



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

DEPARTEMENT DES SERVICES D'APPUI ET DE GESTION POUR LE
DEVELOPPEMENT

**LE ROLE DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE DES
FINANCES PUBLIQUES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
ET LA MAUVAISE GESTION**

Rapport sur le 12^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques

Vienne
21 au 25 octobre 1996

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	1
II.	Rapports principaux	6
1.	Inde: Le rôle de l'ISC de l'Inde dans la mise en évidence de cas de mauvaise gestion et de non-rentabilité	6
2.	Mexique: Stratégies et mesures de lutte contre la corruption dans l'administration publique	18
3.	France: Le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion	35
4.	Autriche: Contributions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à la prévention et à la détection de la corruption dans l'adjudication de marchés publics	71
III.	Rapports des groupes de travail	82
1.	Rapport du groupe de travail 1 (Groupe de travail anglophone)	82
2.	Rapport du groupe de travail 2 (Groupe de travail francophone)	86
3.	Rapport du groupe de travail 3 (Groupe de travail germanophone)	91
4.	Rapport du groupe de travail 4 (Groupe de travail hispanophone)	96
IV.	Résumé	102
V.	Annexes	106
1.	Organisation des Nations unies	106
2.	Banque mondiale: Aspects généraux de la lutte contre la corruption	119
3.	Commission des Communautés Européennes: Programme d'action de la Commission des Communautés Européennes contre la corruption et la mauvaise gestion	129
4.	Liste des exposés	135
5.	Liste des participants	138
6.	Liste des conférenciers	142
7.	Liste des observateurs	143
8.	Secrétariat de la réunion	144

I. INTRODUCTION

Le séminaire interrégional organisé conjointement par l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur le thème "Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion" s'est tenu du 21 au 25 octobre 1996 à Vienne, Autriche. Il s'agissait, en l'occurrence, du 12^e séminaire interrégional organisé conjointement par le Département des services d'appui et de gestion pour le développement (DDSMS) de l'ONU et l'INTOSAI.

Dans le passé, le DDSMS avait déjà, plus d'une fois, pris l'initiative de lancer des activités de formation destinées à aider les pays en développement dans le renforcement du contrôle de leurs finances publiques. Dans le cadre de cette série de programmes de formation, le DDSMS a organisé tous les deux ans, conjointement avec l'INTOSAI, des séminaires internationaux portant sur le thème du contrôle des finances publiques. Les onze manifestations de ce genre organisées au cours des vingt-deux dernières années ont été consacrées notamment aux thèmes suivants: vérification des entreprises publiques, vérification des travaux publics, méthodes de vérification, systèmes de contrôle de gestion interne, vérification des programmes d'aide au développement, application des normes régissant le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la vérification des projets internationaux d'aide au développement, la vérification dans un cadre informatisé ainsi que le contrôle de la restructuration du secteur public. Le dernier séminaire s'inscrivant dans cette série a abordé, quant à lui, le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.

Les thèmes principaux du 12^e Séminaire ONU/INTOSAI ont porté sur:

- aspects généraux de la lutte contre la corruption
- le rôle des ISC dans la détection de la mauvaise gestion et de la non-rentabilité
- stratégies et mesures contre des pratiques de corruption dans l'administration publique
- le rôle des ISC dans la promotion d'une gestion rentable et efficace des finances publiques
- contributions des ISC à la prévention et à la détection de la corruption dans l'adjudication de marchés publics
- rapports nationaux sur la lutte contre et la prévention de la corruption et de la mauvaise gestion.

Cette liste des thèmes principaux fait clairement ressortir le pluralisme et la densité des questions abordées au cours des travaux du séminaire. Diverses ISC ont dans leurs exposés illustré leurs expériences, ce qui a permis de donner aux participants une idée précise des tâches et des possibilités entrant dans le cadre du contrôle des finances publiques concernant la lutte contre la corruption et la prévention de la mauvaise gestion et de les familiariser avec les différents défis et problèmes se posant dans ce domaine.

Grâce aux discussions-débats et aux réponses apportées par les conférenciers aux questions posées par l'auditoire, il a été possible d'approfondir certains détails et de donner un aperçu sur les thèmes principaux. Parmi les principales préoccupations formulées par les participants figuraient entre autres la mise en place de conditions cadres légales et de possibilités administratives pour prévenir et empêcher la corruption et la mauvaise gestion, la formation et le perfectionnement professionnel des vérificateurs pour améliorer les outils de contrôle permettant de détecter des insuffisances dans le système de l'administration publique, l'applicabilité des constatations du contrôle (possibilité d'infliger des sanctions), le recueil d'informations sur des irrégularités et des cas de mauvaise gestion, un mandat de contrôle pour des contrôles de gestion et la nécessité d'une coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il a également été souligné que l'évaluation de la rentabilité exigeait obligatoirement des connaissances spécialisées et un savoir-faire spécifique ainsi qu'une compétence technique et un grand pouvoir de discernement professionnel de la part des vérificateurs. Les contrôles de ce type représenteraient pour les ISC un défi considérable en ce qui concerne la qualification et la compétence professionnelles de leur personnel.

Le Président de la Cour des comptes autrichienne et secrétaire général de l'INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, a salué les participants. Il a souligné l'importance que revêtait depuis de nombreuses années la coopération entre l'ONU et l'INTOSAI dans le cadre de l'organisation de séminaires interrégionaux et de rencontres d'experts sur le contrôle des comptes publics. Le thème du 12^e séminaire ONU/INTOSAI a été retenu à la lumière de son importance pour de nombreux pays dans lesquels la corruption et la mauvaise gestion avaient un impact négatif énorme sur les budgets publics.

Dans son allocution d'ouverture, le président Dr. Fiedler a souligné que la corruption était de plus en plus reconnue comme un mal universel frappant très probablement tous les Etats. Parmi les conséquences négatives entraînées par la corruption, il a entre autres signalé le sapement de la base établie par l'Etat de droit pour la gestion de l'économie, la réalisation illicite de l'âpreté au gain de l'individu au détriment de l'intérêt général, le bouleversement de l'ordre étatique et de l'ordre économique, la violation de l'éthique économique et l'obtention d'avantages concurrentiels inadmissibles. Il a expliqué qu'à cause d'un effet multiplicateur

l'imitation par d'autres malfaiteurs était provoquée ce qui comportait une augmentation des cas de corruption. Il en résulterait une perte de la confiance en l'ordre juridique et au pis aller un effondrement de la structure économique et du pouvoir étatique comme le montrent des exemples de l'histoire ancienne et récente. Ceci irait aussi de pair avec une perte de la confiance des agents économiques en les mécanismes régulateurs du marché.

Le président Dr. Fiedler a souligné les nombreuses formes sous lesquelles la corruption se présentait. A part la fraude, le détournement de fonds, le vol, la falsification de documents, les pots-de-vin, le chantage et la captation de subventions, les procédures d'adjudication de marchés publics présentaient un risque particulier de corruption, par exemple par des pots-de-vin ou un chantage à l'adresse des décideurs, par des ententes parmi les soumissionnaires, l'indication délibérée de données fausses et des actes de manipulation lors de l'attribution du marché.

Les problèmes multiples soulevés par la lutte contre la corruption ont été présentés. Ainsi l'attitude souvent indifférente de la société (le préjudice est subi "seulement" par les pouvoirs publics), le danger public externe peu important (la nocivité sociale considérable n'étant pas remarquée), une détection compliquée (souvent seulement possible en cas d'un aveu d'une des personnes impliquées), une certaine protection par les hommes politiques ainsi que des imbrications transfrontalières empêcheraient d'endiguer la corruption. La lutte contre la corruption serait rendue encore plus difficile par une formation insuffisante des fonctionnaires chargés de la poursuite, par une haute intelligence et une grande influence des auteurs dans la plupart des cas (souvent jusque dans les milieux les plus élevés de la police et de la justice) et par le fait que les auteurs disposent de fonds importants leur permettant de se payer les meilleurs avocats.

Le président Dr. Fiedler a signalé que les ISC intervenaient dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion surtout dans le cadre du contrôle à postériori. Entre autres, la détection de liens corrompus et de systèmes criminels (p.ex. en matière de passation de marchés, de subventions), la dénonciation d'actes de corruption, le soutien des autorités de poursuite judiciaire dans des procédures pénales en cours et la détermination des causes d'un acte de corruption ou de mauvaise gestion seraient de leur ressort, l'effet préventif étant d'une grande importance. Le mandat des ISC porterait en outre sur le contrôle du respect des dispositions destinées à prévenir la commission d'actes de corruption (p.ex. conventions comptables, respect du principe des quatre yeux). Tout ceci exigerait un haut niveau d'intégrité et de morale de la part des vérificateurs.

Comme aucun Etat et aucun ordre social n'est à l'abri de la corruption, l'approche de la corruption serait décisive. La lutte acharnée contre la corruption ainsi que sa proscription non seulement pénale, mais de façon générale par la société revêteraient une importance cruciale, car la lutte contre celle-ci est vouée à l'échec en l'absence d'un consensus socio-politique sur son refus catégorique par la société. Ceci exigerait une morale sociale de haut niveau de la part des représentants des autorités ainsi qu'une approche socio-politique et la diffusion d'informations afin de priver la corruption de son fondement social. Les ISC sont appelées à contribuer le leur à ce processus - parfois de longue durée.

Le président Dr. Fiedler a, pour conclure, lancé un appel aux participants à la réunion de faire part de leurs connaissances et expériences concernant le sujet traité pour permettre ainsi d'aboutir à un résultat du séminaire enrichissant pour tous et de contribuer à l'amélioration de la gestion financière dans leurs pays.

Dans son allocution de bienvenue au nom du Département des services d'appui et de gestion pour le développement de l'Organisation des Nations unies, M. Bouab, directeur du Service de la gestion des finances publiques et des entreprises publiques, a souligné la grande importance que l'Organisation des Nations unies accordait à ces ateliers et réunions et à l'impact que ceux-ci auraient dans les pays en développement en termes de l'amélioration globale de la gestion budgétaire et financière. Dans bon nombre de pays, la corruption et la mauvaise gestion auraient une longue tradition et c'est dans le plus grand intérêt public de soutenir les ISC dans leurs efforts en vue de détecter et de faire connaître des actes incorrects et des cas de mauvaise gestion. A ces fins, il serait aussi utile de motiver l'opinion publique dans ce sens que davantage de cas de corruption et de fraude sont rendus publics. L'élaboration et le respect d'un code de conduite pour des fonctionnaires et la mise en place d'un contrôle interne efficace seraient particulièrement importants. Il a formulé l'espoir que le 12^e séminaire ONU/INTOSAI puisse apporter une aide concrète aux ISC lorsqu'elles sont appelées à détecter la corruption et la mauvaise gestion dans les budgets publics et de soumettre des rapports à ce sujet et contribuer ainsi à un renforcement de la gestion budgétaire et financière dans les divers pays.

Une cinquante de personnes au total provenant de pays en développement et d'ISC de pays développés ainsi que des représentants de l'Organisation des Nations unies, de la Banque mondiale, de la Commission des Communautés européennes et des observateurs d'institutions spécialisées de l'ONU et de l'INTOSAI ont assisté à la réunion. (Une liste des participants figure à l'annexe).

La réunion a commencé le 21 octobre 1996 par une séance plénière et s'est terminée le 25 octobre 1996 après un total de neuf séances plénières et trois réunions dans quatre groupes de travail.

II. RAPPORTS PRINCIPAUX

1. Inde: Le rôle de l'ISC de l'Inde dans la mise en évidence de cas de mauvaise gestion et de non-rentabilité

Introduction

Pour reprendre les mots d'un homme d'Etat de l'Inde ancienne "de même qu'il serait impossible de ne pas goûter le miel ou le poison dont on aurait une goutte sur le bout de la langue, il n'est pas possible à quiconque ayant affaire avec les fonds publics de ne pas goûter, ne serait-ce qu'un tout petit peu, à la fortune du roi". Kautilya qui écrivait cette phrase dans son fameux traité sur l'art de gouverner et l'administration politique intitulé "Arthashastra"¹ a également décrit en détails les quarante manières de s'approprier des fonds publics et exposé une procédure de sanctions élaborée avec minutie pour chacun de ces cas. Avec l'extension de l'intervention du gouvernement dans le développement, en particulier dans les pays en voie de développement, le volume des investissements publics dans différents secteurs sociaux et économiques est bien fait pour mettre à l'épreuve l'honnêteté et l'intégrité des fonctionnaires.

Evolution de la vérification des comptes en Inde

A l'époque de la pré-indépendance, les activités de vérification des comptes se limitaient généralement à l'examen des transactions individuelles, en se concentrant sur la conformité avec l'affectation des fonds approuvée par le Parlement, l'autorisation accordée par les autorités financières compétentes, la conformité avec les lois et règlements en vigueur ainsi que sur la description correcte des transactions dans la comptabilité publique. Le contrôle portait également sur le "bien-fondé" des dépenses, en vue de faire apparaître au grand jour les cas de gaspillage et de dépenses inutiles.

Après l'indépendance, on assista à un important déplacement des priorités dans les activités du gouvernement qui, ne se limitant plus au domaine du législatif et du maintien de l'ordre, se mettait à jouer un rôle proactif dans le développement socio-économique, impliquant l'investissement massif de fonds publics dans de nombreux secteurs économiques. En réponse à cette nouvelle structure des dépenses publiques, l'ISC de l'Inde introduisit la notion de "Efficiency-cum-Performance Audit" (ECPA) comprenant un examen détaillé des résultats des programmes, projets, systèmes et organisations afin de vérifier dans quelle mesure les

¹) Datant de la période entre 321 et 296 av.J.-C.

objectifs/buts poursuivis avaient pu être atteints et à quel coût. Les vérifications ECPA qui portaient donc sur les principes d'économie, d'efficacité et de rentabilité, ont toujours été appréciées aussi bien par les législateurs et les comités financiers législatifs que par le pouvoir exécutif et par le grand public.

But de la vérification des comptes

Le contrôle exercé par l'ISC a pour but de sauvegarder les intérêts financiers de l'Etat et de faire respecter la pratique de la justification de l'emploi des deniers publics, promouvoir une gestion financière saine et économe. La vérification des comptes soutient le pouvoir législatif dans l'exercice du contrôle financier à l'égard de l'exécutif.

Il incombe au pouvoir exécutif (et non pas à l'ISC) de garantir le respect des principes d'économie et de rentabilité des dépenses publiques. Cependant, pour lui permettre de réaliser cet objectif, il appartient à cette institution de dévoiler les cas de gaspillage, les erreurs, les faiblesses du système, les déficiences et autres circonstances ayant engendré des dépenses inutiles.

La détection de fraudes ou de détournements de fonds ne fait pas directement partie des objectifs du contrôle exercé par l'ISC mais elle résulte tout naturellement de son devoir de promouvoir la justification de l'emploi des fonds publics et la transparence des décisions gouvernementales.

Actuellement, au cours de ses vérifications, l'ISC ne conduit pas d'enquêtes indépendantes faisant appel à des individus privés ou des membres du grand public mais elle se base uniquement sur l'évidence documentaire pour étayer ses observations. En d'autres termes, l'ISC de l'Inde est le "chien de garde" de la justification de l'emploi des fonds publics. Ce n'est pas une institution d'investigation et elle n'a pas pouvoirs d'enquête.

Causes de mauvaise gestion et de non-rentabilité

Au cours de ses vérifications, l'ISC de l'Inde rencontre un grand nombre de cas de mauvaise gestion et de non-rentabilité des transactions gouvernementales et des décisions prises. Nous allons exposer ci-dessous quelques-unes des causes typiques de mauvaise gestion et de non-rentabilité qui ont été mises en lumière dans les rapports de l'ISC.

Système des affectations budgétaires

Les dépenses votées par le gouvernement sont autorisées par le Parlement sur une base annuelle sous forme de "crédits" accordés à différents ministères et départements. Ces fonds sont ensuite distribués entre différents Ordonnateurs et Comptables dans le cadre de leurs attributions. La procédure d'approbation de ces crédits et de leur distribution / redistribution / réappropriation prend beaucoup de temps, ce qui fait que, vers la fin de l'année financière, on se trouve en possession de fonds non utilisés. Il arrive fréquemment que, pour éviter leur "péremption" à la clôture de l'exercice, ces fonds soient gaspillés ou utilisés improprement.

Retards d'autorisation / débloqué de fonds

Le processus d'autorisation de la dépense publique par les autorités financières compétentes est long et complexe. Souvent, pour éviter les retards, les agents chargés de la dépense l'effectuent sans autorisation expresse ou en "fractionnant" artificiellement les demandes de fonds publics pour que la dépense relève de la compétence d'une autorité moins élevée.

Processus d'acquisition non conformes aux règles

Très souvent, on constate que les exigences des prescriptions et règlements financiers de l'Administration concernant les contrats d'acquisition de biens et de services n'ont pas été observées en ce sens qu'il n'y a pas eu d'appel d'offres, que la procédure d'adjudication manquait de transparence et qu'il en a résulté des coûts plus élevés pour l'Etat. Il arrive aussi fréquemment que les accords contractuels comportent des clauses ou des conditions entachées d'erreurs se traduisant par des avantages illégitimes et/ou des bénéfices non prévus pour les vendeurs.

Mauvaise gestion des programmes

Souvent, en raison de l'inadéquation des études de faisabilité préalables ou de l'insuffisance des études de projets, du défaut de surveillance de la réalisation des projets au moment voulu ou dans les conditions voulues, du contrôle inapproprié des coûts et des ressources ou encore de l'absence de synchronisation entre les différents secteurs du projet, les résultats attendus des projets ou programmes ne sont pas obtenus dans les temps voulus ou bien ils sont obtenus à des coûts supérieurs à ceux qui avaient été estimés.

Mauvaise gestion des stocks

Souvent, les Administrations intervenant dans des activités commerciales ou des prestations de service sont coupables d'une mauvaise gestion du stock, des réserves excessives obligeant à débloquer des crédits qui n'auraient en fait pas été nécessaires. Dans de nombreux cas, l'ISC évalue la valeur monétaire des investissements superflus dus à ces excès de stock et le coût correspondant pour l'Etat en termes d'intérêts payés au titre de la dette publique.

Contrôle interne insuffisant

De nombreux services publics ne disposent que d'un système de contrôle interne insuffisant, que ce soit sur le plan financier ou extra-financier. De même, on déplore souvent l'absence d'un système d'audit interne efficace. Ceci occasionne souvent une mauvaise gestion et des insuffisances dans la justification de l'emploi des fonds de la part de l'Administration.

Produit de l'impôt

Bien souvent, les dispositions défectueuses, ambiguës ou vagues des lois fiscales ou l'interprétation incorrecte de ces lois par les fonctionnaires chargés de déterminer l'assiette de l'impôt conduisent à des pertes substantielles de revenus pour l'Etat. Parmi les autres problèmes, on citera le suivi insuffisant du recouvrement de l'impôt, les retards dans le paiement et les irrégularités dans l'approbation de remboursements de taxes / l'accord d'exemptions.

Corruption

Un Comité pour la prévention de la corruption institué par le Parlement indien en 1962 a défini quatre causes principales de corruption:

- Retards administratifs
- Situations dans lesquelles les gouvernements vont au-delà de ce qu'ils peuvent faire dans le cadre de leurs fonctions régulières

- Etendue du pouvoir discrétionnaire dans le cadre des attributions de différentes catégories de fonctionnaires
- Procédures complexes dans le traitement de différentes questions revêtant une importance pour les citoyens dans les affaires courantes.

Le Comité devait conclure que la corruption ne pouvait être éliminée, ni même réduite de façon sensible que si une action préventive associant des mesures administratives, légales, sociales, économiques et éducatives était étudiée et mise en place de manière efficace et continue. Conformément aux recommandations de ce Comité, le gouvernement fédéral a renforcé la compétence des institutions concernant la lutte contre la corruption. Ceci impliquait la mise en place d'une Commission centrale de surveillance dotée de larges pouvoirs en matière de mesures anti-corruption et de conduite de la politique. En outre, chacun des départements du gouvernement fédéral a institué séparément des unités de surveillance chargées de ces questions. Par ailleurs, le Bureau central d'Investigation (CBI), une organisation spéciale de la police, conduit des recherches sur des cas donnés en vertu de la Loi de prévention de la corruption.

Rôle de l'ISC de l'Inde dans le contrôle de la mauvaise gestion, de la non-rentabilité et de la corruption

L'ISC de l'Inde est dotée de vastes pouvoirs de vérification s'étendant non seulement aux administrations fédérales et provinciales mais aussi aux entreprises commerciales propriété de l'Etat ou contrôlées par lui et son rôle est de sauvegarder les intérêts financiers des contribuables en se concentrant sur l'exactitude et l'authenticité des comptes, sur la conformité des opérations avec les lois et règlements en vigueur ainsi que sur l'appréciation du respect du principe d'économie, d'efficacité et de rentabilité dans les dépenses publiques.

Crédits budgétaires

Une partie du "contrôle d'affectation" de l'ISC réside dans l'examen de dépenses dépassant substantiellement les crédits approuvés en conformité avec la loi, de cas de ré-affectation de fonds entre différentes "attributions", de péremptions de crédits qui auraient pu être évitées et de "dépenses précipitées" en fin d'exercice dans le seul but d'éviter la péremption des crédits alloués. L'ISC met en évidence les cas de retards excessifs dans l'allocation / la redistribution / la ré-affectation des fonds, conduisant au gaspillage.

Étude de cas

Dans son rapport de vérification du gouvernement fédéral de 1995, l'ISC rapportait que, pour un certain nombre de crédits, les économies réalisées sur les fonds alloués n'avaient pas été "remboursées" en temps voulu. Alors que le montant final des économies était de 208,17 mrd Rs, le montant remboursé n'avait été que de 146,80 mrd Rs, dont 145,99 mrd Rs (99%) le dernier jour de l'exercice.

Dans son rapport de vérification du gouvernement fédéral de 1996, l'ISC indiquait que les dépenses faites au titre de 7 crédits dépassaient de 470,3 millions de Rs les montants autorisés par le Parlement.

Autorisations

L'ISC relève des cas dans lesquels les réglementations et arrêtés gouvernementaux n'ont pas été respectés, soit dans la lettre, soit dans l'esprit, de même que des cas dans lesquels des réglementations ont été contournées.

Étude de cas

L'examen par l'ISC de travaux effectués par l'armée de l'air indienne pendant la période de 1986-87 à 1990-91 a révélé que le coût des prestations évalué à 104,9 millions avait été artificiellement fractionné pour éviter que cette dépense ne doive être soumise à l'approbation d'une autorité plus élevée et que par ailleurs un passif évitable de 29,4 millions de Rs avait été encouru en raison d'un retard dans l'autorisation de certains travaux civils urgents. Des travaux pour un montant de 22,6 millions de Rs avaient été approuvés en infraction aux tarifs établis ainsi qu'aux prescriptions des règlements et décisions. Cette approbation fut annulée à la suite de l'intervention de l'ISC. Suite aux observations de l'ISC, le Quartier général de l'Armée de l'air indienne publia des instructions détaillées à l'intention de ses formations, leur enjoignant de se conformer strictement à la délégation de pouvoirs financiers approuvée ainsi qu'aux réglementations et règlements en vigueur et de procéder rapidement à l'autorisation des dépenses et au déblocage de fonds.

Procédures d'approvisionnement

L'ISC relève des irrégularités dans le processus d'approvisionnement en biens et services, entre autres: estimation incorrecte des besoins, adjudications ne faisant pas appel à la compétition, analyse incorrecte des offres reçues, préférence accordée sans fondement à certains soumissionnaires en particulier au cours des négociations, clauses de contrat

présentant un vice au désavantage du gouvernement, absence d'une clause de pénalité en cas de retard ou de fournitures défectueuses, etc.

Études de cas

Un service gouvernemental a loué un immeuble privé pour y installer ses bureaux, en payant un loyer nettement plus élevé que celui annoncé par le propriétaire. L'ISC a trouvé que les raisons avancées pour expliquer ce surprix n'étaient pas convaincantes; le gouvernement soutenait cependant que ce n'était qu'une coïncidence si le loyer fixé était plus élevé que celui annoncé par le propriétaire, lequel ne pouvait être considéré comme un étalon.

Un contrat portant sur la fourniture de quatre sous-marins avait été passé en 1981 avec un industriel étranger dont les sous-marins n'étaient pas ce qu'il y avait de mieux sur le plan technique et dont le prix, pièces de rechange exclues, était supérieur de 111,41 millions de Rs à celui de son concurrent. L'ISC a également constaté une erreur dans l'analyse des prix, à savoir une différence de 355% dans les prix des pièces de rechange indiqués par les deux industriels, acceptée sans se poser de questions. Non seulement la Marine indienne devait se contenter d'un matériel ne valant pas son prix, mais elle devait en outre renoncer à son droit de refuser les bâtiments au cas où ils auraient été plus bruyants que prévu dans les spécifications, alors que c'est là un point critique pour les opérations.

Dans une province, un appel d'offres avait été lancé par un service de développement urbain pour la fourniture de ciment. Après avoir reçu des offres de différentes sociétés, le service en question s'adressa également au service local du ministère de la construction, des routes et de la santé publique ainsi qu'à la municipalité locale pour connaître le prix auquel ils achetaient le ciment. Il n'attendit toutefois pas leurs réponses pour passer une commande et il s'avéra qu'il devait payer la tonne 100 Rs plus cher que la municipalité. Soit une perte de 0,53 million de Rs pour le gouvernement.

Gestion de programmes

Dans son rapport de contrôle, l'ISC relève des cas de non-réalisation des objectifs physiques et financiers en indiquant les motifs de déficits, non-réalisation d'objectifs économiques et sociaux, dépassements de délais et de coûts et leurs conséquences, pléthore de personnel et personnels insuffisamment occupés, installations et équipements non utilisés, stocks excessifs, absence de politique des prix, etc.

Étude de cas

Dans son rapport sur un projet d'irrigation et de développement de la zone de commandement lancé par un gouvernement provincial, l'ISC indiquait que ce projet qui aurait dû être terminé en 1986 n'était toujours pas achevé alors que 15,62 mrd Rs avaient été dépensés jusqu'à 1992-93, ceci en raison de retards dans l'arrivée des fonds et dans l'exécution des travaux de fondation. Cette façon d'agir fut sévèrement critiquée par le Comité des finances publiques qui fit observer qu'au lieu de commencer plusieurs travaux à la fois et d'en différer l'exécution sur de longues périodes, le gouvernement aurait dû déterminer les priorités dans l'exécution des travaux en fonction des moyens financiers disponibles.

Dans son Rapport de contrôle de 1994, l'ISC relevait que la réalisation définitive d'un projet de la Marine indienne concernant l'installation d'un bassin de touage à haute vitesse en vue d'effectuer des études hydrodynamiques avait été retardé de plus de 6 ans par une mauvaise planification et une exécution déficiente. Outre un dépassement de coûts de 43,9 millions de Rs, cet équipement revenant à 131,4 millions ne put être utilisé comme il l'aurait dû, une fois terminé, en l'absence des modèles réduits nécessaires et de personnel ayant la formation voulue.

Dans son Rapport de contrôle de 1995, l'ISC consignait un cas concernant de nouveau la Marine indienne qui avait négligé de soumettre une turbine à gaz à une étude technique préliminaire réaliste avant de l'importer, d'où il résulta une dépense inutile de 71,8 millions de Rs. La turbine à gaz importée se trouve depuis 1989 sur le terrain d'une entreprise du secteur public sans que l'on n'ait aucun espoir de pouvoir l'utiliser un jour. En outre, la Marine n'a pu tirer aucun bénéfice du droit de licence se montant à 10,5 millions de Rs remboursé à l'entreprise du secteur public pour la fabrication de cette turbine sous licence en Inde.

Gestion des stocks

L'ISC relève des cas de tenue impropre ou déficiente des livres d'inventaire, de réserves excessives dépassant de loin les besoins annuels, d'omission des vérifications physiques périodiques, de non-effectuation de l'"analyse ABC" des stocks, d'absence de mesures adéquates pour éliminer les surplus ou les articles obsolètes/inutilisés, de dépenses inutiles dues aux réserves excessives, etc.

Étude de cas

L'ISC constata que l'Armée de l'air indienne avait au mois de décembre 1993 pour 2,07 mrd Rs de surplus / stocks obsolètes qui s'étaient accumulés au cours des années, principalement en raison du manque de systèmes/procédures adéquats pour leur élimination périodique. Ces surplus occupaient plus de 150 m² de locaux et leur maintien représentait une dépense annuelle de 200 à 300 millions de Rs.

Contrôles internes

Les Normes de contrôle de l'ISC indiquent que l'on doit "pouvoir se faire une idée suffisamment claire du système de contrôle interne pour être en mesure d'exprimer une opinion sur la fiabilité, la fidélité et l'intégrité des systèmes et des procédures de l'institution faisant l'objet de la vérification et déterminer la nature, la durée et l'étendue des tests de vérification à effectuer". L'ISC effectue en outre dans différentes organisations des vérifications "isolées" des systèmes de contrôle interne, incluant l'audit interne.

Étude de cas

L'ISC a procédé à une vérification sur l'activité des Bureaux comptables principaux des "Central Excise Collectorates" (recettes des contributions indirectes). Cette vérification fit ressortir que le grand-livre de différentes unités de production n'avait pas été vérifié, qu'il n'avait pas été procédé au réajustement des chiffres des recettes de l'impôt, et mit en évidence des retards anormaux dans le versement du produit de l'impôt dans les caisses de l'État par le truchement de différentes banques remplissant les fonctions de banquiers du gouvernement central et des gouvernements régionaux. Le Comité des finances publiques émit une recommandation selon laquelle les intérêts moratoires pour retard dans les versements de la part des banques devraient être au moins égaux au taux d'intérêt payable sur les effets du Trésor pour une période équivalente.

Recettes fiscales

Le mandat de l'ISC concernant la vérification des recettes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux exige qu'elle s'assure que les règles et procédures sont bien propres à garantir un contrôle efficace de l'assiette et du recouvrement de l'impôt ainsi que de l'utilisation du produit de l'impôt, et qu'elles sont correctement observées dans la pratique. La vérification de l'ISC se concentre généralement sur les déficiences et les faiblesses du système, des études de cas individuelles venant illustrer les défauts du système.

Études de cas

Dans son rapport de vérification de 1994 sur le gouvernement fédéral, l'ISC indiquait que la vérification des dossiers d'imposition avait révélé un prélèvement insuffisant d'impôts directs dans 14 575 cas, soit un total de 5,96 milliards de Rs.

Une vérification de l'ISC relative à la T.V.A. modifiée (MODVAT) avait fait ressortir des irrégularités représentant une perte totale de recettes de 252,5 Rs, incluant:

- l'utilisation irrégulière d'avoirs pour un montant de 34,2 millions de Rs, du fait de l'absence de dispositions réglementaires concernant une présentation appropriée de la déclaration des facteurs de production et de la production totale;
- la jouissance irrégulière d'avoirs pour un montant de 21,11 millions de Rs due à ce que le terme de "facteurs de production utilisés pour ou en liaison avec la fabrication" n'avait pas été défini;
- la jouissance d'avoirs pour un montant de 51,8 millions de Rs par 47 contribuables sur la base de documents non valides, avoirs au titre de droits autres que les contributions indirectes, avoirs au titre de marchandises non passibles de la T.V.A.;
- la jouissance d'avoirs pour un montant dépassant de 21,5 millions de Rs les taux prescrits;
- le paiement de taxes supérieures aux taux prescrits dans l'intention de transférer les avoirs au titre de la T.V.A. à des unités d'achat, représentant un montant de recettes de 23,3 millions de Rs;
- le non-paiement de droits pour un montant de 26,6 millions de Rs sur les déchets et rebuts issus des facteurs de production dont avait résulté un solde créditeur pour la T.V.A.

Corruption

En l'absence, dans les dossiers gouvernementaux, de toute référence documentée à la corruption dans les transactions des gouvernements, l'ISC n'intervient pas directement dans la mise en lumière des cas de corruption. Tandis qu'elle relève des cas de retards administratifs, d'irrégularités et de violations de procédure, de mésusage du pouvoir discrétionnaire, de fraude et de détournement de fonds, de gaspillage ou de dépenses exagérées, etc. (certains cas ont été cités dans cet exposé), toutes choses conduisant à une détérioration du rapport entre la valeur obtenue et le prix payé, l'ISC n'en tire pas de conclusions concernant les éventualités de

corruption pouvant être associées à ces actions ou omissions. Ce type d'investigation relève généralement de la compétence des services anti-corruption de même que du département concerné. Il arrive cependant fréquemment que les services anti-corruption mènent des investigations en se basant sur les rapports de contrôle de l'ISC et dévoilent ainsi des cas de corruption. Lors de ces investigations, l'ISC fournit des copies des documents en sa possession pouvant avoir un rapport avec le cas faisant l'objet des recherches; elle ne participe cependant pas aux investigations proprement dites.

Problèmes

Non-production de documents / d'informations

La loi spécifiant les devoirs et les attributions de l'ISC stipule clairement que l'ISC est habilitée à exiger que tout document en rapport avec les transactions auxquelles s'étend son contrôle soit envoyé au lieu choisi par l'ISC pour son inspection et enjoint aux organismes vérifiés de fournir tous les moyens permettant de conduire l'inspection et le contrôle, ainsi que de répondre aux demandes d'information de la manière la plus complète possible et en toute diligence. Cependant, dans la pratique, l'ISC rencontre fréquemment des difficultés en ce qui concerne l'obtention, dans les délais voulus, de documents et d'informations devant être fournis par les organes du pouvoir exécutif de même que de la réponse de ces derniers aux observations préliminaires de l'ISC. Cette question est généralement résolue dans le cadre de discussions au plus haut niveau entre l'ISC et les organes de l'exécutif, ce qui toutefois entraîne des pertes de temps considérables qui gênent le travail de l'ISC. Souvent, cette dernière est contrainte de constater dans son rapport l'absence de réponse de la part de l'exécutif.

Non-obtention d'indicateurs et étalons de performances

Alors qu'il incombe au pouvoir exécutif de développer des indicateurs et étalons de performances pour évaluer l'impact d'un programme ou d'un projet, l'ISC constate fréquemment que l'on n'a pas utilisé de tels étalons et que là où ils ont été utilisés, soit ils se situent à un niveau intermédiaire et ne reflètent pas les objectifs finaux du programme, soit ils sont référencés de telle sorte qu'ils ne permettent aucune mesure précise. Dans une telle situation, en l'absence d'experts techniques internes qualifiés, l'ISC fait état de l'absence d'étalons appropriés mais elle n'élabore pas ses propres étalons pour juger de l'efficacité d'un programme.

Retard dans l'intervention du Comité législatif suite au rapport de l'ISC

Les rapports de l'ISC sur les opérations du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des entreprises du secteur public sont soumis à l'examen et à la discussion des Comités financiers législatifs compétents qui doivent transmettre à l'exécutif les recommandations appropriées. L'ISC soumettant une centaine de rapports par an, les Comités se trouvent, par manque de temps, dans l'impossibilité de les examiner tous et choisissent seulement un certain nombre de cas pour les soumettre à un examen détaillé. Par ailleurs, dans de nombreuses provinces, l'arriéré des rapports de l'ISC en attente d'étude par les Comités remonte à plusieurs années. Ces retards nuisent à l'efficacité du contrôle.

Multiplicité des langues

L'Inde est une Union d'Etats comptant, outre l'anglais, 18 langues nationales reconnues, utilisées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le fait d'avoir des dossiers en diverses langues est souvent un obstacle à leur examen rapide par l'ISC, obligée de faire appel à la traduction.

**2. Mexique:
Stratégies et mesures de lutte contre la corruption dans
l'administration publique**

1. Cadre théorique de la corruption

1.1 Conceptualisation préalable

Divers spécialistes des sciences sociales ont abouti à la conclusion que la corruption est un phénomène qui est aussi ancien que l'histoire des sciences humaines elles-mêmes, qui se retrouve dans tout système politique, quel que soit son degré de développement, et qui n'est propre ni à un secteur en particulier, ni aux pays développés ou en développement.

Les mêmes théoriciens ont tenté de conceptualiser la corruption, d'en recenser les causes et, fondamentalement, de proposer des mesures pour la combattre. C'est ainsi que nous trouvons dans les nombreux ouvrages qui ont été publiés sur la question des affirmations selon lesquelles la corruption est une façon particulière d'exercer une influence, influence illicite, illégale et illégitime, surtout quand elle touche le fonctionnement d'un système et plus particulièrement ses modalités de prise de décision.

En réalité, il nous semble que l'important n'est pas de définir la corruption, mais plutôt, face à ses effets, d'en déterminer les causes et de chercher des solutions éventuelles. La corruption produit une inefficacité bureaucratique généralisée et, surtout, met en danger la légitimité des organes même de l'Etat. En outre, le phénomène fait naître dans la population une pernicieuse "culture de la corruption".

1.2 Son ampleur dans les secteurs public, privé et social

Aux fins du présent exposé, nous analyserons plus particulièrement l'administration publique, car c'est précisément ce secteur qui connaît les actes de corruption les plus fréquents et qui fait l'objet de la majorité des critiques de l'opinion publique.

Bien qu'habituellement la corruption la plus visible concerne la gestion gouvernementale, il est fréquent aussi que les secteurs privé et social soient fortement touchés par le phénomène.

2. La corruption dans l'administration publique

2.1 Conditions d'apparition

D'aucuns affirment que la corruption résulte d'un déséquilibre structurel entre les forces étatiques et sociales, qui de fait confère à l'Etat et à ses représentants un avantage comparatif en ce qui concerne les possibilités d'enrichissement et de promotion sociale, ce qui engendre un type particulier de comportement caractérisé par la subornation.

La liste des circonstances qui motivent ou favorisent la corruption est très longue; on peut donner les exemples suivants:

1. Concentration des pouvoirs dans les organes centraux de l'administration publique.
2. Excès de réglementation administrative.
3. Persistance de lacunes ou d'omissions dans les dispositions juridiques qui régissent la prestation de services publics.
4. Manque d'accès légitime aux possibilités de promotion sociale.
5. Manque de systèmes de contrôle suffisants, efficaces et précis.
6. Bas niveaux des revenus dans les couches sociales les moins favorisées, du fait surtout de possibilités d'emploi limitées.
7. Insuffisance des programmes d'éducation censés transmettre aux enfants et aux jeunes le respect de la légalité et le goût du service désintéressé du pays. Surtout, absence d'une culture de contrôle et de vérification.
8. Contact direct excessif entre les prestataires et les utilisateurs des services.
9. Processus inadéquats de sélection du personnel administratif.
10. Pouvoir discrétionnaire excessif des fonctionnaires dans la prise des décisions.

Cette problématique s'applique à toute forme que prend la corruption, y compris à la corruption dite gouvernementale ou administrative, par quoi l'on entend les conduites qui malmènent la structure normative qui sert de fondement à l'appareil bureaucratique.

2.2 Domaines propices à la corruption

Les relations commerciales entre le secteur public et le secteur privé ont retenu de tout temps l'attention des divers courants d'opinion car elles sont fréquemment devenues un facteur de corruption.

– Acquisition de biens et de services

Ce phénomène apparaît de la manière la plus évidente dans les pays où l'Etat intervient de plus en plus dans l'économie, ce qui en fait le principal acquéreur de biens et de services et qui donne lieu à des irrégularités nombreuses et variées dans l'acquisition de biens et de services par le gouvernement et ses entreprises. La corruption en la matière prend généralement la forme typique de la subornation.

– Travaux publics

S'agissant de la passation de contrats pour des travaux publics, on a observé qu'il s'agissait du terrain de prédilection de la corruption, du fait surtout que c'est un secteur qui bénéficie d'un financement important. Dans de nombreux cas, les contrats sont conclus sans être soumis aux normes qui régissent la passation des marchés publics et qui prévoient des appels d'offres largement diffusés permettant de choisir le meilleur soumissionnaire en termes de prix, de qualité et de délais d'exécution. De même, la corruption touche la définition du volume des travaux, le coût des travaux, la qualité des matériaux employés, etc.

– Subventions, licences ou permis

Le monde des entreprises est marqué par une forte intervention gouvernementale donnant aux fonctionnaires un vaste pouvoir dans leurs relations avec les entrepreneurs, qu'il s'agisse de l'application de la réglementation, de l'octroi de subventions ou de la délivrance de licences et de permis. Compte tenu du puissant avantage dont dispose l'Etat, le paiement de pots-de-vin par les entreprises pour obtenir des licences, des permis ou d'autres services gouvernementaux devient chose fréquente.

– Mouvement syndical

S'agissant du mouvement syndical, il faut bien reconnaître que la corruption est très répandue, car les dirigeants gouvernementaux se sont puissamment ingérés dans les questions relatives à la sécurité du travail et aux possibilités de promotion et de carrière politique. De ce fait, les organisations corporatistes tendent à tenir davantage compte de leurs propres intérêts et de ceux du gouvernement que de ceux de leurs bases.

Autrement dit, en échange de la paix sociale, les dirigeants syndicaux jouissent des fruits de la passation des contrats, du contrôle des retraites et des emplois et de fonctions politiques.

– Presse

De l'avis de certains analystes, les relations entre la presse et le gouvernement constituent un "cercle vicieux de corruption". Comme cela est le cas dans les rapports entre gouvernement et entreprises, il est plus rationnel pour la presse de suivre le chemin de la facilité, pavé de corruption, que proposent les agents de l'Etat que d'attaquer le système; ou bien encore, sous couvert de liberté d'expression, d'utiliser sa position comme moyen de pression pour obtenir des avantages supplémentaires.

– Perception des impôts et ressources financières

S'agissant de la perception, de l'administration et de l'utilisation des ressources financières, les procédures normales ont été modifiées, voire remplacées par d'autres qui s'écartent des principes d'intégrité, d'équité, d'éthique professionnelle et, surtout, de légalité.

La planification, la budgétisation, la perception des impôts et le contrôle financier sont d'une importance vitale dans le domaine de la gestion financière. Malheureusement, à chacune des étapes, on observe une omniprésence d'intérêts particuliers ou corporatistes qui dénaturent la fonction publique.

Quand, dans un système politique, l'administration publique ne répond pas clairement aux attentes sociales apparaissent des risques innombrables, dont le plus commun est que les gouvernés cherchent en permanence à se soustraire, par des moyens licites ou illicites, à leurs obligations, et avant tout à leurs obligations fiscales.

Il faut reconnaître que lorsque la fiscalité souffre de graves faiblesses qui aboutissent à une structure complexe et peu maniable, le contribuable est découragé.

En outre, on sait bien que les insuffisances de la loi favorisent directement ou indirectement certaines personnes ou certains groupes. Autrement dit, en mettant en place des systèmes fiscaux défectueux ou des mécanismes de perception inadéquats, on facilite l'évasion fiscale.

L'évasion fiscale représente un très grave problème. Sur ce point, nous pouvons dire que tout acte, commis volontairement ou par omission, du contribuable qui contrevient à une règle fiscale et qui a pour effet de soustraire, totalement ou partiellement, un bien imposable au paiement de l'impôt prévu par la loi constitue une évasion fiscale. On constate aussi très fréquemment le recours à "l'évitement fiscal", appelé aussi "évasion légale", c'est-à-dire à l'utilisation de formules ou de structures juridiques licites afin d'alléger la charge fiscale.

Enfin, nous signalerons que toute dissimulation ou diminution de la valeur d'un bien imposable réalisée sur le territoire d'un pays par quiconque est juridiquement tenu d'acquitter l'impôt correspondant et parvient à ce résultat grâce à des conduites frauduleuses ou à des omissions violant des dispositions légales est une fraude fiscale.

L'Etat doit mettre en place des mesures pour dissuader les contribuables de recourir à ce type de pratiques, essentiellement par le biais d'une politique fiscale adéquate.

– Gestion financière et budgétaire (organes de contrôle)

La gestion ou administration financière regroupe tout ce qui a trait à la planification stratégique, à la gestion opérationnelle et aux contrôles internes. Ces principes sont applicables au secteur public de la même façon qu'à tout autre agent économique. Dans tout pays l'Etat est, après tout, la plus grande entreprise.

De ce point de vue, la gestion financière doit avoir au sein de l'Etat les mêmes effets bénéfiques que dans toute entreprise privée en ce qui concerne la lutte contre l'inefficacité, l'élimination des conduites atypiques, le respect des politiques fixées par la direction et, de façon générale, l'ensemble du cadre normatif auquel est soumise ladite direction. Ceci est d'autant plus vrai que l'Etat n'est que l'administrateur des biens de la population et que, en cette capacité, il doit rendre compte de sa gestion au propriétaire des biens. Tout comme dans une entreprise privée, le principal bénéficiaire d'une gestion

stricte c'est l'Etat lui-même, car il lui est alors plus facile de rendre compte. Malheureusement, de nombreux administrateurs publics considèrent aussi bien l'appareil normatif que les politiques administratives comme un obstacle à la réalisation d'objectifs. Souvent, une telle attitude engendre des conduites illégales ou corrompues.

Par elle-même, la gestion financière ne peut pas éliminer la corruption, mais si elle n'existait pas, la corruption atteindrait des niveaux catastrophiques. Une gestion financière adéquate est donc un facteur utile pour contrôler la corruption. Les instruments de la gestion financière sont les contrôles internes, les contrôles généraux et les vérifications internes des comptes.

Si l'on pose en prémisse que les principales manifestations de corruption font jouer le facteur économique, tout ce qui touche à l'argent, et surtout le processus de détermination et de gestion des ressources doit faire l'objet d'un **système de contrôle interne** strict. Pour être efficace, un tel système doit reposer sur divers principes fondamentaux: séparation des fonctions, double vérification de tout ce qui concerne la détermination des impôts, système de contrôles croisés de l'information en divers points du processus de perception pour diminuer au maximum le risque de collusion, et, surtout, formation des fonctionnaires aux techniques modernes de gestion financière afin qu'ils étudient les systèmes de contrôle existants et qu'ils puissent proposer des modifications pour les renforcer.

Sur ce point, nous ne devons pas oublier que l'excès de contrôles peut, à son tour, favoriser la corruption.

Par ailleurs, il faut reconnaître qu'il existe dans la majorité de nos pays, avec les variations dues aux particularités nationales, un **contrôleur général** qui joue le rôle de vérificateur des comptes de l'Etat. Cependant, il faut faire en sorte que ces contrôleurs ne se heurtent pas à des limitations telles que le manque d'indépendance, l'insuffisance des budgets, l'inadéquation des structures et les lacunes du cadre réglementaire, limitations qui les empêchent de jouer un rôle important dans les efforts déployés pour réduire la corruption dans le secteur gouvernemental.

De même, nous pouvons remarquer qu'une grande partie des services de l'Etat, en particulier ceux qui sont décentralisés, ont des **vérificateurs internes** des comptes qui peuvent être vulnérables à cause des limitations susmentionnées.

3. Aspects généraux à prendre en considération pour lutter contre la corruption administrative

Le problème de la corruption n'ayant pas de frontières, la communauté internationale s'est attachée à élaborer et à proposer diverses mesures pour lutter contre la corruption. Pour citer quelques cas, nous mentionnerons les efforts de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes (OLACEFS), dont l'Assemblée générale, lors de ses deux dernières sessions ordinaires tenues à Montevideo (Uruguay) en 1994 et à Lima (Pérou) en 1995, a examiné comme thème principal la fonction des institutions supérieures de contrôle des finances publiques face à la corruption. Nous citerons aussi la conférence internationale intitulée "Democracia contra la corrupción" (La démocratie contre la corruption) que l'OLACEFS a organisée en juillet dernier à Caracas (Venezuela). L'Organisation des Etats américains a elle aussi adopté des conventions ayant pour thème central la corruption, telles que les conventions interaméricaines contre la corruption, et a organisé des conférences internationales anticorruption. Pour sa part, l'Organisation des Nations unies a convoqué des réunions internationales consacrées au fléau mondial qu'est la corruption, telles que le Sommet américain pour la lutte contre la corruption et le neuvième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime.

L'analyse de l'expérience internationale et de notre expérience nationale donne à penser que divers aspects doivent être pris en considération dans la lutte contre la corruption administrative:

- Mettre en place des lois anticorruption pour éviter les vides ou les lacunes, ou l'excès de pouvoir discrétionnaire, qui favorisent la corruption
- Renforcer la culture anticorruption, dans l'enseignement aussi bien théorique que pratique
- Faire de cette lutte une priorité du gouvernement, lequel doit mettre en place des programmes spécifiques de lutte contre la corruption
- Dégager des fonds suffisants pour entreprendre des actions visant à éliminer la corruption
- Faire participer tous les secteurs de la société (participation des citoyens)
- Faire connaître les résultats par l'intermédiaire des médias

- Renforcer les organes de contrôle, instaurer une nouvelle culture administrative qui favorise la transparence de la gestion et renforcer les systèmes d'information internationale
- Déréglementer
- Décentraliser
- Simplifier
- Adhérer à des traités ou à des accords bilatéraux ou multilatéraux d'assistance et de coopération dans la lutte contre la corruption
- Prévoir des exceptions au secret bancaire
- Professionnaliser les services publics
- Eviter l'impunité
- Adopter un code d'éthique de la fonction publique
- Elaborer des techniques de vérification des comptes visant à lutter contre la corruption.

4. Mesures de lutte contre la corruption Cas du Mexique

Devant le fléau que représente la corruption, diverses mesures de lutte sont en train d'être mises en œuvre au Mexique; nous les examinons ci-après.

Pour l'essentiel, les trois grands volets de la lutte contre la corruption sont le "Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000", l'élaboration du nouveau système de contrôle supérieur des finances publiques dont débat actuellement le Congrès de l'Union, et le développement de la coopération internationale.

4.1 Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000

Le 28 mai 1996 a été publié au Journal officiel de la Fédération le programme à moyen terme appelé "Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000". Ce programme, tout comme les lignes d'action qui en dérivent, ont un caractère obligatoire pour les organes et les services de l'administration publique fédérale.

Pour contribuer à l'amélioration des services publics, ce programme vise les objectifs généraux suivants:

1. Transformer l'administration publique fédérale en une organisation efficace, efficiente et empreinte d'une culture de service qui contribue à satisfaire pleinement les besoins légitimes de la société;
2. Combattre la corruption et l'impunité grâce à des mesures préventives et incitatives, sans négliger l'application ferme, souple et effective de mesures correctives.

Compte tenu de ces objectifs, les activités du programme sont structurées en quatre sous-programmes:

1. participation et sensibilisation des citoyens;
2. décentralisation et/ou déconcentration administrative;
3. mesure et évaluation de la gestion publique;
4. valorisation, professionnalisation et éthique des fonctionnaires.

– Participation et sensibilisation des citoyens

Il faudra donner aux citoyens accès à divers mécanismes leur permettant d'exprimer leur perception de l'action gouvernementale: sondages d'opinion, boîtes à suggestions, enquêtes, entretiens, groupes de discussion ou consultation directe d'organisations représentant les citoyens.

L'examen des opinions, des plaintes et des suggestions des usagers doit être systématisé pour résoudre ou prévenir les problèmes et pour éviter qu'ils ne deviennent récurrents ou permanents. L'objectif est de susciter la participation la plus active possible de la société dans la définition, l'exécution et l'évaluation de l'action des institutions pour veiller à ce que les institutions publiques s'occupent avec efficacité et efficacité, de manière opportune et satisfaisante, des besoins de la société.

Les lignes d'action de ce programme sont

- a) le développement du contrôle social et
- b) l'extension des mécanismes de prise en compte directe des besoins de la population.

– Décentralisation et/ou déconcentration administrative

Le gouvernement actuel a la ferme intention de donner une impulsion majeure à la décentralisation de fonctions et de ressources de la Fédération vers les gouvernements des Etats et les municipalités, ainsi qu'à la déconcentration administrative, c'est-à-dire à une décentralisation menée au sein même de l'administration publique fédérale. De même, on s'attachera à décentraliser les fonctions vers des organes administratifs ayant des pouvoirs de décision pour des questions et dans des zones géographiques précises.

Le premier objectif de ce programme est de renforcer le pacte fédéral grâce à la décentralisation des fonctions et à la déconcentration des pouvoirs, afin de promouvoir le développement régional et la décentralisation économique, d'améliorer les services publics, de réduire les coûts et de rapprocher les instances de décision des lieux où les décisions doivent s'appliquer, le tout pour mieux servir la population. Le deuxième objectif est de doter les institutions publiques de la souplesse nécessaire pour qu'elles s'adaptent opportunément aux réalités nouvelles et qu'elles répondent à des objectifs et des fonctions clairement définis, et de favoriser leur rationalisation permanente afin de réduire les coûts de fonctionnement excessifs de l'appareil bureaucratique.

Ce sous-programme fixe les lignes d'action suivantes: renforcement du fédéralisme, simplification de la procédure budgétaire, accroissement de l'autonomie de gestion des organismes ayant fait l'objet d'une déconcentration et des institutions coordonnées, et délégation des fonctions opérationnelles au sein des organismes et des institutions.

– Mesure et évaluation de la gestion publique

Le contrôle budgétaire doit être complété par une évaluation intégrale qui mesure les résultats de la gestion publique, exprimés à travers des facteurs tels que la pertinence et la qualité des services, leur orientation effective vers les populations visées et leurs liens avec les demandes et les besoins de la population.

Les objectifs de ce sous-programme sont les suivants:

Renforcer les mécanismes de justification de l'emploi des fonds par la mise en place de dispositifs modernes de mesure et d'évaluation des actions et des résultats et de systèmes intégrés de contrôle qui donnent une plus grande marge de manœuvre aux administrateurs publics et garantissent le respect des principes de probité, d'honnêteté et de transparence dans l'utilisation des fonds publics; faire en sorte que la population soit assurée que les fonds publics sont utilisés avec honnêteté, efficacité et efficience, qu'il existe des mécanismes adéquats pour prévenir et détecter les actes de corruption, et que les infractions éventuellement commises par les fonctionnaires seront sanctionnées comme il convient et rapidement.

Le sous-programme consistera à fixer des objectifs clairs et quantifiables, à établir des indicateurs de réalisation, à pousser plus avant la révision du système intégré d'information et à renforcer les organes internes de contrôle.

– Valorisation, professionnalisation et éthique des fonctionnaires

Il est nécessaire d'instaurer une culture de service basée sur le principe du dépassement et de la reconnaissance de l'individu, à partir duquel le fonctionnaire comprend que ses capacités, son honnêteté, son dévouement et son efficacité constituent le moyen de parvenir à sa propre réalisation. Dans cette optique, on mettra en place des mécanismes de formation et de professionnalisation du personnel dans l'ensemble de la structure administrative.

Les objectifs de ce sous-programme sont les suivants: organiser le déroulement des carrières dans l'administration publique de façon à garantir aux fonctionnaires une sélection adéquate, l'avancement professionnel et une retraite digne, et, pour le remplacement des titulaires dans les divers services, à tirer parti de l'expérience et des compétences du personnel et à assurer la continuité du fonctionnement de l'administration; inciter les fonctionnaires à acquérir une nouvelle culture qui mette en avant les valeurs morales d'honnêteté, d'efficience et de dignité dans la prestation du service public et qui renforce les principes de probité et de responsabilité.

Le sous-programme consistera à définir des systèmes de sélection du personnel, à mener des actions de formation, à établir un système intégré de mise en valeur des ressources humaines, à mettre en place des mécanismes pour le recrutement, la sélection et l'accession à la fonction publique, à renforcer les valeurs civiques et morales au sein

de la fonction publique et à rendre plus efficace la fonction d'enquête et d'attribution des responsabilités.

Enfin, il convient de signaler que l'on a établi un système électronique pour la passation des marchés publics afin de donner une plus large publicité aux appels d'offres que font les divers services de l'administration publique fédérale.

4.2 Nouveau schéma de contrôle supérieur

Les crises actuelles ont donné un caractère d'urgence à la réaction de la société contre la corruption, car il est indispensable de lutter de front contre ses causes et ses effets. Cependant, cette lutte n'a de chance de succès que si elle est menée avec la volonté politique la plus ferme et avec la participation de la société.

En premier lieu, cette stratégie implique une réforme profonde des organes actuels de contrôle interne et externe de la gestion publique et l'actualisation du cadre juridique en matière de prévention, de contrôle et de sanction des actes de corruption.

Dans le cas du Mexique, on analyse actuellement de façon détaillée quel est le modèle de contrôle supérieur qui convient au pays et qui garantit suffisamment la probité et la transparence dans l'utilisation des fonds publics.

Récemment, le Gouvernement fédéral a soumis à la Chambre des députés un projet de réforme prévoyant la création d'un service fédéral supérieur de contrôle qui, si la proposition est approuvée, remplacera l'actuelle Contaduria Mayor de Hacienda, qui existe depuis 1824.

Les principaux éléments proposés sont les suivants:

- Vérification des dépenses et de la gestion publique plus rapide et mieux ciblée.
- Contrôle des trois pouvoirs de l'Union.
- Faculté de contrôler, notamment, la perception des impôts, la passation des marchés publics et le service de la dette publique, les procédures de délégation de services et la cession des biens publics fédéraux.
- Faculté d'attribuer directement les responsabilités.

- Direction du nouvel organisme assurée par cinq vérificateurs exerçant la présidence à tour de rôle.
- Vérificateurs choisis sur proposition présidentielle, avec l'approbation de la Chambre des députés à la majorité simple.
- Disparition de la Commission de surveillance de la Contaduria Mayor de Hacienda.

A cet égard, on perçoit aujourd'hui au Mexique une rupture des schémas et des structures traditionnels qui aurait été impensable jusqu'à ces dernières années. En effet, le Mexique est en train d'entreprendre une transformation dans la majorité des domaines politiques, économiques et sociaux dont on compte qu'elle aboutira à une société plus démocratique et donc plus juste.

Une nouvelle culture politique implique une nouvelle culture administrative, en particulier pour ce qui concerne, d'une part, le droit des citoyens de savoir comment, quand et à quelles fins le gouvernement utilise les ressources de l'Etat et, d'autre part, l'obligation du gouvernement de rendre compte de cette utilisation.

C'est pourquoi, aujourd'hui plus que jamais, il est urgent de soutenir une sérieuse remise en cause des principes sur lesquels repose, au Mexique, le contrôle externe des recettes et des dépenses publiques.

A l'évidence, cette remise en cause ne peut se faire de façon isolée; elle doit aller de pair avec tout, et c'est là que réside le principal obstacle, avec un régime véritablement démocratique qui se traduise par une réelle volonté politique, non pas des dirigeants comme beaucoup l'exigent, car ceux-ci doivent tenir compte du mandat que leur donne la nation, mais bien des gouvernés dans l'exercice normal, par chacun, de son rôle dans l'application d'un contrôle.

C'est compte tenu de ce qui précède et des principes directeurs qui en résultent qu'il faudra définir le type d'organe chargé de contrôler la gestion administrative. L'idée serait que l'institution supérieure mexicaine de contrôle des finances publiques ait le potentiel d'action maximum, essentiellement grâce à une législation moderne dont le point de départ serait en principe notre propre réalité sociale, sans négliger bien sûr l'expérience acquise par les institutions de contrôle d'autres pays.

Logiquement, au moment de créer une nouvelle institution juridique il faut veiller à ce que celle-ci ne contredise pas l'ordre législatif en vigueur ou ne désorganise pas le système en général, donnant lieu à des situations ambiguës.

Indépendamment du type d'institution de contrôle que requiert notre organisation politique, l'important est de prendre en compte, pour l'activité de contrôle, des aspects tels que le contrôle permanent de l'activité financière, l'extension du champ du contrôle à des domaines et des objectifs qui concordent mieux avec les exigences d'un Etat moderne, l'intégration de schémas de contrôle ayant trait à l'efficacité, à l'efficacités et à l'économie, l'indépendance totale de l'institution de contrôle mais sans isolement ni manque de relations avec les autres pouvoirs, l'attribution de fonctions légales pour l'application des décisions finales, la présence de fonctionnaires ayant une fiabilité reconnue sur le plan professionnel et personnel, une efficacité accrue de leur rôle qui leur permette de jouir d'un plus grand prestige auprès de l'opinion publique, le renforcement de la compétence technique en ce sens que les résultats devront toujours être de la plus grande importance juridique et économique, une meilleure organisation des contrôles, etc.

4.3 Développement de la coopération internationale

Un instrument fondamental pour faire face à la corruption est sans aucun doute la coopération internationale, sous la forme aussi bien d'échanges de données d'expérience, de possibilités de formation et de propositions d'organismes internationaux que de cet événement majeur organisé par l'INTOSAI et de la conclusion d'accords multilatéraux entre les pays ou les diverses organisations nationales.

A cet égard, en novembre dernier, lors de la cinquième session ordinaire de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes, a été créé le Fonds d'éthique publique d'Amérique latine et des Caraïbes, programme spécial placé sous les auspices et l'administration de l'OLACEFS et dont l'objectif général sera de lutter contre la corruption sous toutes ses formes et de participer à des campagnes d'information sur l'éthique publique.

5. Considérations finales sur la lutte contre la corruption

De ce qui précède, il semblerait présomptueux de prétendre ranger par ordre d'importance les mesures de lutte contre la corruption administrative, car un tel ordre est fonction des circonstances de chaque pays. Cependant, on estime que la lutte contre la corruption doit reposer sur les bases suivantes:

5.1 Sensibilisation

Les développements précédents permettent de conclure que la situation qui règne dans de nombreux pays, dont le nôtre, est extrêmement grave du fait de la généralisation des pratiques de corruption dans les secteurs public, privé et social. L'un des effets qui nuisent le plus à la légitimité des gouvernements est la perte de confiance dans les administrateurs. Par conséquent, il est impératif de concevoir des processus adéquats qui garantissent l'utilisation efficace des ressources financières.

A notre avis, l'un des principaux objectifs que doivent viser les gouvernements pour éradiquer la corruption est la prise de conscience. En effet, il est nécessaire de renforcer les systèmes éducatifs, car les programmes d'enseignement concernent les relations humaines, et de faire comprendre à la population que le respect de l'honnêteté doit être une de ses grandes valeurs.

Dans la mesure où nous serons capables d'obtenir que la vérité justifiée rationnellement se concrétise dans l'accomplissement de nos activités, nous parviendrons parallèlement à chasser des esprits toutes les idées qui sont à la source des conduites malhonnêtes.

5.2 Promotion de la formation des fonctionnaires

Actuellement, il est difficile à quelqu'un qui n'est pas protégé professionnellement de développer comme il convient les activités techniques et d'atteindre les objectifs proposés en fonction de cadres de référence exprimés en termes d'efficacité et de moralité. La médiocrité des connaissances n'engendre que la médiocrité d'action qui pousse à commettre des actes incompatibles avec l'éthique professionnelle et une saine honnêteté individuelle.

Fondamentalement, il y a responsabilité publique lorsque les fonctionnaires respectent des normes rigoureuses de professionnalisme et d'éthique, fruit de l'étude, de la recherche scientifique, de l'actualisation permanente des connaissances et de l'expérience pratique.

L'éducation, sous toutes ses formes, constitue un début de solution aux problèmes moraux auxquels les Etats sont confrontés actuellement. C'est elle, au sens noble, qui est formatrice du citoyen, qui structure le spécialiste pour qu'il soit utile à la société, qui éveille dans l'homme le sens de l'authenticité, qui lui permet de jeter un regard critique sur le milieu dans lequel il évolue, qui lui donne une perception juste de ses devoirs et de ses droits et qui lui confère un sens élevé de responsabilité morale vis-à-vis de la société.

Par conséquent, si nous voulons mettre en place des corps d'administrateurs publics ayant un grand professionnalisme, un sens élevé des responsabilités et une grande intégrité morale, nous devons établir de façon permanente des systèmes de formation qui développent ces qualités.

5.3 Adoption d'un code d'éthique

Une autre mesure importante pour faire face à la corruption est de doter l'administration publique d'un code d'éthique ayant force obligatoire indiquant à ceux qui exercent une charge publique les devoirs et les interdits qui doivent régir l'exercice de leurs fonctions pour préserver l'objectif fondamental, à savoir le service de la société.

5.4 Volonté politique

De toutes les mesures énumérées dans le présent document pour lutter contre la corruption, nous devons signaler qu'à notre avis la plus importante est celle que nous appellerons la volonté politique.

Pour pouvoir faire face à la corruption des dirigeants, il faut qu'existe la volonté politique de le faire, le désir et la décision inébranlable d'y parvenir. Si les plus hautes sphères du pouvoir prenaient réellement la ferme décision de lutter contre la corruption, les résultats ne se feraient pas attendre. En effet, s'il existe une volonté politique, il sera possible de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour, sinon éradiquer le phénomène car cela est presque impossible, du moins diminuer la corruption des dirigeants jusqu'à des niveaux maîtrisables. L'une des mesures qui exigent une volonté politique est l'application de sanctions dans les termes prévus par la législation en vigueur, en évitant qu'elles ne soient influencées par des motifs d'ordre politique.

Il importe de ne pas confondre volonté politique et revanchisme ou persécution politique. La volonté politique est le ferme désir de moraliser la chose publique à tout prix, sans tenir compte des personnages publics ou des courants politiques. La persécution politique consiste à traduire en justice uniquement les corrompus d'un parti opposé ou du gouvernement précédent. La première est louable, la seconde est un abus de pouvoir à des fins privées, ce qui finalement constitue aussi un acte de corruption.

De ce qui précède on peut conclure que tout gouverné a, entre autres droits, celui d'exiger de ses dirigeants une volonté politique inébranlable car ce n'est que sur cette base que l'on pourra

entreprendre une campagne visant à ramener le phénomène de la corruption à des niveaux maîtrisables.

**3. France:
Le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) dans la lutte
contre la corruption et la mauvaise gestion**

Introduction

En abordant le sujet, je suis parti de quelques considérations générales - dont vous voudrez bien excuser la faible originalité.

Tout d'abord, la conviction qu'il est impossible – peut-être même vain – de rechercher une réponse simple, unique, passe-partout à la question posée. M'inspirant de Platon, je dirais que la corruption, la bonne et la mauvaise gestion ne sont définies clairement, n'existent que dans le royaume des idées "pures", mais que nous n'en connaissons que des "images", les ombres que deviennent ces concepts, ces idées dans chacune des cavernes - disons les systèmes nationaux - que nous habitons. Cette relativité s'applique évidemment aux institutions supérieures de contrôle. Chacune d'elles appartient à un "système" particulier, culturel, socio-politique, institutionnel: ses pouvoirs, son rôle ne s'expliquent que lorsqu'on prend en compte leur environnement.

Notre démarche, pour être efficace, devra donc viser un niveau de généralité "intermédiaire" entre l'idée pure de Platon et l'idée pure devenue pratique, chère à Kant que seul chacun d'entre nous pourra définir une fois rentré à la maison.

Les ISC font partie d'un système institutionnel lui-même inséré dans une société dont la stabilité est la preuve d'une cohérence interne: on ne peut comprendre le rôle d'un élément sans faire référence à celui des autres. Et si je parle de la société, c'est que le même mot, la même expression n'ont pas le même sens d'une société à l'autre; cela vaut tout particulièrement pour la corruption et la bonne gestion. Le caractère répréhensible de l'enrichissement des détenteurs du pouvoir politique - à raison même de leurs fonctions - est, au regard de l'histoire, une notion fort récente. Et encore aujourd'hui, la définition de la bonne gestion dépend étroitement du point de vue où est placé celui qui parle.

Deuxième considération générale: appliquons cette démarche au concept de corruption. Il s'agit d'un concept aussi vieux que le monde: ce qui varie, ce sont ses formes, ses modalités dominantes et l'attitude politique à son égard, le mot "politique" étant entendu dans son sens le plus large. On doit, à cet égard, s'interroger sur les raisons qui peuvent amener des organisations internationales à en faire un de leurs thèmes de réflexion, voire d'intervention. Et comme toujours, on trouve des raisons au-dessus de tout soupçon et d'autres qui le sont moins:

- Historiquement, la progression de la gestion "démocratique" des sociétés. La sensibilité à la corruption est proportionnelle à l'intensité de la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. Je note d'ailleurs la concomitance de notre thème avec celui de l'introduction d'une certaine conditionnalité de l'aide à un certain "taux de démocratie", conditionnalité qui, comme toujours, est "unilatérale".
- Les bouleversements qui affectent les codes d'éthiques non laïcs dans les pays riches et plus généralement dans la sphère dite de la civilisation occidentale, judéo-chrétienne.
- La crise des finances publiques.
- L'internationalisation de la fraude, du trafic de drogues. La fraude au détriment des institutions européennes en est un bon exemple. Ici aussi, un certain relativisme doit nous inspirer: je pense aux très grands contrats et aux dépenses d'armement.

Il était nécessaire, je crois, de prendre un certain recul avant de nous plonger dans le "software et le hardware" des contrôleurs suprêmes en lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.

Bien que mes propos, faute de temps et de connaissances, soient très marqués par mon expérience - celle de la France - je me suis efforcé de tirer parti de l'information dont je disposais sur les expériences étrangères. Comme vous le savez, il existe en Europe plusieurs organismes qui rassemblent les institutions de contrôle et les occasions de confronter méthodes et organisations sont fréquentes. Et de ces échanges, j'ai retiré la conviction que sur beaucoup de points, le système français n'était pas exemplaire - je vous dirai d'ailleurs à ce propos que je me méfie de tout interlocuteur qui considère que son système est le meilleur. J'ai trouvé autour de moi des règles et des pratiques que j'aurais envie d'appliquer en France et, faute de pouvoir le faire chez moi, je le fais ici. La première partie de ce rapport sera donc consacrée à une typologie sommaire des ISC, en utilisant deux grilles permettant de classer les principaux "modèles" d'ISC.

Ayant ainsi entrouvert ma fenêtre, à quel raisonnement, à quelle thèse ai-je abouti?

- 1) Aujourd'hui, la réponse à la question que nous nous posons reste du domaine national. Une approche vraiment internationale de la lutte pour la bonne gestion et contre la corruption reste et restera marginale.

- 2) Si l'on considère donc chaque système national, la première contribution - et sans doute la plus importante - qu'une ISC peut apporter à la lutte contre la corruption consiste à bien faire son travail normal - à savoir être la clef de voûte du dispositif visant à assurer une gestion régulière et efficiente des finances publiques. Ce faisant, elle participe à une prévention efficace et indispensable à la lutte contre la corruption.
- 3) Et cette contribution de l'ISC à la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption est d'autant plus grande que l'ISC est plus efficace.

Nous devons donc nous interroger sur ce qui détermine l'efficacité d'une ISC: ce sera l'objet de la troisième partie du rapport introductif.

- 4) Il nous faudra, enfin, revenir à l'international. Les formes internationales de la corruption et de la mauvaise gestion, les préoccupations de meilleure gestion et d'économie qui se font jour au sein des institutions internationales, le développement des institutions supranationales, l'intérêt de la constitution d'un lobby, groupe de pression des contrôleurs face aux politiques - exposés à la tentation - et aux corrupteurs tout puissants, tous ces éléments militent pour le développement rapide d'un nouveau chapitre de la coopération internationale.

I. Essai sommaire de typologie

Le traitement correct de notre sujet suppose que l'on sache - à peu près - de quel genre d'ISC on parle. Le caractère externe et, a posteriori, de leurs interventions sont les deux qualités communes à toutes les ISC. Mais elles peuvent exercer d'autres tâches et, en tout état de cause, les formes et la mise en œuvre de leurs compétences sont très variables.

Pour limiter les inconvénients de la relativité inhérente au sujet traité, j'ai essayé de construire un cadre d'analyse des situations propres à chaque pays en les regroupant autour de quelques modèles de référence. Dans cette perspective, je vous suggère deux typologies:

- l'une classique fondée sur la place des ISC dans l'organisation des pouvoirs constitutionnels et les principales caractéristiques de leur statut: une approche "administrative";
- l'autre inspirée davantage par la science administrative fondée sur la demande de contrôle à laquelle elles prétendent répondre: une approche "esprit des lois".

A. L'organisation et la place au sein des institutions

On peut, à cet égard, classer les institutions en quatre familles:

- Les ISC de nature juridictionnelle: c'est le cas de la France et du Brésil¹.
- Les ISC gérées par un collège ou une personnalité situé à égale distance de l'exécutif et du législatif (Bundesrechnungshof allemand):
un président indépendant (Landesrechnungshof de Hesse):
un collège (Baden Württemberg).
- Les ISC, institution indépendante rapportant devant le Parlement (Canada, Québec).
- Les ISC, institution à l'intérieur du pouvoir exécutif (Suède, Finlande).

Cette typologie résulte de la réponse à la question: quelle est l'autorité directement destinataire ou bénéficiaire des résultats du contrôle? Quand la Cour des comptes française juge les

¹ On notera toutefois que son statut de juridiction n'empêche pas la Cour des comptes d'être rattachée administrativement et budgétairement au ministère des finances. C'est ce dernier qui, in fine, décide des moyens affectés aux juridictions financières.

comptes du comptable, elle travaille pour le Ministre des Finances et les gestionnaires! Quand elle envoie des notes du Parquet ou des référés aux Ministres, elle agit encore pour le Gouvernement! Quand elle fait rapport sur les conditions d'exécution d'une loi de finances, elle agit pour le Parlement. Le citoyen n'est pas son interlocuteur direct car les rapports publics ne reprennent qu'une partie des travaux de la Cour et leur publication est la dernière étape d'une procédure très longue d'échanges d'informations entre les contrôleurs et ses "clients directs", les gestionnaires.

Bien évidemment, aujourd'hui il n'existe pas de situation pure. Chaque ISC possède des éléments qui relèvent de plusieurs des catégories évoquées. Toutes, par exemple, ont la responsabilité de vérifier et de certifier en quelque sorte la bonne tenue des comptes des institutions placées sous leur contrôle. Les unes attestent, les autres jugent, toutes soustraient une partie de cette fonction (soit à des administrations, soit à des tiers privés).

Toutes doivent aussi vérifier la régularité des opérations qu'elles contrôlent. Cela représente toujours au moins 40 % du temps du "contrôleur".

Si toutes, enfin, tirent de ces contrôles comptables et de régularité la matière d'observations qu'elles adressent aux gestionnaires, toutes ne disposent pas de la faculté de porter tout ou partie de ces observations à la connaissance du Parlement et/ou de l'opinion publique.

Car toutes ne bénéficient pas de la faculté de conduire des travaux dans la seule perspective de conseiller le Gouvernement ou le Parlement; toutes non plus n'ont pas le pouvoir de donner des avis a priori (sur des plans ou des projets). Toutes enfin ne sont pas - comme l'"audit commission anglaise" - en présence de collectivités publiques auxquelles la loi impose de calculer régulièrement une liste d'indicateurs de performance destinés à améliorer la qualité de leur gestion.

B. L'approche par "l'esprit des lois"

Deux chercheurs¹, étudiant un échantillon de cinq ISC européennes, ont trouvé un critère qui fonde une partition en deux sous-ensembles: dans quelle mesure les ISC - à en juger par leurs discours publics - utilisent-elles, pour justifier leur action ou mesurer leur efficacité, les mêmes critères que ceux qu'elles emploient pour apprécier l'activité de leurs clients? La

¹ MM. Christopher Pollitt et Hilikka Summa. Papier du 10 août 1996. Intitulé : Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves élaboré dans le cadre d'un projet: Performance Audit Project. Les cas étudiés sont le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande, la France et l'Union européenne.

réponse à cette question permet de classer les ISC en deux groupes que les auteurs qualifient de "constitutionnalistes" et de "managériales". Les secondes font une place importante dans leur production publique à l'appréciation de leurs propres performances mesurées avec les mêmes outils que ceux appliqués aux contrôlés. Les premières, lorsqu'elles présentent leur défense et illustration, ne font guère appel à ces critères.

Les constitutionnalistes

Ce sont les ISC dont les fonctions et les prérogatives sont définies essentiellement en termes juridiques et statutaires, le plus souvent pour des raisons historiques; leur création, sous forme de juridictions spécialisées, est très antérieure à la mise en place d'institutions démocratiques (cas de la France) ou pour des raisons politiques: c'est le cas de la Cour des comptes européenne: son caractère "supranational" exigeait une définition juridique de ses missions et la mise au point d'un statut consacrant sa préséance. Dans cette famille, la bonne gestion est d'abord celle qui respecte le droit et, en particulier, le droit applicable à l'Etat et à la gestion des fonds publics. L'ISC est d'abord là pour "sécuriser" le prince, puis le Gouvernement et le Parlement. L'objectivation de son intervention se traduit par une approche juridictionnelle du contrôle et la mise en œuvre d'un droit de la responsabilité financière des pouvoirs publics. Ainsi s'expliquent en France la séparation stricte entre les ordonnateurs (gestionnaires) et les comptables, l'appréciation juridictionnelle de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ces derniers, la création enfin d'une Cour de discipline budgétaire qui "juge" les gestionnaires (les ordonnateurs par opposition aux comptables) ayant commis de graves irrégularités.

Les "constitutionnalistes" accordent peu de place dans leur message public au discours destiné à justifier leur existence ou la qualité de leurs interventions. De même s'expriment-ils peu sur l'efficacité, les conséquences de leurs investigations.

Les managériaux

L'ISC est une institution dont l'existence et les fonctions résultent de la préoccupation de conforter l'obligation "naturelle" des détenteurs du pouvoir politique de rendre compte dans le domaine économique et financier c'est-à-dire de "l'optimisation des ressources"¹. Son mandat

¹ Le Gouvernement, de par sa nature, est tenu de réaliser tout un éventail d'objectifs. L'un d'entre eux est l'optimisation des ressources et c'est celui que le mandat confié à mon bureau (celui du vérificateur général du Canada) exige que j'examine.

principal est de mesurer la performance de l'action publique. C'est le respect des trois fameux E dans le monde anglo-saxon (Efficacité, efficacité, économie, ou de la *Wirtschaftlichkeit* dans le monde germanique).

L'analyse historique conforte cette distinction binaire. La Cour des comptes française a d'abord été un auxiliaire technique du souverain: l'assurer que sa caisse était bien tenue, mais, en aucun cas, critiquer ses décisions. Dans un premier temps, l'avènement de la République n'a pas modifié les choses dans la mesure notamment où la gestion des affaires publiques a continué de relever d'un droit particulier tout à fait exorbitant du droit commun. A l'origine, le contrôle financier externe est donc entièrement déterminé par les prescriptions existantes qui sont essentiellement juridiques et procédurales. Son intervention ne doit pas perturber les relations entre les pouvoirs (notamment entre l'exécutif et le législatif).

Les managériaux ont, en général, une histoire plus courte. Ils ont été installés dans des sociétés où l'unité du droit était la règle¹, le bénéficiaire du contrôle est le contribuable (peut-être avant le citoyen, bénéficiaire directement ou indirectement de la dépense) et le modèle de gestion dominant - qui sert de modèle - est celui de l'entreprise². L'Angleterre, la Suède, la Finlande appartiennent à cette famille: leurs publications accordent une grande place à la présentation de leur efficacité et des efforts qu'ils déploient pour l'améliorer en déterminant le coût de leur intervention, en mesurant les économies (ou les produits supplémentaires) résultant de leurs constats, en exposant l'ampleur des mesures prises en aval de leur contrôle et de leurs avis.

Cette analyse est doublement intéressante. Elle recoupe des distinctions bien connues entre le monde latin et germanique dans lequel le droit et la référence à la règle écrite restent primordiaux et le monde anglo-saxon où la référence à des normes généralement admises inspirées du monde des affaires et l'appréciation "multi-critères" constituent le pain quotidien de l'auditeur (et non du "contrôleur"). Surtout elle met en valeur les deux pôles autour desquels est construite la notion de bonne gestion, la régularité d'un côté et la gestion économe, efficace des fonds publics de l'autre.

¹ Unité de droit signifie l'absence d'un droit administratif ou public distinct du droit "privé".

² On vérifie ce poids de l'histoire à propos des chambres régionales des comptes françaises. Créées récemment (1983), elles ont reçu des compétences - que n'avait pas la Cour des comptes - et qui s'inscrivent clairement dans la préoccupation du contrôle de gestion: à savoir le pouvoir d'intervenir pour empêcher ou redresser les situations financières déséquilibrées. Mais, sauf exception, elles n'exercent cette compétence que sur "saisine" du représentant local de l'Etat. Et celui-ci peut ne pas les saisir ou les saisir tardivement.

Si l'on retient ces critères de classement - ce qui peut susciter une discussion - on est immédiatement conduit à reconnaître le caractère multidimensionnel de la bonne gestion et donc la nécessité de la décomposer pour limiter le risque d'un discours abstrait.

II. Contrôle de gestion et lutte contre la corruption

Une rapide analyse comparative montre que la lutte contre la corruption ne fait apparemment jamais partie des compétences officiellement reconnues aux ISC. Cela signifierait-il que les manquements à la probité n'ont rien à voir, ni avec la régularité des opérations, ni avec le bon emploi des fonds publics? Evidemment non. En exerçant pleinement leur mission de gardiens de la discipline financière publique, les ISC contribuent à la lutte contre la corruption, mais de manière indirecte.

Quelles que soient la position constitutionnelle de l'ISC, la définition de ses compétences, dans tous les cas, son objet est de contribuer à une meilleure gestion publique. Si l'on cherche à améliorer cette contribution, il faut "décomposer" cette mission générale et essayer de repérer les facteurs qui semblent déterminer l'efficacité des ISC dans chacune des composantes.

A. La mission générale des ISC

Quelles en sont les composantes? Elles se présentent dans un ordre logique qui va de la bonne tenue des comptes à l'audit de performance.

Les diverses "étapes" du contrôle de gestion - en partant du plus traditionnel vers le plus complexe - ou autrement dit, du "rétro" à ce qui est à la mode "in": je distinguerai:

- Le contrôle des conditions de la tenue et reddition des comptes
- Le contrôle du respect des décisions de l'autorité budgétaire (Le Parlement) par les gestionnaires (Ministères et établissements publics)
- La vérification du caractère régulier des opérations du gestionnaire: en général, des réglementations particulières encadrent chaque catégorie de dépenses (personnel, marchés publics

- L'analyse des conditions de la gestion du point de vue "économique", l'approche value for money, l'audit de performance
- Le rôle de conseiller: la faculté de porter une appréciation sur les "projets" et pas seulement sur les réalisations, l'obligation de donner un avis sur les textes qui organisent la gestion financière publique, etc....¹

En français notamment, l'expression reddition des comptes ne vaut pas seulement pour les documents comptables. C'est un principe politique selon lequel les organismes et les agences, notamment ceux qui dépendent du Gouvernement, font l'objet d'un certain contrôle externe, ce qui les oblige à rendre compte de façon générale de leurs actions. Elle a notamment pour objet de limiter le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie au moyen de règles et de règlements stricts.

On est en présence d'un régime de reddition de comptes là où les dirigeants délèguent spontanément leurs pouvoirs, où les subalternes exercent leurs pouvoirs discrétionnaires avec confiance et où l'abus de pouvoir au lieu d'être camouflé, est puni comme il se doit en vertu d'une règle de droit qui transcende l'appartenance politique².

Venons en au sens restreint, technique: la reddition des comptes commence par la production de comptes retraçant les opérations de recettes et dépenses³, les conditions d'utilisation des moyens mis en œuvre par les services publics (notamment les moyens humains) et les actifs.

Toutes les ISC ont pour première mission de s'assurer que les comptes publics sont tenus et bien tenus. Les cadres comptables et l'organisation comptable varient selon les pays et les types d'organisme. La vérification de la qualité des comptes occupe toujours une place importante qui ne saurait être sous-estimée. Le système français porte un tel intérêt à la tenue des comptes publics qu'il a retiré cette fonction du domaine de responsabilité des gestionnaires. Le comptable public ne fait pas partie des services de l'institution dont il tient les comptes. C'est un agent dépendant du ministère des finances. Ce dispositif fait du comptable public le contrôleur de premier niveau. Il tient des comptes qui peuvent être rapprochés de ceux du gestionnaire et s'assure de la production à l'appui des opérations de dépenses et recettes des "pièces justificatives" dont la liste précise fait l'objet de textes

¹ On peut placer dans cette rubrique la participation des chambres régionales des comptes françaises au contrôle budgétaire.

² Citations extraites de l'ouvrage "Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée. Une vue d'ensemble". Ouvrage de la C.C.A.F. - F.C.V.I. canadienne 1996 - Canada. Ottawa.

³ Ce qui suppose la mise au point de plans et d'instructions comptables, la disponibilité d'agents comptables compétents.

réglementaires. En Allemagne des "Vorprüfungsstellen" placées dans les services dépensiers travaillent, en quelque sorte, pour le compte des ISC. Et lorsque les comptables sont des agents de l'institution, leur statut comporte le plus souvent quelques particularités (Conditions de nomination et de destitution).

L'expérience montre que ce premier niveau du contrôle reste un sujet de préoccupation. Ainsi les deux premiers rapports d'ensemble que la Cour des comptes a présentés au Parlement sur la sécurité sociale réclament, avec de nombreux exemples à l'appui, la nécessité d'apporter de la clarté dans les comptes, cette exigence devant s'appliquer en priorité à la production en vue de leur publication de données chiffrées incontestables au niveau d'agrégation retenu. La Cour réclame, en outre, une clarification des relations entre l'Etat et le régime de sécurité sociale. Son action a contribué à la conclusion d'une convention du 02 mai 1994 entre l'Etat et l'organisme chargé du recouvrement des cotisations sociales. Chacun sait que les manquements à la probité font rarement bon ménage avec une comptabilité irréprochable (complète, fiable, sincère ...).

On reste dans le domaine des chiffres avec le second aspect du contrôle: l'appréciation de la conformité entre les décisions financières (ou à incidence financière) des gestionnaires et de l'autorité budgétaire c'est-à-dire le Parlement. La très grande majorité des ISC ont la mission de rendre compte au Parlement de la manière dont le Gouvernement a exécuté le budget.

Ici non plus, il ne s'agit de saluer, pour mémoire, une tâche "historiquement importante", mais aujourd'hui un peu secondaire, car les bonnes habitudes seraient devenues une deuxième nature. J'illustrerai mon propos par l'exemple français. Parmi les remarques critiques formulées par la Cour des comptes de 1992 à 1996, je relève:

- Les règles d'utilisation et de comptabilisation des recettes de privatisation ont été modifiées chaque année.
- Des risques latents (à travers des garanties) ne sont pas retracés dans les comptes de l'Etat¹.
- Les mauvaises conditions de préparation (Les hypothèses retenues n'étaient pas crédibles) et d'exécution de la loi de finances.

¹ Cette remarque a eu un effet positif: depuis 1995, un annexe au budget donne la liste des opérations de crédit ou des opérations financières qui bénéficient de la garantie de l'Etat. Mais la Cour a noté que beaucoup d'engagements directs ou indirects pris en 1995 et 1996 ne sont toujours pas retracés dans les comptes publics.

- A propos de régulation c'est-à-dire des décisions prises en cours d'exercice par le seul Gouvernement et visant à bloquer des autorisations budgétaires, la Cour conclut son analyse en soulignant que "la maîtrise de son budget échappe de plus en plus au ministre qui en a la charge et les prérogatives du Parlement sont battues en brèche, notamment par l'effacement total ou partiel des mesures de la loi de finances initiale".
- Le contrôle de la "gestion" proprement dit commence par l'examen de la "régularité" des opérations réalisées par le gestionnaire (Ordnungsmäßigkeit) ou, en tout cas, le relevé des irrégularités repérées dans la conduite des opérations faisant l'objet du contrôle. La commande publique (les marchés et les achats) constitue, à cet égard, un des principaux domaines à risques.

Un des sous-produits de ce contrôle de l'irrégularité - sous-produit qui s'inscrit parfaitement dans notre propos - est la transmission par l'ISC à l'autorité réglementaire des critiques que justifie, selon elle, l'état de la réglementation et, le cas échéant, des aménagements souhaitables. Cela vaut notamment lorsque les règles qui s'imposent à une catégorie de collectivité sont définies par un autre centre de décision (L'Etat, par exemple en France, pour ce qui concerne les collectivités locales).

- On en arrive enfin au contrôle de la gestion, à la "vérification intégrée" comme certains le définissent. La vérification financière et la vérification de conformité étant des processus bien établis, l'expression "vérification intégrée" désigne une approche plus complexe qui vise à apprécier une performance générale: dans quelle mesure la gestion des ressources publiques a-t-elle été efficiente, économique, efficace¹?

Avec l'extension du secteur public, puis la crise de son financement, cette fonction a pris une importance croissante. Dans une approche très pragmatique, elle se traduit par l'examen d'ensemble d'un service, d'une institution, d'un programme, par l'examen des actions de même nature conduite par des entités différentes. Pour rendre compte de ce premier niveau du contrôle de gestion en France, on parle du contrôle du service fait: la

¹ La vérification intégrée est basée sur deux principes de gestion:

- Que les affaires publiques soient gérées de façon à permettre la meilleure utilisation des deniers publics. Les personnes responsables de l'utilisation des fonds doivent s'assurer que des services publics, économiques, efficaces et efficaces résultent de leurs décisions.
- Que les personnes qui administrent les affaires publiques sont comptables d'une gestion prudente et efficiente des ressources qui leur sont confiées.

Par exemple, les textes qui régissent la Cour des Comptes de Hessen indiquent que "la Cour apprécie en particulier si "(prüft insbesondere darauf ob)

- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird"
- les tâches auraient pu être accomplies plus efficacement avec moins de personnel ou de moyens de fonctionnement ou en procédant autrement".

qualification du rapprochement entre la dépense et sa contrepartie. En fonction de la demande adressée aux contrôleurs, elle peut faire appel à des techniques plus sophistiquées: analyse coûts-avantages, analyse de système; les contrôles relevant de cette approche peuvent se limiter à l'énoncé des avantages et inconvénients, des points forts et des faiblesses, mais ils peuvent aussi déboucher sur des recommandations, sur l'évaluation d'économies possibles, etc Le degré le plus avancé est atteint lorsque les ISC ont la faculté ou l'obligation d'apprécier avant leur mise en œuvre l'impact financier et/ou économique de projets et de programmes ou doivent donner leur avis sur les projets de textes réglementaires relatifs à la gestion publique, financière notamment.¹

S'agissant de la France, on peut apprécier la place croissante de cette approche en analysant l'évolution des productions publiques de la Cour: le rapport public autrefois unique n'est plus aujourd'hui qu'un rapport parmi d'autres. Certains sont annuels consacrés, par exemple, à l'exécution des lois de finances et à la sécurité sociale. Mais surtout le recours à des rapports particuliers est devenu une pratique courante (Thermalisme - Décentralisation et enseignement du second degré - Décentralisation et action sociale - Les aides des collectivités territoriales aux entreprises - La politique du logement social - Le service public d'eau et d'assainissement, etc....). Il est évident que l'analyse d'un domaine particulier comprend inévitablement une appréciation de l'activité des opérateurs concernés, l'évaluation des programmes qu'ils gèrent et la formulation de constats assortis de recommandations pour l'avenir.

- ° L'obligation, pour l'ISC française, de statuer sur tous les comptes déposés par les comptables publics - ce qui entraîne, en fait, le jumelage des vérifications financières (attestation des comptes) et des vérifications de conformité (régularité) - l'oblige à consacrer une part importante de ses moyens aux contrôles comptables, juridiques au détriment de l'appréciation de la gestion. Une approche exclusivement fondée sur l'examen de la gestion, sur l'appréciation des performances suppose une organisation des contrôles qui ne soit pas contrainte par l'attestation des comptes. Celle-ci privilégie l'approche analytique et par personne morale au détriment de l'étude par fonction, par nature de la dépense, par grande politique (par secteur).
- ° In fine, les priorités d'une ISC s'expliquent, pour une grande part, par la nature et l'intensité de la demande de contrôle qui s'adresse à elle, étant entendu que les règles du jeu institutionnelles déterminent, le plus souvent avec précision, qui peut exprimer une telle demande et que, sauf exception, le contribuable a des droits très limités,

¹ Les ISC de Suisse, de Nouvelle-Zélande et du Brésil participent à la production réglementaire concernant la gestion financière publique.

même si beaucoup, y compris parmi les institutions de contrôle, prétendent parler en son nom. Une analyse rapide des situations laisse penser que la demande de contrôle et notamment de contrôle de gestion dépend étroitement du degré d'autonomie des pouvoirs exécutif et législatif l'un par rapport à l'autre. La demande de contrôle est plutôt faible quand les divers pouvoirs soit sont cumulés par les mêmes personnes ou lorsqu'ils ont un intérêt politique à limiter leurs conflits potentiels. La demande est d'autant plus forte que le consensus des forces politiques et sociales sur l'essentiel des règles du jeu est grand et que la séparation des pouvoirs est nette.

B. Le rôle subsidiaire des ISC dans la lutte contre la corruption

Fondées sur l'obligation de rendre compte, les institutions de contrôle ne pourraient plus exercer leur tâche dans un climat satisfaisant - elles deviendraient même inefficaces, contreproductives - si leur action était fondée sur le soupçon généralisé à l'égard des gestionnaires, soupçon de mauvaise gestion non seulement, mais plus destructeur encore, le soupçon de manquement à la probité. Cette déviation serait d'autant plus dommageable que la "bonne gestion" régulière et soucieuse du bon emploi des fonds publics crée en quelque sorte les conditions les moins favorables au passage à l'acte de ceux qui seraient prêts à céder à la tentation.

Les ISC peuvent donc très efficacement contribuer à réduire et combattre le mal par la prévention, la détection et, le cas échéant, la répression.

La prévention

A. La détection des failles dans l'organisation des services ou la délimitation de zones à risques

- Marchés publics de l'Etat et des collectivités territoriales
- Les délégations de services publics
- Les domaines dans lesquels le lobbying est très actif
- Les associations subventionnées par les collectivités territoriales
- L'urbanisme immobilier, y compris le logement social et commercial
- Les dépenses d'information, de relations publiques
- Le sport

- Les dépenses de soutien aux marchés agricoles (pour l'Union européenne) etc.

Le contrôle systématique permet d'apprécier indirectement l'existence et les conditions de mise en œuvre des contrôles a priori ou concomitants qui ne relèvent pas des ISC. Au contraire, le contrôle trop orienté vers l'audit de performance est assez indifférent aux irrégularités, indices éventuels de comportements répréhensibles.

B. La mise en évidence des faiblesses de l'état de droit et des défauts d'organisation, les lacunes ou faiblesses de la réglementation et de l'organisation qui peuvent favoriser la mauvaise gestion et donc faciliter la fraude, la corruption:

- Les défauts dans la reddition des comptes et d'abord dans le recensement et l'enregistrement des opérations budgétaires et comptables
- L'insuffisance de contrôle et d'audit interne
- L'excès de réglementation qui peut, soit engendrer des contradictions, soit diluer les responsabilités
- La concentration excessive du pouvoir au niveau de certains postes.

C. La publicité - ou la diffusion même restreinte - des résultats des contrôles

La détection

Elle est favorisée par les dispositifs qui imposent un contrôle systématique et périodique¹. La détection peut avoir lieu dans le cadre tant du contrôle de régularité que de l'examen de la gestion, mais elle rencontre des limites.

● **Contrôle de régularité et de conformité.**

Toutes les règles qui visent à assurer la sécurité des opérations ont une vertu moralisatrice. On pense notamment:

- à la séparation ordonnateurs-comptables et à son prolongement, la gestion de fait
- aux règles relatives à la commande publique
- aux règles relatives au statut, à la rémunération des agents publics.

¹ La création des chambres régionales des comptes en France a permis un contrôle plus fréquent et plus intensif des collectivités et établissements publics locaux. Elle a donc eu un effet de révélation.

● Examen de la gestion

Dans le cadre de l'examen de la gestion, on peut citer le contrôle du service fait (La contrepartie quantitative et qualitative de la dépense), la vérification du caractère exhaustif de la recette, la protection du patrimoine; la détection des détournements de procédures, des abus de fonction, etc

Mais cette capacité de détection bute sur certaines limites:

- Les délais de l'examen: le contrôle peut intervenir plusieurs années après les faits
- La fréquence trop faible des contrôles
- Les pouvoirs d'investigation: déjà relativement étendus, ils sont cependant confinés à ce qui affecte directement les comptes publics. Il serait intéressant de connaître, à l'occasion du séminaire, l'étendue du droit de suite ou du droit de s'informer dont disposent les ISC auprès des tiers (Pour la France, on peut questionner les cocontractants, les banquiers, demander aux délégataires de service public le compte des opérations réalisées avec chaque délégant ...).

La répression

Exceptionnellement, les ISC peuvent participer à la répression de la corruption.

La règle est que les ISC doivent - ou peuvent - transmettre aux autorités judiciaires compétentes les constatations qui leur paraissent de nature à entraîner la mise en jeu de la responsabilité pénale de leurs auteurs¹.

Elles peuvent aussi - lorsqu'elles existent - s'adresser à des institutions spécialisées. Ainsi, en France, le service central de protection contre la corruption (S.C.P.C.) ou la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics.

L'exception est l'exercice d'un pouvoir propre de répression. En France, il prend deux formes:

¹ Le nombre de transmissions a régulièrement cru en France au cours des années récentes: il atteint près de 70 cas par an.

- L'une directe qui concerne les gestionnaires, à l'exception des élus: la saisine d'une juridiction spécialisée, la Cour de discipline budgétaire et financière, qui peut les condamner à l'amende.
- L'autre, indirecte par la procédure de déclaration de gestion de fait pour extraction irrégulière de fonds publics, mandats fictifs, utilisation de structures écrans non justifiées Elle présente plusieurs avantages:
 - La prescription est trentenaire (au lieu de trois ans pour l'action pénale).
 - Elle permet une réparation plus large.
 - L'amende peut atteindre le montant des fonds maniés.

Il serait particulièrement intéressant de comparer le droit et la pratique en vigueur dans les divers pays.

L'intérêt d'une responsabilité financière distincte

On ne peut clore cette présentation du rôle des ISC sans évoquer les risques - liés notamment à la polarisation des opinions publiques sur des affaires de corruption, polarisation qui s'inscrit dans un contexte de judiciarisation croissante des gestions publiques¹ - d'une attitude consistant à faire un tout indifférencié des diverses responsabilités engagées par les gestionnaires publics. Cet amalgame, loin de renforcer le rôle et l'efficacité des ISC, peut compliquer leur intervention et affaiblir leur influence.

La conséquence normale du contrôle est la sanction positive ou négative qui découle de l'appréciation des conditions dans lesquelles la mission a été remplie. Or, il est intéressant de noter que, sauf exception, les ISC n'ont pas de pouvoir propre de sanction²: elles font connaître leurs constatations à l'autorité qualifiée pour sanctionner, y compris les citoyens contribuables informés grâce aux informations qu'elles peuvent rendre publiques sur les résultats de leurs contrôles et pour en rester au niveau national.

- Dans un régime démocratique, la sanction intervient de deux manières: par l'élection et/ou par l'intervention du Parlement devant lequel le Gouvernement est responsable. C'est la mise en œuvre de la responsabilité politique. D'où l'importance qu'on verra plus

¹ On fait ici référence au mouvement qui conduit les citoyens individuellement ou en groupe à refuser les conséquences négatives - c'est-à-dire les risques - d'un processus de décision. On veut non seulement être couvert contre ces risques, mais surtout on réclame la détermination et la condamnation d'un coupable.

² Comme toujours, il y a des exceptions: la Cour brésilienne peut annuler des décisions prises par les Ministres, y compris, par exemple, une privatisation.

loin des modalités d'intervention du Parlement dans l'examen des résultats du contrôle. Les ISC managériales invoquent, de leur côté, les intérêts du contribuable. La technique du rapport public vise à informer le citoyen et les corps intermédiaires.

- A l'autre extrémité du spectre se trouve la responsabilité pénale. A cet égard, les obligations du gestionnaire public sont appréciées avec une sévérité particulière. Sa qualité vaut circonstance aggravante. Comme on l'a vu, l'ISC ne joue, en la matière, qu'un rôle auxiliaire de prévention et d'information.

Mais l'espace entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale est immense. Il recouvre l'essentiel des irrégularités et des faiblesses de gestion; la sanction électorale ne concerne que l'élu surtout dans les pays à forte tradition administrative. Théoriquement, la sanction intervient par la voie hiérarchique. C'est effectivement la voie la plus fréquente: on change les hommes, on modifie les projets, on réforme les textes.

Malheureusement cette sanction hiérarchique n'est pas automatique. On constate souvent la persistance des fautes vénielles. Par ailleurs, l'irrégularité ou l'erreur peut être le fait du gestionnaire délégataire d'un élu. Il a pu, notamment, outrepasser la délégation qui, évidemment, ne l'autorise jamais à commettre, de son propre chef, des irrégularités.

Mais cette approche traditionnelle est mise en cause par l'évolution des mentalités. Les individus et les groupes ont de plus en plus tendance à exiger des services publics une obligation de résultat ou un dédommagement lorsque l'action des agents publics porte atteinte à leurs intérêts matériels et moraux non seulement acquis, mais aussi potentiels, éventuels. Il en résulte une extension du droit de la responsabilité, y compris pénale car les plaidants ont vite compris que leurs requêtes seront d'autant mieux reçues qu'il sera prouvé qu'il n'y a pas eu seulement défaillance, mais faute. Et dans un contexte marqué par la lutte contre la corruption, on assiste logiquement à une pénalisation des peines et à la multiplication des mises en cause des agents publics. Le processus aboutit à une confusion entre, d'un côté, la faute ou l'erreur de gestion qui, selon son degré de gravité, entraîne la mise en cause soit de la seule administration, soit aussi celle de l'agent en cause et, de l'autre, le manquement à la probité. Cette évolution n'est pas satisfaisante car le fonctionnement d'une société même complexe doit laisser à l'acteur public un pouvoir d'appréciation et le protéger à raison du risque normal associé à l'exercice d'un pouvoir légitime. Cela n'est plus le cas lorsqu'il y a une disproportion manifeste entre l'erreur ou même la faute commise et la sanction encourue, sanction qui n'est pas seulement la peine prononcée mais aussi s'agissant du droit de la responsabilité le préjudice moral résultant de toute mise en cause publique de la qualité professionnelle et plus encore de la probité.

C'est pourquoi, on peut légitimement se demander s'il ne convient pas de prévoir des dispositifs spécifiques de mise en cause du gestionnaire délégataire. Deux procédures existent en France:

- la déclaration de gestion de fait qui vise à soumettre aux mêmes obligations que le comptable "officiel" (patent) le gestionnaire qui a irrégulièrement réalisé des opérations qui sont réservées au comptable patent;
- la saisine de la commission de discipline budgétaire et financière (C.D.B.F.).

J'évoque ces procédures parce qu'elles constituent une réponse - imparfaite certes, mais ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans les détails - à la question de savoir s'il ne convient pas d'instaurer un mécanisme de sanction intermédiaire entre le recours à l'électeur et la condamnation pénale. Toute irrégularité n'est pas un délit, mais toute irrégularité appelle une sanction et il convient de réserver la notion de délit aux irrégularités qui relèvent de la corruption sous ses diverses formes.

L'efficacité suppose, en effet, un rapport juste entre l'erreur et la faute, d'un côté, la sanction, de l'autre. Plusieurs pays semblent avoir tranché une question encore en débat en France: la mise en œuvre d'une responsabilité financière propre des gestionnaires, y compris des ministres, indépendante de la mise en cause pénale.

III. L'efficacité des ISC

Qu'il s'agisse d'assurer la régularité des opérations financières, de contribuer à une meilleure gestion et, ce faisant, de participer à la lutte contre les manquements à la probité, la question cruciale est celle de l'efficacité. Qu'est-ce qu'une ISC efficace? A quels critères le reconnaître? Bien évidemment, la réponse dépend du point de vue où l'on se place. Mais entre professionnels du contrôle, il serait inconvenant de "noyer le poisson" dans des considérations "sociologico-politiques". Notre expérience nous a appris qu'il existe des manières plus ou moins efficaces d'accomplir nos missions et que les performances en la matière dépendent à la fois de facteurs internes aux ISC et des caractéristiques de leur environnement.

A. Les facteurs externes:

ceux qui, pour l'essentiel, ne dépendent pas de l'ISC elle-même. Je distinguerai les prérogatives c'est-à-dire les pouvoirs donnés à l'ISC par la Constitution, la loi, la coutume et les éléments du contexte c'est-à-dire les pratiques et les attitudes des partenaires des ISC.

Les prérogatives de l'ISC

Elles peuvent être appréciées par la réponse qui est donnée à trois questions: l'institution a-t-elle les moyens de voir, de dire, d'obliger les destinataires de ses messages à réagir?

A cet égard, l'indépendance de l'institution et de ses membres constitue une condition préalable. A en juger par la littérature, toutes les ISC considèrent cette indépendance comme acquise même si les modalités de sa garantie sont très différentes. Cela touche:

- au statut même de l'ISC. On a déjà noté que souvent sa fonction et ses grands principes de fonctionnement relèvent de la constitution. Le traité de Maastricht a fait de la Cour européenne une des cinq institutions du traité, en principe, indépendantes les unes vis-à-vis des autres. Souvent l'institution possède les attributs du pouvoir judiciaire, au moins pour ce qui concerne le statut de ses membres
- aux conditions de désignation du chef de l'ISC ou du collège qui la dirige (à vie, pour douze ans, avec, selon les cas, une décision du Parlement à la majorité qualifiée) les protègent contre d'éventuelles pressions du pouvoir.

L'unanimité qui règne sur ce sujet mériterait un examen approfondi. Une appréciation correcte de cette "indépendance" ne peut être faite tant que l'on n'a pas identifié les situations dans lesquelles cette indépendance a été mise en cause ou menacée - ou sauvegardée, au prix d'une autocensure. Et l'indépendance a ses contreparties: par exemple, les règles d'incompatibilité qui limitent assez strictement le champ de la mobilité professionnelle du contrôleur.

C'est dire que l'indépendance tient aussi au statut juridique, administratif, économique du "contrôleur".

Les moyens de voir

L'efficacité dépend:

- Des compétences. Certaines interventions sont subordonnées à la saisine par une autorité tierce disposant ou non d'un pouvoir discrétionnaire.

Au cours des années récentes, le champ a eu tendance à s'étendre: ainsi en France, les organismes faisant appel à la générosité publique. Des débats ont eu lieu en Allemagne à propos des caisses locales d'assurance maladie et de la Deutsche Bahn (et des sociétés qui lui ont succédé).

- La liberté dans l'élaboration du programme

En Allemagne, le pouvoir discrétionnaire du Bundesrechnungshof est inscrit dans la loi. En France, la Cour établit librement son programme, mais l'obligation de juger tous les comptes tenus par les comptables publics représente une contrainte non négligeable (Ces jugements sont nécessaires pour que les comptables soient déclarés quittes de leur gestion).

- L'ampleur des pouvoirs d'investigation

En général, les contrôleurs ont tout pouvoir pour consulter les documents et les agents de l'organisme contrôlé. Ils disposent aussi de moyens de coercition vis-à-vis de ceux qui feraient obstacle à leurs demandes. Mais il existe des "espaces" d'investigation plus délicats:

- Les institutions de contrôle ont-elles les mêmes prérogatives que l'administration fiscale?
 - Les institutions de contrôle ont-elles un pouvoir général d'investigation et de communication vis-à-vis des diverses administrations publiques qui ont pu avoir à faire avec les "contrôlés"?
 - Peuvent-elles - ce qui est le cas en France - contrôler, si elles le souhaitent, les organismes dépendant des institutions dotées de comptes publics (associations et sociétés satellites)?
 - Quels sont leurs rapports avec le pouvoir judiciaire, les polices? Elles ont, le plus souvent, le pouvoir d'obtenir un document identifié, mais n'ont pas un pouvoir de perquisition.
 - Quelle est l'étendue de leur droit de suite: aller chercher chez des tiers des informations relatives aux relations qu'ils ont eu ou pu avoir avec le contrôlé? En France, une loi récente a donné aux juges financiers un droit d'accès partiel aux comptes des concessionnaires de service public (Eau et assainissement, par exemple).
- La quantité et la qualité des moyens que les ISC peuvent mobiliser. Cela concerne:
- Les dotations budgétaires.
En France, les moyens affectés aux juridictions financières sont inclus dans le budget du ministère de l'économie et des finances et dans les mêmes conditions que les autres services c'est-à-dire que les crédits doivent être justifiés (ce qui veut dire négociés) à un degré de détail très fin.

Dans d'autres pays, les moyens de l'ISC font l'objet d'un budget autonome qui bénéficie d'une procédure exorbitante.
 - Les moyens en personnel.
Dans beaucoup de pays, le véritable employeur est le président de l'ISC. Dans d'autres, il a tout pouvoir pour embaucher, mais les agents deviennent alors des fonctionnaires. En France, le recrutement obéit à des textes légaux et réglementaires qui laissent peu de liberté aux autorités des juridictions et entraînent, in fine, une grande homogénéité de profil des contrôleurs.

- Des capacités d'expertise.

Les institutions de contrôle disposent-elles des moyens que requiert la maîtrise intellectuelle et technique des domaines à contrôler:

- * les programmes informatiques
- * Les services médicaux
- * Les travaux publics et le bâtiment
- * Les matériels militaires
- * L'environnement, etc?

Il s'agit d'une question cruciale. Il existe au moins deux réponses:

- * la présence, au sein des organismes de contrôle, d'experts qualifiés;
- * la capacité de ces organismes de commander des expertises à des tiers.

Des exposés sur la manière concrète de procéder en ce domaine apprendraient beaucoup sur la réalité de l'efficacité des contrôleurs.

On notera avec intérêt que, dans plusieurs pays, les textes obligent les institutions chargées des contrôles a posteriori de recourir aux services d'experts privés (comptables, experts). Peut-on considérer qu'une telle pratique limite en quelque sorte l'indépendance, notamment intellectuelle de l'institution?

Les moyens de bien dire

Sous cette rubrique, on rangera les dispositifs qui règlent les modalités d'élaboration et d'exploitation des messages résultant de l'activité de contrôle.

Les modalités d'exercice de l'instruction et de la préparation des conclusions

Le contrôleur a-t-il la maîtrise de la conduite de son travail? Si la contradiction est à l'évidence une des conditions de la pertinence du constat tout en assurant le respect des droits des contrôlés, un formalisme trop inspiré de la procédure judiciaire peut aboutir à ralentir à l'excès le contrôle et surtout obscurcir le message qui en découle.

Ce risque conduit certains à privilégier le constat sur les recommandations et l'expression d'un écart à la norme sur le jugement et la sanction.

Le mode d'élaboration et d'expression des décisions

Quelle influence peut avoir sur l'efficacité, le choix entre:

- la procédure administrative classique: c'est la personne (ou l'équipe) qui a contrôlé qui s'exprime, le cas échéant à travers le chef de l'organisme
- ou la procédure collective: l'opinion du contrôleur est toujours le résultat d'une délibération collégiale? voire d'une juridiction?

Les destinataires des messages. Leur degré de publicité.

Sous quelle forme s'exprime l'opinion du contrôlé? A qui sont adressés les messages? Quel est le degré de publicité de ces messages?

Un aspect particulier de la question mérite attention: la nature des relations entre le contrôleur et les institutions judiciaires, notamment celles en charge de la répression des délits. Existe-t-il une obligation réciproque d'information? Quelle forme prennent ces échanges?

Les pouvoirs de susciter une réaction à son message

Quels sont les prérogatives, les pouvoirs de l'institution d'obtenir des "réactions" à ses messages?

Cette réaction peut être:

- l'obligation (ou la faculté) de s'exprimer.

C'est le droit de réponse écrit des organes contrôlés dans le rapport public à la française.

– l'obligation de produire des justifications à la requête du contrôleur.

Elle existe en France vis-à-vis du comptable de droit et de fait. Sous peine d'amende, le comptable doit répondre aux questions, demandes de justification que le contrôleur lui adresse, appelées "injonctions".

– l'obligation de faire.

- L'institution de contrôle dispose-t-elle d'un pouvoir d'injonction?
- Dans le domaine financier tout d'abord: l'instance de contrôle peut-elle ordonner le remboursement des sommes indûment versées ou le paiement des recettes omises? On rappelle qu'en France un tel pouvoir existe vis-à-vis du comptable même si divers aménagements atténuent les conséquences sur sa fortune personnelle.

S'agissant des suites administratives et politiques, il convient de distinguer la capacité de parler et de proposer:

– vis-à-vis des administrations: le contrôleur propose-t-il la modification des règles du jeu qui lui paraissent défectueuses, inadaptées (Cf. les Notes du Parquet de la Cour des comptes aux Ministres).

– vis-à-vis des politiques: quelle est la nature des relations entre le contrôleur et les instances délibérantes des institutions contrôlées: le Parlement régional, le conseil régional, général, municipal, les rapports avec l'exécutif (le Gouvernement, le maire, le ministre, etc ...). On peut relever deux situations opposées:

- Après contradiction, le contrôleur fait connaître ses conclusions définitives comportant ou non des propositions, le tout n'engageant que lui.
- Les conclusions et les recommandations qui en découlent font l'objet d'une discussion entre le contrôleur et le contrôlé soit directe, soit par l'intermédiaire d'une commission parlementaire (En Allemagne). Les recommandations sont à la base de décisions, spontanées des "contrôlés" ou imposées par une instance parlementaire.

Plus généralement, existe-t-il un suivi et un affichage des résultats apparents du contrôle? Dans le rapport annuel d'une ISC, je note: "en optimisation des ressources, 75 % de nos recommandations ont eu des suites positives et contribué à l'amélioration de la gestion".

A-t-on recours à la technique du "rendez-vous" ou du compte rendu périodique?

Quelle place est faite à l'efficacité par influence (notamment par la publication)? En France, les observations définitives que les Chambres font sur la gestion des collectivités territoriales deviennent rapidement publiques.

Les réponses aux questions de cette rubrique varient, bien évidemment, selon que le contrôle porte sur la légalité, la régularité, l'efficacité, l'efficience.

Ce pouvoir de réforme atteint sa plus grande efficacité lorsque l'ISC participe, ès qualité, à l'élaboration de certaines décisions. Cela peut valoir pour la préparation du budget (en Allemagne), pour l'élaboration des règlements relatifs à la gestion financière (comptabilité publique - Procédures d'exécution des recettes et dépenses, etc... Nouvelle-Zélande), pour l'appréciation de projets et de programmes (Cas du B.R.H. de Hesse, par exemple).

Ces pouvoirs quasi-réglementaires lorsqu'ils sont attribués à une ISC rendent compte d'un fort consensus sur l'utilité du contrôle externe. L'efficacité d'une ISC est, en effet, accrue si son environnement est favorable à son intervention, intéressé par ses constats et ses recommandations.

Un environnement plus ou moins favorable au contrôle

Deux éléments me paraissent déterminants à cet égard:

- L'organisation des pouvoirs politiques
- Le développement des techniques de contrôle interne.

La "demande" adressée à l'ISC est d'autant plus forte que l'organisation des pouvoirs politiques est fondée sur la stricte séparation

- l'indépendance réciproque, des institutions, en particulier du Parlement (le législatif) et du Gouvernement (l'exécutif). Quelques ISC sont rattachées au Parlement. La plupart travaillent - selon les textes qui les régissent - à la fois pour le Parlement et le Gouvernement. Si l'exécutif détient une prépondérance de fait sur le législatif par des moyens techniques - telle que la fixation de l'ordre du jour - ou politiques, l'existence d'un parti majoritaire soucieux de défendre le Gouvernement, alors la position de l'ISC est inconfortable: le Parlement n'est pas

très désireux de recenser toutes les faiblesses gouvernementales et le Gouvernement ne souhaite pas qu'un tiers - bien informé - développe la capacité critique du Parlement. De même, les régimes politiques dans lesquels le cumul des mandats est la règle ne sont pas très propices au contrôle: le nombre de ses interlocuteurs diminue.

La fonction publique

A la limite du politique et de l'administratif, le statut juridique et économique de la fonction publique est un élément fondamental de son environnement qui influe sur l'efficacité du contrôleur. Les cas ne semblent pas rares dans lesquels l'institution de contrôle est la seule à défendre une déontologie et une culture de régularité et de bonne gestion.

Le contrôleur travaille dans des conditions plus favorables si "ses clients" sont équipés de dispositifs efficaces de contrôle interne et d'évaluation.

La séparation - en vigueur en France - de l'ordonnateur et du comptable fait, de ce dernier, un véritable contrôleur interne. Les Vorprüfungsstellen allemandes jouent, sans doute, un rôle analogue.

Bien évidemment, l'excès de contrôle a priori, une trop grande spécialisation des tâches entre plusieurs autorités peuvent aussi encourager la fraude et la corruption. La concentration et la dilution des pouvoirs sont également critiquables. C'est pourquoi certains préconisent plutôt la rédaction et la mise à jour de manuels de procédure et de descriptions de postes claires et réalistes. Il en résulte une meilleure définition des responsabilités qui peut légitimer une réduction des chaînes administratives.

L'existence d'indicateurs de performance que les gestionnaires doivent afficher et qui forment, en quelque sorte, les bases d'un premier contrôle (cf les indicateurs de performance imposés aux collectivités locales anglaises).

Le degré supérieur du contrôle interne et du compte rendu est celui de la "déclaration de l'autorité gestionnaire": celle-ci affiche ses objectifs et ses programmes et rend compte régulièrement des résultats obtenus en justifiant les écarts constatés.

C'est la technique, encouragée par certaines ISC, de la "déclaration de la direction" de l'organisme sous contrôle: il lui incombe d'afficher les objectifs qu'il poursuit et de justifier de la manière dont il met en œuvre, pour les atteindre, les moyens dont il dispose, de présenter

les résultats effectivement obtenus¹. En Angleterre, les collectivités territoriales doivent publier chaque année la valeur les concernant d'un certain nombre d'indicateurs de gestion. Leur analyse permet à l'organisme chargé du contrôle de déterminer les zones sensibles, celles qui ont les moins bonnes performances. D'autres ont choisi la méthode inverse: après avoir expliqué les performances des meilleurs, ils repèrent plus facilement les faiblesses des autres et font pression pour les amener à prendre les mesures nécessaires de redressement.

L'ISC n'a plus alors qu'à vérifier le sérieux de l'exercice et à en sanctionner les résultats. Toujours pleins d'humour, les auteurs de l'étude cités plus haut estiment que la généralisation de ce stade ultime du contrôle interne entraîne avec elle le dépérissement des ISC, surtout si elles s'appliquent à elles-mêmes l'audit de performance!

B. Les facteurs internes

Les conditions de l'efficacité interne

L'organe de contrôle fonctionne-t-il efficacement? Fait-il le meilleur usage possible des prérogatives dont il dispose?

Médecin connais-toi toi même! Comment parler de l'efficacité du contrôle externe sans apprécier l'efficacité du contrôleur lui-même? Car qui peut contrôler le contrôleur sinon lui-même?

Aucun jugement ne peut être porté sur l'activité du contrôleur s'il n'en existe pas un suivi organisé.

Et même si ce suivi existe, le recueil systématique et rationnel d'informations sur l'activité du contrôleur ne peut fonder une appréciation d'efficacité que si les critères de cette dernière ont été définis au préalable.

- Comment les ISC rendent-elles compte de leur activité?
- Comment conduisent-elles leurs opérations de contrôle?

La réponse à ces deux interrogations devrait nous éclairer.

¹ Etat du Canada. Province du Québec

Le compte rendu, par les ISC, de leur activité

On peut reprendre de ce point de vue la distinction présentée plus haut entre les ISC constitutionnalistes et les managériales.

- Les unes rendent compte de ce qu'elles ont fait, des conditions d'affectation des moyens dont elles ont disposé. Elles produisent des statistiques par type d'intervention. Elles insistent peu, dans leur compte rendu, sur les résultats que leurs interventions ont permis d'obtenir.
- Les autres, au contraire, s'efforcent de démontrer qu'elles s'appliquent à elles-mêmes les critères de performance qu'elles utilisent pour juger leurs clients. Les indicateurs qu'elles mettent en avant, illustrent soit aux gains (moindres dépenses, recettes supplémentaires) que leur action ont entraînés, soit aux progrès qu'elles enregistrent dans le rapport entre le coût et les résultats de leurs interventions.

Quelle que soit leur couleur dominante, les ISC suivent d'assez près le sort réservé à leurs recommandations ou aux décisions prises au vu de ces recommandations. On ne s'étonnera pas que les meilleurs scores soient affichés par les ISC dont les produits font l'objet d'une discussion au sein du Parlement, discussion qui débouche sur l'expression du sort réservé aux recommandations formulées par les contrôleurs le plus souvent après discussion avec les contrôlés (Dans le rapport 1994-1995 du Bundesrechnungshof allemand, on trouve 109 recommandations de ce type sans compter la reprise de recommandations formulées les années antérieures).

La conduite des activités de contrôle est-elle fondée explicitement sur des critères d'efficacité ou d'efficience?

L'existence, les conditions d'élaboration et d'exécution du programme de travail sont la source d'une information tout à fait significative. Est-il arrêté sur la base d'un premier rassemblement d'informations permettant d'identifier

- les zones à risques?
- les organismes fragiles ou exposés?
 - (du fait d'une situation financière critique
 - de la désorganisation constatée
 - de l'inefficacité de leurs programmes)

- les organismes "signalés" par l'exploitation des informations dont l'IISC a connaissance

(Technique formellement utilisée par le vérificateur général du Québec)

Cette phase préalable vaut aussi pour le contrôle d'un organisme particulier. Les investigations approfondies doivent suivre l'élaboration d'un dossier "prise de connaissance" du "client".

Dans quelle mesure les méthodes de travail sont-elles rationalisées?

Existe-t-il des normes, des références qui ont pour objet de "guider" l'action des contrôleurs et dont on peut facilement vérifier le respect?

- Les diligences normales - minimales à suivre dans la conduite du contrôle d'un type d'organisme, ces diligences peuvent être exprimées soit sous forme:
 - de la liste des vérifications à effectuer. Les contrôleurs disposent-ils de standards, coûts de référence par rapport auxquels on peut classer les opérations des contrôlés? (Il me semble que ce soit le cas en Grande-Bretagne).
 - de dossiers d'aides au contrôle ou de guides de contrôle particuliers:
 - spécialisés par types d'institutions, par catégorie de dépenses (personnel, par exemple) ou de recettes ou instruments de gestion (contrôle des programmes informatiques)
 - organisant le recours à des méthodes "scientifiques" de contrôle (Sondages par échantillons. Exploitation de fichiers informatiques. Simulation de cas pour tester les logiciels).
 - du temps à consacrer à tel organisme.

- Les contrôleurs doivent-ils rendre compte de manière précise et preuves à l'appui de l'ampleur et de la nature des vérifications auxquelles ils ont procédé? Ces informations restent-elles internes à l'organe de contrôle ou sont-elles portées à la connaissance d'instances extérieures (du contrôlé, par exemple)?

Chaque équipe suit-elle la réalisation de son programme c'est-à-dire l'affectation de son temps de travail, cet exercice ayant aussi pour but d'enregistrer les aléas inévitables (contrôles inopinés, nécessité de procéder à des investigations non prévues, etc ...)?

La recherche de l'efficacité c'est aussi l'existence de procédés, de techniques, voire d'astuces qui permettent d'élever la "productivité" de l'activité de contrôle:

- Recours à des techniques modernes d'investigations, sondages
- Faire financer en tout ou partie l'activité de contrôle par les contrôlés en fonction du temps passé¹ ou sur la base d'un autre critère.
- Confier tout ou partie du contrôle à des professionnels privés. Cela crée une concurrence à la fois dans la démarche du contrôle et dans son coût.
- Existence de standards (pour les coûts unitaires) de modèles d'organisation, etc

Comment se présente enfin la gestion du personnel de l'ISC.

On a déjà évoqué l'intérêt que présente une variété de compétences accordées à la diversité des organismes et des opérations à contrôler. Quels moyens sont affectés au perfectionnement des agents?

La qualité et la quantité des prestations fournies par les contrôleurs sont-elles mesurées? Dans l'affirmative, quelles conséquences (en termes de rémunérations ou autres) en sont tirées?

¹ Cas de la Gemeindeprüfungsanstalt de Baden-Wurtemberg.

IV. Considérations générales

A. L'usage des mêmes mots ne doit pas dissimuler le caractère contingent de l'efficacité du contrôle.

A l'issue de cette analyse, on ne peut que confirmer l'étroite parenté des ISC entre-elles quant aux missions qui leur sont confiées:

- Participer, en dernier ressort, à l'attestation, la certification des comptes publics
- Vérifier la régularité des opérations
 - Régularité globale:
c'est le contrôle du respect des habilitations budgétaires (du Parlement ou de l'assemblée compétente)
 - Régularité détaillée:
le contrôle du respect des réglementations applicables à chaque catégorie de recettes ou de dépenses
- Contribuer à une meilleure gestion. Veiller "au bon emploi" des fonds publics: élever le rapport entre les services rendus et leur coût de production.
- Contenir, ce faisant, les risques de corruption.

Mais l'étude montre aussi que le poids respectif de ces missions et les modalités selon lesquelles elles sont effectuées varient beaucoup d'un pays à l'autre. Bien évidemment, chaque situation trouve son explication, explication le plus souvent fondée sur l'histoire et l'organisation politico-administrative. Mais explication ne vaut pas raison et encore moins norme.

Ce constat entraîne une première conclusion, assez décevante: la définition de l'efficacité et sa mesure constituent surtout, si l'on sort de chaque système national, des entreprises difficiles et hasardeuses.

On sait bien que l'ampleur et la fréquence des anomalies relevées par les ISC ne constituent pas des critères pertinents. On ne peut apprécier le contrôle externe - dont les ISC sont la clef de voûte - sans considérer le système de gestion politique et administratif dans son ensemble. Pour être bref, je dirai que leur statut, leur rôle apparent sont fonction inverse du respect spontané par les "contrôlés" des normes définissant, dans le pays considéré, la bonne gestion

(ou ce qui est une autre formulation) de la force du consensus sur les critères de la bonne gestion.

De même, les critères de l'efficacité varient-ils selon l'ampleur, le degré de généralité des opérations considérées. La qualité de la gestion d'une partie d'un programme est souvent indépendante du caractère justifié ou non du programme lui-même.

Pour contester ce caractère irréductiblement contingent des "normes" définissant le bon emploi des fonds publics et donc de l'efficacité du contrôle, il faudrait pouvoir s'appuyer sur un modèle universel d'optimisation des interventions publiques, un modèle qui donnerait partout une réponse univoque à la question suivante: est-il justifié de prélever le dernier franc d'impôt? Si oui, lequel est son meilleur emploi? Et enfin, selon quelles modalités cet emploi doit-il être assuré?

Pour ma part, je ne crois pas à l'existence d'un tel modèle, même dans l'univers des idées, de la théorie. Et les expériences existantes en matière de contrôles dépassant les espaces nationaux confortent la thèse "pragmatique" selon laquelle les contrôles efficaces sont ceux qui s'inscrivent dans un contexte où les normes à respecter sont claires et bien acceptées.

B. Les formes existantes de contrôle externe "international" illustrent la difficulté de surmonter les approches nationales. Les contrôles internationaux ou supranationaux prennent trois formes:

- L'évaluation en commun d'un programme par plusieurs ISC. Cela se produit notamment pour les programmes d'armement en coopération.
- Le contrôle des institutions internationales.
- Le contrôle des finances publiques de l'Union monétaire européenne.

L'efficacité de ces contrôles est probablement très inférieure à celle des contrôles "nationaux ou infranationaux".

Les contrôles conjoints sont subordonnés à des accords politiques précis. Ce sont sans doute les plus efficaces des trois modalités de contrôle international car le produit attendu du programme est relativement bien défini. Mais jusqu'ici leur développement a été modeste.

Le contrôle des institutions internationales: il souffre, non seulement des pesanteurs spécifiques à ces organisations, mais aussi de l'absence de principes comptables généralement admis et de la politisation même de tous les aspects de la gestion.

L'exemple de l'Union européenne est apparemment plus encourageant. Il existe une Cour des comptes européenne dotée d'un statut éminent (elle fait partie des cinq institutions communautaires). Elle a reçu, pour le suivi de l'exécution des budgets communautaires, des compétences étendues, inspirées de celles en vigueur dans les pays membres, y compris l'obligation d'établir chaque année une déclaration d'assurance. Son statut éminent n'empêche pas qu'elle soit confrontée à de grandes difficultés; institutionnelles tout d'abord. La gestion administrative et financière des fonds communautaires implique le plus souvent les administrations nationales et locales. Or, le traité dit simplement que la Cour effectue ses contrôles "en liaison" avec les institutions nationales de contrôle; politiques ensuite: la nature des programmes communautaires permet-elle d'en faire réellement le support d'une approche "value for money"? Techniques enfin: elle doit créer ses propres outils à partir des pratiques nationales alors que son champ de compétence est tout à fait "original".

Sur le terrain cependant, on assiste à un développement significatif des opérations financières "publiques" à caractère international. Le développement de l'Union européenne, les opérations de "maintien de l'ordre", les programmes de coopération par secteur (Recherche - Armement - Spatial, etc) représentent des masses financières croissantes. Il en résulte inévitablement une demande de contrôle et cette pression va obliger les "professionnels" du secteur à proposer des solutions pratiques c'est-à-dire acceptables par les parties.

C'est pourquoi, je pense qu'un large champ est ouvert à la "coopération internationale". Trois voies méritent d'être explorées:

- L'encouragement à la recherche "académique". Les universitaires devraient être incités à conduire des recherches et des études comparatives sur le rôle des ISC et plus généralement des dispositifs de contrôle externe en matière de promotion de la bonne gestion et de lutte contre la corruption.
- Un dialogue pourrait utilement être organisé entre des politiques, les décideurs, les gestionnaires publics (Les grands commis) et les professionnels du contrôle; dialogue destiné à progresser dans la direction d'un langage et d'un système de mesure communs.

- Le développement des échanges d'expériences. Je pense aux stages de longue durée - ou peut-être à des enquêtes conduites à plusieurs ISC sur le thème: "Comment apprécions-nous notre efficacité?"
-

Il peut paraître paradoxal de conclure un exposé sur le rôle des ISC pour promouvoir la bonne gestion et lutter contre la corruption par un discours sur la méthode. Ce détour me paraît la seule voie possible: en réfléchissant sur les manières de faire, on découvrira les vrais objectifs et on délimitera des voies de progrès.

Finalement, ce n'est pas en s'interrogeant longuement sur le contenu des objectifs que représentent une bonne gestion et la réduction de la corruption qu'une ISC améliorera sa performance et donc contribuera à leur réalisation, mais

- en s'efforçant de faire de ses constats plutôt la matière d'une négociation-discussion avec les gestionnaires et leurs mandants, les politiques, que la source de sanctions, y compris sous la forme de messages émis trop rapidement à l'opinion
- en améliorant sans cesse ses méthodes de travail et ses compétences pour les tenir en harmonie avec l'évolution des interventions publiques
- en pratiquant l'autoévaluation enfin.

**4. Autriche:
Contributions des institutions supérieures de contrôle des finances
publiques
à la prévention et à la détection de la corruption dans l'adjudication de
marchés publics**

1 Réflexions de base

Dans la réalisation de sa fonction administrative, l'Etat n'intervient pas sur un pied d'égalité avec le citoyen, mais - après y avoir été légitimé par le citoyen par la voie de la législation - sous forme d'un établissement doté de pouvoirs souverains, comme la police ou l'administration des finances, ou d'un établissement offrant des services comme les écoles ou les hôpitaux.

Concernant l'adjudication de marchés publics, beaucoup d'Etats, dont l'Autriche, ne disposent cependant pas de pouvoirs souverains, mais font appel à des formes juridiques de droit privé, comme l'achat ou le crédit-bail. Ce domaine de l'activité d'un Etat peut être périphrasé comme administration publique d'après les principes du secteur privé.

Si l'Etat intervient avec des pouvoirs souverains, il est lié aux dispositions de la loi. Un recours aux voies de droit pour combattre les mesures de l'Etat et par la suite une vérification soigneuse par d'autres autorités ou par des tribunaux sont en général possibles. Ni le règlement strict par la loi ni la possibilité de faire vérifier et réviser largement des mesures ne se retrouveront dans cette mesure dans le domaine de l'administration publique d'après les principes du secteur privé. A cela s'ajoute que le rôle régulateur du marché et la nécessité de rechercher la rentabilité, tels qu'ils existent pour les entreprises, n'entrent pas en ligne de compte pour l'Etat. De même, on n'est pas tellement inspiré par des réflexions de rentabilité si l'on manie des fonds de tiers pour des buts de tiers que si l'on utilise ses propres fonds. Ces facteurs peuvent suggérer ou faciliter les conditions cadres pour un comportement incorrect ou corrompu.

Bien sûr, la corruption et le "piston" peuvent aussi se produire dans les domaines où l'Etat fait face au particulier avec des pouvoirs souverains. Par exemple, un fonctionnaire de l'administration des finances pourrait être influencé pour ne pas appliquer des critères sévères dans un contrôle fiscal. Quelque chose de semblable pourrait se produire lors de la délivrance d'un permis de construire.

Les réflexions présentées ici porteront cependant uniquement sur les interventions de l'Etat dans le cadre de l'administration publique d'après les principes du secteur privé et en particulier sur le domaine de l'adjudication de marchés publics.

2 La notion de la corruption et sa délimitation par rapport à d'autres manquements

La corruption a une fois été définie ainsi: "il s'agit en général de corruption, si un fonctionnaire mandaté de certaines tâches ou le titulaire d'une fonction est par des dons en argent ou autres récompenses comme la promesse d'un poste supérieur amené à prendre une mesure qui profite à celui qui le récompense et nuit ainsi au groupe ou à l'organisation dont il fait partie, en particulier au gouvernement".¹

Cette définition certes pertinente peut aussi être comprise dans ce sens que le don ou la promesse ne doit pas avantager uniquement le fonctionnaire ou titulaire d'une fonction, mais qu'il peut aussi servir les intérêts d'un tiers ou, par exemple, d'une communauté d'intérêts. Les caractéristiques de la corruption seraient donc un bénéfice pour l'auteur de la corruption, un avantage pour la personne corrompue et un dommage subi par un tiers - en l'occurrence par le public. Ce dommage sera en règle générale d'ordre financier, dans des cas exceptionnels il peut cependant aussi s'agir de la violation du droit à l'exercice objectif d'une fonction.

Il faudrait délimiter de la corruption un comportement qui se situe cependant en amont de celle-ci où le titulaire d'une fonction ne tire pas avantage de ses activités non objectives. La reconnaissance ou des liens familiers ou idéologiques peuvent aussi donner lieu à un comportement non objectif avec ou sans dommages pour le public. Ce comportement pourrait être qualifié de "piston".

Il faudrait signaler ici que surtout dans le domaine de l'adjudication de marchés publics par l'Etat tout dommage constaté ne repose pas forcément sur un acte de corruption ou sur le "piston". Au contraire, des manquements tels que fausse conception de sa fonction, connaissances insuffisantes ou négligence peuvent tout aussi bien, sinon plus souvent être à l'origine de dommages.

Selon le droit autrichien, la corruption est en tout cas un comportement poursuivi au pénal. Le "piston" ou d'autres manquements - qui n'ont donc pas profité au titulaire d'une fonction - n'entraînent pas toujours des conséquences si graves. La caractéristique permettant de

¹ Friedrich, Carl J., Pathologie der Politik. (Pathologie de la Politique) Francfort - New York 1973; citée dans Brunner, Mantl, Wegan; Korruption und Kontrolle. (Corruption et Contrôle) Vienne - Cologne - Graz 1981, page 31.

délimiter le "piston" par rapport à la corruption consiste dans le motif du titulaire d'une fonction pour son comportement préjudiciable. Mais la démonstration du motif rend justement l'enquête sur des actes de corruption si difficile pour toutes les institutions de contrôle et aussi pour les tribunaux.

3 Contributions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à la prévention de la corruption dans l'adjudication de marchés publics

Il ne sera certes jamais possible d'éviter tout à fait un comportement corrompu ou protectionniste - que ce soit au cours de l'adjudication de marchés publics ou dans d'autres activités. Selon les expériences de la Cour des comptes autrichienne, une institution supérieure de contrôle des finances publiques peut cependant contribuer de façon multiple à la prévention de la corruption.

Tout d'abord, il est important qu'une institution supérieure de contrôle des finances publiques existe en tant que telle et dispose de compétences efficaces pour vérifier des marchés publics passés par adjudication. Cet effet préventif ne peut pas être estimé assez. Mais il ne pourra se produire que si l'institution supérieure de contrôle des finances publiques vérifie régulièrement des adjudications de sorte que les organismes qui en sont chargés doivent s'attendre à de tels contrôles.

En outre, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques devrait insister sur la mise en place de conditions cadres appropriées pour prévenir la corruption dans l'adjudication de marchés publics.

D'une part, des conditions cadres juridiques qui stimulent la concurrence rendront considérablement plus difficiles la corruption et le "piston". Ainsi les dispositions de l'Union européenne prévoient une procédure d'adjudication dans laquelle plusieurs entreprises sont invitées à entrer en concurrence pour une certaine prestation. En Autriche, la "procédure ouverte" est avant tout prescrite où l'intention même d'une adjudication doit être rendue publique. Si un soumissionnaire a l'impression d'avoir été discriminé dans cette procédure, il peut sous certaines conditions faire vérifier celle-ci par un établissement indépendant ou même la faire annuler et exiger le cas échéant des dommages-intérêts.

Pour des adjudications, pour lesquelles un appel à la concurrence public n'est exceptionnellement pas prescrit - en Autriche, par exemple, pour des adjudications en dessous d'une certaine valeur limite ou pour des buts militaires ou pour des raisons de conservation du secret - l'institution supérieure de contrôle des finances publiques devrait veiller à la

promulgation de règlements analogues. Ces adjudications devraient par principe également faire l'objet d'une procédure stimulant la concurrence comme un appel d'offres public ou au moins restreint. L'adjudication à une entreprise sans appel à la concurrence préalable doit rester l'exception et être liée à des conditions strictes.

D'autre part, des conditions cadres organisationnelles appropriées devraient être mises en place au sein des organismes compétents pour des adjudications.

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient par principe veiller à ce que les établissements qui annoncent et définissent le besoin d'un bien soient séparés organisationnellement des services compétents pour l'appel à la concurrence et le libellé des contrats. En cas d'adjudications plus importantes, il faudrait aussi aspirer à une séparation des services planifiant les besoins principaux et des services définissant exactement les prestations.

Il faudrait bien sûr assurer une communication sans accroc entre ces services pour éviter de mauvais développements. Ces services ne devraient cependant pas avoir le droit de se donner des instructions les uns aux autres.

Enfin les institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient s'efforcer de renforcer les mécanismes de contrôle concomitant internes des autorités et, dans le secteur du bâtiment, la surveillance de la construction sur place au sein des organisations respectives. Si ces services, qui interviennent pour la plupart directement dans les opérations, jouent un rôle adéquat au sein de l'organisation, ils pourront aussi atteindre un effet préventif considérable.

4 Contributions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à l'élucidation de la corruption dans l'adjudication de marchés publics

La corruption se divise en deux actes séparés l'un de l'autre. D'abord, le titulaire d'une fonction est amené par un don ou par des promesses à agir de façon non objective. Ensuite, le titulaire d'une fonction procède à un acte contraire à la loi qui provoque un dégât. Des actes contraires à la loi ou non rentables, par exemple la passation d'une commande à quelqu'un d'autre que le meilleur soumissionnaire, et les dommages qui en résultent pourront être constatés lors d'un contrôle. Il sera cependant beaucoup plus difficile d'établir si des dons illégaux ont provoqué ce comportement. Car ceci ne figurera guère dans la documentation ou dans d'autres pièces accessibles. Des aveux des personnes impliquées seront l'exception, ne serait-ce que faute de preuves convaincantes. Selon les expériences de la Cour des comptes

autrichienne, il est même pour les tribunaux pénaux souvent très difficile de démontrer que des dons illégaux étaient à l'origine du comportement incorrect du titulaire d'une fonction.

Les possibilités des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la détection de la corruption dans l'adjudication de marchés publics consistent, d'après les expériences de la Cour des comptes autrichienne, pour cette raison surtout à signaler un processus d'adjudication incorrect. Elles peuvent ainsi fournir un motif pour d'autres enquêtes aux autorités compétentes pour la poursuite pénale. Et ceci confère aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques leur importance dans la lutte contre la corruption. Souvent elle sera la seule institution à même de constater qu'une adjudication a été réalisée de façon non objective et préjudiciable pour le public. Les mécanismes de contrôle internes des autorités ne disposent pas de la même gamme d'instruments pour la détection que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Son avantage pratique réside notamment dans le fait qu'elle vérifie les adjudications en règle générale à un moment où celles-ci sont largement achevées. Lors de ce contrôle, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques dispose - c'est au moins le cas pour la Cour des comptes autrichienne - d'une marge de manœuvre pratiquement illimitée, comme accès à tous les documents de l'organisme soumis au contrôle et obligation sans restrictions de celui-ci de fournir des renseignements. Elle peut ainsi se faire une vue d'ensemble du processus achevé tandis que les mécanismes internes des autorités interviennent souvent déjà dans l'adjudication en cours et le titulaire d'une fonction corrompu peut ainsi adapter ses actes aux recommandations de ce mécanisme de contrôle. Un autre avantage des institutions supérieures de contrôle consiste en l'aperçu sur l'ensemble des marchés publics dont les mécanismes internes de contrôle des autorités ne disposent en règle générale pas. Il leur est ainsi possible de comparer, par exemple, la formation des prix par une entreprise au cours d'un processus d'adjudication avec la formation des prix pour un autre adjudicateur de marchés publics et d'en tirer les conséquences correspondantes. A ces fins, un échange d'expériences intensif entre les différents services de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques est indispensable. D'après les expériences de la Cour des comptes autrichienne, il devient aussi de plus en plus nécessaire que surtout des adjudications importantes soient vérifiées par une équipe de vérificateurs et non plus par un seul vérificateur. Une telle équipe devrait comprendre des experts expérimentés pour les différentes parties intégrantes d'un processus d'adjudication - par exemple pour la planification et pour le droit des contrats - mais si possible aussi des spécialistes pour l'objet respectif de l'adjudication. Ainsi il serait par exemple avantageux d'élargir l'équipe d'un technicien du bâtiment qualifié pour le contrôle d'une commande de construction ou d'un technicien de la télécommunication pour le contrôle de l'acquisition d'installations de

télécommunication. Ceci exige cependant une très grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines et peut aussi rendre nécessaire l'engagement temporaire d'experts externes.

4.1 Points saillants du contrôle pour la détection d'adjudications incorrectes

Selon les expériences de la Cour des comptes autrichienne, il y a des points saillants permettant de mesurer l'objectivité d'une adjudication et d'exclure ainsi largement la corruption ou le "piston". Le contrôle ne se limitera cependant nullement à ces points saillants. D'après les constatations de la Cour des comptes autrichienne, quelques-uns sont d'une importance particulière.

Lors des adjudications, on peut par principe distinguer les fonctions suivantes:

- planification (détermination et justification des besoins)
- choix des fournisseurs (appel d'offres public pour la prestation ou adjudication directe à une certaine entreprise sans appel d'offres préalable)
- passation de la commande (ordre)
- livraison et contrôle de la qualité
- présentation des comptes et paiement.

4.1.1 Planification

D'après les expériences de la Cour des comptes autrichienne, les fonctions de la planification et du choix des fournisseurs se prêtent avant tout à favoriser des entreprises dans la procédure de l'adjudication. Surtout lors de la planification d'un approvisionnement, des éléments régulateurs peuvent être prévus pour que les autres fonctions aboutissent au résultat désiré - donc à une certaine entreprise.

Du point de vue de la Cour des comptes autrichienne, il faudrait lors de la planification, en particulier tenir compte de ce qui suit:

- Le type, la quantité et la date de l'acquisition d'un certain bien devraient pouvoir se déduire des tâches stratégiques envisagées de l'organisme concerné.

Exemple: L'acquisition d'un bien à un moment choisi en accord avec l'entreprise favorisée peut procurer à celle-ci pour des raisons de gestion d'entreprise un tel avantage dans les prix qu'elle est, même en cas d'un appel à la concurrence public, en mesure de soumettre de toute manière l'offre la plus avantageuse.

- Les premières mesures concrètes de planification pour l'acquisition d'un bien (cahier des charges) devraient comporter uniquement des exigences ayant trait à l'utilisation.

Exemple: Lors de l'acquisition d'un camion, l'exigence d'une certaine puissance du moteur au lieu d'un certain poids utile peut déjà favoriser un certain produit ou en exclure d'autres.

- Lors de l'élaboration de la description des prestations spécifiant les fonctions ou la construction requises qui résulte des premières mesures concrètes de planification, il faut veiller à ce que cette description soit faite sans le concours d'un fournisseur potentiel. Il faudrait aussi ne pas faire mention de certains produits dans cette description.

Ces descriptions orientées avant tout sur des critères techniques se prêtent particulièrement bien à favoriser de façon injustifiée un produit et ainsi souvent un certain fournisseur. L'exigence d'un certain élément de construction peut par exemple au cours des autres étapes de l'adjudication exclure tous les autres produits qui se prêteraient également à remplir les tâches requises.

Lors du contrôle de cette étape de la planification, un vérificateur qualifié est, par exemple, d'une grande importance.

- La détermination exacte des quantités et l'établissement de critères d'évaluation pour les différentes exigences semblent aussi jouer un rôle décisif. Les critères principaux devraient également figurer dans l'appel d'offres et être ainsi communiqués aux soumissionnaires.

4.1.2 Choix des fournisseurs

Comme déjà mentionné, les dispositions de l'Union européenne et aussi du droit autrichien prévoient par principe que l'adjudication d'une prestation doit être rendue publique ou annoncée à un certain groupe d'intéressés. Cette procédure garantit par principe la concurrence et contrarie un traitement de faveur de différentes entreprises sans pour autant pouvoir exclure tout à fait un comportement contraire au droit ou corrompu.

D'après les expériences de la Cour des comptes autrichienne, des critères formels et matériels sont importants lors du contrôle du choix des fournisseurs:

- Du point de vue formel, une documentation aussi complète que possible des processus semble être particulièrement importante. Ainsi il devient par exemple impossible d'échanger ou de laisser de côté de façon injustifiée des offres individuelles. L'ouverture des offres au même moment par une commission empêche aussi qu'une certaine entreprise soit favorisée parce qu'elle a appris prématurément les prix des concurrents ou que des offres soient modifiées ou supprimées.
- Le contrôle matériel devrait porter notamment sur l'évaluation équivalente des prestations offertes. Il faudrait prêter en particulier attention à des offres qui ont été exclues pour ne pas avoir soi-disant satisfait à des exigences. Les soumissionnaires devraient uniquement être contactés pour des explications et non pas pour une modification des offres. Des différences considérables entre les prix pour des postes individuels, surtout pour des commandes de construction, peuvent être un indice pour le choix délibéré d'un métré faux comme base de calcul.

Dans des cas exceptionnels, l'adjudication directe de prestations à une entreprise sans avis préalable est possible. D'après les dispositions autrichiennes, ceci s'applique en cas d'une urgence impérieuse, pour des raisons de conservation du secret ou si la prestation souhaitée ne peut être fournie que par une certaine entreprise.

Il va de soi que cette forme de l'adjudication précisément se prête de façon excellente à favoriser des entreprises individuelles pour quelque raison que ce soit.

- Il semble donc notamment pour ces adjudications indiqué de vérifier le bien-fondé des raisons invoquées. A ces fins, il sera souvent nécessaire d'examiner à fond la planification d'un approvisionnement.

Exemple: L'urgence d'un approvisionnement ne pourra plus être justifiée s'il ressort de la documentation de base de la planification que les besoins en un bien ont été connus depuis plus longtemps.

- Il faudrait aussi veiller à ce que dans le cas d'une adjudication directe le caractère adéquat du prix de la prestation ait au moins été établi par une comparaison des prix dans la mesure du possible.

- Si l'adjudication se fait sans avis parce qu'une seule entreprise est en mesure de fournir la prestation souhaitée, la documentation sur l'adjudication devrait comprendre une étude de marché appropriée.

4.1.3 Passation de la commande

La passation de la commande pour la livraison d'un bien ou la fourniture d'une prestation se fait sur la base de la planification et du choix des fournisseurs. Même si ces étapes de l'adjudication se sont de toute évidence déroulées de façon correcte et n'ont pas donné lieu à des critiques, la passation de la commande offre toutefois la possibilité de favoriser le soumissionnaire au détriment de l'Etat et de ses concurrents.

De l'avis de la Cour des comptes autrichienne, il faudrait prêter une attention particulière aux situations suivantes:

- La commande diffère des quantités ou des délais pour la livraison des biens ou des prestations planifiés et indiqués dans l'appel à la concurrence.

Si l'entreprise favorisée pouvait à cause d'une entente secrète s'attendre à la commande d'une quantité plus importante qu'indiquée dans le dossier d'appel d'offres, elle pouvait probablement calculer et offrir des prix plus avantageux que ses concurrents.

- La commande initiale a été modifiée fréquemment à cause d'un changement des conditions réelles.

Surtout pour des commandes de construction, ceci peut être un indice pour l'indication délibérée d'un métré faux dans l'appel à la concurrence. Le soumissionnaire qui était informé sur la situation réelle était pour cette raison en mesure d'offrir des prix particulièrement avantageux parce qu'il pouvait s'attendre à des modifications du contrat.

4.1.4 Livraison, contrôle de la qualité, présentation des comptes et paiement

Même si ces fonctions sont en tant que telles la conséquence d'un processus d'adjudication, elles devraient tout de même être englobées dans la notion de l'adjudication et faire l'objet du contrôle.

D'après les constatations de la Cour des comptes autrichienne, il faut face à un traitement en faveur injustifié d'entreprises au niveau de ces fonctions faire la distinction entre la livraison de biens et la fourniture de prestations, comme, par exemple, des travaux de construction.

- Les investigations menées jusqu'à présent ont montré que les insuffisances constatées dans le domaine de l'approvisionnement en biens lors de la livraison, du contrôle de la qualité, de la présentation des comptes et du paiement étaient probablement dûes à une négligence de la part des titulaires d'une fonction et non pas à des actes incorrects intentionnels. Ceci pourrait être dû au fait que des organes de contrôle peuvent facilement constater des actes non objectifs et préjudiciables au cours de ces fonctions de l'approvisionnement et les attribuer aux responsables concernés. Des insuffisances inhérentes au système, comme une documentation incomplète des mouvements des biens et l'absence de mécanismes de contrôle peuvent, par contre, rendre possible au cours de ces étapes de l'adjudication un comportement incorrect difficile à démontrer ou ne comportant guère de risque pour le titulaire d'une fonction.
- Lors de la fourniture de prestations, en particulier dans le domaine des travaux de construction, la probabilité d'un comportement préjudiciable intentionnel ou corrompu est d'après les expériences de la Cour des comptes autrichienne plus forte. Il est bien sûr aussi beaucoup plus difficile de vérifier si la prestation fournie correspond à la prestation convenue que dans le cas de biens. Souvent ce contrôle ne sera guère possible ou exigera beaucoup de temps et des techniques complexes et un vérificateur qualifié sera obligé d'examiner à fond la documentation.

La réalisation du contrôle par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques de ces points saillants choisis à titre d'exemple rendra – en fonction de la complexité de l'adjudication respective – le recours à des équipes de plus en plus nécessaire. Ces équipes devraient se composer de spécialistes, mais aussi de vérificateurs disposant des expériences requises.

5 Remarques finales

Les réflexions présentées ci-dessus sont un extrait des expériences acquises par la Cour des comptes autrichienne dans le contrôle d'adjudications de l'Etat. Si la corruption est certes difficile à démontrer, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont néanmoins en mesure de formuler des constatations suggérant au moins un comportement corrompu. Des contrôles fréquents des adjudications augmentent le risque de détection d'un comportement corrompu et ont ainsi un effet préventif. Une autre tâche des institutions

supérieures de contrôle des finances publiques consistera à insister sur la mise en place de conditions cadres appropriées pour prévenir la corruption dans l'adjudication de marchés publics. Les défis à relever par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques augmenteront - en une époque de progrès techniques très rapides et d'une concurrence de plus en plus forte sur les marchés - et celles-ci devront optimiser l'utilisation de leurs ressources pour remplir le rôle qui leur est destiné dans la lutte contre la corruption.

III. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

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

Objectifs

La prévention et la découverte de la corruption relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif / gouvernement.

Un des objectifs principaux des ISC consiste à aider le gouvernement dans la prévention et la découverte de la corruption et si des actes de corruption sont découverts au cours du contrôle, l'ISC devrait les suivre et en informer les autorités compétentes.

La corruption peut être définie comme étant un acte par lequel un fonctionnaire cause, par action ou omission, non seulement des pertes au gouvernement mais en tire un avantage financier ou autre. Ceci peut se produire sous forme d'un détournement de fonds, d'un vol, de fraude, de bénéfices irréguliers ainsi que de corruption ou de népotisme etc.

La mauvaise gestion et la non-rentabilité entraînent un gaspillage des ressources peu abondantes et privent les gens des bénéfices des politiques et des programmes du gouvernement. Elles font augmenter la charge fiscale / charge des dettes du pays et portent atteinte à sa croissance économique. Les ISC devraient signaler les cas de mauvaise gestion et de non-rentabilité aux autorités compétentes et proposer des mesures correctives pour les empêcher de se reproduire.

Raisons pour la corruption:

- retards administratifs,
- situations dans lesquelles les gouvernements vont au-delà de ce qu'ils peuvent faire dans le cadre de leurs fonctions régulières,
- étendue du pouvoir discrétionnaire dans le cadre des attributions de différentes catégories de fonctionnaires,
- procédures complexes dans le traitement de différentes questions revêtant une importance pour les citoyens dans les affaires courantes,
- manque d'intégrité parmi quelques fonctionnaires.

Mandat

En plus du mandat existant, les ISC devraient disposer du mandat de

- a) prévenir la corruption,
- b) vérifier tous les fonds accordés par le gouvernement sous forme de prêts, de subventions, d'aides ou d'investissements à tout organisme ou institution pour permettre à l'ISC d'assurer une utilisation efficace, économe et rentable des fonds pour les buts pour lesquels ils avaient été autorisés,
- c) vérifier également le processus de la privatisation et tous les mécanismes régulateurs mis en place par la suite par le gouvernement pour assurer que l'intérêt public est sauvegardé.

Approches

Ceci peut se faire en trois étapes:

1) contrôle préventif, 2) découverte et 3) rédaction de rapports

1. Les mesures préventives devraient consister à:

- a) proposer des mesures correctives aux gouvernements sous forme d'un renforcement ou d'une modification des dispositions législatives et réglementaires;
- b) insister sur une transparence complète dans les contrats, acquisitions, constructions etc. qui devrait être assurée sous forme d'une séparation organisationnelle pour l'appel à la concurrence, la gestion, l'approbation et la passation des commandes;
- c) insister sur des règles et règlements financiers stipulés clairement qui portent également sur la budgétisation;

- d) insister sur une délégation appropriée et adéquate de pouvoirs aux fonctionnaires chargés des dépenses publiques;
- e) renforcer les systèmes de contrôle interne, assurer la formation de comptables locaux et l'accès à la documentation de l'audit interne;
- f) vérifier la réalisation des projets à différents stades comme l'appel à la concurrence, la passation du contrat, une évaluation intermédiaire et une évaluation finale;
- g) attacher une plus grande importance au contrôle des recettes fiscales qui sont une des sources de la corruption par la réalisation de contre-vérifications des rentrées partout où c'est possible pour augmenter le recouvrement d'impôts et empêcher la corruption;
- h) identifier des zones à risques dans certains types de transactions, contrats, projets et acquisitions de sorte que l'élément de la corruption ou de la fraude est minimisé par un plan de contrôle approprié.

En outre

- i) les ISC devraient permettre au public de les contacter plus facilement en cas d'informations sur la corruption ou la fraude;
- j) les ISC devraient publier leur rapport en temps voulu à travers les médias pour informer le public de leurs constatations de sorte qu'une opinion publique contre la corruption, la mauvaise gestion et la non-rentabilité puisse se développer.

2. Découverte

Celle-ci peut être assurée par des contrôles bien documentés et planifiés comportant un contrôle de la régularité et un contrôle de gestion (contrôle des trois "E" - économie, efficacité, efficience) pour assurer que les systèmes et procédures, les règles et règlements ont été respectés de façon appropriée.

3. Rédaction de rapports

Après la découverte d'un cas éventuel de corruption ou de fraude, les ISC devraient en informer les autorités compétentes et accorder tout soutien aux organismes impliqués dans la poursuite judiciaire du fonctionnaire ou de l'institution.

Formation

Le personnel de contrôle devrait disposer d'une qualification appropriée et d'une formation périodique. Des spécialistes comme des ingénieurs etc. pourraient être recrutés et des experts-conseils pourraient être engagés pour certains domaines en cas de besoin pour aider les équipes de contrôle.

Poursuite de la coopération et des activités internationales

1. L'INTOSAI devrait élaborer un document sur les expériences dans la lutte contre la corruption acquises par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques disposant de pouvoirs de contrôle ainsi que de pouvoirs judiciaires.
2. L'INTOSAI devrait encourager l'échange d'expériences et la tenue de séminaires au niveau régional sur le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.
3. L'INTOSAI devrait encourager ses membres à élaborer des recommandations aux termes desquelles ceux-ci réaliseraient des contrôles conjoints (sous certaines conditions) sur des sujets en rapport avec le transfert de capitaux à l'étranger et l'utilisation de fonds publics pour l'exécution de projets à l'étranger.

**2. Rapport du groupe de travail 2
(Groupe de travail francophone)**

1 La mauvaise gestion des fonds publics et la corruption, et de manière générale toutes les malversations et fraudes qui entachent la gestion des fonds publics, constituent une des causes les plus importantes de l'inefficacité et de la déperdition des ressources et efforts consentis par l'Etat, parfois avec le concours des bailleurs de fonds internationaux, pour promouvoir le développement économique et social ainsi que l'amélioration du bien-être général. Une certaine priorité doit, pour ces raisons, être accordée à la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics.

2 Dans le cadre de leur contribution à la sauvegarde des fonds publics, les ISC ont pour mission première d'opérer les contrôles nécessaires pour, d'une part s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables et, d'autre part, de s'assurer que les fonds publics sont utilisés et gérés avec le souci d'efficacité, d'efficience et d'économie.

3 Compte tenu de la mission générale de surveillance qui leur est dévolue, les ISC ne peuvent être investies de la responsabilité de lutter, seules, contre la corruption et les autres malversations entachant la gestion des fonds publics. De par le caractère pénal de ces infractions et les moyens d'investigation particuliers qui doivent être mis en œuvre pour leur découverte et la réunion des preuves indispensables à leur sanction, et du fait que le champ de la corruption dépasse largement la gestion des finances publiques, les ISC ne peuvent en faire leur préoccupation centrale.

4 Les ISC peuvent néanmoins contribuer utilement, à l'occasion de l'exercice normal de leur mandat et de leurs attributions, à la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion, au moins en signalant les situations propices à la commission de tels actes et en formulant les critiques, observations et recommandations propres à promouvoir une saine et régulière gestion des fonds publics. Le rôle qu'elles peuvent jouer en la matière, inévitablement subsidiaire par rapport à leur mission originelle, est cependant complémentaire à celui des institutions et organes spécialisés dans la recherche et la sanction des faits de corruption et autres actes répréhensibles entachant la gestion des affaires publiques.

5 Pour participer efficacement, dans le cadre de son mandat légal, à la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion, l'ISC doit avant toute chose, arrêter un programme de vérification pertinent. Pour cela, elle doit:

5.1 identifier, en ce qui concerne la matière soumise à ses contrôles, les causes et situations à même de rendre possible ou de favoriser l'apparition et l'extension de ces phénomènes. Sans être exhaustif, on peut citer les cas suivants:

- les lacunes dans les systèmes d'organisation et de gestion,
- les lacunes dans la reddition des comptes en tant qu'obligation qui devrait peser sur tout responsable public,
- la concentration excessive des pouvoirs au niveau de certains postes de responsabilité particulièrement sensibles,
- les lacunes dans les systèmes de contrôle et d'audit interne,
- les insuffisances des contrôles externes, rarement assez fréquents et suffisamment denses pour permettre une plus grande efficacité dans la découverte des irrégularités éventuellement commises,
- le manque de transparence dans la gestion des fonds publics,
- l'excès de réglementations régissant l'octroi d'autorisations administratives.

5.2 identifier, en tenant compte des spécificités nationales, les secteurs et domaines particulièrement exposés à l'apparition des pratiques de corruption ou de fraudes entachant la gestion des fonds publics. A titre illustratif, les domaines énumérés ci-après sont considérés, dans la plupart des pays, comme particulièrement propices:

- les marchés publics et de manière générale, toutes les opérations entrant dans le cadre de l'acquisition de biens et services par l'Etat ou des organismes publics ou la réalisation pour leur compte de travaux (B.T.P....)
- les délégations de gestion de services publics
- les subventions et autres concours financiers publics accordés à des associations
- l'urbanisme immobilier, y compris le logement social et commercial
- les activités soumises à licence, permis, ou autres autorisations administratives préalables

- la perception des recettes publiques auprès des contribuables et assujettis
- les dépenses d'information et de relations publiques des administrations et organismes publics

6 L'identification des principales causes et des secteurs propices à la corruption et à la mauvaise gestion ne suffit pas pour que l'ISC puisse, dans l'exercice normal de ses missions, contribuer efficacement à la lutte contre ces dysfonctionnements. Plusieurs conditions doivent être réunies au préalable:

6.1 L'ISC doit être habilitée à conduire ses investigations sur l'ensemble des fonds publics, quels que soient les secteurs d'activité ou la nature juridique des organismes qui les gèrent ou en bénéficient.

6.2 Le contrôle dévolu à l'ISC doit lui permettre de s'assurer:

6.2.1 du respect des lois et règlements pour découvrir les infractions éventuellement commises dans l'intérêt de leur auteur ou de tiers en relations d'affaires (contrôle de régularité),

6.2.2 du bon emploi des fonds publics et de la qualité de leur gestion par référence aux critères d'économie, d'efficacité et d'efficience, pour éventuellement détecter des indices de mauvais usage intentionnel des fonds publics (contrôle de performance).

6.3 La législation qui la régit, doit expressément donner mandat à l'ISC d'apprécier la qualité des dispositions législatives et réglementaires régissant les conditions d'utilisation, de gestion, de comptabilisation et de contrôle des finances publiques, notamment pour déceler et signaler les insuffisances et lacunes susceptibles de rendre possible la commission et la multiplication d'actes de corruption ou de mauvaise gestion. Dans ce cadre, l'ISC doit accorder une attention particulière aux conditions générales de gestion des fonds publics, aux règles de transparence et aux mécanismes de reddition de comptes.

6.4 L'ISC doit disposer du droit de communication le plus étendu possible, assorti le cas échéant de sanctions, pour pouvoir accéder, sans difficultés et sans retard, à l'ensemble des documents et informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

6.5 L'ISC et son personnel doivent disposer de l'indépendance indispensable à la neutralité, à l'objectivité et à l'efficacité de leurs travaux (libre détermination du programme de

vérifications, liberté de formuler, dans ses rapports, tous les critiques, observations et résultats issus de ses investigations).

Dans ce cadre, une attention particulière doit être accordée:

6.5.1 aux conditions de détermination des budgets alloués aux ISC qui ne doivent pas pouvoir constituer un moyen d'entrave à l'exercice de leurs contrôles,

6.5.2 au statut des membres des ISC qui doit leur garantir l'indépendance et la protection nécessaires à l'accomplissement efficace et sans contrainte de leurs fonctions (y compris sur le plan matériel).

6.6 Les ISC doivent disposer de ressources humaines en rapport avec l'étendue de leur champ de compétences et la complexité technique de leurs travaux (recrutements appropriés et en nombre suffisant, statut attractif et motivant, actions permanentes de formation et de perfectionnement, destinées à doter le personnel de vérification de techniques d'investigations modernes, pertinentes et efficaces). Dans les domaines nécessitant des compétences particulières, notamment pour la détection des fraudes éventuelles, l'ISC devrait, soit disposer en son sein d'experts de haut niveau, soit être en mesure de recourir aux compétences d'experts extérieurs.

6.7 Les ISC doivent être en mesure d'assurer une fréquence et une intensité suffisantes de leurs contrôles pour accroître ainsi la probabilité de découvrir les éventuelles irrégularités et malversations ayant pu entacher la gestion des fonds publics. La régionalisation et la déconcentration des activités de contrôle de l'ISC peut constituer un moyen efficace dans cette perspective.

6.8 Le contrôle opéré par les ISC gagnerait en pertinence et en actualité s'il était exercé dans des délais rapprochés par rapport aux gestions soumises au contrôle.

6.9 Les ISC devraient, dans le respect de leur compétence légale, être chargées ou du moins associées, au contrôle des projets financés grâce au concours des bailleurs de fonds internationaux.

6.10 L'ISC doit pouvoir assurer une publicité suffisante aux résultats les plus significatifs de ses travaux, notamment ceux revêtant un caractère d'exemple.

6.11 L'efficacité du contrôle exige que l'ISC soit informée des suites que les autorités et responsables qu'elle saisit, réservent à ses constatations, observations et recommandations. En tant que de besoin, et notamment dans le cas où ses transmissions restent longtemps sans effet, l'ISC doit être habilitée à porter ces cas à la connaissance de l'opinion publique.

6.12 Les législations nationales doivent habiliter les ISC à déferer directement aux juridictions compétentes, les faits susceptibles de qualification pénale qu'elles peuvent déceler à l'occasion de leurs investigations.

6.13 Les ISC doivent développer et entretenir une coopération étroite avec l'ensemble des administrations et organismes concernés par la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics et notamment avec les institutions spécialisées, lorsqu'il en existe, par un échange permanent d'informations et d'expériences.

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

1. Introduction

Les participants au groupe de travail germanophone ont convenu que la corruption avait - indépendamment des formes les plus diverses sous lesquelles elle se présentait - un impact particulièrement négatif sur tous les domaines vitaux de l'Etat et devait pour cette raison être rejetée par principe.

Les participants au groupe de travail germanophone ont, en outre, convenu que les ISC ne pouvaient ni empêcher ni supprimer les différentes formes de la corruption, mais qu'elles étaient en mesure de contribuer de façon considérable à l'endiguer.

Les participants au groupe de travail germanophone ont élaboré un catalogue de constatations et de conclusions ayant trait au rôle des ISC dans la lutte contre la corruption.

2. Formes sous lesquelles la corruption se présente

2.1 Constatation

Il y a une multitude de formes sous lesquelles la corruption se présente, comme par exemple la fraude, le détournement de fonds, le vol, la captation de subventions, la falsification de documents, l'abus de pouvoir, les ententes et les manipulations dans la procédure de l'adjudication de marchés publics ainsi que les pots-de-vin et le chantage.

2.2 Conclusion

Il est recommandé que les ISC qui sont d'avis que la corruption joue un rôle profondément négatif dans leur Etat suggèrent comme première mesure de recueillir toutes les dispositions législatives et réglementaires et autres normes nationales en question et de combler les lacunes éventuelles.

3. Application de critères de contrôle généralement reconnus des ISC lors du contrôle de la corruption

3.1 Constatation

La régularité, la légalité, l'économie, la rentabilité et l'efficacité sont les critères de contrôle généralement reconnus des ISC.

3.2 Conclusion

Parmi ces critères de contrôle reconnus, ceux de la régularité et de la légalité offrent une approche suffisante pour les contrôles devant aboutir à la découverte d'actes de corruption.

4. Corruption et législation

4.1 Constatation

Des dispositions juridiques surchargées et des procédures bureaucratiques non transparentes préparent le terrain à la corruption.

4.2 Conclusion

Dans la mesure où les ISC ont le mandat d'émettre des avis sur des projets de loi, elles devraient suggérer un libellé proche du citoyen et la mise en place de procédures transparentes.

5. Facteurs de risque pour la corruption

5.1 Constatation

Certains domaines de l'Etat s'avèrent particulièrement vulnérables à la corruption comme, par exemple, celui des acquisitions de l'Etat en général, les investissements y inclus la construction de bâtiments publics, les subventions, autorisations, concessions, la nomination des agents de la fonction publique ainsi que la comptabilité publique en général.

5.2 Conclusion

Il serait nécessaire que les ISC identifient méthodiquement les domaines de contrôle comportant un risque de corruption. Des normes efficaces pour la comptabilité publique, en particulier aussi pour les projets réalisés en dehors des canaux de financement ordinaires, semblent être indispensables.

6. Corruption et internationalité

6.1 Constatacion

Etant donné le maillage international par des moyens de communication et des technologies de l'information (TI) modernes, la corruption franchit de plus en plus les frontières nationales d'un Etat frappé par la corruption.

6.2 Conclusion

Il est recommandé que les ISC réalisent un échange d'informations dans le cadre des possibilités qui leur sont attribuées par la loi, développent des modes d'action coordonnés, fassent intervenir les mécanismes d'entraide administrative et recourent aux possibilités d'un échange mutuel d'expériences offertes par l'INTOSAI et ses groupes de travail régionaux.

7. Coopération avec des organisations internationales en leur qualité de bailleurs de fonds

7.1 Constatacion

Une multitude de formes différentes d'aides financières de la part de bailleurs de fonds internationaux (sous forme de subventions ou de crédits) peut favoriser l'apparition de la corruption.

7.2 Conclusion

Dans la mesure où les ISC sont associées aux activités de contrôle concernant les aides financières, elles devraient concentrer leurs activités de contrôle, chercher à éviter des déficits de contrôle et découvrir des conflits d'attribution négatifs. Les ISC devraient, le cas échéant, exprimer leur intérêt à être intégrées dans le circuit des informations sur des aides financières accordées par les bailleurs de fonds internationaux.

8. Coopération d'ISC avec d'autres institutions de contrôle dans le cadre de la lutte contre la corruption

8.1 Constatation

Dans la plupart des Etats, plusieurs autres institutions de contrôle interne et externe existent parallèlement à l'ISC.

8.2 Conclusion

Dans la mesure où des intérêts communs existent avec ces institutions de contrôle, il est recommandé de réaliser avec elles un échange d'informations et d'expériences dans le sens d'une lutte contre toutes les formes de la corruption. Ce faisant, il importerait en particulier de veiller à éviter toute lacune dans le contrôle, mais aussi tout double emploi.

9. Ressources pour la réalisation des tâches des ISC dans la lutte contre la corruption

9.1 Constatation

Une lutte efficace contre la corruption par les ISC nécessite des ressources humaines suffisantes et techniquement qualifiées ainsi que des ressources matérielles modernes en particulier dans le domaine des technologies de l'information (TI).

9.2 Conclusion

Les ISC devraient s'efforcer de planifier leurs ressources de telle manière qu'elles soient en mesure de faire face à des actes de corruption de façon appropriée et efficace.

10. Evaluation des instruments de contrôle de l'ISC

10.1 Constatation

Conformément aux dispositions législatives nationales respectives, les ISC disposent de différents instruments pour réaliser leurs activités de contrôle, comme par exemple d'un droit de consulter des documents et d'un droit d'obtenir des renseignements, et en partie aussi de la possibilité de réaliser des contrôles concomitants et même, dans certains cas, d'un pouvoir de sanction.

10.2 Conclusion

Les ISC sont invitées à vérifier si leurs instruments de contrôle sont suffisants pour la lutte préventive mais aussi répressive contre la corruption ou s'il faudrait en élargir la portée. Il est cependant incontestable que ce sont avant tout la formation et l'amélioration de la qualification des fonctionnaires des ISC qui permettront aux ISC de réunir les conditions nécessaires à la réalisation des tâches qui leur sont confiées.

11. Planification du contrôle dans le contexte de la découverte de la corruption

11.1 Constataion

L'établissement autonome du programme de contrôle est une partie intégrante essentielle de l'indépendance des ISC stipulée déjà dans la Déclaration de Lima. Ceci porte également sur tous les cas où les ISC s'occupent du contrôle de la corruption.

11.2 Conclusion

Dès leur planification du contrôle, les ISC devraient décider de l'importance à attacher au contrôle de la corruption et de la mauvaise gestion. Ce faisant, il conviendrait aussi de s'assurer que la réalisation du programme de contrôle n'est pas compromise par des missions de contrôle confiées à l'ISC de l'extérieur, comme, par exemple, des demandes de réaliser un contrôle spécial, ou par une prise en considération disproportionnée d'informations de la population (y inclus les cas de dénonciation).

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

**STRATEGIES ET MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

1 Cadre theorique

1.1 Conceptualisation préalable

Divers spécialistes des sciences sociales ont abouti à la conclusion que la corruption est un phénomène qui est aussi ancien que l'histoire des sociétés humaines elles-mêmes, qui se retrouve dans tout système politique, quel que soit son degré de développement, et qui n'est propre ni à un secteur en particulier, ni aux pays développés ou en développement; cependant, les sociétés démocratiques facilitent la lutte contre la corruption.

Les mêmes théoriciens ont tenté de conceptualiser la corruption, d'en recenser les causes et, fondamentalement, de proposer des mesures pour la combattre. C'est ainsi que nous trouvons dans les nombreux ouvrages qui ont été publiés sur la question des affirmations selon lesquelles la corruption est une façon particulière d'exercer une influence, influence illicite, illégale et illégitime, surtout quand elle touche le fonctionnement d'un système et plus particulièrement ses modalités de prise de décision.

En réalité, il nous semble que l'important n'est pas de définir la corruption, mais plutôt, face à ses effets, d'en déterminer les causes et de chercher des solutions éventuelles. La corruption produit une inefficacité bureaucratique généralisée et, surtout, met en danger la légitimité des organes même de l'Etat. En outre, le phénomène fait naître dans la population une pernicieuse "culture de la corruption".

2 La corruption dans l'administration publique

2.1 Conditions d'apparition

La liste des circonstances qui motivent ou favorisent la corruption est très longue; on peut donner les exemples suivants:

1. Concentration ou centralisation excessive des pouvoirs dans les organes centraux de l'administration publique.
2. Excès de réglementation et désordre administratif.
3. Persistance de lacunes ou d'omissions dans les dispositions juridiques qui régissent la prestation de services publics.
4. Manque d'accès légitime aux possibilités de promotion sociale.
5. Manque de systèmes de contrôle suffisants, efficaces et précis.
6. Bas niveaux des revenus des fonctionnaires.
7. Insuffisance des programmes d'éducation censés transmettre aux enfants et aux jeunes le respect de la légalité et le goût du service désintéressé du pays. Surtout, absence d'une culture de contrôle et de vérification.
8. Processus inadéquats de sélection du personnel administratif.
9. Pouvoir discrétionnaire excessif des fonctionnaires dans la prise des décisions.

Cette problématique s'applique à toute forme que prend la corruption, y compris à la corruption dite gouvernementale ou administrative, par quoi l'on entend les conduites qui malmènent la structure normative qui sert de fondement à l'appareil bureaucratique.

2.2. Domaines propices à la corruption

- Acquisition de biens et de services.
- Travaux publics.
- Licences, permis et concessions.
- Mouvement syndical.
- Subsidés et subventions.
- Perception des impôts.
- Utilisation des ressources financières.

3. **Aspects généraux à prendre en considération pour lutter contre la corruption administrative**

L'analyse de l'expérience internationale donne à penser que divers aspects doivent être pris en considération dans la lutte contre la corruption administrative:

- Mettre en place des lois anticorruption pour éviter les vides ou les lacunes, ou l'excès de pouvoir discrétionnaire, qui favorisent la corruption.
- Renforcer la culture anticorruption, dans l'enseignement aussi bien théorique que pratique.
- Faire de cette lutte une priorité du gouvernement, lequel doit mettre en place des programmes spécifiques de lutte contre la corruption.
- Dégager des fonds suffisants pour entreprendre des actions visant à éliminer la corruption.
- Faire participer tous les secteurs de la société (participation des citoyens).
- Faire connaître les résultats par l'intermédiaire des médias.
- Renforcer les organes de contrôle, instaurer une nouvelle culture administrative qui favorise la transparence de la gestion et renforcer les systèmes d'information internationale.
- Décentraliser

- Simplifier
- Adhérer à des traités et accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance et de coopération dans la lutte contre la corruption.
- Prévoir des exceptions au secret bancaire.
- Professionnaliser les services publics.
- Eviter l'impunité.
- Adopter un code d'éthique de la fonction publique.
- Elaborer des techniques de vérification des comptes visant à lutter contre la corruption.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1 Développement de la coopération internationale

Il importe de renforcer la coopération internationale en tant qu'instrument pour lutter contre la corruption administrative, notamment dans les domaines suivants:

- a) Echange d'expériences entre les ISC et les organismes internationaux les regroupant.
- b) Formation du personnel des ISC.
- c) Conclusion d'accords internationaux favorisant la lutte anticorruption.
- d) Concours institutionnel, technique et financier émanant des organismes internationaux et destiné aux ISC ainsi qu'à des programmes de lutte contre la corruption administrative.

2 L'éthique dans la fonction publique

- Formation théorique et pratique des fonctionnaires, en général, et des effectifs des ISC, en particulier, afin de valoriser la fonction publique.

- Etablissement de normes de conduite à l'adresse de ceux qui exercent une charge publique ainsi que de mécanismes rendant efficace l'exercice de leurs fonctions.
- Etablissement d'un système de déclaration sur l'honneur portant sur les biens des fonctionnaires à partir d'un certain niveau de responsabilités.
- Appui aux travaux de la Commission permanente des normes de contrôle de l'INTOSAI, notamment en ce qui concerne le code d'éthique.

3 Efficacité et transparence

Afin d'améliorer l'efficacité et la transparence des activités des ISC, il est suggéré de:

- a) Faire connaître et de publier les activités des ISC de manière opportune.
- b) Promouvoir la mise en place de systèmes d'administration comptable, financière et budgétaire intégrés.
- c) S'assurer du caractère opportun des initiatives des ISC de manière à ce que leur intervention a posteriori ne compromette pas les résultats escomptés.
- d) Simplifier les procédures administratives dans le secteur public.

4 Collaboration interinstitutionnelle contre la corruption

Etant entendu que la lutte contre la corruption n'est pas une tâche incombant exclusivement aux ISC mais au contraire à toute une série d'institutions publiques, il est recommandé de:

- 1) Mettre en place des mécanismes de collaboration entre les diverses instances chargées de lutter contre la corruption et la mauvaise gestion.
- 2) Créer un cadre juridique précis régissant les fonctions des organes de contrôle externe et de contrôle interne de manière à ce que ceux-ci conservent leur indépendance, éviter la duplication des tâches et garantir ainsi un meilleur résultat dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.
- 3) Transmettre en temps utile aux organes judiciaires compétents les faits relevés lors de la vérification.

5 Participation et sensibilisation des citoyens

- a) Il faudra donner aux citoyens accès à divers mécanismes leur permettant d'exprimer leur perception de l'action gouvernementale.
- b) L'examen des opinions, doléances et suggestions des usagers doit être systématisé pour résoudre ou prévenir les problèmes et pour éviter qu'ils ne deviennent récurrents ou permanents.
- c) Il conviendra de susciter la participation la plus active possible de la société dans la définition, l'exécution et l'évaluation de l'action des institutions pour veiller à ce que les institutions publiques s'occupent avec efficacité et efficacité, de manière opportune et satisfaisante, des besoins de la société.
- d) Il importera de lancer des campagnes destinées à informer le grand public sur les fonctions des ISC.
- e) Il sera nécessaire de renforcer les systèmes éducatifs pour faire comprendre à la population que le respect de l'honnêteté est une de ses grandes valeurs.

IV. RESUME

Bien que l'approche du thème retenu par les groupes de travail et la structure de leurs résultats aient été différentes, les questions de fond avaient beaucoup de points en commun.

Ainsi les participants aux groupes de travail ont constaté de façon unanime que la corruption se présentait sous une multitude de formes comme par exemple le détournement de fonds, le vol, la fraude, les pots-de-vin, le chantage, la captation de services (subventions), la falsification de documents, l'abus de pouvoir, les ententes et les manipulations dans la procédure de l'adjudication de marchés publics etc.

L'analyse des causes pour la corruption a, par exemple, eu les résultats suivants:

- concentration ou centralisation excessive des pouvoirs,
- lacunes dans les systèmes d'organisation et de gestion,
- réglementation excessive, confuse ou inexistante (lacunes dans la loi),
- manque de systèmes de contrôle interne et externe suffisants, rentables et efficaces,
- manque de transparence dans la gestion des fonds publics,
- pouvoir discrétionnaire trop important dans l'octroi d'autorisations etc.
- manqué d'intégrité personnelle de différents fonctionnaires,
- mauvaise situation économique des fonctionnaires.

Les participants ont identifié les domaines suivants qui présentent un risque particulier de corruption et de mauvaise gestion:

- l'adjudication de marchés publics dans le système d'acquisition (biens et services),
- investissements y inclus la construction de bâtiments publics,
- l'octroi de subventions,
- l'octroi de licences, permis ou autres autorisations administratives,
- la mise en recouvrement, la détermination de l'assiette et la perception des impôts,
- les délégations de gestion de services publics,
- le recrutement d'employés.

Les participants ont été d'avis que la lutte contre la corruption n'était pas la tâche principale des ISC, mais que la coopération des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion était d'une importance cruciale.

Afin de pouvoir remplir cette mission avec succès, les ISC devraient satisfaire aux critères suivants:

- indépendance des ISC (sur le plan du budget et du personnel),
- mandat de contrôle portant sur l'ensemble du secteur public et la totalité des recettes et dépenses publiques,
- mandat pour des contrôles de régularité, de conformité et de gestion,
- association des ISC à l'élaboration d'avis sur des projets de loi et de normes efficaces pour la comptabilité publique,
- mandat d'apprécier la qualité des dispositions législatives et réglementaires régissant la gestion des fonds publics (p.ex. reddition des comptes, transparence),
- libre détermination des programmes de contrôle,
- droit de réaliser des contrôles sur place,
- ressources humaines suffisantes et qualifiées et rémunérées de façon adéquate.

Les participants ont convenu que les mesures suivantes pourraient soutenir la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion de façon considérable et ont élaboré les recommandations suivantes:

- L'INTOSAI devrait encourager l'échange d'expériences bilatéral et multilatéral et la tenue de séminaires au niveau régional sur le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.

- La coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la corruption devrait être renforcée dans le cadre de l'INTOSAI et des groupes de travail régionaux.
- Les ISC devraient être associées aux activités de contrôle concernant des aides financières, en particulier pour des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux.
- Les ISC devraient entretenir un échange d'informations et d'expériences permanent et une coopération étroite avec l'ensemble des administrations et organismes nationaux concernés par la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics et notamment avec les organismes de contrôle interne. Cela faisant, des modes d'action coordonnés et des mécanismes d'entraide administrative devraient être envisagés.
- Par des ressources personnelles suffisantes et techniquement qualifiées ainsi que par un équipement technique moderne (technologie de l'information) les ISC devraient être mises à même de satisfaire aux exigences adressées à elles par la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.
- Les fonctionnaires devraient par une formation et un perfectionnement professionnels acquérir les qualifications requises pour satisfaire aux exigences sans cesse changeantes dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.
- Des normes de conduite (code de déontologie) devraient être établies pour les activités dans la fonction publique et leur respect devrait faire l'objet d'un contrôle.
- Les résultats du travail (rapports de contrôle) des ISC devraient être rendus publics de façon appropriée.
- La réalisation des recommandations formulées dans les rapports de contrôle devrait être vérifiée (contrôles de suivi).
- Les législations nationales devraient habiliter les ISC à déferer directement aux juridictions compétentes les faits susceptibles de qualification pénale.
- L'opinion publique devrait être sensibilisée à la nocivité sociale de la corruption.

Les participants ont souligné que les présentations, les discussions y relatives et le travail dans les groupes leur avaient fourni des suggestions très précieuses quant aux activités des

ISC en matière de lutte contre la corruption et la mauvaise gestion dans leurs pays, ce qui aura une incidence positive sur les modalités de contrôle.

Le thème retenu n'a pas seulement suscité un très vif intérêt de la part des participants venant des pays moins développés et des pays en transition que sont les PECO mais également celui de tous les autres participants. Le 12^e séminaire ONU/INTOSAI a rencontré un écho très favorable auprès des participants en raison du niveau scientifique très élevé des présentations, de l'organisation et du déroulement impeccables de la réunion et de la possibilité qui leur était offerte de procéder à un échange approfondi d'expériences et de vues.

Les participants ont en particulier recommandé la promotion et le développement de l'échange d'informations dans ce domaine tout comme la publication des résultats du séminaire et du rapport y afférent en vue de les diffuser à tous les membres de l'INTOSAI.

De l'avis des participants, le 12^e séminaire ONU/INTOSAI a présenté une très grande utilité pour leur activité professionnelle et ils ont unanimement souligné la nécessité d'organiser de futurs séminaires dans le domaine du contrôle des finances publiques afin de contribuer au perfectionnement des connaissances qui s'impose face au caractère toujours plus complexe des opérations de contrôle.

V. ANNEXES

1. Organisation des Nations unies

SOMMAIRE

- I Considérations à l'origine de la conférence sur le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
- II Importance critique de la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
- III L'Organisation des Nations unies et la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion au sein de l'Organisation elle-même
- IV L'expérience de l'Organisation des Nations unies concernant l'aide apportée aux pays en développement pour lutter contre la corruption et la mauvaise gestion

I. Considérations à l'origine de la conférence sur le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion

De nombreux pays, tant développés qu'en voie de développement connaissent de longue date la corruption et la mauvaise gestion dans le secteur public. Etant donné qu'il est nécessaire de découvrir et dévoiler publiquement les cas de corruption et de mauvaise gestion dans les services gouvernementaux et le secteur public de même que dans les organisations internationales si l'on veut gagner et conserver la confiance et l'appui de l'opinion publique, la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion fait actuellement l'objet d'une attention particulière, pratiquement à l'échelle mondiale. C'est ainsi qu'en 1990, suite à une grave affaire de fraude dans laquelle étaient impliquées d'importantes sociétés telles que Continental Illinois, E.S.M. Government Securities, E.F. Hutton et ZZZ Best, un ouvrage intitulé "The Wall Street Journal on Accounting" faisait remarquer:

"Il est intéressant de noter que ce cas de fraude repose en grande partie sur le 'contournement' des règlements de contrôle de la société de la part des cadres. Le rapport 'Treadway' cite le contournement des règlements de la part du personnel de direction comme un des problèmes les plus préoccupants"¹. Les articles publiés dans cet ouvrage donnent un aperçu de nombreux cas de fraude attribués par le Congrès des Etats-Unis d'Amérique et l'opinion publique à un 'soi-disant défaut de fonctionnement de la vérification'.

A l'Organisation des Nations unies, jusqu'en 1993, les principales fonctions de supervision interne du Secrétariat étaient exercées par un service faisant partie du Département de l'administration et de la gestion. Cependant, en septembre 1994, l'Assemblée générale a créé une nouvelle unité, le Bureau des services de contrôle interne (OIOS) chargé de mettre à la disposition du Secrétaire général l'ensemble des services de contrôle, conseil de gestion, évaluation des programmes, services de surveillance et d'investigation. En novembre 1994, le CIAT avait organisé en Equateur la Table ronde internationale de la transparence sur la corruption. En mars 1996, les pays membres de l'Organisation des Etats d'Amérique se mirent d'accord sur l'adoption d'une Convention inter-américaine contre la corruption. L'Assemblée générale envisage actuellement l'adoption d'une Déclaration de l'Organisation des Nations unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales. Par ailleurs, l'Assemblée générale a demandé au Département des services d'appui et de gestion pour le développement d'aider les pays membres dans leurs efforts pour réduire les versements illicites dans les transactions commerciales.

¹ Lee Berton and Jonathan B. Schiff: The Wall Street Journal on Accounting Richard O. Irvin, 1990, page 126

Le 7 octobre 1996, en Afrique du Sud, le Secrétaire général du Parti du Congrès national africain (ANC) déclarait: "L'ANC est profondément peinée de ce qu'elle apprend au sujet de la corruption". Et d'ajouter: "Nous sommes parfaitement conscients des dommages causés par la corruption à un parti et à un pays". Ainsi que devait le faire observer M. Themba Sono, professeur d'économie à l'Université de Witswatersrand "nous ne souhaitons pas remplacer un gouvernement blanc corrompu par nos propres membres corrompus. D'aucuns essaient de prétendre que ce à quoi nous assistons n'est rien d'autre que les douleurs de l'enfantement d'une démocratie. Or cela est très dangereux."

Le sujet de la conférence "Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion" est donc un sujet d'actualité d'une éminente importance pour la profession du contrôle des finances publiques.

II. Importance critique de la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion

La corruption au niveau des hauts fonctionnaires, autrement dit l'abus d'influence publique pour recueillir un profit privé, mine le développement économique. Partout où elle se répand, elle menace non seulement la croissance économique à long terme et l'équité mais elle met aussi en danger la stabilité de la démocratie. Dans le cadre du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) sur le développement humain durable, il a été établi qu'un développement durable ne pouvait être obtenu que sur la base d'un certain nombre de critères. Il exige en premier lieu des décisions sages et clairvoyantes dans une optique nationale. Deuxièmement il demande que soit fait le meilleur usage possible des ressources disponibles. Et troisièmement il nécessite des dirigeants ayant des principes et bénéficiant de la compréhension et du soutien de la population.

Prenant la parole à la Table ronde internationale de la transparence sur la corruption, le président de l'Africa Leadership Forum, le général Obusezuh Abasanjo, faisait observer très à propos que la corruption nuisait à différents égards au développement social et économique. Elle amène à prendre des décisions irrationnelles, manquant de perspicacité et motivées par la cupidité, non par la nécessité. Les ressources sont gaspillées, les projets approuvés n'étant pas sélectionnés en raison de leur intérêt effectif mais de ce qu'ils peuvent rapporter aux décideurs. Il devait notamment faire remarquer qu'une administration corrompue avait tôt fait de perdre la confiance de la population qui devient cynique et désabusée à l'égard des dirigeants.

Il importe que soit mise en place une ample procédure de justification de l'emploi des fonds, permettant d'établir sans ambiguïté qui est responsable de quoi au sein du gouvernement, procédure qui devra de préférence être ancrée dans la législation. Les fonctionnaires devraient être tenus par la loi d'agir avec prudence et de servir de leur mieux les intérêts du gouvernement et du public. C'est en premier lieu au gouvernement et aux responsables de la gestion en général qu'il incombe de garantir un comportement correct. Il serait souhaitable qu'il soit rendu compte de toutes les responsabilités définies (autrement dit présenté un rapport sur la manière dont ces responsabilités ont été assumées): sur le plan de l'éthique, les fonctionnaires devraient donc attester qu'ils ont pris les mesures nécessaires pour garantir une culture et un comportement acceptables au sein de l'organisme dont ils sont responsables. Même si cette procédure n'est pas prévue par la loi, le gouvernement devrait émettre un rapport sur les mesures prises et les résultats obtenus concernant l'instauration et le maintien de l'intégrité dans le secteur public. Ce qui peut par exemple se présenter sous forme d'un code de bonne conduite signé chaque année par tous les fonctionnaires, le service de contrôle interne ou la direction elle-même veillant au respect de ce Code.

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent donc participer aux efforts entrepris pour détecter et rendre publiques la corruption et la mauvaise gestion dans les organismes du secteur public soumis à leur contrôle. Si des normes sont fixées par la loi, le rôle des institutions supérieures de contrôle pourrait être celui d'un contrôle de conformité (contrôle de régularité) destiné à établir dans quelle mesure les dispositions relatives à la justification de l'emploi des fonds ont été respectées.

Les conditions essentielles du contrôle sont l'indépendance et la compétence. Il en découle donc qu'une institution supérieure de contrôle des finances publiques doit être indépendante de l'organisme gouvernemental qu'elle contrôle. Par ailleurs, elle doit faire rapport au corps législatif. L'institution supérieure de contrôle doit être dotée d'un personnel qualifié, ayant les connaissances techniques nécessaires et doué d'un bon jugement. L'indépendance et la compétence devraient assurer la qualité des rapports et la crédibilité des institutions supérieures de contrôle. Or, dans de nombreux pays, c'est loin d'être le cas. Il arrive par exemple que le président de l'institution supérieure de contrôle soit désigné et nommé par le gouvernement. De ce fait, celle-ci ne jouit pas de l'indépendance dont elle aurait besoin pour la publication de ses rapports. Dans d'autres pays, bien qu'ayant la volonté de faire le nécessaire et ce que l'on attend d'elle, l'institution n'en a pas les moyens (p.ex. elle ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes).

Quoi qu'il en soit, l'institution supérieure de contrôle peut jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion. Son président peut stigmatiser à voix haute la

corruption et la mauvaise gestion. Une institution supérieure de contrôle peut "donner le bon exemple" en rédigeant et recommandant un Code de bonne conduite adéquat et en élaborant des normes de contrôle. Si l'appareil législatif régissant les attributions du gouvernement ne contient pas de dispositions au nom desquelles celui-ci devra "agir honnêtement et de bonne foi", ceci est en soi matière à rapport. Il est difficile (mais pas impossible) de concevoir un gouvernement qui n'approuverait pas publiquement une telle position. Lorsque, par contre, les textes contiennent de telles dispositions, il incombe à l'institution supérieure de contrôle de vérifier dans quelle mesure elles sont observées. Un rapport public sur les résultats de ce contrôle est certes chose délicate. Mais il existe différents moyens de présenter un rapport sur des cas de corruption et/ou de mauvaise gestion (p.ex. en exposant la nature de l'affaire, son impact et les causes probables mais sans nommer publiquement les personnes impliquées, etc.). Une institution supérieure de contrôle peut souhaiter vérifier la nature et l'étendue de la reddition de comptes et des rapports présentés par le gouvernement au pouvoir législatif sur les mesures prises pour réduire l'incidence de la corruption et de la mauvaise gestion.

Le président d'une institution supérieure de contrôle se doit d'être un modèle de bonne conduite. Les auditeurs devraient bénéficier d'une formation juridique spéciale. Il convient que les institutions supérieures de contrôle soient associées à différents degrés et de différentes manières aux investigations et à la publication de rapports sur les cas de corruption et de mauvaise gestion. Il existe pour elles de nombreux moyens d'intervenir: qu'elles condamnent publiquement la corruption et la mauvaise gestion ou qu'elles exercent directement leur contrôle et présentent leur rapport sur les cas découverts. Dans les pays soumis à de sévères contraintes financières, il est doublement important que les institutions supérieures de contrôle interviennent largement et directement, pour permettre que les deniers publics soient dépensés honnêtement et efficacement. Leur implication active dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion est de la plus haute importance pour renforcer le processus de démocratisation.

Par le passé, la mission des institutions supérieures de contrôle consistait essentiellement à fournir une appréciation de l'exactitude des comptes pour les organismes gouvernementaux, en portant un jugement indépendant, et à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion. Puis on a vu peu à peu la tâche des auditeurs dépasser le simple contrôle financier, portant exclusivement sur l'exactitude des comptes et l'observation des principes de comptabilité généralement admis pour s'étendre aux contrôles opérationnels permettant d'évaluer l'efficacité et la rentabilité de l'utilisation des fonds et aux contrôles de conformité réglementaire permettant d'établir s'il a été satisfait aux exigences légales et réglementaires.

Au cours des années 1990, les responsabilités et le rôle des institutions supérieures de contrôle ont continué à s'étendre. On attend de plus en plus des auditeurs vérifiant les organisations du secteur privé dans les pays développés qu'ils détectent et signalent non seulement les erreurs matérielles relevées dans les rapports financiers mais également les cas de corruption au niveau de la gestion. Dans le secteur public, le contrôle s'est également élargi, incluant désormais aussi les questions d'éthique soulevées par les décisions et pratiques du gouvernement, en particulier lorsqu'un gouvernement s'écarter des principes de la morale et des valeurs sociales généralement acceptés. Tous les gouvernements ont absolument besoin d'une instance de surveillance publique efficace pour lutter contre la corruption et la mauvaise gestion.

III. L'Organisation des Nations unies et la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion au sein de l'Organisation elle-même

Une des principales innovations des Nations unies a été de mettre progressivement en place un nouveau système intégré de gestion (SIG) qui doit permettre finalement d'accéder en ligne aux données relatives à toutes les transactions financières ainsi qu'à l'information relative au personnel ou d'obtenir les détails relatifs aux voyages et fournitures dans le cadre d'un système intégré et s'étendra à quelque 8500 personnes en poste à travers le monde entier. Le SIG automatise les règles et règlements sur la base desquels sont prises des milliers de décisions financières ou concernant le personnel. Il contrôle automatiquement les règles et conditions donnant droit à une dotation. Avec ce système:

- Tout écart par rapport aux dotations calculées par le système doit être consigné par un fonctionnaire disposant des compétences de décision nécessaires;
- Le nom du responsable est consigné dans l'historique du système pour toute action concernant un document personnel ou financier;
- Aucun engagement ne peut être entré dans le système sans pré-imputation dûment autorisée;
- Toutes les transactions pourront être contrôlées en ligne, la base de données en ligne contenant la documentation intégrale;
- Les positions de personnel désignées comme 'postes' ne peuvent faire l'objet d'une imputation supérieure à 100 % (seule exception: le PNUD);

- Toutes les transactions financières proposées doivent correspondre à un compte budgétaire valide et avoir été soumises, au stade de la pré-imputation, à un test destiné à établir s'il existait des fonds suffisants;
- Seuls les fonctionnaires les plus élevés dans la hiérarchie du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité sont autorisés à passer outre à la validation de l'existence de fonds suffisants.

Le SIG présente les avantages suivants pour les auditeurs:

- Il a accéléré le programme de révision de conformité réglementaire en obligeant systématiquement le gestionnaire à respecter les règles et règlements existants;
- Il a créé une voie d'accès plus commode et réduit les contrôles sur place en garantissant que tous les contrats, livres de comptabilité, factures, actes personnels, etc. sont inclus dans le système et accessibles en ligne pour les auditeurs;
- Il a limité strictement les prises de décision en marge des règlements et réduit les abus en enregistrant le nom de l'utilisateur chaque fois qu'un document est créé ou modifié. Du point de vue de l'auditeur, la réduction des abus de prises de décision en marge des règlements peut être considéré comme l'un des avantages majeurs de ce système.

Le processus de réforme et d'amélioration de la justification des fonds mis en place par le Secrétariat a par ailleurs obligé à repenser le rôle et l'étendue des fonctions de surveillance. Tandis que le management interne s'employait énergiquement à réduire les erreurs de gestion et le mésusage des ressources internes de l'Organisation des Nations unies, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies invitait de façon pressante l'Organisation à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion.

Jusqu'en 1993, les principales fonctions de surveillance interne du Secrétariat étaient confiées à des services du Département de l'administration et de la gestion. Par suite d'"allégations (de mauvaise gestion) et de cas établis de manquements, les Etats-membres se sont déclarés préoccupés de la façon dont l'Organisation des Nations Unis gérait ses ressources et ont critiqué l'inadéquation de son système de contrôle interne, parfois même complètement inexistant". Ce qui a amené l'Assemblée générale à créer, comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, un nouveau corps, le Bureau des services de contrôle interne (OIOS).

Une des caractéristiques essentielles du Bureau des services de contrôle interne est son haut degré d'indépendance. Le Bureau n'est pas responsable devant le Département d'Administration et de Gestion comme c'était auparavant le cas pour les fonctions de contrôle interne, d'évaluation et de surveillance des programmes: il est physiquement et organiquement indépendant de ce département. En fait, il prolonge les attributions de l'instance traditionnelle de contrôle interne dont le propre était d'être responsable devant les organes de direction auxquels elle devait faire rapport. Bien que le Bureau des services de contrôle interne soit placé sous l'autorité directe du Secrétaire général, l'Assemblée générale exige qu'il soit opérationnellement indépendant dans l'exercice de ses attributions. Aucun membre du Secrétariat ne peut empêcher le Bureau de poser un acte quelconque dans les limites de son mandat. Il est significatif que les rapports du Bureau doivent être "transmis" sans modification aucune à l'Assemblée générale, sous le couvert d'une note du Secrétaire général. Chaque année le Bureau des services de contrôle interne présente à l'Assemblée générale (par l'intermédiaire du Secrétaire général) un rapport analytique et récapitulatif de ses activités pendant l'année écoulée, en soulignant tous les problèmes majeurs, les abus et les déficiences relatifs à l'administration d'un programme ou d'une opération et en émettant des recommandations en vue d'y remédier. Le rapport cite également les cas de non-observation de ces recommandations.

A la suite d'une rencontre avec le Comité du syndicat du personnel de l'Organisation des Nations unies, le directeur du Bureau des services de contrôle interne déclarait que:

- Tout membre du personnel émettant des plaintes, des critiques ou fournissant des informations sur la mauvaise gestion, le gaspillage et les abus bénéficierait de l'entière protection de l'Office; et que
- il aurait affaire directement aux supérieurs afin que les membres du personnel fournissant des informations au Bureau n'aient pas à craindre de représailles.

Le Bureau des services de contrôle interne s'emploie à créer un environnement permettant de protéger et soutenir les "indicateurs" et a mis à la disposition du personnel une 'hot line' fonctionnant 24 heures sur 24 pour la transmission confidentielle d'informations sur les abus, le gaspillage, les erreurs de gestion, les fraudes et autres formes de corruption. Début 1996, il a commencé à diffuser un bulletin destiné à informer périodiquement le personnel sur les sujets ayant fait l'objet du contrôle. "Alerte à la fraude: combines confidentielles pour les transferts d'argent" indiquait de quelle manière les fraudeurs sélectionnaient et approchaient les membres du personnel et mettait ces derniers en garde contre les risques d'être ciblés par

les auteurs d'une manœuvre frauduleuse internationale du type "fraude aux avances sur taxes".

Avec la création du Bureau des services de contrôle interne, les fonctions traditionnelles de contrôle interne ont été élargies dans deux sens: les contrôles de gestion et la mise en œuvre des recommandations:

- (i) Contrôles de gestion: Les deux types classiques de contrôle – contrôle financier et contrôle de conformité – sont désormais complétés par le renforcement du contrôle de gestion qui s'attache plus particulièrement aux critères d'économie, de rentabilité et d'efficacité des opérations, des systèmes et des procédures. Une nouvelle section, la Section des conseils de gestion, est venue s'ajouter à la Division de l'audit et des conseils de gestion et sa politique consiste à inclure un contrôle de gestion dans toutes les missions de contrôle d'importance majeure. On s'attache de plus en plus à prévenir les problèmes au lieu d'attendre qu'ils ne se présentent.

En dépit de ce nouveau rôle, le Bureau des services de contrôle interne ne participe pas aux prises de décision managériales. Ainsi qu'il a été noté dans le Rapport du Corps commun d'inspection, Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations unies (JIU/REP/95/2): alors que la surveillance interne et les services de gestion stimulent l'esprit critique, il est clair que c'est aux cadres supérieurs de gestion, de mise en œuvre des programmes et autres que revient la plus grande part de responsabilité dans la justification de l'emploi des fonds et l'obtention de résultats au sein de l'Organisation". A l'Organisation des Nations unies, les vérificateurs doivent plus que par le passé s'occuper d'analyses visant à prévenir les abus et de la révision des procédures.

- (ii) Mise en œuvre des recommandations: La mise en œuvre des recommandations de l'organe de contrôle revêt une importance accrue depuis l'institution du Bureau des services de contrôle interne. Récemment encore, une mission de contrôle prenait fin dès que l'organisme contrôlé avait accepté une recommandation. Désormais, la Division de l'audit et des conseils de gestion assure le suivi des recommandations acceptées jusqu'à leur mise en œuvre complète. Selon les nouvelles dispositions, les administrateurs de programmes sont tenus de se conformer rapidement aux recommandations et d'adresser trimestriellement un rapport au Bureau des services de contrôle interne sur l'état d'avancement des mesures mises en œuvre. Une mission de contrôle n'est close qu'à partir du moment où la Division a une preuve suffisante que toutes les recommandations ont été mises en œuvre.

IV. L'expérience de l'Organisation des Nations unies dans leurs efforts pour aider les pays en développement à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion

L'expérience de l'Organisation des Nations unies dans leurs efforts pour aider les pays en développement à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion porte sur une période de plus de quarante ans pendant lesquels l'Onu leur a prêté son appui pour les aider à améliorer la gestion des finances publiques. Dans les pays en développement, les circonstances conduisant au gaspillage, à la fraude et aux abus ne sont pas nécessairement liées à un système mais elles sont bien plutôt, dans la plupart des cas, de nature humaine. Formation insuffisante, salaires trop bas et, bien sûr aussi conditions politiques sont quelques-unes des causes d'irrégularités dans la justification de l'emploi des fonds et la bonne administration.

Les abus et erreurs de gestion dans les pays en développement se rencontrent le plus souvent dans les mêmes secteurs que dans les pays industrialisés, notamment au niveau des achats, des droits de douane et des taxes ainsi que dans la promotion et la sélection du personnel. Toutefois, il existe un certain nombre de secteurs se prêtant à la corruption et au gaspillage qui, de par leur nature, se rencontrent plutôt dans les pays en développement. Ces pays souffrent, par exemple, généralement de restrictions plus sévères au niveau du contrôle des changes. Ils ont par ailleurs accès à des projets financés par l'étranger, ce qui fournit notamment à des personnes privilégiées l'occasion de se déplacer à l'étranger pour participer à une formation ou à une conférence.

A. La corruption et la mauvaise gestion dans les projets financés en dehors du budget national

Il arrive que des projets soient financés par des crédits ne provenant pas du budget national lorsque les bailleurs de fonds estiment que la réalisation d'un programme serait entravée par des mécanismes gouvernementaux de mise en œuvre inadéquats. Il arrive ainsi que les donateurs versent les fonds à une Organisation Non-gouvernementale (ONG) ou à un organisme indépendant de mise en œuvre du projet. Le financement peut alors s'effectuer par transfert direct des fonds sur les comptes d'une banque commerciale. Par ailleurs, les gros bailleurs de fonds peuvent aussi convaincre le gouvernement de verser ses paiements de contrepartie dans le cadre de projets d'aide sous forme de transferts mensuels directs sur les comptes de la banque commerciale.

La définition de "deniers publics" dans la législation des finances publiques du pays récepteur ne recouvre généralement que les fonds provenant du budget national. La législation relative au service public, qui demande que les fonctionnaires coupables de détournements ou

de malversations de deniers publics soient poursuivis reprend cette définition. Les fonctionnaires sont parfaitement conscients de ces limites, en particulier en ce qui concerne les fonds déposés par les donateurs sur les comptes commerciaux d'organismes de réalisation de projets ou d'ONG.

Les fonctionnaires affectés comme contreparties directes aux unités de mise en œuvre des projets et aux ONGs et qui détournent des fonds savent qu'il est peu probable qu'ils fassent l'objet de poursuites en justice. Des preuves indirectes convaincantes indiquent que ces fonctionnaires, ainsi que d'autres dans les organismes chargés de l'exécution, détournent effectivement des fonds. Du fait de la fongibilité, il est impossible de distinguer si les fonds détournés sont ceux du donateur ou de l'État.

Les institutions supérieures de contrôle sont légalement tenues de vérifier les contributions de contrepartie du gouvernement. Or, elles ne disposent pas d'effectifs suffisants et se disputent le personnel qualifié avec de nombreuses unités de mise en œuvre de projets financés par des bailleurs de fonds où les écarts de salaires atteignent la proportion de 1 à 20 (à l'avantage des personnels affectés aux projets financés par des bailleurs de fonds). Par ailleurs, le personnel de l'institution supérieure de contrôle doit se baser sur des rapports financiers et des pièces qui ne peuvent lui être fournis que par un personnel non-gouvernemental échappant à sa juridiction ou les contreparties, des fonctionnaires peu motivés à coopérer.

Une extension du pouvoir de l'institution supérieure de contrôle n'est pas souhaitable à ce niveau. Il serait préférable d'amener les institutions et pays donateurs à avoir moins fréquemment recours à des transferts de fonds ne passant pas par les budgets nationaux. Il est exact que dans de nombreux pays en développement les programmes de développement des donateurs dépassent les possibilités d'absorption des institutions gouvernementales. Bien qu'il soit tentant d'essayer de mettre en place et réaliser les programmes des donateurs en transférant directement les fonds sur des comptes qui sont principalement des comptes bancaires privés, l'on risque fort d'arriver à un résultat final contreproductif. Les fonds qui devraient être utilisés pour promouvoir les objectifs du développement national risquent d'être détournés par les fonctionnaires et la population ne bénéficie pas de ces aides dans toute la mesure prévue.

En fait, les programmes de développement futurs risquent d'être compromis à partir du moment où les contribuables des pays donateurs ont connaissance des détournements, ce qui signifie pour les populations des pays en développement concernés qu'elles seraient dès lors privées de ces ressources. Étant donné les pouvoirs limités des institutions supérieures de contrôle concernant le contrôle des fonds de contrepartie gouvernementaux et la faible

probabilité de pouvoir poursuivre les fonctionnaires ayant détourné de tels fonds, les donateurs devraient éviter les transferts de fonds en dehors du circuit budgétaire du pays receveur.

B. La corruption et la mauvaise gestion dans la formation à l'étranger

Le développement des ressources humaines et les investissements dans le capital humain sont, sans aucun doute, des questions d'importance vitale pour l'avenir des pays en voie de développement comme pour celui des pays développés. Néanmoins, il est fréquent que les moyens de formation, précieux et limités, mis à la disposition des pays en développement soient gaspillés et utilisés à mauvais escient. Le gaspillage peut consister à envoyer à une conférence internationale un haut fonctionnaire (p.ex. une personne ne s'occupant pas ou peu du contrôle des comptes, ou n'ayant pas de connaissances d'informatique, à une conférence sur le contrôle des comptes ou sur l'informatique) alors qu'il aurait été plus utile d'y envoyer un spécialiste. Un technicien ou une personne directement concernée pourrait tirer un plus grand profit d'une telle formation dans son travail, en même temps qu'il pourrait apporter une contribution plus substantielle aux travaux de la conférence.

Dans le contexte des contrôles de gestion ciblés sur l'économie, l'efficacité et la rentabilité, le gaspillage de moyens de formation limités est au minimum une forme de mauvaise gestion. Récemment, un Rapport de contrôle des résultats indiquait qu'une mission de contrôle portant sur un projet de 10 millions de dollars avait eu des doutes sérieux au sujet de la gestion du compte spécial ouvert pour les paiements à effectuer sur les fonds affectés à ce projet. A la suite de quoi la mission exécuta un contrôle détaillé de ce compte spécial et constata que des sommes excessives avaient été dépensées pour des formations à l'étranger et pour l'achat de véhicules. Deux secteurs où les abus sont courants.

Ainsi la sélection des bénéficiaires de stages de formation payés sur les fonds alloués à un projet peut-elle être dictée par l'influence politique ou les gratifications plutôt que par le mérite. Souvent, la part des frais de voyages et *per diem* dans les budgets de formation est très élevée par rapport aux montants restant pour l'enseignement et les séances de formation. On cite le cas d'un fonctionnaire envoyé en Nouvelle-Zélande avec une bourse, payée sur les fonds d'un projet, en vue d'obtenir un grade universitaire, qui avait planté sa tente à la limite du campus et économisé systématiquement ses allocations de chambre et pension. Lorsqu'il rentra dans son pays il avait mis suffisamment d'argent de côté pour quitter l'administration et se mettre à son compte.

Tout au moins est-il revenu et a-t-il mis en application une partie de ce qu'il avait appris en en faisant bénéficier ses compatriotes! Les pertes sont plus graves lorsque la personne à qui une formation a été payée dans le cadre d'un programme d'aide, non seulement ne reste pas dans le secteur public mais ne revient même pas dans son pays.

Maintenant que se répand l'usage de la formation 'on-line' dans le secteur de la gestion financière, les occasions d'exercer une influence perverse lors de la sélection seront plus rares et les intéressés auront moins de raisons de le faire, les avantages financiers liés à la formation dans le pays prêtant moins aux abus que ceux liés à un voyage et des études à l'étranger.

Les institutions supérieures de contrôle peuvent montrer l'exemple en encourageant les formations à la vérification des comptes et de la justification de l'emploi des fonds dans le pays-même, sous forme de cours 'on-line' pour la préparation de diplômes et de formation continue. L'Organisation des Nations unies a mis au point au niveau système une Initiative spéciale pour l'Afrique visant entre autres à étendre les réseaux d'information et systèmes de télécommunication en Afrique. Par ailleurs, en août 1996, le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et la société Hewlett-Packard ont annoncé qu'ils avaient décidé de s'associer pour aider les pays en voie de développement du monde entier à avoir largement accès à la technologie d'information et aux services de conseil et d'assistance pour leur permettre de profiter des avantages d'Internet et des systèmes informatisés. Grâce à Internet et aux plus nombreuses possibilités de formation offertes, ce seront désormais les personnes ayant du mérite plutôt que celles ayant des relations qui pourront avoir accès aux carrières de la comptabilité et du contrôle des finances publiques et bénéficier d'une formation continue dans les pays en développement.

2. Banque mondiale: Aspects généraux de la lutte contre la corruption

La rentabilité économique et financière et la corruption

Dans son allocution prononcée à la réunion annuelle 1996, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn exhorta à mener à l'échelle mondiale un véritable combat contre la corruption. Il devait déclarer notamment:

- Dans le cadre d'un nouveau train de mesures, la Banque aidera ses clients à renforcer leurs secteurs financiers et réformer leurs programmes de dépenses.
- Nous devons porter notre attention sur les questions de rentabilité économique et financière mais aussi sur la transparence, la justification de l'emploi des fonds et la capacité institutionnelle.
- Et nous devons nous attaquer au cancer de la corruption.

La corruption

- détourne les ressources des pauvres au profit des riches;
- augmente le coût des transactions;
- fausse les dépenses publiques et
- éloigne les investisseurs étrangers.

En outre, la corruption

- érode les moyens dont on dispose pour les programmes d'aide et de secours humanitaire et
- constitue une barrière majeure à un développement sain et équitable.

Les solutions à la corruption ne peuvent être trouvées que dans le pays concerné – les dirigeants nationaux doivent se montrer intransigeants et le public joue lui aussi un rôle-clé.

La Banque s'efforce

- d'aider les pays à mettre en place des programmes nationaux décourageant la pratique de la corruption,

- de soutenir les efforts internationaux de lutte contre la corruption et d'établir des normes de comportement volontaires pour les entreprises et les investisseurs dans les pays industrialisés.

Par ailleurs, la Banque

- peut apporter ses conseils, son aide et ses encouragements aux gouvernements qui souhaitent lutter contre la corruption;
- ne tolère pas la corruption dans les programmes qu'elle finance et
- prend des mesures pour s'assurer qu'un haut niveau de probité sera respecté dans le cadre de ses propres activités.

La lutte contre la corruption

La Banque court elle-même un risque

- La Banque n'est pas à l'abri de la fraude - toutes nos organisations courent ce risque.
- Les coûts sont énormes – tant sur le plan financier qu'au niveau de la réputation.
- A la Banque, nous avons envers le public, envers nos actionnaires, envers les donateurs externes de fonds de dépôt et – avant tout – envers nos clients, les peuples démunis des pays en voie de développement, l'obligation de lutter contre la corruption.
- Certaines de nos organisations peuvent avoir mécontenté des employés du fait de changements rapides, de compression ou "réajustements" des effectifs, contraintes budgétaires, augmentation de la décentralisation, etc. - ce qui nous confère un "profil" comportant des risques de fraude.
- Le résultat est que nous ne pouvons plus nous reposer sur le sens de l'honneur pour garantir l'honnêteté et l'intégrité.

Prévention ou détection

- La détection s'avérant particulièrement difficile et le dommage étant encouru dès qu'un acte frauduleux a été commis, il est préférable de mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur la détection.
- Premièrement, les institutions devraient insister sur l'obligation de justification de l'emploi des fonds incombant aux dirigeants – les dirigeants doivent bien comprendre que la surveillance des transactions financières est un élément essentiel de leur responsabilité plutôt qu'un "surplus de travail".
- Deuxièmement, les dirigeants doivent aussi surveiller le "ton prévalent au sommet" et pratiquer le contrôle préventif (Attention: la décentralisation crée de nouveaux niveaux de contrôle; il se peut que certains dirigeants ne pratiquent pas le contrôle institutionnel typique ou contrôle a posteriori).
- Des efforts doivent être entrepris pour développer chez tous les membres du personnel une prise de conscience des risques et possibilités de fraude et doter le personnel financier et administratif des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les transactions.
- Le contrôle préventif prend en compte les deux conditions nécessaires à la fraude – la motivation et l'occasion – et amène à prendre les mesures qui s'imposent.

Les attributions du Département d'audit interne (IAD)

- L'IAD organise des séminaires pour le personnel opérationnel, les responsables permanents, etc. et exhorte les services à effectuer des auto-évaluations de leur contrôle.
- Le personnel de l'IAD bénéficie d'une formation tant interne qu'externe.
- La méthodologie met l'accent à la fois sur la théorie et sur les études de cas.
- Le personnel de vérification doit être instruit pour pouvoir identifier les "clignotants" et les indicateurs de fraude ainsi que des configurations ou schémas connus.
- Il est fait appel à des experts externes dans la mesure où ceci est justifié.

- La mission de contrôle et les plans sont étudiés avant d'intervenir sur place pour mieux centrer l'action: trop souvent l'audit se borne à des contrôles de détection; l'IAD entreprend donc une action concertée pour évaluer également les contrôles préventifs.
- Nous nous efforçons aussi de ne pas oublier les aspects généraux – fréquemment causes de nombreuses activités frauduleuses – p.ex. la répartition des tâches.
- D'autres initiatives concernent l'instauration d'une "ligne directe" pour les questions d'éthique, l'établissement de règles d'éthique plus sévères, y compris une ligne de conduite concernant les fraudes.
- Définition de l'opération de la "ligne directe".
- Appels téléphoniques initiaux sur les lieux suivis de rapports à la Banque.

Les emprunteurs – CE QUE PEUT FAIRE L'ISC

Evaluer l'environnement éthique ou de contrôle

Intégrité et éthique

Nous commençons par poser les bonnes questions:

- Les politiciens et les fonctionnaires disposent-ils d'un code de conduite?
- Le gouvernement encourage-t-il un "comportement au sommet" approprié?
- Les politiciens et les fonctionnaires sont-ils jugés sur leur intégrité?
- Les rapports avec le personnel, les acheteurs, les fournisseurs, le public, etc. sont-ils transparents?
- Les politiciens et les fonctionnaires ont-ils tendance à passer outre aux contrôles?
- Existe-t-il des pressions pour éluder les contrôles?

Evaluation de l'indépendance de l'ISC

- Quelles sont les modalités de nomination/révocation du président de l'ISC?
- A qui l'ISC présente-t-elle son rapport?
- Les rapports de l'ISC sont-ils publiés?
- Quelles sont les mesures prises en cas de rapport défavorable de l'ISC?

- L'ISC se base-t-elle sur des normes?
- Qui approuve le budget de l'ISC?

Evaluation de la philosophie et du comportement du gouvernement et des hauts fonctionnaires

- Les rapports entre le gouvernement et l'administration sont-ils corrects?
- Les risques de corruption sont-ils tolérés?
- A-t-on une attitude saine envers l'obligation de rendre des comptes, les contrôles, etc.?

Evaluation de la politique et des pratiques relatives au personnel

- Le recrutement, les actions disciplinaires, etc., se font-ils de façon suffisamment ouverte?
- Prend-on des mesures à l'encontre des politiciens ou fonctionnaires corrompus, des tractations malhonnêtes?
- Les codes de conduite ou autres directives relatives au comportement sont-ils mis en application?

Evaluation des risques de corruption

- Les stratégies, plans, budgets révèlent-ils des risques de corruption?
- Les risques de corruption sont-ils communiqués?
- Existe-t-il des lois de répression de la corruption?
- Ces lois sont-elles appliquées avec toute la force voulue?

Communication et information

- Les devoirs et responsabilités de contrôle des politiciens et des fonctionnaires sont-ils définis?
- L'ISC, les milieux juridiques, la presse, etc. disposent-ils de moyens pour informer le public de la corruption?
- Encourage-t-on les fonctionnaires à présenter des rapports sur la corruption et les moyens de la réduire?

Veille

- L'ISC (entre autres) est-elle normalement mise au courant des contrôles menés contre la corruption?
- Le gouvernement donne-t-il suite aux recommandations de l'ISC?
- Les politiciens et les fonctionnaires ont-ils à faire un rapport périodique sur leur respect du code de bonne conduite?
- Les politiciens et les fonctionnaires ont-ils à faire un rapport périodique sur leur activité de contrôle critique?

La corruption dans les projets bancaires – un exemple

Un projet d'éducation technique

Le compte projet, le compte spécial et le compte intérêts ont été établis lors du lancement du projet. Un quatrième compte avait également été établi mais la Banque n'a jamais reçu d'informations officielles à ce sujet et ce compte n'a jamais fait l'objet d'une vérification. Dans le cadre de ses missions de contrôle, la Banque a découvert un certain nombre de pratiques de comptabilité irrégulières et apparemment frauduleuses, ayant eu un impact négatif sérieux sur les résultats de la mise en place du projet.

Compte projet

Irrégularités relevées

- Achats d'articles de peu d'intérêt et/ou inutiles
- Paiements de prix excessifs pour des marchandises
- Paiements de prix excessifs pour des services - consultants locaux
- Achats effectués auprès de fournisseurs non qualifiés
- Transferts de fonds irréguliers
- Audit inacceptable

Conclusions

- La cellule de mise en œuvre du projet et le comité d'adjudication avaient accepté sans problème des prix très exagérés
- Des devises étrangères avaient été converties dans la monnaie locale pour les achats locaux, autrement dit on avait utilisé les fonds de la Banque et non des fonds de contrepartie
- De nombreuses dépenses n'étaient pas passées en compte

- Des contrats importants, aux montants exagérés, avaient été accordés à des fournisseurs non qualifiés
- Des transferts de sommes importantes avaient été effectués sans justificatifs suffisants

Compte spécial

Irrégularités relevées

- Conversion de dollars en monnaie locale et détournement de fonds
- Prélèvement illégitime sur le compte spécial, substitution des fonds de la Banque aux fonds de contrepartie et détournement de fonds
- Usage irrégulier des fonds du compte spécial

Conclusions

La cellule de mise en œuvre du projet a

- utilisé les fonds du compte spécial à la place des fonds de contrepartie du gouvernement,
- transféré des fonds du compte spécial au compte de projet où ils ont été utilisés pour l'achat apparemment frauduleux de biens et de services,
- utilisé les fonds du compte spécial en désaccord avec les instructions et directives de la Banque,
- déposé sur le compte projet des fonds qui auraient dû être restitués au compte spécial.

Compte Intérêts

Irrégularités relevées

- Frais de déplacement et dépenses accidentelles sans pièces justificatives ou n'ayant pas été passés en compte
- Dollars retirés en espèces et reversés en monnaie locale
- Procédures de transferts de fonds incohérentes entre les différents comptes de la cellule de mise en place du projet

Conclusions

- Frais de déplacement douteux
- Transferts douteux sur des comptes non soumis au contrôle
- Flottement dans les transferts de fonds

LECONS QUI EN ONT ETE TIREES

- Fixer des directives strictes pour la comptabilité
- Renforcer le contrôle de la Banque
- Attacher de l'importance aux petites choses

Indicateurs de dessous-de-table et conflits

L'Association des inspecteurs des fraudes certifiés (un groupe auquel appartient le Département d'audit interne) a publié un Livre blanc sur les clignotants des dessous-de-table et des conflits. Les dessous-de-table impliquant le paiement de choses de valeur pour influencer une décision d'affaires, les clignotants peuvent être des indicateurs valables.

L'acheteur corrompu

- accepte (parfois ouvertement) des cadeaux, voyages ou distractions sans rapport avec la situation
- vit au-dessus de ses moyens

- fait soudain étalage de richesse
- esquive les problèmes financiers (p.ex. rembourse les prêts)
- a des comptes secrets (il est habitué à recevoir des paiements qu'il cache)
- s'occupe lui-même de tout ce qui a trait aux fournisseurs suspectés, même si ces activités sont étrangères à ses attributions ou se placent à un niveau de compétence inférieur
- favorise lors d'un choix le fournisseur suspecté, accepte les défauts de paiement de l'acheteur sans imposer de pénalités, etc.
- Effectue ses achats par le truchement d'un intermédiaire ou courtier inutile (ce qui est plus pratique pour les paiements).

Le fournisseur corrompu

- n'a pas été sélectionné selon une procédure correcte (p.ex. un seul invité au lieu d'un appel d'offres permettant la compétition)
- facture un prix déraisonnable
- réalise un volume d'affaires inhabituel
- obtient facilement et fréquemment l'approbation de changements dans la commande ou d'augmentations de prix
- abuse d'autre manière de la relation d'affaires, sans sanctions de la part de l'acheteur.

Sept conseils à l'intention de l'enquêteur étudiant un cas de dessous-de-table - méthodologie d'action

- Si une gratification a été acceptée, soumettre la personne qui l'a donnée à un interrogatoire serré
- Réviser les documents et données internes pour déceler le cas échéant les indicateurs de dessous-de-table
- Enquêter sur le mode de vie des parties suspectes
- Interviewer les subordonnés honnêtes des fonctionnaires suspects
- Interviewer les fournisseurs refusés et leur demander des dossiers
- Interviewer les fournisseurs suspects et leur demander des dossiers

- Ce n'est qu'après être passé par ces étapes qu'il convient d'interviewer le fonctionnaire suspect et de lui demander de présenter ses dossiers.

**3. Commission des Communautés Européennes:
Programme d'action de la Commission des Communautés
Européennes contre la corruption et la mauvaise gestion**

Introduction

C'est pour moi un honneur et un privilège de prendre la parole à cette réunion INTOSAI. Le fait que vous m'y ayez invité montre l'intérêt fondamental et commun des auditeurs internes et externes à collaborer pour lutter contre la fraude, la corruption et la mauvaise gestion.

J'évoquerai aujourd'hui "le programme d'action de la Commission des Communautés européennes contre la corruption et la mauvaise gestion". Je voudrais traiter le sujet en vous décrivant les mesures que nous prenons au sein de l'Union européenne afin de dresser des défenses efficaces contre la fraude et la corruption, contre l'ennemi intérieur et extérieur.

Quelle est l'ampleur du problème au sein de l'Union européenne?

A franchement parler, nous l'ignorons. Nous savons, comme vous, que:

- le crime organisé à l'échelle mondiale est censé rapporter environ 750 milliards de dollars par an, soit six fois plus qu'il y a dix ans;
- la fraude au détriment du budget de l'Union européenne, qui est de 85 milliards d'écus, soit 107 milliards de dollars, représente environ 1,4% de ce budget;
- selon une étude de la Commission, publiée en 1988, les marchés publics coûteraient en Europe 20 milliards d'écus, soit 25 milliards de dollars, de moins par an aux contribuables si les règles qui les régissent étaient respectées.

Ces chiffres détaillés présentent un certain intérêt anecdotique, mais ils comptent moins, en soi, que l'existence d'un important phénomène de fraude et de corruption.

Les statistiques laissent entendre que l'incidence est plus forte dans certaines parties du monde que dans d'autres, mais elle est présente partout et les principales mesures préventives seront partout les mêmes.

Que fait l'Union européenne et que fait notamment la Commission européenne puisqu'en vertu du traité, elle est responsable de l'exécution du budget de 100 milliards de dollars dont je viens de parler?

Lorsque le président, M. Santer, a présenté la nouvelle Commission au Parlement européen en janvier 1995, il a promis "d'améliorer la culture budgétaire et administrative de la Commission". Peu de temps après, la Commission a lancé un programme sous la direction de Mme Gradin, commissaire responsable du contrôle financier et de la lutte contre la fraude, et de M. Liikanen, commissaire responsable du budget et de l'administration. Le programme s'intitule "Gestion financière saine et efficace" ("SEM 2000") et sa mise en œuvre comporte trois phases. La première concerne la gestion des ressources et la gestion financière interne, la seconde les modifications éventuelles des procédures et de la réglementation. La troisième phase consiste en une action commune avec les Etats membres, en vue d'améliorer l'exécution du budget et la gestion financière des 80 % du budget de l'Union européenne qui sont gérés et dépensés par et dans les Etats membres.

Notre problème consiste à déterminer comment un ensemble qui est passé de 6 à 9 cultures puis à 10 et à 15, peut créer une éthique commune valable en une courte période (nous n'existons que depuis le début des années 50). Nous avons commencé, comme je l'ai rappelé, par examiner les procédures et les structures de la gestion des ressources et de la gestion financière. Il nous est vite apparu évident que les gestionnaires de haut niveau s'intéressent davantage à la conception des politiques qu'à la gestion financière et que cela se voit dans la manière dont sont gérés les services. Les éléments les meilleurs et les plus brillants se consacrent à la conception des politiques et leurs noms viennent immédiatement à l'esprit dès que des promotions sont envisagées. Comment changer cela? Comment inciter les gens à devenir des gestionnaires financiers? Dans la Phase I du programme, la Commission a décidé que des unités de gestion financière et de gestion des ressources dotées d'un personnel adéquat seraient mises en place et dépendraient directement du directeur général. Elle a également insisté sur le fait que l'expérience de la gestion financière devrait être prise en compte pour le recrutement comme pour la gestion de la carrière.

La Commission a également examiné les procédures et en a conclu qu'elles inciteraient à fuir les responsabilités ou à se réfugier derrière une série de signatures ou le cachet d'approbation du contrôleur financier. Il est toujours rassurant de savoir que dix autres personnes ont signé le même ordre de paiement. Cela me rappelle toujours une mission de contrôle que j'ai effectuée dans un pays lointain qui recevait une aide au développement. Pour un des projets, nous avons pu admirer la beauté artistique d'au moins douze signatures sur chaque demande de versement, jusqu'à ce que nous nous rendions compte que la lisibilité de chaque signature était nécessaire pour assurer que son auteur avait bien reçu sa part de la surfacturation.

Dans le système de la Commission il existe trois principaux agents de gestion financière. Le premier est l'ordonnateur, chargé de proposer et d'exécuter les dépenses conformément aux règles et règlements. Le deuxième est le contrôleur financier, dont le rôle est de garantir que l'ordonnateur fait ce que l'on attend de lui. Le troisième est le comptable, qui tient les livres et contrôle les modalités des versements avant qu'ils ne soient effectués. Dans cette situation l'ordonnateur est enclin à se reposer sur le contrôleur financier et le comptable pour relever les erreurs et corriger les conséquences d'une gestion défectueuse. En pratique, cela signifie que le gestionnaire a tendance à éviter de prendre l'entière responsabilité des transactions financières.

Amener les gestionnaires de haut niveau et les unités de gestion financière à prendre leurs responsabilités vis-à-vis des transactions, au lieu d'attendre du contrôleur financier et du comptable qu'ils vérifient tout, est un problème de taille. Pour lutter contre cet état de fait, nous essayons de faire évoluer les comportements, dans la Phase II du programme, en rationalisant le contrôle ex ante par l'utilisation de techniques d'audit reconnues au niveau international, comprenant des audits de systèmes, des évaluations de qualité et des échantillonnages statistiques. Cette action est conduite en collaboration avec le gestionnaire financier et le comptable. Le processus sera mené en développant et en élargissant le rôle du contrôleur financier de la Commission à celui d'auditeur interne. Le contrôleur financier sera ainsi en mesure de rationaliser la vérification ex ante de 360 000 transactions annuelles tout en garantissant, par le contrôle interne, que les gestionnaires financiers accomplissent correctement leur tâche, avec des systèmes de contrôle et de gestion efficaces, des résultats d'excellente qualité en termes de fiabilité des transactions et un personnel responsable à tous les niveaux. Notre époque de systèmes informatiques élaborés incite à négliger les conditions essentielles d'une gestion saine et efficace, à savoir une comptabilité de base bien tenue. Nous devons modifier cette attitude.

En menant cette action contre la corruption et la mauvaise gestion, nous avons bien sûr précisé que la mauvaise gestion financière, la négligence ou les fautes seraient sanctionnées. Cela a suscité une telle impression de menace chez le personnel chargé de la gestion financière que certains ont même demandé à changer d'affectation. Dans ces conditions, il faut assurer au personnel qu'il est hors de question de sanctionner quelqu'un pour une erreur involontaire et isolée, bien que nous soyons fermement décidés à faire cesser toute situation qui ne serait qu'une longue suite d'erreurs involontaires.

Au cours de cette initiative, il a été question à maintes reprises de la nécessité de transparence et de simplicité tant du concept que de la procédure. Chaque responsable doit savoir quel est son rôle et connaître précisément les tâches et responsabilités qui lui incombent. Il faudra

également, lorsque des questions de gestion financières seront déléguées à un fonctionnaire, exiger de lui qu'il signe une déclaration en double exemplaire indiquant qu'il a lu le descriptif des tâches, parfaitement compris le sujet et qu'il n'y a aucun risque de conflit d'intérêts dans les questions qu'il aura à traiter.

Non seulement il faut amener les fonctionnaires à assumer toutes leurs responsabilités, mais il est essentiel aussi de veiller à ce que les structures et procédures de contrôle et d'audit internes soient en place et fonctionnent de manière satisfaisante. Il est souvent nécessaire de faire comprendre aux gestionnaires de haut niveau que le contrôle interne se trouve sous leur responsabilité et concerne l'ensemble des systèmes de gestion du personnel et des avoirs, y compris la gestion des recettes et des dépenses.

On ne saurait trop insister sur l'importance de l'audit interne. Nous entendons souvent dire que dans la fonction publique nous sommes des bureaucrates craintifs par rapport aux chefs d'entreprise du secteur privé qui ont le goût du risque. Or, M. Leeson et ses collègues de la Baring Bank ont rendu un grand service à la cause du contrôle et de l'audit internes. Ils ont montré en effet ce qui arrive lorsque les cadres supérieurs s'intéressent plus au profit et à l'image de la réussite qu'à la bonne gestion financière et ignorent les règles et les contrôles qui les agacent. Si certains jeunes ambitieux haut placés avaient seulement compris ce qui se passait, ils auraient pu éviter le désastre. Les cadres supérieurs n'ont rien voulu savoir et les cadres moyens n'ont pas voulu reconnaître qu'ils ne savaient pas ou ne comprenaient pas ce qui se passait.

Dans la Phase II du programme SEM 2000 de la Commission nous avons examiné la nécessité de rationaliser les contrôles ex ante et de renforcer l'audit interne, en vue d'une évaluation avant, pendant et après l'action, au lieu de faire des propositions mal chiffrées en termes de moyens financiers et de ressources humaines.

La phase II de SEM 2000 comporte une action importante visant à garantir l'étanchéité à la fraude. Vous remarquerez l'attention que la Commission et l'Union européenne en général portent au problème de la fraude. Mais il reste beaucoup à faire; nous comptons sur les Etats membres pour intensifier la lutte contre la fraude par le biais d'une coopération entre les services des douanes et de la police et en menant des actions plus efficaces et mieux coordonnées grâce aux systèmes judiciaires et pénaux. De son côté, la Commission a su mieux mettre en évidence l'incidence de la fraude sur les différents secteurs du budget de l'UE. La détection de la fraude s'est améliorée et représente actuellement 1,4 % du budget de la Communauté, comme je l'ai dit plus tôt. Nous avons appris à nos dépens que la fraude se développe généralement là où il existe une réglementation excessivement complexe, où des

transferts de marchandises entre des pays de l'UE et des pays tiers sont en jeu, où des programmes fonctionnent sur des réseaux d'organisations situées dans différents pays, et avec des consignes de communication et de comptabilité confuses. Dans un premier temps, le contrôle financier et l'UCLAF, l'unité de coordination de la lutte antifraude, seront les premiers chargés de déceler les aspects des projets de décision et de règlements qui favorisent la fraude et les irrégularités. L'objectif est de faire acquérir peu à peu aux services ordonnateurs eux-mêmes un réflexe né de l'expérience acquise dans différents domaines d'activité et garantissant que les programmes de dépenses sont réellement protégés contre la fraude.

Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur la Phase III de SEM 2000, à savoir la coopération avec les Etats membres visant à une bonne gestion financière des 80 % du budget de l'Union européenne qui sont gérés et dépensés par les Etats membres. Près de 50 % concernent la politique agricole commune (financée à 100 % par l'UE) et un peu plus de 30 % sont destinés aux fonds structurels (cofinancés par les Etats membres). Nous nous efforçons d'assurer une coordination efficace du contrôle interne, de l'audit interne et de l'audit externe. Il y a une pléthore de vérifications et d'audits. J'ai entendu parler d'un projet de programme qui a été contrôlé par sept équipes différentes d'auditeurs. Néanmoins, l'ensemble des ressources disponibles pour le contrôle et l'audit est sans rapport avec l'ampleur du problème auquel nous sommes confrontés. Il est indispensable de les utiliser le plus efficacement possible. L'audit interne doit exploiter pleinement les résultats du contrôle interne et il faut utiliser des méthodes suffisamment harmonisées pour permettre à l'auditeur externe d'exploiter les résultats de l'audit interne en évitant tout double emploi. En ce qui concerne les Fonds structurels, pour lesquels nous utilisons dans les Etats membres les organismes de gestion et de contrôle existants, mon service, en tant que contrôleur interne de la Commission, a conclu des accords avec les autorités de contrôle correspondantes dans les Etats membres. Ces accords prévoient des méthodes harmonisées ainsi que la mise en place de programmes annuels coordonnés pour les vérifications sur place. Les contrôles de la Cour des Comptes européenne sont inclus dans ces programmes qui respectent totalement son indépendance et ses prérogatives institutionnelles.

Conclusion

Il n'existe pas de remède simple à la corruption. Je crains qu'elle ne soit éternelle. Nous pouvons et nous devons renforcer nos défenses pour la maintenir à un niveau minimum. Ces défenses seront menacées par un langage à la mode et une sophistication excessive. Elles seront menacées par la maladie, récemment diagnostiquée par des médecins compétents, que l'on appelle "surinformation". Les gestionnaires sont tellement submergés par les

informations qu'ils sont censés gérer, qu'ils en deviennent boulimiques pour atteindre un point de saturation au-delà duquel ils deviennent incapables de prendre les décisions les plus simples. Quelle que soit la valeur de ce diagnostic, il ne fait aucun doute que des systèmes et des concepts trop complexes favorisent la fraude et la corruption. Au moins un service de contrôle a créé un guide de protection contre la fraude qui contient environ 49 voyants rouges signalant le danger, ce qui est évidemment beaucoup trop. Nous devons trouver un équilibre entre les extrêmes et nous fier à l'expérience objective qui éveille les soupçons, par exemple lorsqu'un fonctionnaire ne prend jamais ses congés. Utilisons donc les moyens de défense que dicte le bon sens fondés sur une gestion saine et transparente, sur une comptabilité simple, sur un personnel bien formé et fortement motivé.

4. Liste des exposés

1. Rapports nationaux des ISC

Auteur	Pays	Titre
Dr. Blerim Cela	Albanie	The Role of the SAI in fighting corruption and mismanagement
Abdelmoumène Chouiter	Algérie	La lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Rôle des institutions supérieures de contrôle
	Bénin	Rôle d'une institution supérieure de contrôle dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion: Cas de la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Bénin
	Brésil	La experiencia del tribunal de cuentas de la unión en el combate a la corrupción y mala gestión
Marian Liehoun	Burkina Faso	Rôle de l'Inspection générale d'Etat dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion au Burkina Faso
Yu Weiping	Chine	Role of SAIs in Fighting Corruption and Mismanagement
Audit Office	Chypre	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Dr. Magdy Bogdady	Egypte	Le rôle de l'Organisme Central des Comptes (O.C.C.) dans le contrôle des fonds publics en Egypte
	Erythrée	The Role of the Office of the Auditor General in Preventing Corruption and Mismanagement
Petr Chernomord	Fédération Russe	The Accounts Chamber of the Russian Federation
	Fidji	Prevention of Corruption and Mismanagement
Lucien Mpage	Gabon	Le rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion Communication de la Cour des Comptes du Gabon
Office of the Auditor General	Guyana	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Hani Ibrahim Musmar	Jordanie	The SAI's role in detecting irregularities and mismanagement
Office of the Controller and Auditor General	Kenya	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Damir Oskombayev	Kirghizistan	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
State Audit Bureau	Koweït	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
	Maroc	Les moyens de lutte contre la corruption au Maroc

Auteur	Pays	Titre
Tribunal Administrativo	Mozambique	Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
G. Singh	Ouganda	The Role of SAIs in fighting corruption and mismanagement
Ionel Stefan	Roumanie	La Place et le rôle de la Cour des comptes de Roumanie dans le domaine de la lutte contre le phénomène de corruption économique et financière
	Slovaquie	The Role of the SAI of Slovakia in fighting corruption and mismanagement
	Uruguay	El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión
Eduardo Roche Lander	Venezuela	El caso Venezuela: La Contraloría General de la República y su lucha contra la corrupción y la mala gestión
	Viet nam	The initially - obtained experiences by the State Audit of Vietnam in preventing and fighting corruption and mismanagement in Vietnam

2. Exposés des ISC

Auteur	Pays	Titre
Gabriel Mignot	France	Le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion
S. Lakshminarayanan	Inde	Le rôle de l'ISC de l'Inde dans la mise en évidence de cas de mauvaise gestion et de non-rentabilité
Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada	Mexique	Stratégies et mesures de lutte contre la corruption dans l'administration publique
Herbert Anderl	Autriche	Contributions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à la prévention et à la détection de la corruption dans l'adjudication de marchés publics

3. Exposés d'autres ISC

Auteur	Organisation	Titre
Alan Pratley	Communautés Européennes	Programme d'action de la Commission des Communautés Européennes contre la corruption et la mauvaise gestion
Abdel Hamed Bouab	Organisation des Nations unies	Fighting Corruption and Mismanagement in the Public Sector
Graham Joscelyne	Banque mondiale	Aspects généraux de la lutte contre la corruption

5. Liste des participants

Mr. Eduard Tahiri
Auditor
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

Mr. Nail Kastrati
Chief Inspector
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albania
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91

M. Abdelmoumène Chouiter
Président de Chambre
Cour des Comptes
38 Avenue Ahmed Ghermoul
16000 Alger
Algérie
Tél: ++213 (2) 66 65 68, 66 66 81
Fax: ++213 (2) 66 10 65, 66 85 71

Mr. Majeed Attia Maki Salman
Ministry of Finance and National
Economy
P.O. Box 333
Manama
Bahrain
Tel: ++973 526 61-0, 53 30 20
Fax: ++973 532 896, 53 00 33

M. Adjibodou O. Assomption
Vérificateur à la Chambre des Comptes
Chambre des Comptes à la Cour Suprême
B.P. 330
Cotonou
Bénin
Tél: ++229 (31) 31 05, 50 47
Fax: ++229 (31) 31 53

Sr. Paulo Affonso Martins de Oliveira
Ministro
Tribunal de Contas da União
Setor Sul de Administração
Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasília DF
Brasil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Sr. Sergio Freitas de Almeida
Asesor de Relaciones Internacionales
Tribunal de Contas da União
Setor de Administração Federal -SAFS-
LOTE 01
BR-70.042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasil
Tel: ++55 (61) 223 - 5314, 316 - 7256
Fax: ++55 (61) 322 - 5290
E-mail: sergio@pop3.tcu.gov.br

Mme Mariam Liehoun
Inspecteur d'Etat
Inspection Générale d'Etat
01 B.P. 617
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tél: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

Ms. Dr. Weiping Yu
Deputy Director General
Foreign Fund Application Audit Dept.
National Audit Office of the People's
Republic of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 6 830 19 12
Fax: ++86 (10) 6 833 09 58

Mr. Spyros Christou
Deputy Auditor General
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Cyprus
Tel: ++357 (2) 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

Dr. Magdi Bogdadi
Director General
Central Auditing Organization
Madinet Nassr
P.O. Box 11789
Cairo
Egypt
Tel: ++20 (2) 393 35 07, 392 37 88
Fax: ++20 (2) 261 58 13, 401 70 86, 262 97 33

Lic. Alfonso Bonilla Hernandez
Director de Auditoría
Corte de Cuentas de la República
13 Calle Poniente y 1 Avenida Norte
Código Postal 01-107
San Salvador
El Salvador
Tel: 00503 271 09 56, 271 09 57
Fax: 00503 271 09 29, 271 09 26

Mr. Gherezgiher Ghebremedhin
Deputy Auditor General
Office of the Auditor General (OAG)
P.O. Box 918
Asmara
Eritrea
Tel: ++291 (1) 11 80 32, 11 35 23,
11 05 89, 11 69 78
Fax: ++291 (1) 12 66 06

Mr. Mikaele Wara
Principal Auditor
Auditor General's Office
P.O. Box 2214
Suva
Fiji
Tel: ++679 21 14 40
Fax: ++679 30 38 12

M. Lucien Mpage
Magistrat, Président de Chambre à la
Cour des Comptes
Cour des Comptes
B.P. 752
Libreville
Gabon
Tél: ++241 70 40 - 76, 71 11 46
Fax: ++241 70 40 - 81, 70 40 - 82

M. Bachir Touré
Président de la Cour des Comptes
Cour des Comptes
B.P. 1757
Conakry
Guinée
Tél: ++224 41 11 65
Fax: ++224 41 54 37, 41 34 76

Mr. Swatantra Anand Goolsarran
Auditor General
Office of the Auditor General
63 High Street
P.O. Box 1002
Kingston, Georgetown
Guyana
Tel: ++592 (2) 575 92
Fax: ++592 (2) 672 57

Mr. Hani Musmar
Under Secretary Assistant
Divan Al Muhasabeh
P.O. Box 950334
Amman
Jordan
Tel: ++962 (6) 66 31 74, 66 31 76
Fax: ++962 (6) 66 31 80

Mr. S.M. Maluki
Deputy Auditor General
Office of the Controller and
Auditor General
P.O. Box 30084
Nairobi
Kenya
Tel: ++254 (2) 34 00 99, 33 57 77
Fax: ++254 (2) 33 08 29

Ms. Eman Bader Al-Abdul Razzaq
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Meta'eb Fahed Al-Mutairi
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Sulaiman Soud Al-Zayed
Assistant Undersecretary
State Audit Bureau
P.O. Box 1509 - Safat
13 016 Kuwait
Kuwait
Tel: ++965 242 10 36
Fax: ++965 244 20 80

Mr. Abdoualim Nichanov
Auditor
Chamber of Control of Kyrghyzstan
205, Chui Prospect
720003 Bischkek
Kyrghyzstan
Tel: ++7 (3312) 22 24 04
Fax: ++7 (3312) 21 87 46

Ms. Danutė Sidabraitė
Deputy Head of the Department of Control
of Budgetary Entities
Valstybės Kontrolės Departamentas
(The State Control Department)
Pamėnkalnio 27
2669 Vilnius
Lithuania
Tel: ++370 (2) 62 16 46, 62 25 80
Fax: ++370 (2) 62 50 92

Sr. José Luis Nava Diaz
Ingeniero Civil
Director Auditoría
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
México
Tel: ++52 (5) 546 21 07 - 34 46 71
Fax: ++52 (5) 705 55 63 - 34 15 66

M. Mohamed Hadhoudi
Conseiller à la Cour des Comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Maroc
Tél: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M. Benaissa Tajjoui
Conseiller à la Cour des Comptes
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Maroc
Tél: ++212 (7) 77 30 32
Fax: ++212 (7) 77 31 68, 68 03 77

M. António Luís Pale
Président du Tribunal Administrativo
Tribunal Administrativo
Caixa Postal 278
Avenida Mateus Sansao Muthemba, no. 65
Maputo
Mozambique
Tél: ++258 (1) 49 27 43, 49 03 74
Fax: ++258 (1) 49 36 45, 49 42 93

Mr. Stefan Ionel
Director, Audit Financial Direction
Curtea de Conturia României
(Court of Audit)
22-24 rue Lev Tolstoi
Bucaresti 1
Romania
Tel: ++40 (1) 210 13 77
Fax: ++40 (1) 210 13 64

Mr. Fyodor E. Shelyuto
Head of International Relations
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Mr. Pyotr Chernomord
Schotnaya Palata Rossiyskoy Federatsii
(Accounts Chamber)
ul. Giljarovskogo 31
129 090 Moskva
Russian Federation
Tel: ++7 (095) 284 - 8725,- 8341, - 8242, - 8310
Fax: ++7 (095) 284 - 8666

Mr. Ing. Karol Svitel
Director General
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Supreme Audit Office of the Slovak Republic
Priemyselná 2
SK - 824 73 Bratislava
Slovakia
Tel: ++42 (7) 213 - 128, 214 - 562
Fax: ++42 (7) 213 - 005, 566 23 65

Mr. Singh Gurbachan
Director of Audit
Central Government Division
Office of the Auditor General
P.O. Box 7083
Kampala
Uganda
Tel: ++256 (41) 25 54 87, 24 56 68
Fax: ++256 (41) 24 56 74

Dr. Santiago Fonseca Muñoz
Sub-Director General, División
Servicios Jurídicos
Comisión Organizadora XVI INCOSAI
Tribunal de Cuentas de la República
Juan Carlos Gómez 1324
CP 11000
Montevideo
Uruguay
Tel: ++598 (2) 95 81 36, 96 10 32 / 36
Fax: ++598 (2) 96 75 07, 96 18 06

Dr. Eduardo Roche Lander
Contralor General de la República
Contraloría General
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Dr. Filippo Vagnoni
Director General
Contraloría General
Avenidas Andrés Bello
Apartado 1917
Caracas 1050-A
Venezuela
Tel: ++58 (2) 571 - 9920, - 9908;
508 - 3745, - 3303
Fax: ++58 (2) 571 - 8064, 508 - 3401, 575 - 3940
E-mail: 102213.3237@compuserve.com

Mr. Tran Minh Khai
Auditor
Audit of Financial Statements
State Audit
33 Hung Vuong
16 Le Hong Phong
Ba Dinh - Hanoi
Viet Nam
Tel: ++84 (4) 843 25 17
Fax: ++84 (4) 843 31 45

6. Liste des conférenciers

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71-8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: rh.into@magnet.at
WWW: <http://www.intosai.magnet.at/intosai/>

MinR Mag. Dr. iur Herbert Anderl
Leiter der Abteilung I/7 im Rechnungshof
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8264
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mr. Alan Pratley
Deputy Financial Controller
European Commission
Rue de la loi 200
Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgium
Tel: ++32 (2) 295 37 75
Fax: ++32 (2) 295 01 41, 295 66 35

M. Gabriel Mignot
Conseiller maître et Président de la Chambre
régionale des comptes d'Alsace
Chambre régionale des comptes d'Alsace
14, rue du Faubourg de Pierre
67 000 Strasbourg
France
Tél: ++33 (88) 14 36 00
Fax: ++33 (88) 23 02 57

Mr. S. Lakshminarayanan
Principal Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10 Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
India
Tel: ++91 (11) 323 - 7866
Fax: ++91 (11) 323 - 5446
E-mail: cag@giasdl01.vsnl.net.in

Lic. Alfredo Hernández Sánchez Mejorada
Contaduría Mayor de Hacienda
Morelos No. 82
Col. Juárez
México D.F. C.P. 06600
México
Tel: ++52 (5) 524 57 46
Fax: ++52 (5) 534 15 66

Mr. Abdel Hamid Bouab
Officer-in-Charge
Public Finance and Enterprise

Management Branch
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Mr. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
United States of America
Tel: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: gjoscelyne@worldbank.org

7. Liste des observateurs

Mr. John van den Berg
Project Manager for Integrity Issues
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 370 66 03, 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 370 79 09, 34 24 - 411
E-mail: from about Nov 96: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Mrs. Winnie Hartman
Editor
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
PO BOX 20015
NL-2500 EA-'s-Gravenhage
Netherlands
Tel: 0031 (70) 34 24 - 148
Fax: 0031 (70) 34 24 - 411
E-mail: BJZ@Rekenkamer.nl
WWW: <http://www.Rekenkamer.nl>

Dr. Paul Brügger
Rechtsanwalt/Advocat
Vorsitzender des Kollegiums der Rechnungsprüfer der EFTA
Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 51a
CH-3003 Bern
Schweiz
Tel: ++41 (31) 323 10 05
Fax: ++41 (31) 323 11 01

Mr. Donald R. Drach
Deputy Director of International Audit Organization
Liaison (OIAOL) and Programs
Editor International Journal of Government Auditing (IJGA), Inc.
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: drachd@gao.gov; 75607.1051@compuserve.com
WWW: <http://www.gao.gov>

Mr. Bob Lippencott
General Accounting Office
Room 7806
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
United States of America
Tel: ++1 (202) 512 - 4712, - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021

8. Secrétariat de la réunion

Mr. Abdel Hamid Bouab
Officer in Charge
Public Finance and Enterprise Management Branch
United Nations
DDSMS/DPADM/PFEMB
Room DC1-1428
New York, N.Y. 10017
United States of America
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711 71-8456
Fax: 0043 (1) 712 94 25

Mag. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711 71-8350
Fax: 0043 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter-Stellvertreterin
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A- 1033 Wien
Austria
Tel: 0043 (1) 711-71-8330
Fax: 0043 (1) 718 09 69