

LE CONTRÔLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES *LÄNDER* DE LA RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE

Introduction

Du fait de la relative autonomie que leur confère la Constitution, les États fédérés autrichiens (*Bundesländer*) sont habilités, dans leur champ de compétence, à instaurer des cours des comptes régionales et à les doter de pouvoirs de contrôle. Les neuf États fédérés du pays ont ainsi créé des cours des comptes indépendantes. La capitale fédérale Vienne dispose, de par son statut particulier de *Land* et de commune, depuis 2014 d'une cour des comptes de la ville.

Si la Cour fédérale des comptes autrichienne (*Bundesrechnungshof*) a derrière elle une longue histoire et tradition, les cours des comptes des États fédérés sont en comparaison relativement récentes. La première d'entre elles a été créée en 1982, les autres, dans les années qui ont suivi. Cette vague de créations reflète un climat de contrôle politique positif et a été à l'origine d'un développement dynamique du contrôle des finances publiques dans le pays.

Statut juridique des cours des comptes des États fédérés

Pour l'essentiel, les cours des comptes des différents *Länder* répondent aux critères internationaux de la Déclaration de Lima. Elles sont établies en tant qu'organes du pouvoir législatif, et leurs prérogatives sont garanties par la Constitution de chaque État fédéré. Leur tâche est d'assister les parlements régionaux dans l'exercice de leurs missions de contrôle.

Le rattachement des cours des comptes des *Länder* au pouvoir législatif se reflète dans les règlements suivants :

- Election des présidents des cours des comptes des États fédérés par le parlement concerné à la majorité qualifiée ;
- Obligation de rendre des comptes aux parlements ;
- Approbation directe des budgets par les parlements ;
- Autorisation d'octroi de requêtes de contrôles précisément encadrées par la loi.

Ce régime de rattachement au pouvoir législatif est encore éclairé par la loi constitutionnelle, qui précise que les cours des comptes des États fédérés sont indépendantes des gouvernements des *Länder* et ne sont soumises qu'aux dispositions légales. Cela doit exclure toute influence de la part des entités contrôlées ou de la politique gouvernementale.

Dans leur grande majorité, les principes organisationnels et financiers essentiels ainsi que les conditions juridiques générales des cours des comptes régionales sont consacrés par la constitution des États fédérés et jouissent ainsi d'une protection synonyme de pérennité.

Attributions des cours des comptes des États fédérés

Les attributions des cours des comptes sont définies sans exception par la loi constitutionnelle, même si elles sont précisées dans le détail par des règlements très différents dans les *Länder*.

Les principales missions des cours des comptes régionales autrichiennes, par ailleurs consacrées par la constitution de chaque *Land*, comprennent le contrôle de la gestion financière et de l'administration de la région concernée ainsi que des fondations, fonds, établissements et entreprises dans lesquels la région possède des participations majoritaires et au sein desquels celle-ci peut exercer son influence. Six des huit cours des comptes régionales ayant compétence en la matière contrôlent la gestion des communes de moins de 10.000 habitants dans leur *Land* (cette compétence n'est pas nécessaire dans l'État fédéré de Vienne parce que la ville dispose en tant que capitale fédérale aussi du statut de commune).

Le contrôle de l'affectation conforme des aides financières accordées par les *Länder* et les communes compte également parmi les attributions qui sont arrêtées de manière similaire dans toutes les lois sur les cours des comptes autrichiennes.

La plupart des cours des comptes autrichiennes participent par ailleurs au contrôle communautaire des fonds octroyés par l'Union européenne.

Outre ces attributions similaires pour l'essentiel, les cours des comptes des États fédérés assument différentes missions spéciales, par exemple en participant à l'évaluation des conséquences financières de projets de loi ou à des commissions d'enquêtes parlementaires. Certaines cours des comptes régionales sont légalement astreintes au contrôle permanent de projets de construction de grande ampleur ou à ce que l'on appelle le « contrôle du déroulement de projet ».

Pour ce qui est de la structuration des compétences des cours des comptes, l'ordre juridique autrichien a tendance à suivre le principe du contrôle global de la gestion financière. En vertu de celui-ci, aucun domaine dans lequel les pouvoirs publics exercent une action financière ne doit échapper au contrôle. En théorie, toutes les activités administratives de l'État fédéral, des États fédérés ou des communes sont donc soumises au contrôle des cours des comptes, et ce, quelle que soit la forme juridique dans laquelle elles sont réalisées (activités administratives souveraines ou privées des États) et indépendamment du fait qu'elles soient assumées par des institutions étatiques ou dissociées de l'organisation de l'État.

Procédures et pouvoirs de contrôle

Un principe essentiel et, en même temps, l'expression de l'indépendance des cours des comptes des *Länder* se concrétise dans le droit d'effectuer un contrôle de leur propre chef, c'est-à-dire indépendamment de tout mandat de contrôle externe. Ce principe est réalisé dans toutes les régions sans exception et est complété par l'emploi de méthodes d'analyse, censées garantir un choix de cibles de contrôle tenant compte de paramètres d'efficacité et de risque.

Parallèlement, les parlements régionaux ont le droit de confier des missions de contrôle aux cours des comptes régionales. Cela intervient aussi bien par décision du parlement ou de la commission parlementaire en charge du contrôle de la gestion financière que – quasiment comme droit reconnu à la minorité parlementaire – sur mandat d'un petit nombre de députés. En outre, les gouvernements régionaux sont majoritairement autorisés à confier des missions de contrôle. Dans certains États fédérés, ce droit de mission est également concédé dans une certaine mesure à quelques groupes parlementaires, qui sinon, en raison du faible nombre de représentants dans leurs rangs, n'auraient aucune possibilité d'avoir cette initiative.

La loi confère par ailleurs aux cours des comptes certaines prérogatives, à savoir la consultation de tous les documents ayant une importance pour le contrôle et la collecte de renseignements. De plus, elles entrent directement en relation avec les entités contrôlées.

Elles sont notamment habilitées à :

- recueillir à tout moment, par écrit ou par voie directe, auprès des entités contrôlées tous les renseignements qui semblent nécessaires,
- demander la transmission de dossiers, livres de comptes, justificatifs ou autres enregistrements et documents,
- prendre connaissance sur le terrain, par l'intermédiaire de leurs agents, des livres, pièces comptables et autres documents utiles en lien avec la gestion financière – y compris dans les systèmes électroniques – et à procéder eux-mêmes à des sondages sur place.

Les cours des comptes des États fédérés n'ont toutefois pas le droit d'agir directement – en recourant à un pouvoir d'injonction exclusif (*imperium*) – sur les administrations et organisations contrôlées. Elles sont néanmoins tenues de formuler des propositions de perfectionnement et de soumettre des mesures d'économies ou d'amélioration des recettes, que les organes responsables des entités contrôlées se doivent ensuite d'imposer, compte tenu de la responsabilité juridique et politique à laquelle elles sont soumises (gouvernement régional, organes exécutifs des communes).

En cas de divergences de vues sur l'interprétation des dispositions légales relatives à la compétence des cours des comptes des *Länder*, la Cour constitutionnelle de la République d'Autriche se pose en arbitre dans quasiment toutes les régions.

Critères de contrôle

En vertu des principes inscrits dans la loi constitutionnelle et des dispositions largement similaires des différentes lois relatives aux cours des comptes des États fédérés, le contrôle effectué par les cours des comptes des *Länder* doit fréquemment s'étendre à la sincérité des comptes, à leur régularité (conformité aux dispositions légales), ainsi qu'au respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité de la gestion financière.

L'objet essentiel des contrôles actuels des cours des comptes se situe de plus en plus dans les contrôles d'économicité, avec un ciblage accru sur l'efficacité et l'efficience des activités publiques comme critères d'évaluation de l'action et de la réussite.

Les éléments déterminants pour évaluer la réussite ou apprécier l'efficacité sont les objectifs assignés, les fonds mobilisés et le résultat atteint. Les cours des comptes tentent de plus en plus de savoir si les fonds publics engagés correspondent aux objectifs fixés et aux intérêts des contribuables. En outre, elles s'engagent en faveur de la réduction de la bureaucratie et en faveur de la modernisation de l'administration selon les principes de nouvelle gestion publique (NPM) et de bonne gouvernance.

Les contrôles menés par les cours des comptes des *Länder* s'effectuent en principe ex-post¹. Mais cela ne signifie pas que les contrôles interviennent seulement une fois qu'un grand projet a été achevé. La réalisation de projets comprend souvent une suite d'actions de divers services administratifs, dont chacune d'elles peut faire l'objet d'un contrôle a posteriori (p. ex. programmes, estimations des coûts, etc.) Les contrôles menés par les cours des comptes régionales peuvent donc concerner les différentes étapes indépendantes du processus et peuvent en même temps être réalisés rapidement, de manière à pouvoir enclencher en temps voulu des mesures rectificatives.

Composition, organisation, personnel et dotation financière

Les cours des comptes régionales autrichiennes ont une structure monocratique. À leur tête se trouve un(e) président(e) élu(e) par le parlement du *Land* pour une durée limitée. Il/elle représente la cour des comptes à l'extérieur et assume une fonction de supérieur(e) hiérarchique ayant pouvoir d'instruction sur l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs. Les responsabilités assumées par les présidents de cours des comptes placent ces derniers au même niveau que les membres du gouvernement du *Land* (responsabilité de droit public). Dans la plupart des États fédérés, ils chapeautent aussi toutes les relations professionnelles et personnelles avec leurs employés.

Le statut juridique des présidents des cours des comptes régionales fait l'objet d'une réglementation spéciale. Il existe ainsi des dispositions d'incompatibilité très strictes précisant que les présidents de cours des comptes ne doivent siéger dans aucun parlement ou conseil communal et que, dans les dernières années précédant leur élection, ils n'ont pas le droit d'avoir été membre d'un gouvernement régional ou du gouvernement fédéral. De même, aucun membre des cours des comptes ne peut être associé à la direction ou à la gestion de sociétés à but lucratif ou soumis au contrôle de la cour concernée.

En ce qui concerne l'organisation interne des différentes cours des comptes, celle-ci est entièrement du ressort de chaque cour. Selon la taille, l'évolution historique et la « philosophie de gestion » du président, on rencontre aussi bien des structures hiérarchiques classiques que des modèles matriciels ou des formes d'organisation fortement axées sur les projets.

La dotation financière d'une cours des comptes régionale est exclusivement du ressort de la région soumise à la compétence de la cours des comptes en question. Les besoins en ressources financières, humaines et matérielles sont communiqués par le président de la cour des comptes au parlement de l'État fédéré, lequel, après examen et délibération, recommande au gouvernement du *Land* leur prise en compte dans les prévisions budgétaires.

¹ Certaines cours des comptes sont chargées par la loi d'effectuer un contrôle de projet sous forme de suivi.

Coopération des cours des comptes autrichiennes

Malgré la création des cours des comptes des États fédérés, la responsabilité de contrôle de la Cour fédérale des comptes autrichienne dans le domaine des *Länder* n'a été ni restreint ni modifié. Mais pour éviter d'éventuels doublons, la coordination des activités de contrôle est primordiale. Des réunions de coordination ont donc régulièrement lieu avec une validation de démarches et un échange mutuel d'informations.

Cette coexistence n'entraîne pas seulement une charge de coordination, elle présente aussi des avantages, car chaque institution de contrôle peut faire valoir ses forces individuelles. Il est par exemple possible à la Cour fédérale des comptes autrichienne de procéder à de vastes contrôles transversaux dans plusieurs régions et d'établir des comparaisons entre elles.

Les cours des comptes des États fédérés sont, de leur côté, au plus près du terrain et possèdent en général une meilleure connaissance des structures des entités contrôlées. Elles identifient ainsi plus vite d'éventuelles anomalies et peuvent réaliser leurs contrôles plus rapidement que ne le ferait la Cour fédérale des comptes à Vienne.

Par une action ciblée, les cours des comptes autrichiennes parviennent donc à optimiser le bénéfice de leur action pour les contribuables.

Listes des institutions du contrôle externe des finances publiques dans les États fédérés autrichiens

Burgenländischer Landes-Rechnungshof

Cour des comptes du Burgenland

Europaplatz 1

7000 Eisenstadt

Courriel : post.lrh@bgld.gv.at

<http://www.blrh.at/>

Kärntner Landesrechnungshof

Cour des comptes de Carinthie

Kaufmannngasse 13 H

9010 Klagenfurt

Courriel : post.lrh@ktn.gv.at

<http://www.landesrechnungshof.ktn.gv.at/>

Oberösterreichischer Landesrechnungshof

Cour des comptes de Haute-Autriche

Promenade 31

4020 Linz

Courriel : post.lrh@lrh-ooe.at

<http://www.lrh-ooe.at/>

Niederösterreichischer Landesrechnungshof***Cour des comptes de Basse-Autriche***

Wiener Straße 54

3109 St. Pölten

Courriel : post.lrh@noel.gv.at

<http://www.lrh-noe.at/>

Salzburger Landesrechnungshof***Cour des comptes de l'État fédéré de Salzbourg***

Fanny-von-Lehnert-Straße 1

Postfach 527

5010 Salzburg

Courriel : landesrechnungshof@salzburg.gv.at

<http://www.salzburg.gv.at/pol/lt-rechnungshof/>

Steiermärkischer Landesrechnungshof***Cour des comptes de Styrie***

Palais Trauttmansdorff

Trauttmansdorffgasse 2

8010 Graz

Courriel : lrh@stmk.gv.at

<http://www.lrh.steiermark.at/>

Landesrechnungshof Tirol***Cour des comptes du Tyrol***

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

Courriel : landesrechnungshof@tirol.gv.at

<http://www.tirol.gv.at/landtag/lrh>

Landes-Rechnungshof Vorarlberg***Cour des comptes du Voralberg***

Römerstraße 32

6901 Bregenz

Courriel : postoffice@lrh-v.at

<http://www.lrh-v.at/>

Stadtrechnungshof Wien***Cour des comptes de la ville de Vienne***

Landgerichtsstraße 10

1082 Wien

Courriel : post@stadtrechnungshof.wien.at

<http://www.stadtrechnungshof.wien.at/>