

LE CONTRÔLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Introduction et cadre juridique général

En 1992, l'Union soviétique, état unitaire largement centralisé, disparaissait au profit d'une nouvelle entité décentralisée – la Fédération de Russie. Conformément à la définition de la Constitution de la Fédération de Russie de 1992, la nouvelle fédération se compose de 89 «sujets fédéraux»¹ (le terme «régions» est utilisé fréquemment pour désigner les «sujets» de la Fédération de Russie) dont le degré d'autonomie n'est pas homogène: 21 républiques, six kraïs (territoires administratifs), 49 oblasts (régions administratives), un oblast autonome, 10 okrugs (districts) autonomes et deux villes fédérales (Moscou et St-Petersbourg). Les républiques comptent généralement des groupes ethniques non russes. Chacune dispose d'une constitution et d'un président élu. Les oblasts et les kraïs sont dirigés par des gouverneurs fédéraux élus. Les okrugs autonomes, qui relèvent d'oblasts ou de kraïs, comptent une minorité ethnique substantielle. En vertu de la constitution russe de 1993, tous les sujets fédéraux sont égaux en droits. Le troisième niveau de l'administration locale – les villes, villages et arrondissements – est subordonné aux sujets fédéraux. Il se compose aussi bien de grandes villes que de communes rurales fréquemment intégrées dans des unités administratives communales plus importantes. Certaines administrations locales ont le statut de communes, d'autres non.

Au milieu des années 80, les ministères centraux des matières premières ont vu leur rôle s'affaiblir et les sujets fédéraux ont dès lors commencé à influencer davantage sur la répartition des ressources. Cette évolution s'est confirmée durant la première grande et difficile période de transition vers l'économie de marché au début des années 90 pour aboutir à un transfert de pouvoirs et de compétences effectives vers le niveau administratif des sujets fédéraux. Sans véritable forme ni organisation, ce processus de décentralisation de la fin des années 80 et du début des années 90 s'est appuyé sur une recherche d'autonomie largement centrifuge qui faisait suite à l'affaiblissement du gouvernement central et à son incapacité ou son indisposition à remplir une grande partie de ses obligations antérieures en matière de dépenses. Les responsables ont ensuite tenté de réduire le budget du gouvernement central et ont mis en œuvre des mesures visant à renforcer le contrôle central des budgets au niveau infranational. Une nouvelle structure administrative a ainsi été créée dans la hiérarchie fédérale et les sujets ont été regroupés au sein de sept macro-régions (districts fédéraux). Il ne s'agit pas pour autant d'un niveau fédéral supplémentaire voire supérieur opérant aux côtés ou au-dessus des sujets fédéraux puisque chaque district est administré par un plénipotentiaire nommé par le président russe et exerce une fonction de contrôle sur les dirigeants des sujets (appelés généralement «gouverneur» ou «président») dans le cadre d'une action autonome. Bien que les modifications apportées à la législation et diverses autres mesures aient renforcé le pouvoir du gouvernement fédéral dans les régions et permis,

¹ En 1993, lorsque la constitution actuelle a été adoptée, la Fédération avait été créée avec 89 sujets fédéraux. Ces dernières années, le nombre des sujets s'est légèrement réduit en raison de fusions et d'assimilations. L'actuelle Fédération de Russie est constituée de 83 sujets : 21 républiques, 49 oblasts, neuf kraïs, un oblast autonome, quatre okrugs autonomes et deux villes fédérales. Depuis mars 2008 aucune nouvelle modification structurelle n'est prévue dans un avenir proche.

dans certains cas, une répartition budgétaire plus rationnelle et transparente, le système actuel, qui favorise un contrôle central explicite, décharge les administrations infranationales de leur responsabilité budgétaire et les encourage, d'une part, à développer leur propre budget informel et, d'autre part, à poursuivre une politique budgétaire informelle par le biais de mesures variées telles la mise en place de conventions bilatérales avec des contribuables majeurs de la région ou la prise en compte de ressources hors budget. A ce jour, les mesures destinées à optimiser le contrôle central sur les finances régionales et locales se sont donc soldées par des résultats mitigés, au pire négatifs.

Depuis la naissance de la nouvelle Russie fédérale, les autorités ont ressenti le besoin impérieux de créer des institutions de contrôle des finances publiques, qui respectent l'esprit et les exigences de notre ère. Le contrôle moderne des finances publiques a été initié en 1994 à Moscou par le conseil de la ville, la Douma de Moscou, avec l'adoption de la loi relative à la création de la première institution de contrôle des finances publiques dans la nouvelle Russie. Au début, l'orientation et la finalité des activités de contrôle et de conseil étaient définies dans une large mesure par le conseil de la ville et ce n'est donc pas le fruit du hasard si cette instance de contrôle fut d'abord baptisée «Chambre de contrôle et des comptes de la Douma de Moscou».

La Chambre des comptes de la Fédération russe voit le jour au début de l'année 2005. Elle est l'organe permanent de contrôle des finances de l'État et rend compte devant l'Assemblée fédérale², qui lui a octroyé le statut d'entité légale indépendante en termes d'organisation et de fonction afin qu'elle puisse mener à terme ses objectifs. A l'instar de la Chambre fédérale des comptes et conformément à la loi régissant son statut, ses objectifs, sa composition, sa structure et ses procédures, l'institution de contrôle des finances de la ville de Moscou devient la Chambre de contrôle et des comptes de Moscou ; de plus, un nouveau texte introduit divers avenants à la loi de 1994.

Comme la loi organique du budget de la Fédération de Russie permet aux autorités nationales, régionales et communales de créer des institutions de contrôle des finances publiques, plusieurs autorités régionales et communales suivent l'exemple de la Chambre fédérale des comptes et de la Chambre de contrôle et des comptes de Moscou et mettent en place des instances de contrôle et des comptes dans leurs régions et communes respectives. Au 1er mars 2003, 80 sujets fédéraux disposent ainsi de leur propre organisme de contrôle pouvant diverger en termes de statut. La plupart de ces organismes (48) est assimilée à des entités juridiques dont la loi constitutive est adoptée par l'assemblée législative compétente. Les instances restantes (32) sont instaurées au sein des assemblées législatives des sujets fédéraux, dont elles dépendent. La grande majorité est d'ores et déjà active tandis que, dans certains sujets, la loi de création de l'instance de contrôle et des comptes a été votée sans que l'activité réelle ait encore débuté. A l'heure actuelle, plusieurs sujets fédéraux ont également lancé une procédure de révision du statut et de la législation relatifs aux institutions du contrôle des finances qui y ont été créées³.

² Le parlement russe, appelé Assemblée fédérale, se compose de deux chambres: le *Conseil de la Fédération* représentant les sujets fédéraux à raison d'un représentant des pouvoirs exécutif et législatif régionaux) et la *Douma d'Etat* (dont la composition repose aujourd'hui sur un scrutin proportionnel).

³ Les modifications susmentionnées de la structure des sujets fédéraux par le biais de fusions et d'assimilations influenceront également sur le nombre des instances de contrôles existantes.

De la même manière, vers le mois de mars 2003, 68 autorités communales ont mis en place des organismes communaux responsables du contrôle financier à ce niveau. Certains de ces services ont reçu le statut d'entité juridique mais, dans leur majorité, ils restent des organes du conseil communal correspondant voire sont intégrés dans l'administration communale.

Parmi ces comités de contrôle constitués en organes des assemblées législatives, il est plusieurs cas dans lesquels la législation prévoit que les activités de l'instance de contrôle ne peuvent être suspendues si les activités parlementaires sont interrompues.

Nature de l'activité

Aux termes la loi organique du budget de la Fédération de Russie, les instances de contrôle et des comptes nationales, régionales et communales sont tenues de vérifier l'exécution du budget, le flux des capitaux publics hors budget ainsi que l'utilisation et la gestion de la propriété publique.

L'activité des institutions de contrôle des finances publiques est définie dans la loi régissant leur constitution, bien que cette activité puisse, dans certains cas, être réglée dans d'autres documents législatifs ou normatifs.

Conformément aux lois constitutives, les institutions de contrôle des finances publiques doivent non seulement assumer des fonctions de contrôle et d'audit, mais aussi réaliser des estimations analytiques et autres activités informatives garantissant un système global de contrôle de la planification et de l'exécution du budget ainsi que des flux de ressources en dehors du budget. Ces institutions s'emploient donc également à renforcer l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre de l'enveloppe budgétaire.

Outre la réalisation de contrôles exhaustifs et d'enquêtes spécifiques, les institutions de contrôle se chargent ainsi d'analyser les projets budgétaires, les programmes cibles, les lois et autres initiatives du législateur concernant le budget et les finances de l'Etat, de la région ou de la commune. Elles tiennent les autorités compétentes régulièrement informées des résultats de leur travail.

Si, dans le cadre de leur activité, les institutions de contrôle des finances publiques relèvent des infractions, des abus ou des pratiques douteuses en liaison avec la gestion des deniers publics, elles en informent les organes chargés des poursuites.

Organisation et planification du travail

En général, les instances de contrôle et des comptes réalisent leur mission sur la base de plans et de programmes annuels établis pour assurer un contrôle global et systématique de l'exécution du budget. Les pétitions, requêtes et propositions du parlement et du gouvernement doivent être prises en compte et, le cas échéant, intégrées à titre obligatoire dans l'élaboration des plans et programmes. Au sein de certains sujets fédéraux, le parlement et le gouvernement exercent une influence majeure sur l'établissement des plans et programmes des institutions de contrôle. Ainsi, la chambre de contrôle et des comptes doit parfois exécuter son activité dans le respect des exigences du parlement régional.

Etablissement des rapports

La loi prévoit l'obligation de rendre compte devant le parlement. L'institution de contrôle est donc tenue d'informer régulièrement l'assemblée législative sur l'exécution du budget et sur les résultats de son activité. Ces rapports sont généralement présentés sur une base annuelle mais, dans certaines collectivités, les rapports sur l'exécution du budget doivent être déposés chaque trimestre. Conformément aux règlements budgétaires de la Fédération de Russie, les parlements doivent approuver le rapport annuel de la chambre de contrôle et des comptes sur l'exécution du budget pour donner décharge aux gouvernements.

Le rapport annuel est soumis à l'obligation de publication. Par ailleurs, le président de l'instance de contrôle et des comptes doit, dans certains cas, présenter ce rapport devant le parlement et le gouvernement. Quelques institutions de contrôle envoient régulièrement des informations sur leur activité et les résultats de leur travail aux représentants médiatiques. D'autres publient même un communiqué mensuel.

Relations entre les institutions de contrôle

Après ses débuts en 1997, l'Association des chambres de contrôle et des comptes de la Fédération russe a été créée définitivement en 2000 dans le but d'améliorer l'efficacité du système de contrôle financier en Russie. La présidence de cette association est aux mains du président de la Chambre des comptes de la Fédération russe. Parmi ses membres figurent, outre l'autorité nationale de contrôle des comptes, les quelque 80 institutions de contrôle des sujets fédéraux ainsi que, depuis 2002, l'Union des offices de contrôle communaux. Les membres de l'association siègent régulièrement (de nombreuses conférences ont eu lieu ces dernières années et divers programmes de formation ont été initiés) afin de partager leurs expériences et renforcer leur collaboration. L'objectif premier de l'association consiste à créer et mettre en œuvre un système unitaire d'audit du secteur public grâce à des méthodes et procédures standard. Elle entend également assister les autorités dans l'élaboration d'une législation qui, non seulement, régisse l'établissement de nouvelles chambres de contrôle et des comptes, mais permette aussi d'augmenter l'efficacité des entités existantes. Ses autres objectifs comprennent la garantie d'un flux d'informations continu entre les membres et la création d'un cadre optimal pour de futurs contrôles communs.

L'Union des offices de contrôle communaux a été créée en 2002 dans le but de renforcer la collaboration entre les adhérents et de contribuer au développement du contrôle des finances publiques au niveau communal.

Composition et structure des institutions de contrôle

Chaque chambre de contrôle et des comptes est dirigée par un président nommé pour une période de 4 à 6 ans par la Douma compétente. La décision en la matière est généralement prise à la majorité des voix de tous les députés de la Douma. Il existe néanmoins des différences marquées entre les collectivités de Russie. Dans certains cas, le président est ainsi nommé par les réviseurs élus de la chambre. Dans les régions où l'institution de contrôle est étroitement liée au parlement, le mandat du président est limité à la durée du mandat parlementaire.

En général, le président dispose d'un ou de deux suppléants habilités, entre autres, à le remplacer en cas d'absence. Le mandat du/des suppléant(s) correspond à celui du président.

Le président est chargé de surveiller les activités de la chambre et l'organisation de ces activités conformément à la législation en vigueur. Il est également le représentant de la chambre devant le parlement, le gouvernement et l'ensemble des autorités. Pour exercer ses compétences, il peut octroyer des mandats et donner des instructions, engager et licencier du personnel ou conclure des contrats économiques et autres.

En règle générale, le président ne peut pas être membre du parlement ou du gouvernement.

L'activité de contrôle est exécutée au sein de directions et de départements dirigés par des réviseurs. Contrairement à la Chambre fédérale des comptes, qui accueille 12 domaines de travail, les institutions de contrôle des sujets fédéraux disposent de 3 à 8 directions ou départements. Comme mentionné précédemment, certains réviseurs sont également nommés, mais pas toujours par le parlement. Les réviseurs assument l'entière responsabilité de la qualité et des résultats du travail effectué par leurs subordonnés dans les directions et départements dont ils ont la charge.

Dans certaines chambres de contrôle et des comptes, un comité directeur (collège) planifie et organise le travail, décide des méthodes à appliquer et traite les affaires impliquant les rapports et autres informations destinés au parlement et au gouvernement. Ce comité se compose du président de la chambre, du vice-président et de divers réviseurs. Ses décisions sont généralement prises à la majorité simple des membres.

La majorité des chambres de contrôle et des comptes instituées par les sujets fédéraux présente un effectif fort limité. Plus de 50 d'entre elles comptent moins de 20 employés, à l'inclusion du personnel d'inspection et du personnel administratif. Dans sept régions, l'institution de contrôle emploie plus de 50 personnes et deux collectivités comportent une centaine de collaborateurs.

L'une des tendances actuelles consiste à protéger le statut juridique des membres et employés des chambres de contrôle et des comptes dans les textes de loi correspondants afin de garantir leur indépendance professionnelle. L'on souhaite ainsi éviter que le président, son suppléant ou les réviseurs soient appréhendés, arrêtés ou tenus responsables d'un fait sans l'approbation de l'assemblée législative qui les a nommés. De même, ils ne peuvent être destitués de leurs fonctions avant la fin de leur mandat que sur décision de l'assemblée en question. En cas de violation de la loi ou de pratique abusive, cette décision requiert une large majorité parlementaire. Le personnel d'inspection des institutions de contrôle est, par ailleurs, protégé par des dispositions légales contre tout type de pression et de coercition.

Ressources financières

Le financement des chambres de contrôle et des comptes des sujets fédéraux est assuré par une rubrique distincte dans le budget régional ou par le biais des ressources

budgétaires destinées au parlement régional. Dans ce dernier cas, les parlements de certaines collectivités ont instauré une ligne budgétaire séparée réservée aux dépenses de l'organe de contrôle.

Bien que les chambres de contrôle et des comptes soient habilitées à réclamer une affectation appropriée des ressources et à exploiter dans le cadre de leurs compétences les fonds qui leur sont attribués, souvent elles ne disposent pas du soutien financier nécessaire à la réalisation de leurs objectifs.

Ainsi, plus de dix institutions régionales de contrôle doivent exécuter leurs tâches avec moins de 5 millions de roubles; une grande majorité d'organes affiche une enveloppe budgétaire inférieure à 20 millions de roubles et seules 6 chambres de contrôle et des comptes font état d'un budget de plus de 50 millions de roubles.