

**L'AUDIT DES DOMAINES SECRETS ET POLITIQUEMENT SENSIBLES :
METHODES COMPAREES**

DOCUMENTS SIGMA : N° 7

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris 1996

32996

Ta. 91906 - 20.03.96 - 10.04.96

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Le Programme SIGMA

Le Programme SIGMA -- Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale -- est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et de la CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. L'OCDE et plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent également des ressources. SIGMA soutient les efforts de réforme des administrations publiques déployés en Europe centrale et orientale.

L'OCDE -- Organisation de Coopération et de Développement Économiques -- est une organisation intergouvernementale réunissant 27 démocraties à économie de marché avancée. Le Centre transmet les conseils et l'assistance de l'OCDE concernant les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique engagés dans des réformes. CE/PHARE fournit des aides financières pour soutenir ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'au stade où ces pays sont prêts à assumer les obligations de Membre de l'Union Européenne.

Créé en 1992, SIGMA relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA). Le PUMA fournit des informations et des analyses d'experts de la gestion publique aux décideurs des pays Membres de l'OCDE et facilite les contacts et les échanges d'expériences entre responsables de la gestion du secteur public. Par l'intermédiaire du PUMA, SIGMA offre à onze pays les précieuses connaissances techniques accumulées au cours de nombreuses années d'étude et d'action.

Les gouvernements participants et le Secrétariat de SIGMA collaborent d'une façon flexible afin de créer des programmes de travail conçus pour rendre les gouvernements mieux à même d'améliorer la gestion publique conformément à leurs priorités propres et à la mission de SIGMA. Cette initiative fait appel à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique pour fournir des services de conseil et une analyse comparative des différents systèmes de gestion. Par ailleurs, SIGMA collabore étroitement avec d'autres donateurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

Dans tous ses travaux, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. A cette fin, SIGMA accorde notamment un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant les praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE.

Les activités de SIGMA se répartissent entre six domaines : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, supervision administrative et service d'information.

Copyright OCDE, 1996

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

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

Avant-propos

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, des institutions parlementaires indépendantes sont chargées de l'audit depuis 1989. Ces institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques ont été créées tantôt par une législation nouvelle, tantôt par modification du mandat des institutions existantes, voire la restauration d'institutions antérieures au régime communiste.

Comme on pouvait s'y attendre, l'application des nouvelles méthodes suppose un apprentissage continu et la résolution des problèmes par tous les intéressés. Le rôle des ISC, celui d'autres organes de contrôle et, surtout, la mise en place de relations de travail productives entre l'administration et le vérificateur continuent de demander beaucoup d'attention.

Les rapports entre vérificateur et vérifié ne sont jamais faciles. Par définition, leurs intérêts peuvent les opposer. Dans les administrations publiques, ce sont les questions secrètes ou politiquement sensibles qu'il faudrait, semble-t-il, dispenser d'audits externes et des rapports correspondants, ou faire bénéficier d'un traitement spécial.

En réponse à la demande de plusieurs ISC, le SIGMA procède à une comparaison des méthodes d'audit dans ce domaine. La présente note en résume les résultats. Nous remercions les ISC de France, d'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni de leur coopération dans la documentation de cette étude.

Naturellement, il n'est dans l'intention ni du SIGMA, ni de l'auteur, qu'une partie quelconque de cette note serve directement de modèle. Son seul but est de proposer des exemples illustrant l'application de différentes méthodes pour que chaque pays d'Europe centrale et orientale puisse y trouver des idées transposables compte tenu de ses traditions administratives.

L'auteur de cette note, M. Roelof Voormeulen, a été Directeur du Service de l'audit au ministère des Finances des Pays-Bas et Président du Conseil interministériel de l'audit. Il a été Président de la Commission du secteur public de la Fédération internationale des comptables. Ce document SIGMA est également disponible en anglais sous le titre "*The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices*".

Lawrence J. O'Toole
Conseiller, gestion des dépenses
Mai 1996

SIGMA-OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tél (33.1) 45.24.13.11
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.info@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

Table des matières

1.	Introduction	7
2.	Mandat et composition	7
3.	Généralités sur les questions secrètes ou politiquement sensibles	7
4.	Obtention et diffusion de l'information	8
5.	Quelques méthodes propres aux questions secrètes ou politiquement sensibles	9
5.1.	France	9
5.1.1.	Audit des services secrets	9
5.1.2.	Audit des dépenses du Président de la République	9
5.1.3.	Audit des dépenses du Parlement	9
5.2.	Allemagne	9
5.2.1.	Audit des dépenses secrètes en matière de défense	10
5.2.2.	Audit des dépenses des services secrets	10
5.2.3.	Audit par le Président de la BRH en personne	10
5.3.	Pays-Bas	10
5.3.1.	Audit des services de renseignements et de sécurité	10
5.3.2.	Audit par le Président de l'ARK en personne	10
5.3.3.	Audit des dépenses de la Couronne	11
5.4.	Royaume-Uni	11
6.	Conclusion	11

1. Introduction

La présente note résulte d'une comparaison des méthodes d'audit appliquées aux questions secrètes et politiquement sensibles par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Non seulement ces méthodes varient d'un pays à l'autre, mais les ISC elles-mêmes n'ont ni le même mandat, ni la même composition, d'où un mode de fonctionnement différent.

2. Mandat et composition

La comparaison exhaustive des quatre ISC demanderait une étude à elle seule. On se limitera donc ici aux différences qui comptent dans la comparaison des méthodes d'audit appliquées aux questions secrètes et politiquement sensibles.

En France, la Cour des comptes est une juridiction où siègent plus de deux cents magistrats spécialisés. Ceux-ci se répartissent en sept chambres. Chacune s'occupe d'un secteur précis de l'administration, par exemple deux ministères et les entreprises publiques dont ils ont la tutelle. Dans ce cadre, la mission de la Cour des comptes est très étendue. La Cour des comptes est libre de conduire l'audit comme elle l'entend. Chaque année, elle fait rapport au Parlement sur l'exécution du budget. Elle ne rend pas d'avis officiel sur les comptes annuels, et peut inscrire dans le rapport ce que bon lui semble.

En Allemagne, la *Bundesrechnungshof* (BRH) est une institution fédérale supérieure. Ses 59 membres se répartissent en chambres restreintes (*kollegium*) de deux ou trois membres qui examinent le résultat des différents audits. La teneur du rapport annuel au Parlement est définie par la réunion des 16 membres les plus anciens (*grosse Senat*). La BRH ne rend pas d'avis officiel sur les comptes annuels. Toutefois, son contrôle, très étendu, porte sur la régularité, la conformité et l'efficacité. Le Président de la BRH assume *ès qualités* les fonctions de Commissaire fédéral à l'efficacité de l'administration publique.

Aux Pays-Bas, l'*Algemene Rekenkamer* (ARK) est un Haut Conseil d'État qui compte trois membres. Sa mission porte sur la régularité, la conformité et l'efficacité. L'ARK fait chaque année rapport au Parlement. La teneur du rapport est définie par les membres. Un avis officiel sur les comptes y figure.

Au Royaume-Uni, le *Comptroller and Auditor General* (C&AG) est chargé de l'audit des affaires publiques. Ses agents forment le *National Audit Office*. Contrairement à ce que l'on observe en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, la responsabilité n'est pas partagée. Un seul responsable prend la décision finale. Le C&AG fait rapport au Parlement chaque année et un avis officiel sur les comptes figure au rapport. L'évaluation des politiques publiques n'entre pas dans les attributions du C&AG.

Toutes les ISC publient des rapports intérimaires, que le Parlement les ait demandés ou qu'ils soient publiés à l'initiative de l'ISC elle-même. Ces rapports se limitent normalement à un seul organisme public ou à un seul domaine d'action ou d'administration publique.

3. Généralités sur les questions secrètes ou politiquement sensibles

C'est le Parlement qui décide qu'un domaine est secret. Au Royaume-Uni, une loi fondamentale peut le prévoir. Dans les autres pays, certaines lignes budgétaires sont classées ainsi avec l'accord du Parlement. Par exemple, le budget de fonctionnement des services secrets peut être classé secret, alors que leurs frais de personnel et coûts de fonctionnement normaux peuvent être repris au budget non-secret de l'un des ministères. De ce fait, le vérificateur peut être privé de toute information sur l'affectation des fonds

secrets, alors qu'il a plein accès à l'information sur les autres activités de l'organe. Il va de soi que le vérificateur doit alors être muni de toutes les autorisations nécessaires et se montrer extrêmement vigilant dans ses relations.

Les fonds secrets serviront généralement à des organismes publics qui parfois sont aussi politiquement sensibles. Il peut donc s'avérer très difficile de faire le départ entre questions secrètes et sujets politiquement sensibles. Naturellement, certains sujets ne sont "que" politiquement sensibles. Ainsi, dans la plupart des pays, les dépenses du Chef de l'État sont considérées comme telles. Le vérificateur doit alors agir avec réserve, mais il a en principe plein accès à l'information dont il a besoin. Aux fins de cette note, ne sont secrets que les domaines classés comme tels par le Parlement.

4. Obtention et diffusion de l'information

La plupart des organismes publics qui s'occupent de questions secrètes ou politiquement sensibles essaieront sans doute de restreindre l'information des vérificateurs. En général, ce n'est pas qu'ils veuillent se soustraire à l'obligation de rendre compte, mais qu'ils s'inquiètent d'une éventuelle indiscretion du vérificateur. Pour encourager le vérifié à lui fournir l'information dont il a besoin, le vérificateur doit tout d'abord lui garantir qu'elle sera utilisée avec toute la discrétion voulue et que l'information sensible ou secrète ne sortira pas de ses services. Suivant le degré de confidentialité de l'information, le vérificateur prendra les mesures requises pour en protéger l'accès. Il pourra même prévoir des salles isolées, un registre secret spécial, une salle de réunion protégée des écoutes, voire des copieurs et ordinateurs à la norme Tempest. De plus, tout vérificateur se chargeant d'audits de ce type doit être régulièrement contrôlé en stricte conformité avec la réglementation applicable afin de garantir la sûreté du personnel.

En résumé, pour obtenir l'information dont il a besoin, le vérificateur doit respecter les mêmes normes de sécurité que celles qui sont applicables à celui qu'il vérifie. Ce principe s'applique aussi bien aux questions secrètes qu'aux seuls sujets sensibles, encore que les normes soient différentes.

Un secret est plus facile à garder lorsque le nombre de personnes qui le connaissent est réduit au minimum. C'est pourquoi les activités secrètes et les sujets politiquement sensibles font l'objet de dispositions spéciales, surtout dans les ISC où les conclusions d'un audit sont normalement examinées en réunion. À la limite, une seule personne (très souvent le président de l'ISC) vérifiera la question et en rendra compte à une seule autre (le Chef de l'État ou le ministre compétent) ou à un comité restreint de personnes absolument sûres, par exemple les parlementaires les plus anciens.

Un rapport secret peut se présenter sous plusieurs formes. On choisira en fonction du degré de confidentialité à préserver.

La modalité la plus rigoureuse est un rapport oral du vérificateur à une seule personne autorisée, dans un cadre absolument sûr. Le rapport oral peut s'appuyer sur un "rapport écrit en un seul exemplaire" remis en main propre. Ce rapport est parfois détruit à l'issue de la réunion, en présence du vérificateur.

Le vérificateur devra parfois faire rapport, non pas à une seule personne, mais à un groupe restreint de personnes autorisées. Il peut alors ne le faire qu'oralement, ou s'appuyer sur un rapport écrit tiré au nombre des membres et remis en main propre. Il peut alors être encore plus souhaitable de détruire les exemplaires à l'issue de la réunion.

Autre méthode, moins rigoureuse : le tirage individualisé du rapport, adressé par courrier avec accusé de réception.

Parfois, le rapport donne lieu à une version publique et à une version confidentielle où figurent les informations qui doivent rester secrètes. Variante : les données confidentielles sont communiquées oralement, sans rapport écrit.

5. Quelques méthodes propres aux questions secrètes ou politiquement sensibles

5.1. France

5.1.1. *Audit des services secrets*

Les services du Premier ministre disposent d'une ligne budgétaire "fonds secrets". Le Premier ministre en dispose librement. Dès lors que les fonds servent à financer les services secrets, l'audit est assuré par un comité spécial composé de deux magistrats de la Cour des comptes et d'un inspecteur des Finances. Le comité **fait rapport confidentiellement** au Premier ministre lui-même, sous la forme d'un rapport en un seul exemplaire, commenté oralement.

Les dépenses courantes des services secrets sont incluses dans les budgets respectifs des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ces dépenses sont vérifiées par la Cour des comptes et examinées en petit comité. Le rapport écrit, **confidentiel**, n'est communiqué qu'aux personnes qui en ont besoin, quand elles en ont besoin.

5.1.2. *Audit des dépenses du Président de la République*

Les dépenses du Président sont classées politiquement sensibles. La Cour des comptes détermine si le total des dépenses est conforme au budget voté par le Parlement. Le détail des dépenses n'est pas vérifié.

Les dépenses de la Présidence sont en grande partie couvertes par les différents ministères : le logement par le ministère de la Culture, la sécurité par le ministère de l'Intérieur, les transports par le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur, les visites d'État par le ministère des Affaires étrangères, etc. Ces dépenses sont vérifiées selon les procédures normales.

5.1.3. *Audit des dépenses du Parlement*

La tradition veut que les dépenses du Parlement ne soient pas contrôlées. La Cour des comptes vérifie seulement si le total est conforme au budget. Un comité consultatif budgétaire restreint, où siègent huit parlementaires et trois fonctionnaires de la Cour des comptes, donne à la Présidence du Parlement des orientations pour le budget suivant.

5.2. Allemagne

En 1969, le Parlement a modifié la Constitution pour que l'audit soit applicable à tous les domaines de l'action publique. Toutefois, la loi prévoit que les services secrets peuvent relever de procédures spéciales. La solution est la suivante : l'audit est assuré, mais le nombre de vérificateurs est limité et les modalités de rapport réglementées.

5.2.1. *Audit des dépenses secrètes en matière de défense*

Toutes les dépenses sont contrôlées. Toutefois, quelques données très sensibles doivent être omises ou agrégées avant publication. Les données sont parfois tellement interdépendantes que l'on ne peut distinguer l'information à protéger et les données qui peuvent être divulguées. L'ensemble du projet est alors secret et le rapport (mis en diffusion restreinte, confidentielle, secrète) n'est communiqué qu'à quelques fonctionnaires dûment habilités.

5.2.2. *Audit des dépenses des services secrets*

Le budget fédéral ne fixe que les crédits totaux affectés par le Parlement aux trois services secrets. Ces budgets sont examinés en détail par le comité budgétaire restreint où siègent cinq parlementaires du comité du budget. Le comité restreint communique au comité du budget les totaux à inscrire au budget fédéral. Ces lignes sont votées sans autre débat.

Les vérificateurs examinent les comptes des services secrets comme ils le feraient pour toute autre administration. Leurs critères sont la régularité, la conformité et l'efficacité. Cependant, les résultats de l'audit ne sont communiqués qu'au comité restreint, au ministère compétent et au ministère des Finances.

5.2.3. *Audit par le Président de la BRH en personne*

Les fonds secrets et spéciaux du ministère des Affaires étrangères et les fonds discrétionnaires du Chancelier fédéral sont vérifiés par le Président de la BRH en personne. Il doit vérifier que les fonds ne sont pas dépensés en frais de représentation, par exemple, ou détournés pour compléter abusivement le financement de programmes déjà financés à d'autres titres, ou financer des programmes que le Parlement a rejetés lors du débat budgétaire. Le Président de la BRH communique ses conclusions au Secrétaire permanent du ministère des Affaires étrangères et au Chef de la Chancellerie fédérale. S'il juge que les conclusions intéressent directement les parlementaires, il ne peut les communiquer qu'aux présidents des deux chambres du Parlement, au Chancelier fédéral et au ministre fédéral des Finances.

5.3. Pays-Bas

5.3.1. *Audit des services de renseignements et de sécurité*

Les dépenses des services de renseignements et de sécurité font partie du budget du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur. Du moment que les sections budgétaires ne sont pas classées secrètes, elles sont vérifiées comme les autres. Toutefois, les rapports sont restreints et ne sont communiqués qu'aux personnes qui doivent les connaître, en général les chefs de service, le Secrétaire général, le ministre et les membres de la commission parlementaire permanente des services de renseignements et de sécurité.

5.3.2. *Audit par le Président de l'ARK en personne*

Toute section budgétaire classée secrète doit être vérifiée par le Président de l'ARK en personne. S'il le juge nécessaire, **il fait rapport, oralement**, au ministre compétent en personne. Il n'est pas autorisé à informer le Parlement ni ses collègues. Le ministre peut seul informer, à titre confidentiel, la commission parlementaire permanente déjà citée. Le fait de partager la responsabilité avec les quatre parlementaires de la commission l'y incite.

5.3.3. *Audit des dépenses de la Couronne*

Les dépenses de la Couronne sont jugées politiquement sensibles. La tradition veut que la vérification du chapitre budgétaire relatif à la Couronne soit limitée : la société privée, chargée de l'audit par la Couronne, rend un avis officiel qui est accepté par l'ARK.

Les dépenses de la Couronne sont en grande partie couvertes par les différents ministères : les résidences et les transports par le ministère de l'Intérieur, la sécurité par le ministère de la Défense, les visites d'État par le ministère des Affaires étrangères, etc. Ces dépenses sont vérifiées comme les autres.

5.4. **Royaume-Uni**

Le C&AG doit rendre un avis officiel sur les comptes annuels. Jusqu'en 1994, il avait libre accès à toutes les dépenses publiques, sauf celles du *Security Service* et du *Secret Intelligence Service*. Le *Public Accounts Committee* (PAC) a décidé en 1879 que tous les services à caractère confidentiel doivent être votés au titre des services secrets et que le C&AG n'est pas censé vérifier ce vote. Comme le C&AG doit rendre un avis sur tous les services votés au budget, ceux qui ont trait aux services secrets font l'objet d'une mention spéciale par laquelle le C&AG certifie que les sommes qui, d'après les comptes, ont été dépensées (et reçues), sont attestées par les ministres compétents de la Couronne.

L'*Intelligence Services Act* (loi sur les services secrets) a été modifiée avec effet au 1er avril 1994. La section budgétaire relative aux services secrets ne révèle pas la répartition des dépenses entre les services, mais elle en donne la ventilation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Chaque service produit un compte qui est vérifié par le C&AG. Ces comptes ne sont pas publiés, mais consolidés en un compte d'affectation présenté au Parlement. Le C&AG certifie le compte consolidé. Ainsi, le C&AG a plein accès aux détails, mais l'information ne sort pas de son bureau.

Le C&AG a aujourd'hui plein accès à l'information dont il a besoin pour l'audit. Seuls le nom des agents, l'objectif des activités, etc. peuvent lui être cachés.

Le C&AG ne révèle pas dans ses rapports au Parlement ou au PAC les informations hautement sensibles du point de vue de la sécurité. Lorsque celle-ci est en jeu, il consulte le Président du comité. Le PAC a décidé que le Président procède alors aux recherches nécessaires et n'en informe pas l'ensemble du comité.

6. **Conclusion**

Les quatre pays examinés dans cette note offrent, semble-t-il, un bon échantillon des méthodes employées dans la plupart des pays. Certaines conclusions générales peuvent en être tirées.

- i. Le classement d'une question appartient au Parlement, qui en décide lors du vote de la loi d'origine ou lors du vote de telle ligne du budget annuel. Généralement, les fonds secrets servent à des organismes publics que l'on peut aussi considérer comme politiquement sensibles. Il peut donc s'avérer très difficile de faire le départ entre les questions secrètes et les sujets politiquement sensibles.
- ii. Si une question passe pour politiquement sensible "seulement", comme il en est des dépenses du Chef de l'État dans la plupart des pays, le vérificateur doit agir avec réserve, mais il a en principe plein accès à l'information dont il a besoin.

- iii. Principe essentiel : le vérificateur doit respecter les mêmes normes de sécurité que celles qui sont applicables à celui qu'il vérifie. Suivant le degré de confidentialité de l'information, le vérificateur prendra les mesures requises pour en protéger l'accès. Il pourra même prévoir des salles isolées, un registre secret spécial, une salle de réunion protégée des écoutes, voire des copieurs et ordinateurs à la norme Tempest. De plus, tout vérificateur se chargeant d'audits de ce type doit être régulièrement contrôlé en stricte conformité avec la réglementation applicable afin de garantir la sûreté du personnel.
- iv. Dans le cas de questions officiellement classées secrètes par le Parlement, le vérificateur doit viser l'exhaustivité de l'audit, mais se préparer à limiter le nombre des agents qui interviennent et la diffusion des rapports.
- v. Restreindre le nombre d'intervenants dans un audit peut, à la limite, signifier qu'un seul vérificateur y procède. Plus nombreux sont ceux qui sont au courant de l'audit, plus il est difficile de tenir l'information secrète. Organiser l'audit d'une question secrète, c'est donc aussi réduire au minimum le nombre d'agents qui y participent. Il est le plus souvent conseillé de consulter le vérifié à ce sujet.
- vi. Comme on l'a dit plus haut, le vérificateur doit aussi se préparer à limiter la diffusion des rapports. Plus nombreux sont les exemplaires d'un rapport, plus il est difficile de protéger l'information.

Suivant le degré de confidentialité de l'information, le vérificateur choisira parmi les formules suivantes :

- . le rapport oral ;
 - . le rapport oral appuyé par un rapport écrit, détruit après la réunion en présence du vérificateur ;
 - . le rapport écrit en un seul exemplaire ;
 - . le rapport écrit à tirage limité, chaque exemplaire étant individualisé et adressé par courrier avec accusé de réception ;
 - . le rapport écrit partiel ("expurgé"), l'information confidentielle étant donnée oralement ou dans un rapport séparé, à diffusion restreinte.
- vii. Comme le montre cette note, chaque pays composera une formule adaptée à ses traditions et à ses dispositions administratives. Une étroite concertation des intéressés est recommandée afin d'obtenir un consensus sur les méthodes appropriées.