

Ve Congrès EUROSAI

RECOMMANDATIONS

« Le rôle des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) dans le contrôle du budget de l'Etat. »

Le cinquième Congrès EUROSAI qui s'est tenu les 27-31 mai 2002 à Moscou, a examiné les rapports nationaux, les contributions et autres documents transmis par les pays-membres de EUROSAI sur le thème

« Le rôle des ISC dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. »

Dans le cadre du présent thème, les participants au Congrès ont souligné le rôle des ISC à l'occasion de la préparation et de la discussion par le Parlement des projets de budget gouvernementaux, examiné en détail les problèmes du contrôle concomitant et a posteriori de l'exécution du budget de l'Etat, ont débattu de manière approfondie de l'utilisation des technologies informatiques dans ce contrôle. Les travaux du Congrès ont porté sur les sous-thèmes suivants :

- Sous-thème I : Le rôle des ISC dans la préparation par les gouvernements des projets de budget et leur examen par les parlements
- Sous- thème II : Le contrôle concomitant et a posteriori de l'exécution du budget de l'Etat
- Sous-sujet III : L'utilisation des technologies de l'information (TI) dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat

PREAMBULE

En vue d'accomplir l'objectif statutaire d'EUROSAI qui vise à promouvoir la compréhension professionnelle et technique et la coopération parmi ses membres ;

Reconnaissant l'importance du principe du respect du statut juridique propre à chacune de ces Institutions ;

Pour autant que les ISC soient dotées des pouvoirs correspondants ;

I - Le Congrès **estime que** :

- 1.1. L'expérience et le savoir accumulés par les ISC à l'occasion du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat constituent un potentiel important qui peut être utilisé dans la préparation et l'exécution du budget.

- 1.2. La définition des objectifs et des résultats dans les budgets constitue un outil supplémentaire de gestion et de contrôle pour élaborer un budget orienté sur les résultats et accroître l'influence du Parlement sur le budget. L'interaction entre les données de départ et les résultats escomptés devient plus probante et contribue à l'efficacité de l'activité du secteur de l'Etat.
- 1.3. En règle générale, les crédits budgétaires ne peuvent être dépassés que sur autorisation spéciale du Parlement ou du ministre des finances, par exemple pour répondre à des besoins exceptionnels ou urgents. Ce schéma rend le budget moins flexible. Par ailleurs, la liberté illimitée de l'administration de modifier les crédits ne serait guère acceptable car elle réduirait le pouvoir des Parlements d'autoriser les crédits supplémentaires.
- 1.4. La majeure partie des dépenses budgétaires est déterminée par la législation existante et les engagements financiers qui limitent la capacité des Parlements à prendre des décisions dans le domaine budgétaire. Il importe que les avis et les constats des ISC transmis au Parlement tiennent compte des engagements financiers à long terme. Cette recommandation est également importante pour la programmation financière à moyen terme établie par le Parlement.
- 1.5. Lorsque les ISC sont impliquées dans l'élaboration du budget, leur rôle se limite généralement à fournir un avis cohérent et impartial, indicatif. En règle générale, les ISC ne sont pas habilitées à apporter des modifications dans les estimations budgétaires du gouvernement. Leurs propositions ne sont pas contraignantes. Il convient de garder à l'esprit que la participation des ISC à la procédure budgétaire ne doit pas compromettre son indépendance lors du contrôle ultérieur de l'exécution du budget.
- 1.6. Les ISC peuvent jouer un rôle actif de conseil indépendant auprès du Parlement si leur budget ne dépend pas du gouvernement. En tout état de cause, les ISC n'ont pas besoin de disposition législative pour donner des avis au Parlement et au gouvernement.
- 1.7. Les rapports des ISC sur les comptes définitifs facilitent la tâche du législateur. Le Parlement peut s'appuyer sur ces rapports dans la procédure d'adoption du budget. En contrôlant les comptes, les ISC doivent fournir au législateur une information fiable sur les conditions et le niveau d'exécution par le gouvernement des volontés du Parlement.
- 1.8. Chaque pays entend adopter et utiliser au plan national les meilleures pratiques admises au plan international ; ce qui permettrait aux ISC de contrôler l'emploi des fonds publics et d'en rendre compte conformément aux normes de l'INTOSAI et en assurant la transparence nécessaire.
- 1.9. Outre la transparence du budget de l'Etat, les Parlements exigent de plus en plus une information fiable et vérifiée sur le montant et la composition

des dépenses de l'Etat, ainsi que sur les bénéfices sociaux et économiques et l'efficacité de la dépense publique.

- 1.10. L'utilisation par les ISC des technologies modernes de l'information peut constituer un outil puissant pour réaliser un contrôle efficace et efficient de l'exécution du budget de l'Etat.

L'emploi des outils TI n'est pas seulement une question de technologie ni de recours aux solutions les plus avancées, il consiste avant tout à utiliser habilement les développements dans ce champ de la connaissance afin d'atteindre des objectifs de contrôle spécifiques et clairement définis. Il devrait enrichir le processus de contrôle et répondre à la nécessité de rester en phase avec les développements les plus récents, comme de choisir les outils les plus adaptés.

En fournissant aux ISC un environnement favorable à l'utilisation des outils TI, les organes législatif et exécutif favoriseraient un contrôle efficace de la préparation et de l'exécution du budget ; un tel environnement devrait être considéré comme la norme.

II - En se fondant sur les résultats des discussions, le Congrès **recommande :**

Concernant l'organisation du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat

- 2.1. En relation avec le gouvernement, d'exercer pleinement son mandat légal en tant qu'ISC, pour parvenir à contrôler le budget de l'Etat de manière plus approfondie ;
- 2.2. En relation avec les organes législatif et exécutif, de contribuer à créer un système efficace de contrôle financier de l'Etat, de manière à faire coopérer les organes de contrôle externe et interne aux divers niveaux du pouvoir exécutif et législatif ;

Concernant le contrôle des propositions budgétaires

2.3 Dans le cas où les ISC jouent un rôle consultatif dans l'élaboration du budget, de fournir au Parlement non seulement les résultats des vérifications nécessaires au contrôle de l'exécution du budget, mais aussi des avis à la fois aux organes législatif et exécutif lors de la préparation du budget. Ces avis seront en principe d'autant plus efficaces que les ISC pourront les rendre plus tôt. Les ISC doivent toujours dans ces

circonstances veiller à rester indépendantes, en particulier si la consultation intervient à un stade précoce.

2.4 Quand les ISC examinent un budget de moyens, elles devraient œuvrer pour l'adoption d'une répartition suffisamment précise, pour fournir un niveau convenable de transparence, pour l'information du Parlement et pour faciliter ses contrôles ultérieurs.

Quand elles examinent un budget orienté vers les résultats, les ISC devraient œuvrer pour que les objectifs finals et les résultats escomptés soient précisés, car ceci contribuera à un emploi plus efficace des ressources de l'Etat

2.5 De rendre les Parlements conscients de la nécessaire indépendance financière des ISC, afin qu'elles jouent un rôle plus actif et puissent donner au Parlement un avis indépendant.

2.6 Dans les pays où l'exécutif a le droit de modifier les autorisations budgétaires, de proposer au Parlement d'établir par la législation des procédures, des règles et des limites appropriées pour ces modifications, et inclure ces procédures dans la compétence de l'ISC en matière de contrôle. La souplesse ainsi obtenue exige la mise en place d'un système efficace de contrôle interne dans les administrations.

Concernant le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat :

2.7 L'exécution du budget de l'Etat et le contrôle de son compte rendu nécessitent un cadre normatif stable et de niveau juridique élevé. Ainsi, les ISC devraient être en mesure de promouvoir, par leurs suggestions et recommandations, la transparence de l'emploi des fonds publics, et une réglementation complète, en vue de garantir des conditions de contrôle adéquates lors de la vérification finale des comptes et de limiter le nombre des dispositions dérogatoires sur les crédits qui affectent la confiance dans le domaine financier. Cette activité ne doit pas menacer l'indépendance des ISC vis-à-vis du pouvoir exécutif.

2.8 Outre l'exigence de transparence des fonds publics, les Parlements exigent de plus en plus une information fiable et vérifiée sur les points suivants : le montant et l'objet des dépenses engagées par l'Etat en exécution du budget, ainsi que les avantages économiques et sociaux de la dépense et son efficacité. Les ISC doivent chercher à remplir ces exigences lorsqu'elles contrôlent l'exécution du budget de l'Etat. Elles peuvent également recourir à la fois au contrôle financier et au contrôle de performance lorsqu'elles examinent les comptes définitifs. Le contrôle financier et le système comptable utilisé pour la préparation des états financiers sont reliés entre eux. En conséquence, les ISC ont un rôle particulier de conseil pour le développement du système budgétaire et

comptable de leur pays et dans l'élaboration de normes de comptabilité et de contrôle ainsi que dans la formation professionnelle des contrôleurs.

2.9 Au cours du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat par les ISC, elles doivent organiser leur travail de façon à ce que le contrôle approprié soit effectué dans des conditions économiques, efficaces, effectives et respectueuses des délais. Il est nécessaire de prendre en considération le fonctionnement de tous les systèmes de contrôle interne du secteur public, leurs mécanismes et leurs modes d'action, que les ISC ont à évaluer et à conforter par les moyens dont elles disposent (notamment par un échange de normes, de méthodes et d'expériences). En même temps, ce soutien sert dans le système de comptabilité budgétaire à améliorer le contrôle des comptes définitifs au moyen de contrôles internes indépendants, ce qui augmente la confiance dans les rapports présentés et les comptes, et réduit les risques de contrôle.

2.10 Le contrôle du rapport présenté par le gouvernement sur l'exécution du budget de l'Etat crée une responsabilité particulière pour chaque ISC. Les ISC doivent fonder leur opinion et leur rapport sur des justifications appropriées, suffisantes et documentées pour conforter le Parlement dans sa prise de décision. Au niveau de chaque ISC, ces exigences impliquent un système d'assurance qualité, comportant l'emploi cohérent des méthodes et des techniques de contrôle acceptées et généralement appliquées. Cet objectif ne peut être atteint que par l'élaboration de méthodes et de procédures conformes aux normes internationales et par la création d'un système de documentation clair, cohérent et ordonné.

Concernant l'utilisation des technologies TI

2.11. Chercher à créer un environnement technologique favorable pour l'ISC, par le dialogue avec les organes législatif et exécutif, ce qui implique :

2.11.1. de lui donner suffisamment de moyens juridiques d'accès aux données requises pour réaliser un contrôle approprié sur l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat, les données étant homogènes quelle que soit leur présentation (électronique ou sur papier) ;

2.11.2. de fournir un accès gratuit aux données, au moins dans les cas où un organisme contrôlé est financé entièrement ou partiellement à partir du budget de l'Etat ;

2.11.3. de développer des normes pour les données fournies par le contrôlé, telles que ces données soient compatibles avec le système d'information de l'ISC, et aussi en favorisant la création de telles

- normes, considérée comme un facteur essentiel d'accès aux données. La législation constitue l'un des moyens d'atteindre cet objectif ;
- 2.11.4. de rendre les contrôlés responsables de la fiabilité, de l'exhaustivité et de l'intégrité des données fournies. Ceci est important pour empêcher un mauvais usage de l'information et des pratiques inefficaces ;
 - 2.11.5. d'introduire des mesures garantissant la sûreté, la confidentialité des données utilisées.
-
- 2.12. Lorsqu'une ISC rencontre des obstacles dans l'utilisation des outils TI pour le contrôle de la préparation et de l'exécution du budget, prendre des mesures appropriées prévues par le mandat de l'ISC.
 - 2.13. Prendre en considération les éléments suivants dans l'adoption des décisions quant au type et au degré d'application des technologies de l'information et quant au choix des outils TI :
 - 2.13.1 le cadre légal et la philosophie du contrôle, approuvées par les ISC, les exigences requises par le Parlement en ce qui concerne l'information à lui soumettre, les exigences du public ;
 - 2.13.2 la nécessité de garantir que le développement des outils technologiques choisis pour le contrôle va de pair avec le développement des concepts et de la méthodologie de contrôle ;
 - 2.13.3 garantir une compréhension claire par l'ISC de la structure des données informatiques d'une institution contrôlée ; détermination de la nature des vérifications nécessaires ;
 - 2.13.4 la possibilité de bénéficier de solutions technologiques et de logiciels compatibles ;
 - 2.13.5 le degré de préparation du contrôlé à utiliser les TI lors de l'échange des données avec l'ISC ;
 - 2.13.6 la nécessité de garantir l'efficacité des outils TI ;
 - 2.13.7 l'existence d'un cadre et de conditions qui assurent la fiabilité, l'exhaustivité et l'intégrité des données fournies et des résultats du traitement et de l'analyse des données.
 - 2.14. Pour l'élaboration des décisions concernant la mise en place des stratégies et des moyens de formation, garder à l'esprit qu'un investissement continu et considérable dans les ressources humaines et techniques est l'élément clef d'un emploi réussi des outils TI dans le contrôle de l'exécution du budget.