

## TABLE DES MATIERES

1. La signification du budget (la loi de finances - le projet de budget)
  - 1.1 Le budget, programme politique et instrument du pouvoir
  - 1.2 Les objectifs du budget et sa structure
2. Les méthodes de préparation du budget et de son adoption par le pouvoir executif et legislatif
  - 2.1 Généralites
  - 2.2 La préparation du budget par le pouvoir exécutif
  - 2.3 La discussion et l'adoption du budget par le pouvoir législatif
3. La participation de l'ISC a l'élaboration et à l'examen du budget
  - 3.1 Généralités
  - 3.2 La participation de l'ISC a l'élaboration du budget par le pouvoir exécutif
  - 3.3 La participation de l'ISC à l'examen du budget par le Parlement
  - 3.4 Les perspectives et les possibilités de changements

## **1. La signification du budget (la loi de finances-le projet de budget)**

### **1.1 Le budget, programme politique et instrument du pouvoir**

Le budget détermine, en quelque sorte, le cadre d'actions du pouvoir exécutif (gouvernement et administrations publiques) pour l'avenir. Il n'est pas seulement un important élément de conduite du pouvoir exécutif, mais aussi un des instruments majeurs du pouvoir politique. Le projet de budget contient un programme politique chiffré. La répartition des ressources financières entre les ministères, les départements et d'autres institutions ainsi que leur orientation vers un but précis sont définies par des objectifs politiques bien déterminés.

Afin de limiter les possibilités de l'exécutif, la majorité des pays ont délégué leurs pouvoirs d'adoption du budget aux parlements (pouvoir législatif). Toutefois, il ne faut pas ignorer que le pouvoir exécutif exerce une influence permanente sur l'élaboration du budget. En règle générale, il avance des propositions à partir desquelles le pouvoir législatif prend la décision. Ces propositions se basent sur la pratique de gestion et les besoins financiers des années passées.

Ceci dit, le budget dépend, largement, des décisions prises par le passé. Les recettes dépendent, dans une grande mesure, des lois fiscales en vigueur. Les dépenses sont définies, à leur tour, par les lois qui prévoient des avantages financiers aux citoyens qui y ont droit. Des départements divers possédant de nombreux collaborateurs encourrent également des dépenses qui ne peuvent être modifiées qu'avec le temps. Or, ce n'est qu'une moindre partie du budget qui est effectivement modifiable et influencée par le pouvoir législatif.

### **1.2 Les objectifs du budget et sa structure**

Le nombre de budgets dépend, en règle générale, de la structure de l'Etat. Un Etat structuré et décentralisé à système fédéral peut avoir plus d'une centaine et même d'un millier de budgets destinés à différents niveaux publics (l'Etat central, les Etats-membres de l'union, d'une région, les organes du pouvoir local). Parallèlement au secteur public, il existe de nombreux secteurs qui gèrent des fonds publics. C'est ainsi que la sécurité sociale peut comprendre plusieurs branches (assurances vieillesse, chômage, maladie) qui ont leurs propres budgets. La majorité des budgets ne sont ni dépendants, ni subordonnés. L'élaboration, la discussion, l'adoption, l'exécution et le contrôle de ces budgets sont de la compétence de différents organes. Les organes supérieurs de l'Etat, dont l'ISC) portent la responsabilité d'une partie de ces budgets, notamment, du budget central ou fédéral et des institutions de la sécurité sociale.

Un budget est élaboré pour un ou plusieurs exercices comptables. Dans ce dernier cas, le projet de budget est réparti par année ce qui facilite la comptabilité et le contrôle de l'exercice.

Le budget expose l'ensemble des dépenses et de recettes, nécessaires pour couvrir, toute la période budgétaire. En principe, il peut être structuré différemment, en fonction de diverses conceptions de l'efficacité de la gestion budgétaire. Il peut y avoir des budgets très détaillés contenant plusieurs milliers d'articles ou de budgets globaux, dont ceux de différentes institutions.

Certaines sections peuvent inclure différents types de dépenses dont les dépenses de personnel et de matériel, d'investissements, ou bien elles peuvent définir les objectifs : dépenses sociales, dépenses destinées à encourager la recherche dans un domaine.

Si au cours des années passées des budgets orientés sur les dépenses prévalaient, actuellement ce sont plutôt des budgets orientés vers l'efficacité qui sont discutés et exécutés.

Les budgets orientés vers les dépenses sont souvent bien structurés et prévoient des dépenses à des fins différentes. Ils sont également déterminés par certains objectifs et attentes politiques qui cependant ne sont pas toujours apparents. Ces budgets ne définissent pas l'objectif mais la voie qui y mène. Si certaines clauses du budget sont obligatoires à exécuter et strictement fixées, par exemple des dépenses pour les fournitures de bureau, les frais de mission et de correspondance, la liberté d'action de l'exécutif est sensiblement limitée. Ce dernier tâchera de dépenser toutes les ressources assignées pour ne pas les perdre vers la fin de l'exercice comptable. C'est ainsi un mode d'action inefficace, quoique correspondant au plan budgétaire, qui est encouragé.

Par contre, les budgets orientés vers l'efficacité sont, pour la plupart des cas, moins structurés et donnent souvent des pouvoirs globaux à l'institution pour faire toutes les dépenses. Toutefois, ces institutions ont des tâches bien assignées parmi lesquelles les activités qu'elles sont en droit de mener. De tels budgets laissent une liberté d'actions relativement plus grande au pouvoir exécutif. Les institutions sont responsables des décisions permettant d'atteindre l'objectif fixé avec le maximum d'efficacité. La difficulté est de formuler concrètement les objectifs pour s'assurer ensuite de leur réalisation.

L'affirmation selon laquelle la législation peut davantage influencer sur l'exécutif au moyen d'un budget orienté vers les dépenses que par un budget orienté vers l'efficacité n'est pas toujours vraie. Ce système définit souvent des objectifs si vagues que le pouvoir exécutif n'est pas en mesure de les déterminer.

Le système budgétaire a une grande influence sur l'efficacité des activités de l'Etat et sur la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Chaque système budgétaire possède différentes méthodes rationnelles pour établir le budget. Ceci a aussi un impact sur l'étendue de l'activité de conseil des ISC ou de leur rôle dans le cycle budgétaire (cf. sous-thème V du XVII INTOSAI qui s'est tenu à Séou).

## Questions:

- Est-ce que toutes les dépenses publiques sont couvertes par un seul budget ou existe-t'il plusieurs budgets (par exemple, pour l'Etat central, les pays membres de l'union, les régions ou pour l'assurance sociale) ?
- Parmi les types de budget présentés ci-dessus, quels sont ceux qui entrent dans le champ d'audit des ISC ?
- Quelle est la durée de la période budgétaire ?
- Est-ce que la structure du budget reflète celle des ministères ?
- Quels sont les critères de répartition des recettes et des dépenses (par exemple, pour le personnel et le matériel, pour les investissements) ? Combien d'articles le budget comprend-il ?
- Est-ce que le budget met l'accent sur les objectifs ou les résultats ?
- Le projet de budget est-il contraignant ou souple ? Le pouvoir exécutif peut-il admettre des entorses au budget global ou aux articles du budget ? Est-ce que les ressources peuvent être reportées sur l'exercice budgétaire suivant ?

## **2. Les méthodes de préparation du budget et de son adoption par le pouvoir exécutif et législatif**

### **2.1 Généralités**

Il existe différentes méthodes pour établir un budget. Les budgets très détaillés et, en règle générale, orientés vers les dépenses, sont élaborés selon des procédures de consultation ascendante : les niveaux inférieurs du pouvoir exécutif formulent des propositions qui sont synthétisées par le gouvernement et adoptées, rejetées ou modifiées par le pouvoir législatif. Les budgets moins structurés et orientés, en principe, vers l'efficacité utilisent une procédure de consultation descendante. : le pouvoir législatif se basant, notamment, sur les programmes des partis politiques ou sur les accords de coalition avance des propositions globales, transmises ensuite par le pouvoir exécutif jusqu'aux niveaux d'administration inférieurs. D'une façon générale, le système le plus courant est un système mixte.

Habituellement, Le pouvoir de décision budgétaire est considéré comme un un pouvoir essentiel des Parlements car il peut sensiblement influencer le pouvoir exécutif. Les fondements législatifs généraux assurant l'élaboration et l'adoption du budget sont en partie inclus dans la Constitution de l'Etat, en partie – dans des lois ordinaires (par exemple, dans la loi-cadre sur le budget ou dans la loi sur les principes budgétaires).

Le budget est adopté, en règle générale, sous forme d'un ensemble de lois. Il peut réunir la loi de finances et le projet de budget. La loi de finances peut prévoir les autorisations budgétaires attribuées au pouvoir exécutif ainsi que des autorisations d'emprunt jusqu'à une limite prévue et l'ensemble de la réglementation nécessaire à la mise en œuvre du budget.

Le projet de budget détermine les dépenses et les recettes des ministères et des agences. D'autres dispositions importantes pour le budget ; telles que l'adoption des taux de l'impôt ou les mesures visant à économiser les ressources, ne sont pas contenues, en règle générale, dans la loi de finances mais dans des lois séparées.

### **2.2 La préparation du budget par le pouvoir exécutif**

Comme il a été mentionné au point 1.1, l'initiative d'établir le budget revient, en principe, au pouvoir exécutif. C'est le Ministère des finances qui est chargé, au nom du gouvernement, de diriger la préparation du projet de budget.

Le Ministère des finances, afin de préparer le projet de budget, peut interroger les départements ministériels sur leur besoin de crédits budgétaires. C'est ainsi qu'il peut assigner des indicateurs financiers, définir le plafond des dépenses et donner des instructions pour établir le projet (par exemple, pour le budget du personnel). Le ministère qui a en charge plusieurs administrations leur demande de formuler des propositions budgétaires préalables. Le Ministère des finances vérifie la conformité des propositions formulées par les autres ministères aux objectifs fixés. En cas de désaccord, on procède à des négociations pour étudier les problèmes litigieux du budget. Une fois la décision prise, le projet de budget est soumis au Parlement selon un calendrier déterminé.

Parallèlement au projet de budget, le Ministère des finances et la direction du Trésor établissent souvent un plan financier stratégique pluriannuel qui met en lumière les actions financières et économiques futures. Ce plan peut, tout comme le projet de budget, être détaillé ou bien présenter une tendance générale de l'évolution des indicateurs budgétaires les plus importants. Le plan financier est souvent adopté par le pouvoir exécutif en même temps que

le projet de budget puis il est soumis au Parlement qui l'utilise comme une source d'informations très utile pour les discussions budgétaires ultérieures.

Le chapitre du projet de budget qui concerne les recettes et les dépenses de l'ISC (ainsi que celles d'autres organes constitutionnels) peut contenir une clause indiquant que la demande préalable en matière budgétaire de l'ISC doit être soumise au Parlement sans changement même si cette demande diffère de la demande initiale prévue par le budget. Ainsi le Parlement est mis au courant des divergences entre l'ISC et le gouvernement à propos du budget de l'ISC. Cette procédure prémunit contre l'influence que le gouvernement pourrait exercer sur les organes de contrôle financier externe au travers du budget.

### **2.3. La discussion et l'adoption du budget par le pouvoir législatif**

La procédure, l'étendue et la durée des consultations sur le projet du budget au Parlement sont différents dans chaque pays.

Très souvent, le Parlement confie l'examen du projet de budget à un comité spécial appelé "comité", qui soumet des propositions pour décision par le Parlement. A la différence d'autres comités spéciaux, ce comité est chargé de représenter les intérêts de l'ensemble du budget (par exemple, la restriction de l'augmentation des dépenses publiques ou de la dette publique) plutôt que de soutenir les intérêts des différents départements ministériels.

D'habitude, au cours des discussions budgétaires de nombreuses questions se posent sur des articles du budget. Le Parlement obtient des renseignements par différents moyens. Par exemple, il y a des Parlements qui entendent des rapports d'experts. Parmi ces experts on peut trouver l'ISC. Une autre solution consiste à nommer des rapporteurs. Dans ce cas, chaque groupe parlementaire désigne son représentant au comité budgétaire en qualité de «rapporteur» sur un budget ministériel pendant la période du mandat parlementaire. Ces «rapporteurs» deviennent spécialistes de «leurs» ministères. Ils discutent chaque article de leur budget avec les représentants du ministère des Finances et de l'ISC et préparent toutes les décisions du comité budgétaire qui concernent leurs ministères.

Après les consultations définitives sur le projet du budget, le comité budgétaire présente ses propositions de budget des départements ministériels au Parlement pour adoption d'une résolution. Le Parlement adopte le budget. D'habitude, les limites temporelles de l'étude et l'adoption du budget sont déterminées de telle façon que le budget puisse entrer en vigueur dès le début de l'exercice auquel il se rapporte.

En pratique, les possibilités pour le Parlement de modifier le projet de budget sont souvent limitées par le fait que la plupart des articles budgétaires sont prédéterminés par des obligations légales résultant des contrats, des lois ou des traités. Sans pouvoir de modification de la législation applicable, le Parlement peut seulement vérifier si le chiffrage budgétaire correspond bien à la législation applicable. Le niveau des dépenses sociales par exemple ne peut être réduit que si la législation correspondante est elle-même modifiée. Il en va de même pour les ressources fiscales qui sont assurées par la législation fiscale. C'est pourquoi dans certains pays européens les Parlements examinent annuellement le projet de budget et les lois fiscales.

#### **Questions:**

- Est-ce qu'on adopte en même temps la loi de finances et le budget? Si oui, quels sont les dispositions de principe servant à la mise en œuvre du budget (par exemple, autorisation d'emprunt)?

- Quelles autres lois (fiscales, par exemple) discute-t-on en même temps que le budget?
- Décrivez, s'il vous plaît, la procédure d'élaboration et d'adoption du budget dans votre pays ?
- Comment le projet de budget est-il préparé (quelles sont les différentes étapes)?
- Est-ce qu'il y a une réglementation particulière pour l'élaboration du budget de votre ISC ?
- Est-ce que le pouvoir exécutif présente outre le projet de budget une information supplémentaire sur l'exécution du budget (par exemple, la planification stratégique financière pour les années suivantes)?
- Comment le pouvoir législatif discute-t-il le projet de budget (quelle est la procédure) ?
- Quelles sont les possibilités pour le pouvoir législatif de modifier le projet de budget ? Quelle est la part des recettes et des dépenses qui sont reconduites d'année en année ?
- Existe-t-il une commission parlementaire qui examine le projet de budget ?
- Y a-t-il des représentants du Parlement qui ont acquis une compétence particulière sur tout ou partie du budget ?

### **3. La participation des ISC à l'élaboration et la discussion du budget**

#### **3.1. Les généralités**

Les activités de contrôle des ISC leur permettent d'avoir un aperçu des opérations et des transactions du gouvernement. Pour cette raison, elles révèlent inévitablement les cas de prodigalité et de mauvaise répartition des fonds, de gestion inefficace et par suite elles dévoilent des recettes injustement obtenues et des dépenses inutiles. C'est pourquoi, l'ISC a toujours la ressource d'informer le pouvoir exécutif et législatif pendant la préparation du projet de budget.

Autrefois le but principal du contrôle financier était l'apurement des comptes et le contrôle de l'activité financière a posteriori. Certaines ISC sont aussi associées dans la mise en œuvre du budget. D'autres ISC ont des pouvoirs juridictionnels sur les comptables publics.. Ces fonctions plus traditionnelles se reflètent encore dans l'appellation de beaucoup d'ISC (par exemple, Cour Fédérale des Comptes de la RFA, Cour de Comptes ou Tribunal de Contas). Aujourd'hui les ISC sont de plus en plus amenées à faire des suggestions et à donner des conseils aux pouvoirs exécutif et législatif. De tels conseils sont particulièrement efficaces s'ils sont donnés pendant la phase d'élaboration du budget.

Dans plusieurs pays, le statut des ISC couvre une activité générale de conseil ou de possibilité de fournir des conseils pendant l'élaboration du budget

L'association des ISC à la procédure budgétaire peut prendre des différentes formes.

### **3.2. La participation des ISC à l'élaboration du budget par le pouvoir exécutif**

Certaines ISC sont largement associées à l'élaboration du budget par le pouvoir exécutif, d'autres ISC n'ont aucun pouvoir particulier dans ce domaine.

Si elles ont reçu de la loi un mandat particulier, les ISC peuvent donner des conseils au pouvoir exécutif pendant l'élaboration du budget en se basant sur leur propre expérience de contrôle. De plus, certaines ISC peuvent en prendre l'initiative. D'autres ISC ne peuvent le faire qu'à la demande du pouvoir exécutif. Dans certains pays, les organes gouvernementaux sont statutairement obligés d'envoyer leurs propositions budgétaires non seulement au Ministère des Finances mais aussi aux ISC afin qu'elles puissent formuler opportunément leurs opinions.

Une fois la procédure budgétaire lancée, la compétence de l'ISC peut avoir une grande influence sur la procédure d'élaboration des projets de budget, par les ministères et leurs départements mais aussi au cours de la phase de conciliation avec le Ministère des Finances. L'ISC doit vérifier tous les projets de budget des départements ministériels au regard du respect de critères tels que cohérence et crédibilité et les comparer avec leur propre conclusion. L'ISC peut intervenir à n'importe quel moment par exemple, en indiquant que certains projets pour lesquels un financement a été demandé apparaissent dispendieux ou contestables d'un point de vue légal. L'ISC peut aussi recommander d'économiser des ressources ou proposer des options pour réduire le personnel. En pratiquant ainsi, l'ISC utilise ses plus récentes conclusions d'audit. Très souvent, l'ISC a plus de renseignements sur certaines questions que les représentants des ministères des finances et ceux-ci utilisent volontiers ces renseignements pour s'opposer aux demandes budgétaires des autres départements ministériels.

### **3.3. La participation des ISC à l'examen du budget par le Parlement**

Les ISC ont différents mandats en qui concerne leur association aux délibérations parlementaires sur le budget. Leurs mandats peuvent prévoir une participation régulière aux séances du comité budgétaire (y compris, par exemple, des discussions préparatoires avec les «rapporteurs», cf. 2.3.) en vue de fournir une opinion au Parlement. Le mandat de certaines ISC ne prévoit aucune participation à la procédure devant le Parlement.

Dans de certains pays, où les ISC ont peu d'influence sur la préparation du budget, leurs pouvoirs concernant l'exécution du budget sont plus larges. Ces ISC peuvent, par exemple, bloquer ou demander le remboursement des fonds si elles découvrent des irrégularités dans la gestion publique.

Si les ISC prennent une part active au travail parlementaire sur le budget, elles peuvent formuler des propositions écrites ou orales à partir de leur expérience de contrôle. Cette procédure peut être formelle ou informelle. Les ISC peuvent devenir une source d'information précieuse pour les parlementaires car leur compétence mise à part elles sont impartiales et fournissent des informations et des recommandations à tous les groupes parlementaires.

Cependant, les propositions des ISC ne sont pas toujours acceptées par les organes parlementaires quand l'appréciation des parlementaires ne coïncide pas avec celle de l'ISC fondée sur le droit budgétaire et des critères de performance. C'est un fait que les ISC

respecte. Finalement, le succès des propositions, des recommandations et des initiatives des ISC durant la préparation du budget dépend de la pertinence des faits soumis et des chiffres dont elles font état mais aussi de leur pouvoir de persuasion fondé sur des opinions argumentées.

### **3.4. Les perspectives et les possibilités de changements**

Bien que le développement du contrôle financier externe soit orienté vers les contrôles de régularité et de conformité (cf. résolution XII du congrès INTOSAI de 1986, sous-thème IA) les ISC devront de plus en plus s'attendre à fournir des appuis de qualité au Parlement et au gouvernement pendant l'élaboration du budget et la mise au point du plan financier stratégique. Probablement, dans l'avenir le contenu de ces consultations sera appelé à changer. Dans plusieurs pays apparaît une tendance selon laquelle un budget très détaillé orienté vers les dépenses fera place à un budget orienté vers les résultats et l'efficacité.

Cela aura aussi un impact sur les sujets présentés à la fois par le pouvoir législatif et exécutif qui cherche à obtenir des conseils des ISC. Par exemple, les ISC peuvent donner leur opinion quand les missions et les objectifs sont réajustés pour permettre au pouvoir public de mesurer le degré d'achèvement des objectifs ou le niveau des performances. Les ISC peuvent aussi avoir un rôle d'expert impartial lorsque les objectifs prédéfinis ne sont pas encore atteints par le pouvoir exécutif. Elles peuvent faire des commentaires sur les causes d'insuccès de la réalisation des objectifs ou sur les niveaux de performance et indiquer aux départements ministériels comment solutionner la question. Les ISC peuvent aussi recommander au Parlement de modifier ou de redéfinir les objectifs. Il y a cependant un risque, dans cette situation, que les ISC deviennent trop associées aux prises de décisions des pouvoirs exécutifs et législatifs. Afin de sauvegarder leur indépendance, il est essentiel qu'elles respectent les décisions politiques en tant que domaine exclusif du pouvoir législatif et la mise en œuvre des décisions politiques en tant que domaine du pouvoir exécutif. Quand elles marchent sur la corde raide entre ces deux pouvoirs ISC doivent s'assurer qu'elles ne perdent rien de leur impartialité et de leur neutralité.

#### **Questions:**

- A quelle phase de la préparation du budget votre ISC peut donner des conseils ou être associée ?
- Donnez, s'il vous plaît, une description concise du fondement législatif, ainsi que la nature et les modalités de votre participation ?
- Par quels moyens votre ISC peut-elle apporter des changements au projet de budget ?
- A quelle stade de la discussion du budget devant le Parlement, votre ISC peut-elle donner des conseils ou y être associée ?
- Est-ce que votre ISC est associée à la procédure de préparation du budget d'autres organismes publics tels que les régions, les départements ou les organismes de sécurité sociale ?
- Quels sont les domaines dans lesquels votre ISC s'associerait avec le plus d'intérêt ?