

Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

Avant-propos

Lorsque la Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle a été adoptée par acclamation par les délégués au IXe INCOSAI de Lima (Pérou) il y a de cela plus de deux décennies en octobre 1977, il y avait de grands espoirs, mais aucune certitude, quant au succès qu'elles allaient enregistrer partout dans le monde.

Les expériences qui, depuis cette époque, ont été faites avec la Déclaration de Lima ont dépassé les attentes les plus ambitieuses et montré à quel point leur influence était décisive, dans le contexte spécifique à chaque pays, sur le développement du contrôle des finances publiques. La Déclaration de Lima a une signification pour toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques membres de l'INTOSAI, quels que soient la région à laquelle elles appartiennent, le développement qu'elles ont connu, leur intégration au système de gouvernement ou leur mode d'organisation.

Le succès de la déclaration s'explique principalement par le fait que d'une part elle comporte une liste exhaustive de tous les objectifs et de toutes les questions ayant trait au contrôle des finances publiques, tout en étant remarquablement pertinente et concise, ce qui la rend facile d'utilisation et garantit que la langue claire dans laquelle elle est rédigée axe l'intérêt sur les éléments principaux.

L'objectif principal de la Déclaration de Lima est un appel pour l'indépendance du contrôle des finances publiques. L'institution supérieure de contrôle des finances publiques qui est incapable de répondre à cette exigence ne peut prétendre être du niveau. Il n'est donc pas surprenant que la question de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques continue d'être un thème de discussion au sein de l'INTOSAI. Toutefois, il convient de noter que les objectifs de la Déclaration ne sont pas atteints uniquement en se limitant à la seule indépendance, il est également nécessaire que cette indépendance soit consacrée par la législation. Ce qui nécessite, cependant, l'existence d'institutions opérationnelles de sécurité juridique, institutions que l'on ne peut trouver que dans les démocraties où prévaut l'Etat de droit.

L'Etat de droit et la démocratie constituent donc des prémisses essentielles pour un contrôle indépendant des finances publiques et sont en même temps les piliers sur lesquels repose la Déclaration de Lima. Les concepts qui figurent dans la Déclaration sont des valeurs éternelles et essentielles qui continuent d'être entièrement pertinentes au fil des ans, depuis leur première adoption. La décision de les publier de nouveau, plus de 20 ans après leur première parution, témoigne de la qualité et de l'ouverture d'esprit des auteurs de la Déclaration.

Nous exprimons nos remerciements à la Revue internationale de la vérification des comptes publics pour cette nouvelle édition de la Déclaration de Lima qui traduit l'importance de ce document de base qui est à juste titre considéré comme la grande charte du contrôle des finances publiques. La diffusion future de la Déclaration de Lima est donc assurée. Il nous appartient à nous de continuer à essayer d'atteindre ses nobles idéaux.

Vienne, fin 1998

Dr Franz Fiedler

Secrétaire Général de l'INTOSAI

Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

Préambule

- Attendu que l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités responsables;

- attendu qu'il est indispensable, pour atteindre cet objectif, que chaque Etat possède une Institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi;

- attendu que ces Institutions sont d'autant plus nécessaires que l'Etat a étendu ses activités aux secteurs social et économique, débordant ainsi le cadre financier traditionnel;

- attendu que les objectifs spécifiques du contrôle des finances publiques c'est-à-dire l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, la recherche d'une gestion financière rigoureuse, l'adéquation de l'action administrative et information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs, sont nécessaires à la stabilité et au développement des Etats tout en respectant les objectifs des Nations Unies;

- attendu qu'au cours de précédents congrès internationaux des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques les assemblées plénières ont adopté des résolutions dont la diffusion a été approuvée par tous les pays membres;

Le IXe Congrès de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (Intosai), réuni à Lima, est d'avis: de publier et de distribuer le document intitulé Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques.

I. Généralités

Section 1. But du contrôle

L'institution du contrôle est immanente à l'administration des finances publiques laquelle constitue une gestion fiduciaire. Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacé et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature.

Section 2. Contrôle a priori et contrôle a posteriori

1. Le contrôle a priori est une vérification avant le fait des activités administratives ou financières; le contrôle a posteriori est une vérification après le fait.
2. Un contrôle a priori efficace est indispensable à la saine administration des deniers publics confiés à l'Etat. Ce contrôle peut être exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques ou par d'autres organismes de contrôle.
3. Le contrôle a priori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques offre l'avantage de pouvoir prévenir les actes préjudiciables avant qu'ils ne surviennent, mais, par contre, a le désavantage de créer un volume de travail excessif et une certaine confusion quant aux responsabilités prévues par le droit public. Le contrôle a posteriori exercé par une Institution supérieure de contrôle des finances publiques permet de souligner la responsabilité des parties en cause, il peut permettre d'obtenir réparation pour les préjudices subis et peut empêcher la répétition des infractions commises.
4. La situation législative des conditions et les exigences propres à chaque pays déterminent si une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectuera un contrôle a priori. Le contrôle a posteriori est une tâche indispensable pour toute Institution supérieure de contrôle des finances publiques peu importe qu'elle effectue ou non un contrôle a priori.

Section 3. Contrôle interne et externe

1. Chaque organisme ou institution publics possède son service de contrôle interne alors que les services de contrôle externe ne font pas partie de la structure organisationnelle des institutions à vérifier. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont donc des services de contrôle externe.
2. Le service de contrôle interne relève donc nécessairement de la direction de l'organisme au sein duquel il a été établi. Néanmoins, il doit pouvoir jouir d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle la plus grande possible au sein de la structure organisationnelle à laquelle il s'intègre.
3. En tant que contrôleur externe, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques a pour tâche d'examiner l'efficacité du contrôle interne. Si le service de contrôle interne est jugé efficace, il faudra s'efforcer, sans restreindre le droit de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'effectuer un contrôle d'ensemble, d'établir un partage ou une répartition des tâches les mieux appropriés et de préciser la collaboration qui doit exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le service de contrôle interne.

Section 4. Contrôle de conformité aux lois, contrôle de la régularité et contrôle du rendement

1. Traditionnellement, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois et la régularité de la gestion financière et la comptabilité.
2. En plus de ce genre de contrôle, dont la signification demeure intacte, il existe un autre genre de contrôle d'égale importance visant à mesurer la performance, l'efficacité, le souci d'économie,

l'efficience et l'efficacité de l'administration publique. Le contrôle du rendement porte non seulement sur des opérations financières spécifiques mais également sur l'ensemble des activités du secteur public, y compris les systèmes d'organisation et d'administration.

3. Les objectifs de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - conformité aux lois, régularité, souci d'économie, efficience, et efficacité dans la gestion financière - ont tous, fondamentalement, la même importance. Cependant, il appartient à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'établir l'importance relative à chacun.

II. Indépendance

Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influence extérieures.
2. Bien que les institutions de l'Etat ne peuvent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches
3. L'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Section 6. Indépendance des membres et des cadres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques est indissolublement liée à celle de ses membres. Les membres sont les personnes qui ont à prendre les décisions au nom de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et qui doivent, de par leur propre responsabilité, rendre compte de ces décisions à des tiers, c'est-à-dire que les membres d'un organisme collectif ayant droit de décision ou le chef d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques lorsque la direction de cette dernière est confiée à une seule personne.
2. L'indépendance des membres doit être garantie par la Constitution. En particulier, les procédures de révocation doivent être inscrites dans la Constitution et ne doivent pas compromettre l'indépendance des membres. La méthode de nomination et de révocation des membres est fonction de la structure constitutionnelle du pays en cause.
3. En ce qui concerne leur carrière professionnelle, les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être libres de toutes pressions que pourraient exercer les services contrôlés et ne doivent pas être subordonnés à ces services.

Section 7. Indépendance financière des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être dotées des moyens financiers qui leur permettront d'accomplir leur mission.
2. S'il y a lieu, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir demander directement à l'organisme public responsable du budget national les ressources financières dont elles ont besoin.
3. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à utiliser comme elles l'entendent les fonds qui leur sont attribués dans un poste distinct du budget.

III. Liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration

Section 8. Liens avec le Parlement

L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, prévue par la Constitution et par la loi, garantit également l'octroi d'un droit fort large d'initiative et d'autonomie même si ces Institutions sont des mandataires du Parlement et qu'elles effectuent des contrôles à sa demande. Les liens devant exister entre l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et le Parlement doivent être spécifiés dans la Constitution et être déterminés en fonction des conditions et des besoins du pays en question.

Section 9. Liens avec le gouvernement et l'administration

L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques contrôle les activités du gouvernement, des autorités administratives et des autres organismes qui en relèvent. Cela ne veut pas dire, cependant, que le gouvernement soit subordonné à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Notamment, le gouvernement assume la responsabilité unique et entière de ses actes et de ses omissions et il ne peut s'en remettre aux travaux de contrôle et aux expertises de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à moins que ces expertises n'aient été rendues sous forme de jugements exécutoires et valides en droit.

IV. Pouvoirs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 10. Pouvoirs d'enquêter

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent avoir accès à tous les registres et à tous les documents concernant la gestion financière et doivent pouvoir demander à l'organisme du service contrôlé, de vive voix ou par écrit, tous les renseignements qu'elles jugent leur être nécessaires.
2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir décider, pour chaque contrôle, s'il est plus utile d'effectuer les travaux de contrôle au siège de l'organisme à contrôler ou au siège de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.
3. Les délais régissant la communication à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques des renseignements, des documents et des autres registres, y compris les états financiers, doivent être précisés par un texte de loi ou par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (pour ce qui est des cas spécifiques).

Section 11. Réalisation des constatations de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les services contrôlés doivent faire connaître leurs commentaires sur les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques dans les délais habituellement prévus par la loi ou précisés par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et doivent indiquer les mesures prises pour donner suite aux constatations de ce contrôle.
2. Lorsque les constatations de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques ne sont pas formulées à titre de jugements exécutoires et valides en droit, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit avoir le droit de communiquer avec les instances chargées de prendre les mesures qui s'imposent d'exiger des parties en cause qu'elles en acceptent la responsabilité.

Section 12. Activité en tant qu'experts et droits de consultation

1. Le cas échéant, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent mettre leurs connaissances spécialisées à la disposition du Parlement et de l'administration sous forme d'expertises y compris de prises de position sur les projets de lois ou les autres règlements à caractère financier. Les autorités administratives seront seules responsables de l'acceptation ou du rejet de l'expertise; en outre, ce complément d'information ne doit pas faire présumer des constatations futures de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle.
2. Les règlements visant à établir des procédés de comptabilité appropriés et aussi uniformes que possible ne doivent être émis qu'en accord avec l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

V. Méthodes de contrôle, personnel de contrôle, échange international d'expériences

Section 13. Méthodes et procédés de contrôle

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles établissent elles-mêmes. Le droit qu'ont certains organes de l'Etat d'exiger des formes de contrôle spécifiques demeure.
2. Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur tous les éléments à examiner, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devront, en règle générale, utiliser le contrôle par sondages. Celui-ci doit toutefois se faire selon un modèle donné et doit comporter un nombre suffisant d'éléments permettant de juger la qualité de la gestion financière et sa conformité aux lois.
3. Les méthodes de contrôle doivent toujours tenir compte de l'évolution des sciences et des techniques ayant trait à la gestion financière.
4. Il est recommandé aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques de mettre des guides de contrôle à la disposition des agents de contrôle.

Section 14. Personnel de contrôle

1. Les membres et les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent posséder la compétence et la probité requises pour réaliser pleinement les tâches qui leur sont confiées.
2. Lors du recrutement du personnel des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il faut d'abord chercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante.
3. Il faut accorder une attention particulière au perfectionnement théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques par le biais de programmes internes, universitaires et internationaux; ce perfectionnement doit être appuyé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement professionnel doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise y compris l'informatique.
4. Dans le but de se doter d'un personnel de contrôle d'une très grande qualité, les traitements devront être proportionnels aux exigences spéciales que comporte ce genre d'emploi.
5. Lorsque des compétences spécifiques font défaut au personnel de contrôle d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques, l'institution peut alors faire appel aux services d'experts externes dans la limite de ses besoins.

Section 15. Echange international d'expériences

1. L'échange international des idées et des expériences dans le cadre de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques constitue un moyen efficace d'aider les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques à remplir leur mandat.
2. Cet échange a été favorisé jusqu'ici par des congrès, des séminaires de formation organisés en commun avec les Nations Unies et d'autres institutions, des groupes de travail régionaux ainsi que par la publication d'une revue spécialisée.
3. Il est souhaitable d'élargir et d'intensifier ces efforts et ces activités. Il est de première importance d'élaborer une terminologie uniforme du contrôle des finances publiques sur la base du droit comparé.

VI. Rapports

Section 16. Rapports à l'intention du Parlement et du public

1. La Constitution doit autoriser et obliger l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques à présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de son activité au Parlement ou à tout organe étatique responsable; ce rapport doit être publié. Cette mesure permettra une large diffusion de l'information, un examen critique poussé du contenu du rapport et favorisera la réalisation des constatations de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.
2. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit pouvoir, entre deux rapports annuels, présenter d'autres comptes-rendus sur des questions particulièrement importantes et graves.
3. De manière générale, le rapport annuel rend compte de toutes les activités de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques; ce n'est qu'en cas d'intérêts dignes de protection ou protégés par la loi que l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit peser consciencieusement ces intérêts contre l'intérêt d'une publication.

Section 17. Rédaction des rapports

1. Les rapports doivent présenter d'une manière objective et claire, les faits et l'évaluation qui en est faite et se limiter à l'essentiel. Le libellé doit être précis et facile à comprendre.
2. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent accorder toute la considération voulue aux points de vue des services contrôlés sur les constatations du contrôle.

VII. Compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Section 18. Source constitutionnelle des compétences de contrôle; contrôle de la gestion des finances publiques

1. Les compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être inscrites dans la Constitution, au moins dans leurs lignes fondamentales; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi.
2. La formulation concrète des compétences de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sera fonction des conditions et nécessités de chaque pays.
3. Toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumis au contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'Etat ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'Etat ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques.
4. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent profiter des contrôles qu'elles effectuent pour encourager une classification clairement définie des éléments du budget et des systèmes comptables aussi simples et claires que possible.

Section 19. Contrôle des administrations nationales et des autres institutions à l'étranger

En règle générale, les administrations nationales et les autres institutions établies à l'étranger doivent également faire l'objet de contrôles par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Lors du contrôle de ces institutions, il faut tenir compte des limites imposées par le droit international lorsque les contrôles sont effectués au siège de ces institutions; cependant, lorsque les faits le justifient, ces restrictions doivent être diminuées moyennant l'évolution dynamique du droit international.

Section 20. Contrôle des contributions publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir contrôler la perception des contributions publiques de la manière la plus vaste possible et, pour ce faire, doivent avoir accès aux dossiers fiscaux individuels.
2. Le contrôle des contributions publiques est en premier lieu un contrôle de la conformité aux lois et de la régularité; toutefois, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent également examiner l'efficacité et l'organisation de la perception des contributions, la réalisation des prévisions de recettes et, le cas échéant, suggérer des améliorations à l'organe législatif.

Section 21. Marchés publics et travaux publics

1. Les sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent aux marchés et travaux publics justifient un contrôle très poussé des fonds utilisés.
2. L'adjudication publique est le procédé le mieux indiqué pour obtenir l'offre la plus avantageuse quant aux prix et à la qualité. Chaque fois qu'il n'y a pas adjudication publique, l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques doit chercher à en connaître les raisons.
3. Lorsqu'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques effectue le contrôle de travaux publics, elle doit s'efforcer d'obtenir l'établissement de normes appropriées réglementant l'activité de l'administration des travaux publics.
4. Les contrôles des travaux publics doivent non seulement concerner la régularité des paiements mais également vérifier l'efficacité de la gestion et la qualité des travaux de construction.

Section 22. Contrôle des installations de traitement électronique des données

L'importance des sommes consacrées aux installations de traitement électronique des données exige également un contrôle approprié. Le contrôle doit être axé sur les systèmes et doit porter particulièrement sur les aspects suivants: la planification des besoins, sur l'utilisation économique du matériel informatique, sur l'utilisation d'un personnel dûment qualifié faisant partie, de préférence, de l'effectif de l'institution contrôlée, ainsi que sur la prévention des abus et l'utilité de l'information produite.

Section 23. Entreprises à caractère commercial bénéficiant d'une participation de l'Etat

1. L'accroissement des activités économiques de l'Etat se traduit souvent par la création d'entreprises établies sous le régime du droit privé. Ces entreprises doivent également faire l'objet de contrôles par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques si la participation est majoritaire - ou si l'Etat y exerce une influence prépondérante.
2. Il est approprié que ces contrôles soient effectués a posteriori; on y tiendra compte des questions relatives au souci d'économie, à l'efficacité et à l'efficacé.
3. Les rapports sur ces entreprises destinés au Parlement et au public doivent tenir compte des restrictions visant à assurer la protection des secrets d'affaires et de fabrication.

Section 24. Contrôle des institutions subventionnées

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à contrôler l'utilisation des subventions provenant de fonds publics.
2. Dans les cas où le montant de la subvention est élevé, en lui-même ou en proportion des recettes ou des fonds dont dispose l'institution subventionnée - le contrôle peut, le cas échéant, être élargi de manière à englober l'ensemble de la gestion financière de l'institution subventionnée.
3. L'utilisation des subventions à des fins non appropriées doit entraîner le remboursement des sommes octroyées.

Section 25. Contrôle des organisations internationales et supranationales

1. Les organisations internationales et supranationales dont les dépenses sont couvertes à l'aide des cotisations versées par les Etats membres doivent être soumises, tout comme un Etat individuel, à un contrôle externe et indépendant.
2. Bien que ce contrôle doive tenir compte du volume des ressources utilisées et des tâches confiées à ces organismes, il doit être établi conformément aux principes qui régissent le contrôle supérieur des finances publiques des Etats membres.
3. Pour assurer l'indépendance de ce contrôle, les membres de l'institution de contrôle externe doivent être choisis avant tout parmi les membres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.