



EUROPEAN
ORGANIZATION
OF REGIONAL
AUDIT INSTITUTIONS

Lignes directrices à l'intention des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques indépendantes

*approuvées par le comité directeur d'EURORAI
au cours de sa réunion tenue le 11 mars 2016 à Linz*

Préambule

Considérant que :

- l'utilisation efficace, efficiente, économique et à bon escient des fonds publics est essentielle à une bonne gestion des finances publiques ainsi qu'à la pertinence des décisions prises par les entités responsables ;
- la réalisation de cet objectif est conditionnée à la mise en place, dans les régions, d'institutions de contrôle publiques, qui sont protégées des influences extérieures, et dont l'indépendance, tant fonctionnelle, financière et organisationnelle que celle, personnelle, de leurs membres, est garantie par la loi ;
- la démocratie et l'État de droit sont des prérequis à la mise en place d'institutions régionales de contrôle (IRC) indépendantes, qui constituent elles-mêmes un élément indispensable à tout cadre normatif ;
- les IRC sont des organismes publics jouant un rôle de premier plan dans la prévention de la corruption. Véritables piliers de l'intégrité de tout système régional et national, elles agissent comme des défenseurs de l'intérêt public et veillent tant à l'intégrité financière qu'à la crédibilité des informations présentées ;
- un contrôle approprié efficace et indépendant des finances publiques permet une gestion financière rigoureuse, une bonne exécution des tâches administratives et la bonne information des pouvoirs publics régionaux comme de la population. Cette information s'effectue par le biais de la publication de rapports objectifs, de conclusions, de recommandations et de tout autre information ou document pertinent ;
- les IRC soutiennent la bonne gouvernance, la transparence et la soutenabilité des finances publiques et constituent des institutions modèles par leurs valeurs et par la valeur ajoutée qu'elles apportent à la société ;
- il convient de souligner les principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que les avantages apportés par des contrôles rigoureux et efficaces réalisés sur site par des institutions publiques, régionales et indépendantes, et, partant, de consolider la position globale des IRC et de mettre en évidence l'importance qu'elles revêtent ;
- Il y a plusieurs types d'IRC en Europe, issues de lois et traditions différentes, constituées soit par une institution à fonction juridictionnelle, soit une structure

collégiale sans fonction juridictionnelle, ou un service de contrôle indépendant du gouvernement et dirigé par un président ;

- les IRC visent à parler d'une seule voix et à coordonner leurs activités. Elles aspirent également à coopérer entre elles ainsi qu'avec les institutions de contrôle de niveau municipal, national et supranational et autres entités, tout en respectant l'indépendance des unes et des autres ;
- les IRC s'efforcent de respecter les principes définis ci-après en restant cohérentes avec leur structure institutionnelle nationale.

Le Comité directeur de l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI) a décidé :

d'approuver et de publier les principes ci-après, considérés comme des objectifs à atteindre pour les IRC, intitulés « *Déclaration relative aux lignes directrices à l'attention des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques indépendantes* ».

I. Objectif et types de contrôle régional du secteur public

Principe 1

Objectif du contrôle régional du secteur public

Le contrôle régional du secteur public vise à promouvoir une utilisation efficace, efficiente, économique et à bon escient de toutes les ressources publiques. Il a également pour but de garantir le respect du principe de légalité et la mise en place d'une gestion financière soutenable et rigoureuse au bénéfice des citoyens. Il soutient donc la bonne exécution des tâches administratives, aide à améliorer les services publics et empêche la violation des principes de légalité, d'économie, d'efficience et d'efficacité de la gestion financière. Il permet également d'identifier les risques, de signaler les déficits structurels, de permettre la prise de mesures correctrices et de fournir des informations pertinentes aux autorités et au grand public. Les IRC renforcent donc la bonne gouvernance, la transparence et le développement durable de la société, tout en contribuant à prévenir la corruption.

Principe 2 :

Subsidiarité et proportionnalité

Les IRC sont spécialistes de l'audit au niveau régional et/ou municipal. Conformément au principe de subsidiarité communément accepté et appliqué, elles doivent donc effectuer ces contrôles, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés. Elles agissent au niveau local avec rapidité et flexibilité. Leur proximité territoriale avec les organismes qu'elles contrôlent leur confère un accès rapide aux informations dont elles ont besoin, ce qui leur permet d'établir des rapports, conclusions, recommandations et autres documents pertinents à jour et disponibles en temps et en heure pour prendre des mesures appropriées voire, au besoin, pour remédier aux problèmes.

Les IRC étant proches territorialement des entités contrôlées, les audits qu'elles effectuent contribuent à l'utilisation efficace, efficiente et économique des ressources allouées à l'audit, pour le plus grand bénéfice de la population.

Principe 3

Contrôle interne et externe

Les organes de contrôle externe ne font pas partie des institutions à contrôler, tandis que les services de contrôle interne font partie des entités contrôlables. Les IRC sont des organes de contrôle externe. À ce titre, elles examinent le rendement de la fonction de contrôle interne mais peuvent également coopérer avec les services de contrôle interne et prendre en compte leurs observations.

Principe 4

Contrôle financier, contrôle de conformité aux lois et contrôle de performance

En fonction de la situation, chaque IRC est libre de déterminer le type de contrôle, ou la combinaison de plusieurs contrôles les plus appropriés.

Il existe trois grands types de contrôle du secteur public :

Le contrôle financier examine si les informations financières de l'organisme sont présentées conformément au cadre réglementaire général et aux réglementations pertinentes en matière d'information financière.

Le contrôle de conformité aux lois analyse si un sujet donné respecte les dispositions légales et réglementaires et autres régissant l'entité contrôlée.

Le contrôle de performance s'attache à déterminer si les principes d'efficacité, d'efficience et économie sont respectés dans le cadre des programmes, des fonctions, des activités, mais aussi au sein du système organisationnel et administratif de l'entité contrôlée.

II. Indépendance

Principe 5

Cadre juridique approprié pour l'existence, le mandat et l'indépendance des IRC

L'existence, le mandat et l'indépendance des IRC sont garantis par des dispositions constitutionnelles ou des principes à valeur constitutionnelle dont les modalités d'application peuvent-être précisées par d'autres normes.

Une protection juridique est nécessaire contre les interférences extérieures, notamment de la part des entités contrôlées, des pouvoirs publics régionaux ou locaux ou d'autres institutions au niveau de l'État, en ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle, financière et organisationnelle des IRC ainsi que l'indépendance personnelle de leurs membres, comme le décrivent les principes ci-après.

L'indépendance est le fondement de la crédibilité des IRC.

Principe 6

Indépendance des dirigeants et des membres (des institutions collégiales décisionnaires) des IRC, y compris l'inamovibilité et la protection juridique

Les conditions et procédures relatives à la nomination, au renouvellement de la nomination, à l'emploi, à la destitution et à la retraite des dirigeants des IRC et des membres (des institutions collégiales décisionnaires) sont définies par la loi afin de garantir leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif ou à d'autres entités.

Les dirigeants et les membres des IRC :

- sont nommés pour des périodes suffisamment longues et déterminées ;
- sont protégés contre les poursuites judiciaires pour tout acte passé ou présent qui résulte de l'exercice convenable de leurs fonctions.

Les agents de contrôle doivent être libres de toute pression que pourraient exercer les services contrôlés ou des tiers et ne doivent pas être dépendants de ces services.

Principe 7

Un mandat suffisamment large et une entière discrétion, relativement à l'objet, aux enjeux, au concept, au moment et aux méthodes de contrôle, dans l'exercice des fonctions des IRC

Tous les fonds et opérations financières publics sont soumis au contrôle par des IRC.

Celles-ci doivent être habilitées par la loi à exercer leur contrôle au niveau régional et/ou local :

- l'utilisation de fonds, de ressources, de biens ou d'actifs publics par un destinataire ou bénéficiaire, quelle qu'en soit la nature juridique ;
- la perception des recettes qui sont dues au gouvernement ou aux entités publiques ;
- la légalité et la régularité des comptes du gouvernement et des entités publiques;
- la qualité de la gestion financière et de l'information financière ;
- l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités du gouvernement et des entités publiques ;
- l'utilisation de fonds alloués par les pouvoirs publics à des contrats ou ouvrages publics ;
- l'utilisation de fonds, de ressources, de biens ou d'actifs publics par des entreprises de droit privé si l'autorité publique y détient une participation substantielle, en particulier une majorité directe ou indirecte, ou s'il exerce une influence prépondérante ;

- l'utilisation de subventions publiques par un destinataire ou un bénéficiaire, quelle qu'en soit la nature juridique (dans certains cas, lorsque la subvention est particulièrement importante, en elle-même ou par rapport aux recettes et au capital de l'organisme subventionné, le contrôle peut au besoin s'étendre à l'intégralité de la gestion financière de l'organisme en question).

Sauf lorsqu'un texte législatif l'exige expressément, les IRC ne contrôlent ou n'évaluent pas les politiques des autorités publiques, mais se limitent à examiner la mise en œuvre de ces politiques. Les consultations entre les IRC et les entités contrôlées sur les résultats de l'audit et le meilleur moyen de prendre des mesures pour remédier à des problèmes sont néanmoins possibles.

Les IRC sont respectueuses des lois adoptées par les autorités législatives qui les concernent, mais ne doivent subir aucune ingérence de la part de ces autorités – même si elles sont des mandataires du Parlement – de même que du gouvernement ou d'autres entités :

- dans la sélection des questions et objets à contrôler ; toutefois, les IRC peuvent, à leur seule discrétion, traiter des demandes précises d'enquête ou de contrôle qui leur sont adressées par le Parlement ou le gouvernement ;
- dans la planification, la programmation, le calendrier, l'exécution de leurs travaux, la communication des résultats, et le suivi de leurs contrôles ;
- dans l'organisation et la gestion de leur personnel et de leurs locaux ;
- dans la mise en application des décisions si leur mandat prévoit l'imposition de sanctions.

Les IRC peuvent apporter, de leur propre initiative, ou du fait de la réglementation, leur expertise au Parlement, au gouvernement ou à l'administration sous forme d'avis, comprenant des commentaires sur les projets de loi, la réglementation en matière financière et les projets de grande envergure.

Lesdits avis, accords ou consultations ne doivent pas être considérés comme une approbation ou un rejet par les IRC de l'adoption des décisions des pouvoirs publics et ne doivent pas, à l'avenir, causer ou être réputées causer un conflit d'intérêts dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre des politiques qui découlent de ces décisions.

La réglementation des procédures comptables du secteur public ne doit être adoptée qu'après accord ou consultation des IRC, conformément au droit national en vigueur.

Principe 8

Accès sans restriction aux documents, dossiers, données électroniques et informations similaires

Les IRC doivent disposer des pouvoirs légaux nécessaires pour obtenir un accès inconditionnel, direct et libre, en temps voulu à tous les documents, dossiers et autres informations dont elles estiment avoir besoin pour s'acquitter pleinement de leurs fonctions. Cela inclut les requêtes écrites et orales, les données au format électronique et l'accès aux locaux de l'entité à contrôler.

Principe 9

Rapports

Les IRC ont le droit de décider du contenu des rapports de contrôle. Elles sont notamment libres de formuler des observations et des recommandations dans leurs rapports de contrôle, en tenant compte, s'il y a lieu, des vues de l'entité contrôlée. Un texte législatif prévoit des exigences minimales pour la présentation des rapports de contrôle et, le cas échéant, certaines questions qui doivent faire l'objet d'une opinion ou d'une attestation officielle.

Les IRC ne doivent pas être empêchées de publier un rapport sur les résultats de leur travail de contrôle. Elles ont toute latitude pour décider du moment où elles font leurs rapports de contrôle, sauf lorsque la loi établit des exigences particulières à cet égard. Elles sont néanmoins tenues à une publication annuelle, et doivent mettre ces rapports à la disposition du public.

En fonction de la législation en vigueur, les IRC ont toute latitude pour décider de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés officiellement auprès des entités compétentes ou remis officiellement à ces dernières.

Lorsque les IRC publient des rapports, elles doivent tenir dûment compte du secret des affaires ou du secret commercial, ou de toute autre information confidentielle contenue dans lesdits rapports.

Les rapports doivent présenter les faits et leur analyse d'une façon claire et objective, et se limiter à l'essentiel. Leur formulation doit être précise et compréhensible.

Principe 10

Existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des IRC

Les IRC soumettent leurs rapports au pouvoir législatif ou à toute autre institution autorisée, à l'organe dirigeant de l'entité contrôlée et à d'autres destinataires, ainsi que la loi le prévoit, à des fins d'examen et de suivi des recommandations exigeant des mesures correctives. L'entité contrôlée doit faire connaître ses commentaires sur les constatations et les recommandations dans un délai raisonnable, et indiquer à l'IRC les mesures prises lorsque cela est approprié.

Les IRC possèdent leur propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante et au moment opportun à leurs observations et à leurs recommandations ainsi qu'à celles du Parlement ou de l'organe dirigeant de l'entité contrôlée.

Les IRC peuvent soumettre des rapports de suivi à l'organe dirigeant de l'entité contrôlée et au Parlement, selon le cas, afin qu'il les examine et prenne des mesures.

Principe 11

Accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées

L'autorité législative est tenue de s'assurer que les IRC disposent des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables pour s'acquitter de

leur mandat. Cela inclut notamment la possibilité de recruter des collaborateurs possédant des qualifications adéquates, de leur proposer des activités de formation et d'apprentissage à intervalles réguliers et de leur verser une rémunération correspondant à leurs fonctions et responsabilités. Les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources.

Les IRC ont le droit d'en appeler directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leurs fonctions.

Lorsque des compétences spécifiques font défaut au personnel de contrôle, les IRC peuvent faire appel aux services d'experts externes dans la limite de leurs besoins.

Principe 12

Autonomie administrative et financière

Les IRC gèrent leur propre budget de façon autonome et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée. Elles ont toute latitude pour gérer leurs ressources humaines et organiser les structures et procédures internes.

Sauf s'il en est disposé expressément autrement, tout audit des comptes des IRC est réalisé par le Parlement.

III. Principes généraux

Principe 13

Normes et contrôle de qualité

Les IRC doivent appliquer des normes appropriées en matière de travail, de contrôle et de rédaction de rapports. À cette fin, elles doivent mettre sur pied des mécanismes de contrôle qualité appropriés.

Dans le même temps, leur capacité à s'adapter et à innover leur permet d'établir de nouvelles normes.

Elles doivent également respecter un code de déontologie exigeant intégrité morale, crédibilité, confidentialité, impartialité et neutralité de la part de tous les membres et employés des IRC.

Les IRC et leur personnel doivent montrer l'exemple en ce qui concerne des valeurs telles que la confiance, l'honnêteté et l'intégrité. Elles doivent ainsi gérer de manière rigoureuse leurs propres fonds.

Elles doivent procéder de leur propre initiative à des auto-évaluations ou à des évaluations par les pairs.

Principe 14

Prévention des conflits d'intérêts

Les IRC ne doivent pas participer, ni être perçues comme participant, d'aucune façon à la gestion des organismes qu'elles contrôlent.

Les IRC doivent veiller à ce que leur personnel n'entretienne pas de relations trop étroites avec les entités qu'elles contrôlent afin de demeurer objectives et d'être perçues comme telles. Cela implique de n'avoir aucun intérêt, financier ou autre, dans l'organisation audité.

Principe 15

Partage des connaissances et de l'expérience

Les IRC doivent participer à des échanges de connaissances, d'expériences et d'idées aux niveaux national, international et supranational, dans le sens où il s'agit d'un moyen utile d'accroître le savoir-faire, de rehausser le niveau de qualité et d'harmoniser les normes afin d'optimiser l'exercice de leurs fonctions.