



## Accords de Seoul

XVIIe INCOSAI de Corée 2001

<hr/>	
Thèmes du Congrès et les Accords de Séoul .....	2
Thème I .....	6
Le contrôle exercé par les ISC au niveau des institutions internationales et supranationales.....	6
Introduction .....	6
Résultats des débats.....	7
Mandat de contrôle.....	7
Accords de contrôle.....	7
Système de désignation.....	9
Moyens .....	9
Transparence et présentation des rapports.....	10
Normes de contrôle.....	11
Promotion des recommandations de l'INTOSAI.....	12
Suggestions de recommandations.....	13
<hr/>	
Thème II .....	14
La contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives.....	14
Introduction .....	14
Résultats des discussions .....	15
Compétences-clé .....	17
Echanges d'information .....	17
Recommandations .....	18

## Thèmes du Congrès et les Accords de Séoul

### *Antécédents*

Le XVII<sup>ème</sup> Congrès s'est penché sur deux sujets importants: la promotion de la gouvernance des institutions internationales et supranationales et les contributions possibles en vue d'assurer la réussite des réformes des fonctions et structures administratives. Du fait du rôle progressivement accentué et des responsabilités alourdies des ISC, les pays – en définitive, les principaux clients des ISC – attendent de celles-ci des résultats plus prononcés. Afin de remplir au mieux les mandats qui leurs sont attribués, les participants au Congrès ont reconnu l'importance que revêtent, à cet égard, l'expertise, les connaissances et les capacités de leurs collaborateurs au sein des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. C'est aussi dans ce sens qu'ils ont examiné les différents moyens d'acquérir et de développer ces bagages. Ils ont également convenu que le principal défi aujourd'hui est la capacité d'adaptation réussie au nouvel environnement.

Les Accords de Séoul, adoptés à l'unanimité par le XVII<sup>ème</sup> INCOSAI, démontrent combien l'ensemble des membres de l'INTOSAI sont disposés à se doter des moyens nécessaires qui leur permettront de faire face aux défis à venir. Ainsi, les débats autour du Thème I ont abouti à la décision de constituer un groupe de travail ponctuel, jusqu'au prochain Congrès, composé d'un nombre restreint d'ISC intéressées et ayant pour mandat de préparer et de proposer des directives supplémentaires relatives au contrôle des finances publiques des organismes internationaux par les ISC. Les Accords résument les débats portant sur les thèmes respectifs, les conclusions dégagées et les recommandations approuvées lors de la deuxième Séance Plénière Générale du Congrès.

### *Les Thèmes du Congrès*

À sa 46<sup>ème</sup> réunion, à Vienne, en Autriche, en 1999, le Comité directeur avait approuvé: «Le contrôle exercé par les ISC au niveau des institutions internationales et supranationales» et «La contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives» à titre de Thèmes I et II respectivement, pour le Congrès. En outre, deux sous-thèmes avaient été définis pour le Thème II, à savoir, «Le rôle des ISC dans la planification et la réalisation des réformes des fonctions et des structures administratives» et «Le rôle des ISC dans le contrôle des réformes des fonctions et des structures administratives».

Le Comité avait également chargé les ISC de la Norvège, de l'Allemagne et de l'Autriche de la rédaction des documents de base et des textes de réflexion pour

le Thème I et les sous-thèmes IIA et IIB, respectivement. D'autres ISC avaient été chargées de suivre les efforts de préparation et, éventuellement, d'orienter les débats autour de ces thèmes lors du Congrès. Les responsables désignés de ces thèmes et des sous-thèmes étaient:

**Thème I: Le contrôle exercé par les ISC au niveau des institutions internationales et supranationales**

Présidence	La Norvège
Vice-présidence	L'Uruguay
Animateurs	La Suisse et la Tunisie
Rapporteurs (Suppléants)	Le Canada et le Ghana
Liaison Technique	Les Philippines et l'Arabie Saoudite
	La Corée

**Thème II: Contribution des ISC à la réforme de fonctions et structures administratives**

Sous-thème IIA: Le rôle de ISC dans la planification et la réalisation des réformes des fonctions et des structures administratives

Sous-thème IIB: Le rôle des ISC dans le contrôle des réformes des fonctions et des structures administratives

Présidence	Les États-Unis
Vice-présidence	Le Maroc

	<u>Sous-thème IIA</u>	<u>Sous-thème IIB</u>
Présidence	L'Allemagne	L'Autriche
Vice-présidence	L'Inde	La Hongrie
Animateur	La Gambie	Le Zimbabwe
Rapporteur (Suppléant)	La Nouvelle Zélande	La Trinité et Tobago
Liaison technique	Le Costa Rica	La Croatie
	La Corée	La Corée

***Préparation du Congrès***

Avant même la fin février 2000, la Norvège (Président pour le Thème I) avait élaboré les documents de base sur les Thèmes I et II, tandis que l'Allemagne e l'Autriche (Présidents des Sous-thèmes IIA et IIB, respectivement) avaient préparé les documents de base pour ces sous-thèmes. Ces documents on ensuite été traduits dans les cinq langues de travail de l'INTOSAI et dépêchés aux

membres de l'INTOSAI, les invitant à soumettre un rapport national portant sur leurs expériences relatives aux questions soulevées dans le texte des trois documents de base. La plupart des 161 rapports nationaux – 47 pour le Thème I; 52 pour le Sous-thème IIA; et 62 pour le Sous-thème IIB – ont été reçus dans les délais prévus, à savoir, avant le 1<sup>er</sup> août 2000. Ces documents ont été traduits en anglais, le cas échéant, et adressés aux rédacteurs des rapports principaux.

À sa 47<sup>ème</sup> réunion, en mai 2000, le Comité directeur avait approuvé le «Projet de Règlement Intérieur pour le XVII<sup>ème</sup> INCOSAI», lequel expliquait la fonction des débats autour des thèmes et définissait les rôles et els responsables des thèmes et autres dispositions relatives au Congrès.

À l'échéance de septembre 2001, les préparatifs pour la conduite des débats sur les thèmes respectifs pendant le Congrès en étaient à leurs dernières étapes. Ces préparatifs incluait notamment:

- Les documents principaux pour le Thème et les Sous-thèmes IIA et IIB, préparés à partir des points saillants dégagés des documents de base et des rapports nationaux, ainsi que des expériences principales mentionnées dans ceux-ci;
- La tâche assumée par le Secrétariat du Congrès quant à la traduction et à l'impression des documents de base dans les cinq langues da travail de l'INTOSAI, puis leur distribution auprès des ISC et autres organismes invités au Congrès;
- La mise en page du site Web du Congrès (<http://www.koreasai.go.kr>), y compris le téléchargement de tous les documents de base, les rapports nationaux et les documents de réflexion, afin de les mettre à la disposition des participants au Congrès; et
- Assurer une communication aisée avec les responsables des thèmes, par des réunions ou autres moyens, afin de les aider à préparer les débats autour des thèmes précis pendant le Congrès.

Les préparatifs concernant les débats sur les thèmes se sont poursuivis jusqu'à peu de temps avant qu'ils aient lieu, pendant la réunion du Congrès du mardi 23 octobre. Le lundi 22 octobre, les responsables des thèmes ont eu l'occasion de se réunir afin de revoir leurs rôles et leurs responsabilités respectives et de se saisir des procédures à suivre afin de dresser les sommaires à soumettre aux séances plénières de chaque thème puis à la deuxième Séance Plénière Générale.

### ***Débats autour des Thèmes pendant le Congrès***

Pendant le Congrès, les débats portant sur les thèmes à l'étude ont tenu compte de manière fidèle des avis et des points de vue exprimés par les ISC, les

responsables des thèmes et des sous-thèmes, et les présidents respectifs. Les débats portant sur les Thèmes I et II se sont déroulés parallèlement permettant ainsi l'examen approfondi du Thème I et des Sous-thèmes IIA et IIB simultanément par deux groupes de taille suffisante à assurer des débats équilibrés. Suite aux débats, les responsables des thèmes se sont réunis afin de faire le sommaire des débats de chaque groupe et de le présenter aux plénières respectives, le vendredi 26 octobre. Les sommaires définitifs ont été traduits dans les cinq langues de travail de l'INTOSAI et remis aux participants avant les Séances Plénières de chaque thème.

Les Présidents des Thèmes ont préparé les projets de recommandations sur la base des sommaires définitifs et des avis qu'avaient les délégués à leur égard. Les projets de recommandations ont été soumis à l'examen de la deuxième Séance Plénière Générale, le samedi 27 octobre. À l'occasion de cette séance, le Congrès a fait sien, à l'unanimité, les sommaires définitifs portant sur les débats, tels que présentés, et en a déclaré l'adoption au titre d'Accords de Séoul.

## Theme I

### Le contrôle exercé par les ISC au niveau des institutions internationales et supranationales

---

#### Introduction

Il existe actuellement des centaines d'institutions internationales de par le monde. Certaines sont petites et comptent relativement peu de membres tandis que d'autres sont très grandes avec des membres présents dans le monde entier. Il existe assez peu d'institutions véritablement supranationales bien que le travail de certaines institutions internationales touche aux questions de souveraineté. Celles qui existent disposent généralement d'accords de contrôle bien définis à la mesure des aspects de souveraineté auxquels ont renoncé les états. La discussion n'a pas abordé les accords de contrôle des institutions supranationales. A la lecture des communications nationales, il apparaît que les accords de contrôle des organisations présentes au sein des Nations-Unies sont établis de longue date et qu'il n'a pas été envisagé de les modifier.

En fait, les institutions internationales sont financées par les contributions des pays membres. A ce titre, les contributions font partie des budgets nationaux. Les ISC ont tout intérêt à promouvoir la bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et la transparence des organisations internationales. Elles pensent que de bons systèmes de contrôle bien organisés et indépendants contribueront à améliorer et rendre plus transparent le contrôle des institutions internationales, contribuant ainsi à leur efficacité, efficacité et fonctionnement économique. C'est aussi l'opinion qui s'est dégagée lors de discussions précédentes au sein de l'INTOSAI, la dernière s'étant tenue lors du Xe Congrès INCOSAI, au Kenya, où la définition d'une organisation internationale a été formulée dans les termes suivants : « organisation mise en place par un accord passé entre deux états nationaux ou plus dans un but commun et à titre d'association de travail ».

En tout, 46 ISC ont présenté des communications nationales en réponse à la Communication de base sur le Thème I. 23 ISC ont déclaré que, ensemble, elles avaient procédé au contrôle de 75 institutions internationales en 1999. Le responsable de thème a analysé les communications nationales qui constituent un ensemble important de vues et d'expériences sur le sujet et l'a utilisé comme base de la communication de discussion du Thème I.

## Résultats des débats

Les délégués au XVIIe INCOSAI ont discuté un certain nombre de questions relatives au contrôle des institutions internationales.

### Mandat de contrôle

Les délégués ont discuté de la nécessité de prévoir, dans le mandat de contrôle, des clauses explicites de contrôle de rendement en plus relatives au contrôle financier. Ils ont souligné que l'activité de contrôle est dynamique et que le mandat, établi lors de la création de l'institution, ne correspond peut-être plus aux meilleures pratiques.

Les délégués ont demandé à ce que les mandats de contrôle soient concrétisés par écrit et rendus visibles, tant au sein de l'organisation contrôlée qu'auprès des membres et toute personne intéressée.

Les délégués ont également souhaité que les mandats couvrent toutes les questions pertinentes de contrôle, dont les retraites des personnels et les projets de financement.

La plupart des délégués a estimé que le contrôle de performance, tout comme le contrôle financier, devrait faire partie intégrante du travail de contrôle externe et que le mandat de contrôle devrait permettre d'intégrer ce type de contrôle. Les arguments exprimés en faveur de cette opinion sont que le contrôle de performance contribue à une plus grande transparence. Ceci est important, étant donné que ces fonds publics ne sont pas gérés directement par les gouvernements nationaux responsables. Les avis exprimés dans les communications nationales contre l'intégration du contrôle de performance dans le mandat de contrôle mentionnaient l'absence d'une définition claire de ces termes, un « manque » de lecteurs critiques capables de soulever les questions qu'il pose ainsi que les surcoûts qu'il entraînerait.

Les délégués ont exprimé une réserve, à savoir que les contrôles de performance ne peuvent ni ne doivent être menés tant qu'il n'existe pas de contrôles minimaux de gestion financière. De même, les contrôles de performance peuvent ne pas être appropriés en toute circonstance, comme dans le cas de très petites organisations ayant un nombre limité d'activités.

### Accords de contrôle

Les délégués ont souligné la nécessité pour les accords de contrôle de s'adapter aux besoins de l'institution concernée. Dans la plupart des cas, le système de contrôle a été mis en place lors de la création de l'institution, qui peut remonter à un certain

temps. Depuis lors, l'institution peut avoir changé de taille et de caractère sans qu'il y ait eu réexamen de l'accord de contrôle. Les communications nationales indiquent que la plupart des contrôles d'institutions internationales sont effectués par une seule ISC. La seconde approche la plus habituelle est celle d'un collège regroupant plusieurs ISC.

Dans leur majorité, les intervenants, de même que les communications nationales, se sont prononcés en faveur d'un accord avec structure collégiale seulement dans le cadre des plus grandes organisations, les membres pouvant se charger du contrôle d'unités plus petites à l'intérieur de ladite institution. Ceci peut constituer aussi une solution acceptable quand la participation d'un nombre supérieur d'états membres permet de conférer un meilleur équilibre international ou régional au contrôle. Certaines ISC ont indiqué qu'elles favorisaient la structure collégiale, même dans les petites institutions. Parmi les inconvénients cités, relevons les nets surcoûts de gestion, les difficultés découlant de l'obligation de travailler dans une langue étrangère pour certains membres et les importants problèmes de coordination des données apportées par les différents membres.

Selon les délégués et les communications nationales, le contrôle effectué par une ISC unique a pour principaux avantages de réduire la bureaucratie ainsi que de donner une ligne de conduite plus claire et une approche unique du contrôle. Ceci constitue probablement la forme la moins onéreuse de contrôle externe puisque les coûts globaux de gestion sont moins importants. C'est également le type d'accord préféré par les organes directeurs de la plupart des organisations internationales.

Les délégués sont d'avis que les mandats devraient être suffisamment longs pour assurer une continuité et éviter les lourdes charges financières encourues durant la première année. Ils ont suggéré une période de 3 à 5 ans.

Certains délégués se sont également prononcés en faveur d'accords de contrôle regroupant plus d'une ISC, mais sans mise en place d'une structure collégiale, ce qui permettrait de profiter de certains des avantages de la structure collégiale sans en entraîner les surcoûts. Ce type d'accords peut aussi permettre à des ISC moins expérimentées dans le contrôle d'institutions internationales d'acquérir cette expérience. Il pourrait aussi y avoir place pour des contrôleurs du secteur privé en ce qui concerne les aspects financiers et de conformité de ces contrôles ; ils feraient leurs rapports par le biais des ISC ou du collège de contrôleurs.

Le principe primordial souligné par les délégués a été l'encouragement de l'égalité des chances entre les ISC voulant participer au contrôle d'institutions internationales. La créativité a été encouragée dans le sens de l'élaboration d'accords permettant aux ISC de nations en voie de développement de participer à ces contrôles, comme c'est par exemple le cas actuellement pour le contrôle de certaines agences des Nations-Unies. De tels accords auraient pour objectif de

contourner les problèmes de manque de personnel et de besoin de compétences spécialisées.

### Système de désignation

Trois modèles semblent prédominer dans les institutions internationales qui changent périodiquement de contrôleurs externes. Il s'agit de la rotation, où le poste de contrôleur externe est offert à chaque pays membre selon un calendrier pré-établi, de la mise en concurrence où les parties intéressées se font connaître par soumission d'offre et de la pose de candidatures avec proposition d'une rémunération déterminée.

Comme il a été noté ci-dessus, une large majorité s'est exprimée en faveur d'une égalité générale des chances entre les ISC qualifiées ; le système de désignation mis en place doit y contribuer. Les délégués pensent également que le processus de désignation devrait être transparent. Le plus grand nombre des ISC considère que l'information sur les postes à pourvoir devrait être transmise par l'institution nationale représentant l'état membre au sein de l'organe directeur de l'institution et non pas directement à la ISC. Il revient à chaque ISC la charge de mettre en place les mécanismes de communication avec l'institution nationale correspondante. Ces procédures doivent être clarifiées pour donner satisfaction aux ISC.

Certains ont également proposé que les institutions informent les ISC et l'INTOSAI des postes à pourvoir et celles-ci les publieraient sur internet et dans la presse internationale.

En outre, certaines difficultés pratiques ont été évoquées par les délégués au sujet de questions telles que celles de planning et de durée de mandat du contrôleur.

### Moyens

Un contrôle de qualité suppose l'existence de moyens appropriés. Les délégués ont discuté pour savoir comment et d'où devaient venir ces moyens. La grande majorité était d'avis que l'institution contrôlée devrait en principe couvrir les coûts du contrôle. La réalité ne correspond pas à cette situation idéale puisque presque tous les frais sont supportés dans de nombreux cas par les ISC.

Selon les délégués, il est important d'évaluer la structure de gouvernance des institutions. A cet égard, ils pensent que le contrôleur devrait être payé par l'organe directeur auquel il présenterait son rapport et que des accords appropriés devraient exister pour évaluer résultats de contrôle et recommandations et pour agir en conséquence.

Les avis exprimés pour l'avis majoritaire inclut l'opinion générale selon laquelle ceci favorise l'égalité des chances ; de plus les coûts de contrôle sont une source naturelle et nécessaire de dépense pour l'organisation ainsi qu'une preuve de l'importance qu'elle accorde au contrôle. Les délégués pensent que l'attribution généralisée du travail de contrôle au candidat le meilleur marché pourrait causer l'exclusion d'ISC obligées de demander des honoraires plus élevés, parfois en raison de dispositions légales.

Certains délégués ont dit qu'à leur avis, un processus par appel d'offres ne fournit pas nécessairement le meilleur résultat. Il a été suggéré qu'il serait peut-être possible de déterminer un niveau d'honoraires approprié d'une autre manière et que la mise en concurrence devrait se faire uniquement sur la base des qualifications.

De nombreux délégués ont souligné l'importance d'un système de paiement protégeant l'indépendance du contrôleur, le paiement devant être effectué directement à l'ISC et non pas au gouvernement.

Un petit nombre de délégués considère qu'un certain partage des coûts entre l'institution internationale et le contrôleur désigné est acceptable, en particulier quand le contrôle porte sur une petite institution et ne prend que relativement peu de temps chaque année.

Une communication directe et ouverte entre les contrôleurs et les organes élus de l'institution est également importante. Les délégués ont souligné que les contrôleurs devraient pouvoir proposer leur budget sans interférence de l'administration et, si l'organe élu en exprime le souhait, justifier leur proposition.

Une façon d'encourager les institutions internationales à se doter de moyens suffisants pour le contrôle est de faire comprendre aux représentants nationaux les avantages d'un contrôle externe bien conçu et indépendant. Il a été aussi suggéré de promouvoir les recommandations de l'INTOSAI par les canaux nationaux afin de faire comprendre que le contrôle fait partie de l'obligation générale de reddition des comptes.

#### Transparence et présentation des rapports

En règle générale, les rapports de contrôle sont adressés à l'organe suprême de l'institution internationale ou à un organe élu chargé de l'examen de ces questions. Les rapports sont normalement transmis par l'administration, de façon à permettre à la direction de l'organisation de prendre position avant leur soumission à l'organe directeur.

La majorité des délégués souhaite une plus grande transparence et la publication d'un plus grand nombre de rapports de contrôle, ce qui renforcerait la crédibilité de l'institution. Les délégués considèrent que les rapports devraient être non seulement mis à la disposition du grand public, en ayant peut-être recours à l'internet comme moyen de publication bon marché, mais également des parlements puisque ce sont eux qui approuvent la contribution aux institutions faites à partir du budget national. Il a été aussi suggéré que le représentant national soumette les rapports de contrôle à son Ministère des Finances et aux autres ministères concernés ainsi qu'à son ISC, car ce sont les institutions qui disposent de la plus grande compétence en la matière. L'existence d'un système bien établi au sein du ministère responsable chargé d'examiner les rapports de contrôle permettrait d'avoir des réactions appropriées.

Les délégués pensent cependant qu'il n'y aura pas publication des lettres de gestion.

#### Normes de contrôle

Les ISC s'accordent à dire à l'unanimité que les normes de contrôle constituent d'importants outils, quel que soit l'audit considéré. L'INTOSAI a conçu un ensemble de normes de contrôle pour le contrôle des institutions publiques qui a été adapté, puis ensuite adopté par la majorité des ISC. Les délégués ont indiqué qu'en raison du caractère général des normes de l'INTOSAI, celles-ci ont été complétées par des normes ou procédures voisines plus spécifiques émanant des nations et/ou des ISC.

Les normes IFAC constituent la principale base des normes de contrôle des cabinets de contrôle privés. Les délégués estiment en général que les normes de contrôle existantes sont suffisantes pour le contrôle financier. Il conviendrait toutefois d'accorder une plus grande attention au contrôle des contributions, en particulier lorsqu'il n'y a pas eu paiement de contribution en raison de l'existence de problèmes non encore résolus, comme celui d'erreurs de comptabilité. De plus, il semble y avoir consensus général sur la nécessité d'améliorer et d'adapter constamment ces normes. Certaines ISC ont souhaité qu'existent des normes pour le contrôle de performance, d'autant plus que le terme recouvre des réalités différentes dans divers pays.

Les communications nationales et les discussions subséquentes de Séoul montrent qu'il est nécessaire de concevoir des directives spécifiques sur l'application des normes de contrôle existantes aux institutions internationales afin de tenir compte des conditions et/ou situations spécifiques qui peuvent exister dans ces institutions. En particulier dans le cas de petites ISC ayant peu d'expérience dans le domaine du contrôle d'institutions internationales, ces directives pourraient être utiles, tant pour l'ISC et que pour l'institution à contrôler, puisqu'elles seraient un garant de qualité. Deux points de départ ont été suggérés pour l'élaboration de ces directives : le

travail effectué par le groupe informel de contrôleurs d'institutions internationales dont le siège est en Europe (EXAWINT), et le travail du Conseil des Vérificateurs Externes des Nations-Unies. Les délégués ont souligné que la mise au point de ces directives doit utiliser pleinement les normes et conseils existants afin de ne pas faire double emploi.

#### Promotion des recommandations de l'INTOSAI

Seul un petit nombre d'ISC a mentionné le fait qu'elles ont émis des recommandations auprès de leur gouvernement afin de promouvoir la mise en œuvre des recommandations de l'INTOSAI relatives au contrôle des institutions internationales. Généralement, les ISC n'ont pas mandat direct pour évaluer les questions de contrôle dans les institutions internationales, mais certaines ISC indiquent qu'elle examinent le matériel reçu par le représentant national dans le cadre du contrôle du ministère responsable. Toute action entreprise doit se faire sur la base des rapports rédigés par le contrôleur de l'institution internationale. Ceci n'a pas créé un environnement naturel favorable à la discussion des questions de contrôle.

Les délégués ont suggéré trois voies principales pour promouvoir les recommandations de l'INTOSAI :

- (1) encourager les institutions internationales à inclure une référence à ces normes dans leurs règlements financiers;
- (2) assurer la présence de représentants des ISC dans les institutions internationales en tant que contrôleurs et
- (3) établir des liens avec le représentant national au sein de l'institution ainsi que promouvoir ces normes au sein de l'organe directeur.

Une initiative pourrait être lancée par l'INTOSAI-même.

La présence, au sein des institutions, de contrôleurs qui représentent les ISC et font sciemment référence aux normes de contrôle pourrait permettre de faire comprendre aux institutions internationales les avantages que ces normes présentent et ceux des accords de contrôle recommandés par l'INTOSAI.

Pour ce qui est d'une implication directe de l'INTOSAI dans cette promotion, il a été suggéré que l'INTOSAI, dans une première étape, fasse connaître ses déclarations et recommandations aux organes directeurs des institutions internationales. Ceci pourrait être réalisé lors de réunions de ces organes, de préférence lors de la présentation du rapport de contrôle. Il a été également proposé de mettre au point

un guide concis relatif aux déclarations, expliquant les principes de base du contrôle externe et les avantages qui peuvent en découler pour l'organisation s'ils sont bien appliqués.

Toutefois, il a été souligné que des améliorations ne seront réalisables que si les responsables de la gestion financière sont engagés, s'il existe un bon suivi et un bon contrôle internes et si la direction désire étendre ses compétences internes.

#### Suggestions de recommandations

Le XVIIe INCOSAI, reconnaissant l'importance que les ISC accordent à l'établissement et au maintien d'un contrôle adéquat des ressources administrées par les institutions internationales, a décidé de poursuivre son travail en vue de formuler des directives sur les accords de contrôle recommandés pour les institutions internationales et de fournir des orientations supplémentaires sur l'application des normes de contrôle à la vérification de telles institutions.

Reconnaissant également le travail effectué par le Conseil des Vérificateurs Externes des Nations-Unies et d'autres sur ce sujet, il a été décidé de poursuivre ce travail en étroite coopération avec ces instances et autres partis intéressés.

Partant des idées énoncées dans la communication de base, des avis exprimés dans les communications nationales et des communications de discussion ainsi que des résultats des débats menés au cours du XVIIe INCOSAI, il a été décidé de créer un groupe de travail ad-hoc regroupant un nombre limité d'ISC intéressées et doté d'un mandat limité dans le temps, jusqu'au prochain Congrès, afin d'élaborer et de soumettre des propositions de directives complémentaires sur le contrôle d'institutions internationales par les ISC. La définition de ces institutions internationales devrait être plus précise et accompagnée d'exemples. Les délégués ont également décidé que le groupe de travail commencerait par définir son mandat et établir un plan de travail. Ceux-ci seront communiqués au Secrétaire Général et au Comité Directeur de l'INTOSAI.

Les directives complémentaires que proposera le groupe ad-hoc porteront sur des questions comme le mandat de contrôle, les accords de contrôle, le système de désignation, les moyens financiers et l'applications des normes de contrôle. Dans ce travail, il a été conclu que le groupe de travail ne doit pas couvrir le système de contrôle établi au sein des Nations-Unies.

Les délégués se sont également accordés pour dire que ce groupe ad-hoc devrait réaffirmer les avantages d'un contrôle externe par les ISC ou par des contrôleurs secondés par les ISC des états membres et réfléchir à la manière de promouvoir au mieux la participation à ces audits des ISC des pays en voie de développement.

## Thème II

### La contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives

#### Introduction

Un peu partout dans le monde, des réformes des fonctions et structures administratives sont entreprises afin d'améliorer performance et responsabilité dans la gestion du secteur public. Afin de réagir avec efficacité, les ISC doivent examiner de quelle manière l'indépendance de leur mandat de contrôle fournit la base de l'extension et de l'évolution des rôles qu'elles peuvent jouer durant les phases de préparation et de mise en œuvre de ces réformes. Ces réflexions doivent être menées dans un contexte qui tienne compte des grandes disparités de mandats, accords politiques et institutionnels et des potentiels de chacune des ISC. En raison de l'importance des réformes des fonctions et structures administratives pour de nombreuses ISC en tant que principales organisations de reddition des comptes de leur nation, le Comité Directeur de l'INTOSAI a décidé à sa 46ème réunion de mai 1999 de faire de la contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives un des thèmes du Congrès de 2001.

La préparation et la finalisation du thème II ont abouti à la rédaction des communications de base pour le Sous-Thème IIA « La contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives » (Allemagne) et le Sous-Thème IIB « La contribution des ISC au contrôle de de la réforme des fonctions et structures administratives » (Autriche). Grâce à l'aide précieuse de la Corée, notre hôte, les communications de base ont été traduites, imprimées et distribuées aux 178 membres de l'INTOSAI en février 2000.

En tout, 57 ISC représentant tous les groupes de travail régionaux, ont préparé des communications nationales traitant des questions soulevées dans une des communications de base ou dans les deux. Les communications nationales décrivent la contribution des ISC à la réforme des fonctions et structures administratives et les expériences qu'elles ont faites dans ce cadre. Les responsables de thème et sous-thème ont analysé les contributions nationales et, partant de cette analyse, ils ont décidé que les liens étroits entre les idées présentées dans les communications nationales justifiaient la condensation de l'information collectée au sein d'une seule communication de Thème II destinée à être soumise à discussion durant le Congrès. Les communications nationales ont également servi de base au discours de présentation du thème faite par le Président de la Cour des comptes des Etats-Unis, M. David M. Walker.

## Résultats des discussions

Les délégués de l'INCOSAI ont discuté d'un certain nombre de questions relatives à la réforme des fonctions et structures administratives, du rôle qu'elles ont joué et des expériences qu'ils ont faites dans le cadre de ces réformes. Les délégués ont souligné que les ISC peuvent jouer un rôle primordial contribuant directement à la bonne gouvernance tout en gardant leur indépendance vis-à-vis des institutions chargées d'appliquer les réformes. Tous les délégués se sont accordés pour dire que les ISC doivent sauvegarder leur indépendance et maintenir leur crédibilité, quel que soit le rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la réforme des fonctions et structures administratives. En même temps, de nombreux délégués ont noté que les ISC devraient essayer de faire des contributions positives dans ce domaine afin de mettre en avant leur utilité tout en gérant les risques relatifs à leur indépendance qui peuvent en découler. Bien que les délégués aient discuté un large éventail de questions relatives à leur rôle et leurs expériences en matière de réforme des fonctions et structures administratives, les sujets suivants ont été prédominants lors de la session de débats, reflétant les points soulevés dans les communications nationales.

Dans ce contexte, les délégués ont débattu de la manière dont les ISC peuvent contribuer à la réforme des fonctions et structures administratives en se basant sur leur compétences indépendantes de contrôle et comment elles l'ont déjà fait. Plus spécifiquement, les ICS ont exercé une multiplicité de fonctions, que ce soit à titre d'organisme de contrôle, de conseil, de recherche ou de développement et, à titre plus modeste (dans la mesure où leurs structures le leur permettent), en servant de modèle pour une gestion publique efficace. Les délégués pensent que les pouvoirs légaux, leur capacité institutionnelle et la nature de la réforme ont une influence sur le rôle joué par les ISC. A cet égard, les délégués ont souligné le fait que, quelles que soient les fonctions exercées, l'indépendance des ISC doit être sauvegardée et protégée. En outre, elles doivent prendre grand soin de ne pas être directement impliquées (ou ne pas donner l'impression d'être directement impliquées) dans la réalisation de la politique gouvernementale qui relève des instances législatives et exécutives. En même temps, les ISC, en remplissant ces diverses fonctions et en communiquant leurs conclusions aux organes législatifs et exécutifs ou à d'autres, fournissent une information et les perspectives qui aideront les décideurs.

Certaines ISC ont indiqué qu'elles ont rempli une mission de contrôle à la fin des phases de planification et/ou mise en œuvre des réformes. Même si certains délégués ont fait remarquer que leurs ISC ne disposent pas d'un mandat approprié pour assumer ce type de fonction, l'ensemble des délégués s'est accordé pour dire que les ISC doivent sérieusement envisager d'obtenir ce type de mandats. De plus, une large majorité pense que l'absence d'un mandat spécifique ne devrait pas empêcher les ISC d'apporter des contributions précises et importantes. Plus particulièrement, toutes les ISC, avec leurs structures et mandats actuels, peuvent jouer un certain

rôle dans le contrôle des initiatives de réforme des fonctions et structures administratives. Ces fonctions de contrôle peuvent par exemple comprendre les contrôles financiers, les contrôles de conformité et les contrôle de performance, selon les besoins. Les délégués sont persuadés que lorsque les ISC effectuent des contrôles dans les premières phases, elles sont en mesure de communiquer leurs résultats aux décideurs des organes législatifs et exécutifs au fur et à mesure que l'entreprise de réforme passe des phases de planification et mise en œuvre initiale à celle de leur intégration dans le fonctionnement normal du gouvernement. En aidant à influencer les efforts de réforme dans leurs phases initiales, les ISC peuvent contribuer à économiser les fonds publics, toujours limités, et améliorer les performances du gouvernement et sa reddition des comptes.

La fonction de conseil doit, selon les délégués, s'appuyer sur un travail de contrôle concernant la même institution et être complété par les connaissances institutionnelles du contrôleur et son bon sens professionnel. Les délégués ont aussi rappelé que les ISC doivent faire preuve d'un grand discernement dans l'exercice de cette fonction afin de sauvegarder leur indépendance. La fonction de conseil comprend la fourniture d'études, de rapports préliminaires et d'autre information aux décideurs. Elle peut aussi inclure des consultations avec le gouvernement quand les initiatives de réforme concernent des questions correspondant à l'expertise et aux valeurs des ISC, la participation à des commissions en même temps que des agences gouvernementales (de préférence à titre d'observateur) et l'établissement de liens constructifs avec les agences gouvernementales afin d'aborder les questions des manques de performance et des faiblesses de gestion. L'apport d'avis basés sur notre expérience au cours des premières phases d'un effort de réforme peut servir à modeler le calendrier de mise en place de celle-ci et aider à améliorer les performances et la reddition des comptes du gouvernement.

Les fonctions de recherche et de développement sont moins fréquentes, mais comportent la recherche, la mise à l'épreuve et l'évaluation des possibilités afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de la gestion publique. Elles sont souvent mentionnées dans les rapports de meilleure pratique, les manuels, check-lists, normes de surveillance et guides destinés à informer les organes exécutifs et législatifs ainsi que les autres parties intéressées. Elles comportent également des études d'évaluation qui aident à répondre à la question de ce qui est efficace ou ne l'est pas. Ce type de fonctions peut être particulièrement important pour des ISC qui sont les seules organisations crédibles à pouvoir exercer cette fonction (par exemple en l'absence d'organisme indépendant de réflexion ou de centre de recherche universitaire).

Enfin, les ISC peuvent s'efforcer, dans la mesure où leurs structures le leur permettent, d'améliorer leur fonctionnement et, par là, de renforcer leur crédibilité et donc leur efficacité et devenir une organisation modèle, grâce à l'adoption précoce de meilleures pratiques de gestion dans des domaines tels que la gestion financière,

les techniques d'information, la planification stratégique, l'adaptation en matière d'organisation, la gestion des ressources humaines, le partage des connaissances, etc. Bien qu'il n'existe pas de tendance claire définissant ce rôle, les délégués s'accordent à dire que les ISC devraient pratiquer ce qu'elles « prêchent » en termes de gestion publique efficace. Tout d'abord, les ISC devraient donner l'exemple en respectant véritablement les règles et règlements qui s'appliquent à elles (par exemple, dans la fonction publique et l'approvisionnement) et à d'autres organisations gouvernementales. Certaines ISC ont indiqué qu'elles s'en tiennent à cette règle en adoptant par exemple de leur plein gré les meilleures pratiques et les recommandations qu'elles font à d'autres organisations.

### Compétences-clé

Pour assumer avec succès ces fonctions, les délégués sont d'avis qu'il est nécessaire d'améliorer le niveau de connaissances, compétence et le savoir-faire de leurs personnels. Comme l'indiquent les communication nationales, la majorité des ISC a souligné la nécessité de mieux former leur personnel et, plus largement, les ISC au contrôle de performance. De plus, de nombreuses ISC ont fait remarquer qu'elles consentent des efforts pour améliorer également les connaissances de leurs personnels dans les domaines « traditionnels » du contrôle (comme le contrôle financier). Les différentes fonctions des ISC ont d'importantes implications en matière, non seulement de compétences-clé, mais aussi de recrutement, formation et développement des ressources humaines des ISC. Les délégués soulignent que, pour réussir, les ISC doivent attirer et retenir un personnel qui allie le talent et le savoir-faire nécessaires. Ceci pourrait par exemple signifier que les ISC doivent recruter des spécialistes en ingénierie, environnement et santé publique. Il est nécessaire que les ISC réfléchissent de plus en plus à l'opportunité d'engager des spécialistes sous contrat temporaire et à la manière dont il pourraient allier leurs compétences pour former des équipes efficaces.

Les ISC qui collaborent avec d'autres ISC (par l'entremise d'INTOSAI ou d'autres vecteurs) devraient s'efforcer d'offrir et encourager la formation et l'évolution professionnelles de leurs personnels. Ce type d'initiatives viserait à permettre aux personnels d'exploiter au mieux leurs possibilités et à les informer de nouveaux concepts, techniques et méthodes relatives à l'exercice des différentes fonctions associées à la planification, la mise en œuvre et le contrôle de la réforme des fonctions et structures administratives.

### Echanges d'information

De nombreux délégués ont souligné qu'ils attachent une grande importance à un échange d'informations et d'expériences concernant la réforme des fonctions et structures administratives ainsi qu'à un échange d'expériences et d'approches pour

évaluer celles-ci, entre les ISC du monde entier. A cet égard, une large majorité considère que l'INTOSAI et les autres ententes de coopération entre les ISC ont joué un rôle primordial dans la perception des besoins variés des ISC et la réponse à ceux-ci et jeté les bases à partir desquelles il sera possible de progresser encore. En élaborant des critères et des approches pour le contrôle de réformes, certaines ISC ont noté les avantages et la valeur de discussions avec d'autres ISC en vue de profiter de l'expérience que celles-ci ont acquise et d'obtenir des copies d'études de meilleures pratiques et de normes de référence.

## Recommandations

En conformité avec la volonté générale de sauvegarder l'indépendance des ISC et d'avoir comme base de départ une fonction indépendante de contrôle, les ISC doivent continuer à faire preuve de l'intérêt fondamental qu'elles prennent à améliorer les fonctions et structures administratives. Ces efforts pour aider à améliorer les structures et fonctions administratives doivent tenir compte des très grandes différences de besoins et potentiels des ISC. Néanmoins, il a été décidé que, dans la mesure du possible, les ISC devraient :

mener des contrôles durant les phases initiales de réforme des fonctions et structures administratives, tout en prenant en considération leurs mandats et pouvoirs légaux ainsi que les accords politiques et institutionnels. De cette manière, les décideurs disposent des résultats des ISC au fur et à mesure que l'entreprise de réforme passe des phases de planification et mise en œuvre initiale à celle de leur intégration dans le fonctionnement normal du gouvernement,

reconnaître que, sans être directement impliqué dans le processus de décision, le rôle du contrôleur devrait

reposer sur le travail de contrôle déjà effectué en s'appuyant sur les connaissances institutionnelles et le bon sens professionnel du contrôleur. Ce rôle de conseil comprend un ensemble de domaines fonctionnels de gestion dans lesquels l'ISC dispose d'une expertise de longue date reconnue en tant que telle (comme la gestion financière et les évaluations comptables, la planification stratégique et l'évaluation de performance) et/ou comprend des valeurs qui sont d'un intérêt primordial pour l'ISC, dont la transparence, la reddition des comptes, la gouvernance et la régularité,

commencer au début de la phase initiale de planification stratégique et se poursuivre durant la mise en œuvre,

être considéré dans le contexte de la fonction de contrôle au sens le plus large en faisant très attention à sauvegarder l'indépendance de l'ISC,

réfléchir à l'importance de l'évolution du rôle de recherche et de développement des ISC aujourd'hui et à l'avenir,

s'efforcer, dans la mesure où leurs structures le leur permettent, d'adopter les meilleures pratiques de gestion, les lignes de conduite et les recommandations y afférant que les ISC fournissent à d'autres organisations. Ceci peut renforcer le fonctionnement économique, l'efficacité, l'efficacite et, surtout, la crédibilité de l'ISC et servir à offrir un rôle de modèle de gestion publique à d'autres organisations gouvernementales,

rechercher les moyens de mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires au sein des ISC afin de pouvoir gérer les nouveaux concepts et méthodes de gestion. Ceci signifie, au minimum, qu'il faut recruter un personnel de contrôle alliant talent et savoir-faire et assurer une formation et une évolution suffisantes,

coopérer pour accroître le savoir-faire d'autres ISC par un partage des connaissances et par des échanges d'expérience dans le domaine de la réforme des fonctions et structures administratives.

Reconnaissant le fait que les expériences et besoins spécifiques des ISC, dans leurs diverses fonctions en tant qu'organismes de contrôle, conseil, recherche et développement et dans leur rôle de modèle (dans la mesure où leurs structures le leur permettent) influencent positivement les réformes des fonctions et structures administratives, il est souhaitable que l'INTOSAI:

cherche au sein des commissions permanents (tels que la Commission des Normes de Contrôle qui dispose d'une grande expérience dans le domaine des contrôles de performance) et des groupes de travail régionaux à affermir le rôle assumé par les ISC,

encourage les ISC disposant d'une grande expérience dans le domaine des réformes des fonctions et structures administratives à partager activement leur expérience grâce à une intensification des échanges d'information avec les autres ISC. Ainsi, l'INTOSAI pourrait inviter les ISC à rédiger des articles pour la Revue Internationale de la Vérification des Comptes Publics qui traite de sujets tels que les leçons apprises, les études de meilleures pratiques, les efforts entrepris en vue de la mise en place de normes de recherche dans la réforme du secteur public,

établisse d'autres plateformes d'échange de connaissances, telles qu'une « Communauté de Pratique », qui offrirait un point central de collecte et de partage de l'information sur les expériences des ISC en matière de réforme. La conception et le partage de critères, approches et méthodologies de contrôle des réformes des structures et fonctions administratives est un domaine présentant une importance et un intérêt particuliers. L'INTOSAI et les groupes de travail régionaux pourraient

établir une liste de contacts « Communauté de Pratique – Réformes » pour leurs sites internet respectifs. Cette liste comporterait les noms, adresses e-mail, listes d'adresses de groupe et les numéros de téléphone des ISC qui ont l'expérience de réformes et qui sont prêtes à servir de centres d'information et de connaissances pour les autres ISC,

apporte son aide aux ISC, y compris par le biais des possibilités offertes dans le cadre de l'Initiative de Développement de l'INTOSAI et les Séminaires des Nations-Unies / INTOSAI, comme vecteurs d'approfondissement de l'expertise et des compétences-clé requises par les personnels des ISC, afin qu'ils puissent assumer avec efficacité les fonctions nouvelles et légèrement différentes en matière de réforme des fonctions et structures administratives.