

ANNEXES

I. Allocutions et exposés (uniquement sur Internet¹)

I. Ouverture

1. Barbara Prammer, *Présidente du Conseil national autrichien*
2. Josef Moser, *Président de la Cour des comptes de l'Autriche, Secrétaire général de l'INTOSAI, Autriche*
3. Esther Stern, *Nations Unies/DESA*

II. Exposés techniques

4. Le contrôle au service de l'impact social;
Esther Stern, *Nations Unies/DESA*
5. Evaluation de la valeur et de l'avantage du contrôle des finances publiques dans un contexte mondialisé, du point de vue de la Banque mondiale;
Roberto Tarallo, *Banque mondiale*
6. Indicateurs clés de performance pour mesurer les apports, les produits et l'incidence des ISC;
Jill Goldsmith, *Royaume Uni (président du comité technique)*
7. La saisie des performances et incidences des ISC;
Viktor Cypris, *Cour des comptes de l'Autriche, Autriche*
8. Mesure du rendement des institutions de contrôle : expériences et évolution du GAO;
David Walker, *Controller General, Government Accountability Office, Etats-Unis d'Amérique*
9. Bilan à succès des contrôles (relation coûts-bénéfices);
Osvaldo Gutiérrez Ortiz, *Controlor General, Controloría General de la República, Bolivie*

¹ Disponible sous format PDF à l'adresse suivante:
http://www.intosai.org/fr/portal/events/un_intosai_seminars/chronology/

10. Saisie de la valeur ajoutée créée par les ISC et son impact sur la société;
Terence Nombembe, *Auditor General, Afrique du Sud*
11. L'indépendance des ISC et la relation entre contrôle externe et contrôle interne;
Philippe Séguin, *Premier Président de la Cour des Comptes, France*
12. L'évaluation des « actifs incorporels » et de la valeur d'une organisation par le rapport sur le capital intellectuel;
Günter Koch, *CEIT Autriche*
13. L'évaluation de l'efficacité du contrôle des finances publiques en Fédération de Russie
Sergey Stepashin, *Président de la Cour des Comptes, Fédération de Russie*
14. Le contrôle des ISC dans un contexte mondialisé (contrôles multilatéraux, contrôles coordonnés);
Wilhelm Kellner, *Cour des Comptes de l'Autriche, Autriche*

III. Rapports des pays

15. Bosnie-Herzégovine
16. Canada
17. Nouvelle-Zélande
18. Roumanie

IV. Rapports des groupes de travail

19. Groupe de travail de langue arabe
20. Groupe de travail de langue anglaise 1
21. Groupe de travail de langue anglaise 2
22. Groupe de travail de langue française
23. Groupe de travail de langue espagnole



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28–30 March 2007, Vienna, Austria / 28–30 mars 2007, Vienne, Autriche
28.–30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

OPENING STATEMENT – DR. BARBARA PRAMMER
19TH UN/INTOSAI SYMPOSIUM

**President of the Austrian National Council Barbara Prammer at UN-INTOSAI
Symposium:
Public auditing is a pillar of parliamentarianism and democracy**

"Public auditing is one of the pillars of parliamentarianism and democracy. Therefore, cooperation with the supreme audit institutions is of fundamental importance to the parliaments," stressed the President of the Austrian National Council, Barbara Prammer, at the "UN-INTOSAI Symposium on value and benefits of Government Audit in a Globalised Environment" at the Vienna International Center on Wednesday.

There is no doubt that an ordinary and transparent budget is the prerequisite for a well-organized political system and a working democracy. "With its fight against corruption and misgovernment, INTOSAI renders an essential contribution to the social peace in state and society", Barbara Prammer emphasized. She was especially content that the Austrian Court of Audit hosts the General Secretariat of INTOSAI. For more than 50 years, INTOSAI has been offering its members an exchange of experiences and information and has thus rendered an essential contribution to meeting the growing challenges public auditing is facing.

The vast number of high-profile participants in this symposium shows the importance of this topic of public auditing. The international comparison the supreme audit institutions are striving for with their universal system of key performance indicators is an "interesting approach" for Barbara Prammer. The President of the National Council was convinced that with this, a further milestone would be set on the road to strengthening public auditing and thus parliamentarianism.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION PUBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

**ALLOCUTION D'OUVERTURE PRONONCEE
AU SYMPOSIUM SUR
LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS UN
CONTEXTE MONDIALISE**

Madame la présidente du Conseil national,
Mesdames et Messieurs les présidents des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques,
Madame Esther Stern, représentante de l'Organisation des Nations Unies,
Messieurs les représentants de la Banque mondiale, et représentants de la communauté scientifique,
Mesdames et Messieurs les participants.

Je me réjouis de constater que la coopération entre l'ONU et l'INTOSAI est toujours vivante à l'occasion de cette 19^e manifestation conjointe.

L'INTOSAI est une organisation internationale dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC). Elle a toujours considéré cette distinction comme un privilège, tout en prenant très au sérieux les responsabilités et les devoirs qu'elle lui confère.

Ce 19^e symposium ONU/INTOSAI montre une fois de plus que l'INTOSAI soutient infailliblement les objectifs des Nations Unies et qu'elle est à la hauteur de sa tâche en tant qu'organisme doté du statut spécial.

Je remercie donc l'Organisation des Nations Unies, en tant que coordinatrice, d'apporter son soutien à cette manifestation dont le thème est particulièrement bien choisi: « La valeur et l'utilité du contrôle des finances publiques dans un contexte mondialisé ». En effet, les entreprises tant publiques que privées doivent constamment se poser la question de la valeur et de l'utilité qu'elles créent. Bien sûr, cela vaut aussi pour le contrôle des finances publiques.

Dans le secteur privé, les entreprises évaluent la valeur et l'utilité de leurs opérations, c'est-à-dire leur rentabilité, à travers le bilan comptable sans lequel leur survie serait menacée.

Les entreprises utilisent des indicateurs comme instrument d'évaluation de tous les phénomènes pertinents quantifiables. Des systèmes complexes d'indicateurs servent d'instruments d'information et de contrôle; ils permettent de saisir les résultats et l'impact et sont un outil précieux pour évaluer la performance d'une entreprise.

Des systèmes de calcul des coûts par rapport aux résultats, des analyses coûts/avantages ou des systèmes de contrôle permettent de saisir et suivre l'évolution dans le temps des coûts et des résultats.

Cela étant, les entreprises du secteur privé n'ont pas encore réussi à mettre au point des systèmes d'indicateurs valables pour toutes, alors qu'elles n'ont qu'un seul et même objectif : la rentabilité. Ceci montre combien il est difficile d'élaborer des systèmes d'indicateurs pour tout le monde.

Dans le secteur public, la question de la valeur et de l'utilité des entreprises ne se pose que depuis peu. Face à des pressions budgétaires croissantes, les dirigeants et les administrateurs sont de plus en plus contraints d'évaluer les coûts des services qu'ils fournissent pour disposer d'une base décisionnelle concernant la meilleure rentabilité possible.

L'intégration des marchés et la mondialisation, avec les enjeux que cette nouvelle donne représente, et la nouvelle conception du rôle de l'Etat (moins d'Etat, plus de privé) qui change la manière de conduire les affaires publiques (décloisonnement de certaines activités, privatisations, partenariats public-privé, par exemple), ont récemment incité un certain nombre de pays à engager un vaste programme de réformes de leurs administrations publiques.

Tournant volontairement le dos à l'idéologie du passé, de nombreux Etats s'efforcent de limiter, voire de supprimer leur participation à la vie sociale, ce qui les conduit à privatiser certains secteurs publics et à dégager leur responsabilité. Quelle que soit l'idée qu'ils se font de leur rôle, presque tous les Etats s'efforcent de moderniser et de restructurer leur administration afin d'améliorer les services rendus aux usagers.

Des déficits budgétaires galopants et des programmes d'austérité permanents augmentent la pression que la société civile et les Parlements font peser sur l'administration.

En introduisant des méthodes de gestion modernes, transparentes, orientées vers des objectifs et vers les utilisateurs, et aussi plus efficaces, presque toutes les réformes visent à donner au public (« l'actionnaire ») une meilleure image de l'administration (« l'entreprise »).

Le « New Public Management » ou management public, consiste en un faisceau de réformes et de stratégies conduites essentiellement selon la méthode de la gestion d'entreprise appliquée à l'administration. La NPM n'est pas un catalogue de mesures arrêtées une fois pour toutes de façon dogmatique ; on dira plutôt que certains services administratifs sont privatisés ou dérégulés, que certains éléments de concurrence sont introduits dans l'administration publique ou que le secteur public adopte les méthodes de gestion du secteur privé.

L'objectif est de recadrer les services publics en mettant au premier plan l'obligation d'efficience et d'efficacité, et en plaçant la barre très haut en ce qui concerne la responsabilité de toutes les parties prenantes et la fonction de régulation du marché et des structures concurrentielles, sans pour autant remettre en question l'importance du secteur public pour les sociétés modernes.

Le mot « gouvernance » est devenu le mot clé de la réorganisation de l'administration mise en œuvre dans de nombreux pays

L'innovation touche en particulier les domaines suivants:

1. Réformes de la gestion de l'administration
2. Développement des technologies du traitement de l'information (IT)
3. Mise au point d'une nouvelle méthode de comptabilité orientée vers les résultats (output) et les ressources (input).

Avec ce nouveau concept de management public (gestion de l'administration orientée vers la rentabilité) l'action est plus axée sur les résultats, ce qui doit permettre une efficience et une efficacité plus grandes. A cet effet, il est important de formuler des objectifs.

D'une manière générale, il existe quatre types d'objectifs:

- Performance (résultats, produits, processus, indicateurs, satisfaction du client etc.) ;
- Ressources (organisation, moyens financiers, optimisation des coûts et du temps de travail etc.);
- Projets [par ex. construction d'un bâtiment public ou fourniture de services sur l'Internet (administration en ligne)];
- Comportement (qualité de l'accueil ou esprit d'équipe).

Un objectif, c'est l'énoncé d'un résultat que l'on souhaite atteindre.

Sur le fond, les objectifs doivent être vérifiables et mesurables, incontestés et neutres quant aux moyens mis en œuvre pour les atteindre. En ce qui concerne le personnel, ils doivent être motivants, exigeants et acceptés par tous. L'accord sur

les objectifs est un instrument de gestion qui permet de comparer rétroactivement les prévisions avec les résultats.

La restructuration de l'administration et l'évaluation des coûts par rapport aux résultats sont indissociables. Pour qu'une organisation marche, il faut savoir comment elle fonctionne et ce que ça coûte (transparence/reporting).

Pour optimiser la performance et les coûts, il faut d'abord faire l'inventaire de la situation avant de définir les objectifs spécifiques (coûts et effets visés). Ceux-ci sont pris en compte dans les plans, et les accords sur les objectifs, c'est-à-dire dans le processus de contrôle pour lequel ils jouent un rôle déterminant.

Le calcul des coûts et résultats fait partie intégrante du processus de management et il permet de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints à la fin de l'exercice comptable (comparaison entre les prévisions et les résultats = controlling). Des éléments importants du « New Public Management » - reporting, gestion relationnelle, ou controlling - sont fondés sur le calcul des résultats par rapport aux coûts.

Les indicateurs de performance et les ratios financiers sont indispensables pour surveiller les processus et contrôler leur déroulement. Les rapports sur la performance servent à représenter et à repérer les objectifs visés, les effets des mesures qui ont été prises, ainsi que le degré de réalisation des objectifs.

L'utilisation d'indicateurs de performance permet de renforcer la transparence de l'activité et donc d'exploiter plus facilement ses résultats.

C'est ici qu'intervient le contrôle des finances publiques qui oblige de plus en plus les organismes publics à rendre compte de leur gestion et à s'appuyer sur des systèmes d'indicateurs. Les indicateurs de performance garantissent une meilleure transparence des coûts, de la performance et de l'impact des services publics et peuvent aussi être utilisés dans un contrôle orienté vers les objectifs. Ils nous renseignent aussi sur l'efficacité opérationnelle et le degré de réalisation des objectifs.

Les audits des finances publiques tiennent naturellement une place particulière dans les systèmes de comptabilité publique. Les règles de clarté, transparence et compatibilité doivent être respectées pour assurer la stabilité et la saine gestion des finances publiques et inscrire ainsi dans la durée le développement de l'économie et de l'emploi.

Au niveau international, de nombreux Etats, aussi divers que soient leurs cadres institutionnels, ont entrepris des réformes de grande portée concernant la législation financière c'est-à-dire les règles selon lesquelles les budgets sont planifiés, approuvés et exécutés. On notera particulier les réformes suivantes :

- Orientation vers les effets (« outcomes ») et les résultats (« outputs ») plutôt que vers les inputs, et introduction d'éléments de comptabilité d'exercice au lieu de la traditionnelle comptabilité de caisse. C'est ce qu'on appelle par exemple au Royaume Uni les objectifs et priorités mesurables à moyen terme ou à long terme pour chaque ministère ou pour plusieurs secteurs (« public service agreements »)
- Assouplissement de l'exécution budgétaire avec le principe de responsabilité unique en matière de décisions et de ressources. En France, par exemple, c'est ce qu'on appelle la restructuration du budget avec environ 150 opérations (ou programmes) au lieu de 850 chapitres. Les opérations (ou programmes) représentent le budget global.

Ces nouvelles méthodes de gestion et de comptabilité publique posent de nouveaux défis pour le contrôle des finances publiques et elles peuvent faire l'objet d'audits.

A cet égard, le contrôle des finances publiques prend une importance toute particulière car il pose les rails des évolutions futures et peut, sinon supprimer, du moins empêcher des erreurs d'aiguillage. Nous sommes aussi tenus d'évaluer les nouveaux systèmes et leurs objectifs en termes de rentabilité et d'efficacité car ces systèmes, qui ont des qualités, ont aussi des défauts.

La question se pose alors de savoir dans quelle mesure les institutions de contrôle sont capables de relever ces défis, afin que leur crédibilité reste entière. En effet, si nous exigeons des organisations auditées une gestion efficiente, efficace et transparente, utilisant le système de calcul coût/efficacité et des indicateurs, nous devons aussi nous demander si nous sommes à la hauteur de ces exigences. Pour utiliser une métaphore, on pourrait dire : Buvons-nous du vin quand nous faisons boire de l'eau aux autres?

Les organismes de contrôle des finances publiques ne sont plus crédibles s'ils exigent des entités publiques des prévisions claires en matière de performance et d'efficacité, sans montrer l'exemple. C'est pourquoi, mesdames et messieurs, nous devons, dans notre propre intérêt, saisir et montrer la valeur et l'utilité de nos activités.

Lorsque nous reconnaissons la difficulté de présenter la valeur et l'utilité de notre activité en termes d'indicateurs représentatifs quantifiables nous prenons conscience de l'universalité du problème.

Depuis quelque temps déjà, les ISC d'Australie, Canada, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume Uni et Suède, par exemple, ont commencé à mettre de côté les critères d'évaluation fondés sur les résultats et l'efficacité pour saisir la valeur et l'utilité de leur activité. La Cour des comptes d'Autriche est elle aussi en train de réfléchir à un nouveau système d'indicateurs de performance et d'efficacité.

Le choix par la IVe Conférence EUROSAI-OLACEFS 2005 du thème « Methodology to evaluate and measure the impact of SAIs audits in the savings and good use of public resources » est une bonne chose pour essayer de mettre en lumière les difficultés inhérentes à la mesure de la performance par les ISC.

Cette conférence avait toutefois montré qu'il il reste beaucoup à faire et que les critères existants sont insuffisants pour évaluer la valeur et l'utilité des ISC, aussi bien dans la sphère privée que dans la sphère publique.

Face à la complexité de la tâche, les ISC sont appelées à coopérer en restant fidèles à la devise « Experientia Mutua Omnibus Prodest » et à tirer mutuellement profit de leurs expériences individuelles. Je suis convaincu que nous ferons ainsi un pas décisif vers la mise en place d'un système d'indicateurs permettant à chaque ISC de présenter sa valeur interne et externe. C'est d'ailleurs l'objectif du Plan stratégique pour 2005-2010 défini à l'unanimité au XVIIIe Congrès de l'INCOSAI à Budapest en 2004.

La nécessité de la coopération a été réaffirmée à la 55^e réunion du Comité directeur de l'INTOSAI en 2006 qui a fixé notre politique de communication. Ainsi, toutes les ISC doivent-elles pouvoir échanger leurs informations et leurs expériences d'une manière ouverte et transparente et viser la transparence de toutes les activités de l'INTOSAI. C'est pour cette raison aussi qu'il faut impérativement saisir la valeur et l'utilité des ISC.

C'est là une tâche difficile à laquelle le présent symposium peut assurément apporter sa pierre. A cet effet, les thèmes de réflexion proposés sont les suivants :

- La valeur et l'utilité du contrôle des finances publiques dans un contexte mondialisé

- La saisie de la performance et de l'efficacité des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
- Les paramètres de performance pour les audits des ISC (Rapport coût/avantage)
- Les approches d'évaluation de la valeur ajoutée par les ISC, et
- L'évaluation des actifs « incorporels » d'une organisation au moyen d'un « rapport sur le capital intellectuel ».

Les résultats de ce symposium devraient nous donner l'élan nécessaire pour poursuivre nos travaux. Le suivi pourrait être assuré par une Commission ou, le cas échéant, une Task Force.

J'aimerais faire observer que notre thème ne touche pas seulement les ISC mais aussi toutes les organisations dont les activités sont toujours difficiles à évaluer, en particulier un grand nombre d'ONG. Je suis convaincu que nous trouverons des partenaires. La Banque mondiale, par exemple, s'est déjà penchée plus d'une fois sur la question de l'évaluation.

J'aimerais remercier tout spécialement les participants. Votre présence et l'intérêt que vous portez au thème du symposium témoignent de son importance. Je remercie en particulier les intervenants qui ont consacré du temps à ce symposium et qui, par la qualité de leurs interventions, contribueront certainement à son succès.

Merci également à l'Organisation des Nations Unies qui a elle aussi considéré que ce thème pouvait être le prétexte à une coopération fructueuse. Merci enfin à tous mes collègues qui ont participé à l'organisation de la réunion.

Conscient de la difficulté que représente l'évaluation de la performance des ISC, je reprendrai les mots d'Einstein « Tout ce qui compte ne peut être compté et tout ce qui peut être compté ne compte pas forcément. » Il est temps aujourd'hui que nous nous attelions à la tâche sans plus tarder.

Je vous souhaite plein succès dans vos travaux et donne maintenant la parole à la représentante des Nations Unies, Madame Esther Stern.

DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION
AND DEVELOPMENT MANAGEMENT
DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA)

NINETEENTH JOINT UN/INTOSAI INTERREGIONAL SYMPOSIUM ON
GOVERNMENT AUDITING
“VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT IN A GLOBALIZED
ENVIRONMENT”

Notes for an Opening Address by Ms. Esther Stern, Senior Adviser

**Distinguished Secretary General of INTOSAI, Chairmen of INTOSAI(?),
Heads of Supreme Audit Institutions and other Colleagues of SAIs ,**

It is a privilege and a pleasure to address and welcome on behalf of the United Nations and its Department of Economic and Social Affairs the distinguished participants to the Nineteenth Joint UN/INTOSAI Interregional Symposium on Government Auditing. The theme of the symposium, “Value and benefits of Government Audit in a Globalized Environment”, is a timely and important topic for consideration by the auditing profession in a setting like this symposium, which brings together a group of the most senior audit officials from around the globe, as well as keynote speakers from international organizations and other distinguished guests and observers.

Although the mandates and legal status of Supreme Audit Institutions vary from country to country due to a variety of factors such as historic evolution and political systems, SAIs have been able to come together under the common umbrella of the INTOSAI to formulate common codes and standards which they can collectively and individually adopt. It is remarkable that the march towards globalization has allowed INTOSAI and its regional groups to explore and share views over the years—through different forums—on a variety of topics relevant to the strategic and operational functioning of SAIs, notwithstanding variances such as size and age of their respective institutions.

The United Nations was particularly keen on the Symposium’s theme because the development of common performance indicators will enable SAIs to assess the impact of their work. Reporting against such indicators has been one of the necessary conditions towards achieving accountable governance and a transparent, responsible and responsive public administration, goals which the international community has been promoting for many decades in a variety of ways. The advantages for participants to examine this theme are many: exchanging about SAI specific and regional differences in defining the parameters of value and benefits of audit, and more importantly in sharing experiences and best practices in the quest for effective indicators and key results areas.

The United Nations is proud to associate itself with INTOSAI as we have several common goals and have undertaken complementary activities in promoting an economical, efficient, effective public sector in developing countries and economies in transition, which we hope would also be equitable, responsible and responsive to the citizens.

Ultimately, through its numerous global and regional activities, INTOSAI is making a major contribution to the democratic development of nations, the strengthening of parliaments, the enhancement of government transparency and the optimization of public funds – all for the benefit of citizens.

We have enjoyed an on-going relationship and outstanding collaboration with INTOSAI as a mark of commitment to audit in general and innovations in audit in particular. Our major longstanding cooperation venture is the joint UNITED NATIONS/INTOSAI Seminars on Government Auditing sponsored by both organizations and held at the United Nations Headquarters in Vienna. Eighteen such seminars have been held since 1971. The goal is to provide capacity-building to Heads of Supreme Audit Institutions through the exchange of knowledge and best practice for SAIs of developing countries and countries with economies in transition. This event is in fact the only capacity-building forum targeting heads of SAIs.

We are gratified for the increasing success of the joint UNDESA/INTOSAI seminars over the years, and the fact that the themes that were selected were in all cases topical and of high relevance not only to SAIs but also to governance institutions and other audit and control entities around the globe. The UN wishes to express gratitude to the Heads of SAIs participating and speaking at this important event and especially to those SAIs collaborating as technical chairs and resource persons.

I wish to briefly mention one important event that UNDESA is organizing shortly in this glorious capital city, namely the 7th Global Forum on Reinventing Government. The Global Forum will take place at United Nations Headquarters in Vienna from 26 to 29 June 2007 on the theme of “Building Trust in Government”. It will offer plenary sessions and a series of parallel capacity development workshops on different aspects of revitalizing governance and public administration to build trust in Government. Participants will include ministers, senior government officials, civil society representatives, and the private sector. We already have assurances of participation by some Heads of SAIs in this event, as well as the INTOSAI Secretariat and we cordially invite other INTOSAI members to take part in this event.

On behalf of the United Nations, I wish to congratulate all the INTOSAI membership for the outstanding work to uphold and improve the standards for auditors around the world. My special thanks go to Dr. Moser and his team in raising INTOSAI's

profile on the global stage and fostering partnerships with UNDESA and UN family organizations.

I wish the distinguished participants a productive 19th Symposium and look forward to the presentations and outcome of the deliberations.

Thank you.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• AUDITING FOR SOCIAL IMPACT

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

UNITED NATIONS

1. Introduction

This paper presents recent initiatives by the United Nations Department of Economic and Social Development (UNDESA) with regard to enhancing the social impact of oversight. In the view of the United Nations (UN), the audit function - both external and internal- is a key instrument in public accountability. An effective public accountability system can ensure better use of public resources, improve service delivery, build trust in government and ultimately reduce corruption and inefficiency.

The Millennium Development Goals (MDGs) provide the overarching international development framework of economic, political and social agenda for each country: the goals are improved social development, chiefly poverty reduction and equity in development opportunities such as education and health, and social justice. The increasing trend towards democratization and greater access to information make citizens more conscious of their political and civil rights. As taxpayers, citizens have the right to know how public resources are utilized. In fact, they know best how public expenditure is impacting on their lives and therefore, UNDESA believes that they should also have the right to report on this area.

UNDESA has launched a programme on “engaged or participatory governance” examining, promoting and advocating the concept of citizen/government dialoguing for policy-making, service delivery, and accountability. The Department has extended the programme to public auditing some two years ago.

In a globalizing and democratic world, participatory and transparent governance is vital to achieving economic growth, social justice and equity. Audit is an important tool of checks and balances and remains an integral part of this emerging governance culture.

Donors are targeting for key reform areas strengthening of parliaments, protecting the autonomy of the judiciary, improving the performance of the public sector, supporting the development of professional media, encouraging private investment, and decentralizing delivery of services.

In this context, the strengthening of Supreme Audit Institutions (SAIs) in developing countries has received some degree of attention by the donor community. However, SAIs and other public audit institutions have not received the required attention in either the benefit or the implications of a pro-poor development perspective. Far less attempts have been made to treat audit as an

instrument of citizen empowerment with the potential for promoting socio-economic governance, including the achievement of the MDGs.

2. Can Audit Become a Tool for Social Change?

UNDESA has taken an interest in the role that the audit institutions could play through partnerships with and involvement of civil society in furthering the conventions and treaties adhered to by its Member States, encapsulated in the MDGs. The Department has embarked on a program aiming to explore options and strategies of how to make audit an empowering tool of the citizens for social impact and change.

The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) proposes that SAIs and the audit community at large improve their impact by taking into account the growing voices of what have become known as “alternate watchdogs,” including civil society organizations and the media. The question is whether the audit function, both external and internal, can be made more open, pro-active and participatory, moving the function from a tool of expenditure control to a more engaging tool for social change and citizen empowerment.

It is to explore this potential that UNDESA, in partnership with the Board of Audit and Inspection (BAI) of the Republic of Korea, organized in May 2005 an Expert Group Meeting on “Auditing for Social Change”, in the context of the Sixth Global Forum on Re-Inventing Government. The meeting drew together Heads of Supreme Audit Institutions of several countries, experts from research institutes and think tanks, representatives of professional bodies including the Institute of Internal Auditors, representatives of international organizations and government agencies, civil society organizations and the media.

The agenda included the examination of successful case studies involving participatory audit in order to:

- (i) assist public sector institutions to become more results oriented and accountable; and
- (ii) link the beneficiaries of the public policies and programs -- the citizens -- to the audit process.

The meeting concluded that such a link holds the promise to create a stronger climate of accountability and positive social impact and change. The participants pointed out that the challenge facing the audit community is how to strengthen

audit to make it a tool for social change. They agreed that the future of participatory and transparent governance, of which audit is an integral part, hinged upon the collaboration and cooperation of diverse social actors including but not limited to government agencies, legislators, private sector, NGOs, the media and individual citizens. The group believed that achievement of real impact of audit on the citizens would warrant some degree of engagement between the audit and the citizens themselves.

The group also agreed that participatory audit is the way of the future but its implementation would require several adjustments at the institutional, legal and methodological aspects of the audit processes. In some cases, this may warrant amendment to or reform of the legislation guiding access to information. However, while stressing the importance of participation, the group also cautioned that such engagements should avoid compromising the principle of independence of the auditors.

The full report of the Expert group Meeting has been published and is available on UNDESA/Division for Public Administration and Development Management's interactive website United Nations Online Network in Public Administration and Finance (www.unpan.org) titled "Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability", United Nations, New York, 2005.

As a follow-up to the Expert Group Meeting of 2005, UNDESA, in partnership with the International Budget project (IBP), and the Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) co-hosted in November 2006 a conference in Manila, the Philippines, titled "Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability". Information on this event can be found on (www.unpan.org) and the report is available on the IBP website <http://www.internationalbudget.org/SAs andCSOs.pdf>.

The Conference Report points out that "a major finding from the Manila conference is how little is known about the various audit-related initiatives undertaken by civil society to monitor government programs as they are executed and/or to hold governments accountable on the use of public funds; very little is also known about the various participatory practices adopted by public audit institutions to foster civic participation. It is, however, heartening that groundbreaking examples of collaboration between audit institutions and civil society organizations have had concrete impacts on governments and have resulted in improvements in government functioning. It is similarly heartening that civil society organizations are beginning to focus independently on audit-related initiatives – and thus to expand their work on government budgets from just its formation by the executive and adoption by the legislature to encompass both the execution and audit stages."

The conference brought together representatives of civil society organizations and officials from public audit institutions from Argentina, India, Mexico, the Philippines, the Republic of Korea and South Africa. The conference was the first of its kind in which representatives from these two distinct groups from six different countries met in one place to discuss opportunities for increasing collaboration between their institutions based on actual case studies.

The conference sought to achieve two primary objectives: (1) to give participants a forum in which they could share experiences from their countries regarding the use and impact of public audit processes and reports; and (2) to foster dialogue between civil society groups and public auditors within the same country regarding ways in which they could collaborate to strengthen the oversight of public resources.

The main findings regarding the development of participatory audit processes are as follows:

- There is a wide spectrum in forms of collaboration between civil society groups and auditors;
- Civil society is increasingly focusing on audit processes to improve government oversight and service delivery, as an extension of the well established focus on budget processes; and
- Auditors are increasingly receptive of citizen participation in their audit processes.

Auditors and civil society groups each expressed a number of concerns about the nature of collaborative practices, which will have to be mitigated. The participants discussed ways and means to mitigating the concerns identified related to increased collaboration between audit institutions and civil society organizations.

In addition to the two meetings highlighted above, UNDESA has analyzed the relationships between SAI budget increases and decrease in the country's corruption levels as well as improvement in service delivery. The major generic findings are as follows:

- Audit by itself, without the enabling political and legal environment has limited impact on accountability - increase in audit budget in many countries continues to relate poorly on CPI (Corruption Perception Index) and PSDI (Public Service Delivery Index) due mainly to weak civic engagement emanating from weak political and civil liberties.

- Decentralization that brings citizens closer to public decision-making including budgeting and budget expenditures creates space for better public accountability.
- Democracy is a key enabler but not a sufficient one for effective audit and accountability; accompanied by a high level of political rights and civil liberties allows citizens to gain access to information, promotes freedom of expression and enhances their capacity to hold the state accountable more effectively.
- Commitment of top political leadership to transparency plays a key role in effective accountability; free access to public information on budget and public expenditure, facilitated by ICT is another important enabler in public accountability.

3. Conclusion

Citizen participation is increasingly recognized as an essential component of good governance practices. By opening its doors to collaboration, audit institutions are merely following trends toward expanded public participation set in motion by other government organs. As public auditors face substantial challenges in the future, returning to the ancient spirit and practice of ‘audire’ – the public hearings of accounts – may assist the auditors in meeting several of these challenges.

UNDESA believes that the audit sector could benefit from a more participatory process that includes civil society, as well as legislative overseers and the media for a better scrutiny of the use and impact of public expenditure. We also encourage the audit community to carefully examine how traditional boundaries of audit can be respected while the function adopts a more pro-active stance in examining national commitments to international agreements including the Millennium Development Goals; and in what manner some form of empowerment of and participation by civil society in the audit process of public expenditure could be facilitated.

The major question to address is whether citizen engagement in audit, in varying degrees and forms, has the potential to improve public accountability systems - including audit - and ultimately to control corruption and improve service delivery more effectively.

Esther Stern

Interregional Adviser

Division for Public Administration and Development Management

UNDESA



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

**• ASSESSING THE VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT IN A
GLOBALIZED ENVIRONMENT: THE POINT OF VIEW OF THE WORLD BANK**

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

WORLD BANK

UN-INTOSAI SYMPOSIUM
***Assessing the Value and Benefits of
Government Audit in a Globalized
Environment:
The Point of View of the World Bank***

The World Bank



Vienna, March 28 2007

Importance of Government Accountability and Transparency

- In a globalized world, and the resulting intensified economic ties and information flows, auditor oversight is the first line of accountability, whether for a company or a country
- Reliable reporting on performance, efficiency and integrity provides a conducive environment to attract private investments and direct public resources to their best use
- Strengthening transparency and accountability is critical to the international community's strategy on governance and anticorruption (GAC), which the World Bank actively supports
- Since no country is virtually immune from corruption, globalization has also unintended implications in terms of transnational connections between different kinds of illegal activities, which compound the negative effects of corruption on impacted countries' economic management and, ultimately, growth

Role of Supreme Audit Institutions in Governance and Anticorruption

- Although corruption is a multifaceted issue that cannot be dealt with through any single measure or institution, Supreme Audit Institutions (SAIs) are a critical element in the checks and balances that holds governments accountable to their people
- The agendas of the international development community (IFIs and Donors) and SAIs communities are highly consistent: (i) promote better public management; (ii) improve transparency; and (iii) increase accountability
- SAIs' contributions to the establishment of a strong control framework (both in terms of deterrence and detection), help minimizing opportunities for corruption and contribute to lowering its cost and detrimental effects on economic development, both on a national and cross-boundary scale
- Importantly, SAIs' work foster public demand for accountability, which represents the centerpiece of the GAC strategy

World Bank Strategy in Supporting and Strengthening SAIs

- The World Bank's Strategy, approved in 2004, fostered closer interactions with SAIs in a collaborative effort centered around the objective of enhancing their independence, capacity and impact
- To support the growing interest of the international community in promoting sound Public Financial Management (PFM) and government audit, the World Bank places a strong emphasis on external partnerships with SAIs at the global (INTOSAI), regional and bilateral level
- The World Bank's program of support includes: analytical work, policy dialog, technical assistance and training, leveraging the lending portfolio and dedicated funding: an example is the Global Partnership/Development Grant Facility (DGF) supporting the work of the accounting and auditing standards setters and INTOSAI's participation in this process

Importance of Strengthening Country Systems

- Drawing on evidence that development impact is greater when donors make use of a country's own systems, but strengthening them as necessary, in the context of the Paris Declaration, the World Bank and the Donor community have committed to further and increase the use of country systems
- The work of the OECD-DAC Joint Venture on PFM, and the growing allocation of resources devoted to strengthening country capacity, reflect a concerted, prudent and cost-effective strategic focus which requires a realistic and long-term perspective. This agenda directly relates to the opportunity to greater use of SAIs in auditing IFI/donor-supported operations
- The World Bank has already in place an enabling audit policy to support such move, and it is working with its development partners - e.g., the MDB Financial Management (FM) Harmonization Group - in harmonizing approaches around greater use of country systems, by way of designing and implementing opportune capacity building initiatives

World Bank Approach to Fiduciary Assurance and Development Objectives

- For the World Bank the development point is to help ensure that all public funds – not just donor funds – are used for their intended purposes
- Given the centrality of PFM in the development process, effective SAIs make Bank operations more effective and make governments more effective by strengthening the overall control environment
- This is why the World Bank accepts the SAIs of partner countries as auditors when their capacity is judged to be acceptable and when such role complements, and is compatible, with the SAI work program and resources; and strongly supports efforts to strengthen SAIs' institutional development

Recent Developments and Way Forward

- The World Bank has taken advantage of the international commitment in the area of Harmonization and Alignment of Donor Practices, and of its own enabling policy set up in FM
- Increasingly, external audits of Bank-financed projects are undertaken by SAIs (presently in excess of 50 percent)
- Where weaknesses are identified, the World Bank supports programs to build capacity through conditionality in policy-based lending and technical assistance through investment loans and grants. Lessons learned from this engagement are very encouraging.
- Effective ways to scale up capacity development interventions which are appropriate to the circumstances, and to draw on SAI expertise in designing and implementing such interventions are: peer-learning and peer-reviews; twining arrangements; fellowships programs; staff exchanges; 'train-the-trainers' activities; dissemination of good practices; increased use of communication and knowledge management

«Symposium sur la valeur et l'utilité du contrôle des finances publiques dans un contexte mondialisé »

Les indicateurs clés de performance utilisés pour mesurer les ressources (inputs), les produits (outputs) et l'impact des ISC- présenté par le National Audit Office du Royaume-Uni

Cadre du rapport

Le National Audit Office du Royaume-Uni a mis au point un cadre de référence en dix points qui l'aide à saisir la valeur de son activité. Des indicateurs clés sont utilisés pour évaluer notre performance dans le domaine du management reporting et prouver au Parlement que nos ressources sont bien utilisées. Nous indiquons ici les principaux indicateurs à l'aide desquels nous mesurons nos inputs, outputs et l'impact de notre activité. L'utilisation de ces indicateurs ayant évolué au cours du temps, nous rendrons compte de la pratique actuelle, en précisant les améliorations que nous tentons d'apporter.

La valeur créée par l'audit

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes a la mission légale de contrôler les états financiers de toutes les administrations centrales et autres organisations de service public. Il est habilité à contrôler la bonne gestion des fonds publics, qui sont octroyés par le Parlement, ainsi que l'efficience et l'efficacité de leur utilisation. Ces dispositions légales constituent la base juridique de sa mission qui est de demander des comptes à l'administration et l'aider à améliorer la qualité des services publics et à apporter une valeur ajoutée par son travail d'audit.

1. En collaboration avec d'autres ISC faisant partie du *Public Audit Forum*¹ du Royaume-Uni, nous avons essayé, ces dernières années, de préciser comment un audit peut créer de la valeur publique. A cet effet, le *Forum* s'est basé sur la définition suivante de la « **valeur publique** » : la valeur que crée l'administration par les services qu'elle offre, les lois, les réglementations ou d'autres mesures.

¹ <http://www.public-audit-forum.gov.uk>

D'une manière générale, le public retient essentiellement trois types de valeur : *les résultats, les services et la confiance*². Le *Forum* a jugé bonne l'idée de définir ainsi la valeur publique de l'audit, car dans cette définition sont englobés et mis en évidence les résultats immatériels d'un modèle de reddition des comptes et d'audit, réfléchi, efficient et efficace. Les membres du Forum mettent en avant le concept de valeur publique dans leurs organisations et peuvent ainsi mener à bien individuellement leurs missions, leurs mandats et leurs responsabilités de reddition des comptes.

2. Le *National Audit Office* (NAO) applique la notion de valeur publique dans son processus de stratégie d'entreprise. Le cadre de référence provisoire (Fig.1) prévoit dix points, c'est-à-dire dix domaines dans lesquels on peut apporter une valeur ajoutée et définir des priorités. Ensuite, nous ajouterons d'autres paramètres aux indicateurs d'input, d'output et d'impact que nous utilisons déjà pour mesurer la valeur créée par notre travail d'audit. Nous en parlerons plus loin.

Fig.1 : Cadre NAO de la saisie de la valeur créée par l'audit

Ce que nous apportons à nos clients	Impact sur le citoyen
Rapport objectif sur la gestion publique et l'utilisation des deniers publics	Transparence accrue pour les citoyens
Garantie des informations fournies par le gouvernement sur le financement et la performance	Renforcement de la confiance du public dans le bon emploi des deniers publics,
Amélioration des processus et des pratiques des administrations pour renforcer la satisfaction du client	Amélioration des résultats clients grâce à une plus grande efficacité des services
Réalisation d'économies budgétaires	Avantages économiques par la réduction du coût social de la criminalité et de l'engorgement des prisons
Meilleure gestion du risque par des mesures de prévention et des contrôles plus efficaces	'Effet dissuasif' de la présence de l'auditeur sur les comportements négatifs

² Cabinet Office, 2000

Indicateurs clés de performance de nos inputs

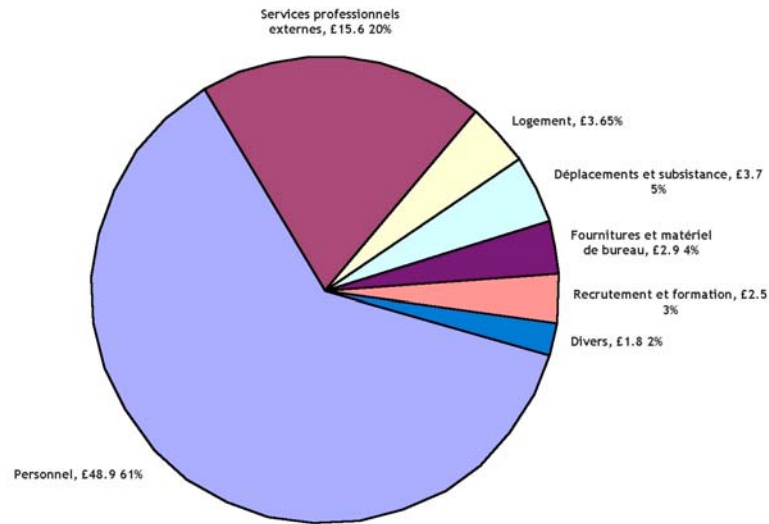
Les fonds alloués par le Parlement représentent la principale ressource du NAO. Ils sont utilisés pour financer les dépenses de personnel, les services d'experts externes (temporaires) et les coûts de fonctionnement. Ces ressources font l'objet d'un compte-rendu interne, les recettes et les dépenses sont examinés sur une base mensuelle et un rapport externe est présenté au Parlement chaque année. Outre qu'il présente notre état financier, ce rapport annuel prend en considération tout un éventail de questions touchant à la gestion financière et à la gouvernance, conformément aux normes d'information financière applicables au Royaume-Uni.

3. Le NAO est financé directement par le Parlement, plutôt que par l'exécutif, ce qui lui assure son indépendance. En 2005-2006, dernière année de production des comptes, nous avons reçu du Parlement 65 millions de livres³. Par ailleurs, nous avons généré un revenu supplémentaire de 17 millions de livres provenant essentiellement de la rétribution des coûts de certains audits financiers et de nos activités dans le cadre de la coopération technique internationale et du renforcement des capacités⁴.
4. Ces recettes, –d'un montant total d'environ 82 millions de £ - ont financé nos dépenses de personnel, les services de personnels externes et les coûts de fonctionnement (Figure 2).

³ National Audit Office, Rapport annuel 2006. Disponible sur http://www.nao.org.uk/publications/annual06/nao_Ar2006.pdf.

⁴ Ces activités sont financées par des donateurs pour améliorer les arrangements en matière de reddition des comptes et d'audit dans les pays partenaires, en coopération avec les ISC des pays.

Fig. 2 : Répartition des inputs (2005-2006)



5. Nos recettes et nos dépenses sont contrôlées tout au long de l'année ; elles sont revues chaque mois par notre *management committee* qui compare les résultats effectifs par rapport aux prévisions budgétaires. La *Public Accounts Commission*, la commission parlementaire qui supervise notre activité, examine chaque année les inputs et chiffres de rentabilité budgétisés à l'aide de nos estimations de ressources, notre plan d'entreprise à moyen terme et notre rapport annuel. Outre la surveillance continue et le reporting détaillé des recettes et des dépenses, nous nous sommes fixé des objectifs d'inputs pour la proportion des ressources utilisées pour les audits de fonctionnement et pour la part de notre activité pour laquelle nous faisons appel à des services extérieurs.

Ressources allouées aux services de première ligne

6. Notre objectif est d'augmenter à 75% les ressources allouées aux audits « de première ligne » en 2008-2009. Nous entendons ainsi démontrer que nous maîtrisons les frais généraux et que nous utilisons nos ressources pour des

services d'audit dits de première ligne, qui créent une valeur publique. Cet engagement cadre avec l'exigence de notre gouvernement qui oblige toutes les administrations publiques à être plus efficaces. Pour mesurer cet objectif, nous identifions l'éventail des services que nous offrons et nous calculons le temps passé ainsi que d'autres coûts par rapport à ces services. Ce processus nous permet de faire la différence entre, d'une part les fonctions de soutien, au niveau central, qui contribuent par elles-mêmes aux services d'audit (par exemple, fourniture d'avis techniques sur le travail des équipes d'audit financier et d'audit d'efficacité (value for money), ou élaboration par des équipes au niveau central de principes de bonne conduite fondés sur le travail de nos collègues du NAO) et, d'autre part, les fonctions qui entrent à proprement parler dans la rubrique « frais généraux ». Pour mieux atteindre notre objectif, nous nous sommes en plus engagés à réduire chaque année les dépenses afférentes à nos services.

Recours à des services d'experts

7. Les objectifs que nous nous sommes fixés pour nos audits financiers et nos audits d'efficacité (« value for money ») sont établis en proportion des ressources utilisées pour cette activité, pour laquelle nous faisons appel à des experts temporaires. Un rapport soumis en 2002 au gouvernement⁵, recommandait que 25%, au maximum, de nos audits financiers soient confiés à des personnels externes temporaires pour stimuler notre compétitivité et mesurer notre efficacité. Nous avons étendu cette approche aux audits d'efficacité. Nous estimons qu'en faisant appel à des experts temporaires on peut non seulement mieux gérer les périodes de pointe, en particulier lors d'audits complexes (par exemple l'audit financier de systèmes informatiques complexes), mais aussi comparer la qualité de notre travail.
8. En ce qui concerne les audits financiers, nous faisons appel à des cabinets privés pour l'audit des comptes détaillés et certains aspects particuliers du travail sur le terrain. Notre personnel suit le travail des auditeurs externes, afin de donner au C&AG (Contrôleur et Auditeur général) l'assurance dont il a besoin pour certifier les comptes. Nous avons récemment modifié notre approche à l'égard des auditeurs externes, et nous avons tendance aujourd'hui à remplacer

les contrats existants par des accords de partenariat stratégique d'audit financier. Les partenaires sélectionnés seront responsables de plusieurs audits visant un seul client ou un groupe de clients, ce qui leur donnera la possibilité d'entreprendre des travaux supplémentaires en notre nom pendant la durée de l'accord, tout en nous offrant une plus grande flexibilité. Nous avons atteint notre objectif de confier à l'extérieur 25% des audits financiers pour la première fois en 2005-2006 et nous pensons atteindre 31% en 2008-2009.

9. En ce qui concerne les audits d'efficience, nous avons un large panel de partenaires stratégiques, dont les grands cabinets d'audit comme *PriceWaterhouseCoopers*, des cabinets de consultants plus spécialisés, tels que *Arup*, ou encore des universités, par exemple *Oxford* et la *London School of Economics*. Pour un travail très spécialisé, par exemple des enquêtes nationales de consommation ou une modélisation financière, nous faisons aussi appel à des auditeurs externes. On peut leur confier des études complètes, ou seulement certaines parties d'un audit, telles que la délimitation du champ d'application du travail sur le terrain, ou certains éléments particuliers du travail ou des actions sur le terrain. Notre objectif est d'accroître le pourcentage des audits d'efficience réalisés par des auditeurs temporaires pour atteindre le même niveau qu'avec les audits financiers. En 2005-2006, 18% des audits d'efficience ont été confiés à l'extérieur et nous espérons passer à 29% en 2008-2009.

Reporting

10. Outre nos comptes de ressources, nous publions toutes sortes d'informations sur la corporate governance et la gestion financière du NAO, conformément aux normes d'information financière applicables au Royaume-Uni. Dans son rapport sur les comptes de ressources, le Contrôleur et Auditeur général informe sur les buts et les activités du NAO, les membres du directoire, le code de conduite et les autres politiques en matière de personnel, ainsi que sur les pratiques et les chiffres concernant la rémunération, le paiement des fournisseurs, la politique en matière de développement durable et enfin les systèmes de contrôle interne. En

⁵ disponible sur <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4D8/33/Holding%20to20Account.pdf>

note figurent également des indications très détaillées concernant nos coûts et nos revenus.

Mesure des produits (Outputs)

Nos deux produits phares sont la certification annuelle des comptes publics et les rapports d'efficience. A ces deux produits il convient d'ajouter les rapports au Parlement, les réponses au courrier que nous adressent les membres du Parlement et le public, les rapports et conseils aux clients sur les questions de bonne gouvernance, par exemple la gestion du risque, notre réaction aux processus d'expertise dans le secteur public, et enfin notre participation à des conférences et des séminaires.

Nous suivons en continu nos produits ainsi que les ressources allouées à différents domaines d'activités pour lesquels aucun output n'a été défini. Par ailleurs, nous contrôlons le coût, la qualité et l'actualité des outputs.

11. Une grande partie de notre activité se traduit par des produits spécifiques qui sont quantifiés. En 2005-2006, nous avons livré des audits d'opinion concernant plus de 500 comptes, dont plus de 50 comptes de ressources de services gouvernementaux ; nous avons présenté au Parlement 61 rapports sur les dépenses publiques ; nous avons aidé la *Public Accounts Commission* à préparer 39 auditions et les rapports y afférents; nous avons fait deux évaluations d'efficience indépendantes concernant des Agences régionales de développement et enfin, nous avons donné suite à une centaine de requêtes de membres du Parlement et à plus de 500 lettres et courriels adressés par les citoyens.

12. Par ailleurs, nous contrôlons les ressources affectées aux différents domaines d'activités, dont certaines sont rémunérées. Par exemple, nous avons mis en place des réseaux « meilleures pratiques » dans les domaines suivants : Private Finance/Public Private Partnerships, efficacité, audit de conformité, mesure de la performance, fraude, gestion de projets et gestion financière. Ces réseaux travaillent avec les principales parties prenantes, au sens large, et les collègues du NAO pour accroître l'impact de notre activité et améliorer la qualité de nos

produits. A cet effet, ils échangent informations et conseils, cherchent ensemble les solutions aux problèmes d'ordre pratique, et répandent les bonnes pratiques. Nos clients profitent des conseils que nous pouvons leur offrir grâce à nos expériences dans le domaine de l'audit. D'une manière plus générale, nous conseillons aussi le gouvernement, nous participons aux travaux des commissions parlementaires (« Select committees ») ainsi qu'à des projets d'audit public dans le monde entier et à des audits effectués par des organes internationaux et à l'étranger.

Coût de nos outputs

13. Nos systèmes d'enregistrement du temps et de gestion des coûts nous permettent de connaître les coûts de nos produits ; puis nous contrôlons les produits livrés par rapport au budget et nous établissons des coûts moyens. En comparant nos coûts avec ceux d'autres auditeurs nous avons pu confirmer notre rentabilité. Par exemple, nos coûts d'audit pour 2004-2005 se sont montés à 30£⁶ pour chaque million de dépenses audité, contre environ 300£ pour chaque million du chiffre d'affaires réalisé par les 100 leaders (« Top companies ») du secteur privé audité, même si cette assurance va plus loin que l'assurance donnée pour les sociétés, car elle inclut une garantie de régularité des dépenses.
14. Toutefois, ces comparaisons ne sont pas aussi simples que cela. En ce qui concerne l'audit financier, des différences dans la définition et la taille de l'organisme audité influent sensiblement sur les coûts moyens. Par exemple, nous certifions les comptes des ministères et, séparément, les comptes des agences et autres services non-ministériels qui sont subventionnés par des ministères. La prise en compte des coûts des audits de ces organes, que l'on peut comparer à des « filiales » dans le secteur privé, augmente sensiblement notre coût moyen. Par ailleurs, certaines activités de nos audits financiers peuvent avoir un double objectif : elles aident à se former une opinion sur les comptes, mais aussi à fournir aide et conseils au client. Le coût de ce travail ne peut pas toujours être ventilé de façon cohérente. Les organisations qui nous

⁶ Les coûts sont calculés sur la base des tarifs d'audit et couvrent les frais directs et les frais généraux.

sont comparables incluent parfois des frais généraux que nous ne sommes pas obligés de faire ressortir. Le champ d'application des audits d'efficience (« value for money ») varie sensiblement et, de ce fait, les moyennes peuvent être trompeuses. Compte tenu de nos différentes conceptions en matière d'audit, il est difficile de comparer les coûts.

Qualité et actualité

15. Etant donné que nous voulons être sûrs que nos produits répondent aux meilleures pratiques, nous veillons constamment à la qualité de notre activité. En ce qui concerne l'audit financier, nous soumettons les audits les plus risqués, soit au stade de la planification, soit à un stade ultérieur ou à la fin de cet examen, à un examen par les pairs qui est effectué par un partenaire référencé ; 5% des audits sont examinés par les pairs⁷, en vertu des arrangements conformes aux meilleures pratiques dans l'ensemble de la profession. Ces arrangements en matière d'assurance de la qualité sont revus tous les ans par l'institut national d'audit professionnel. En ce qui concerne les audits d'efficience, notre activité est soumise à un examen (« hot review »). Les plans et calculs des audits d'efficience demandés par des entreprises délimitent l'étendue, les méthodes, le calendrier et le budget et sont soumis à un examen interne par les pairs. Tous les projets de rapports d'efficience ultérieurs sont aussi soumis à un contrôle interne et externe par des universitaires⁸ avant d'être finalisés. Après la publication de nos rapports, nous demandons aussi au ministère concerné de nous communiquer en retour ce qu'il pense du rapport et du processus qui a conduit à sa production. Ces mesures en ce qui concerne l'assurance de la qualité se sont révélées très utiles. Les « hot reviews » permettent d'améliorer les produits individuels avant de les finaliser. Les examens après publication d'un rapport nous permettent d'identifier les points sur lesquels nous devons améliorer nos méthodes ou notre gestion d'un projet et facilitent les échanges d'idées entre les équipes du NAO. Pour renforcer la confiance dans notre activité, nous mettons à la disposition des

⁷ Nous faisons des « cold reviews » d'audit pour chaque directeur d'audit financier tous les ans, pour chaque directeur d'audit de gestion tous les trois ans et pour chaque gros client tous les cinq ans.

⁸ L'examen externe est fait par des universitaires d'Oxford et de la London School of Economics. Ils évaluent les projets de rapports d'efficience par rapport à certains critères, notent la qualité et apportent leurs commentaires pour améliorations éventuelles.

parties prenantes toutes les informations concernant les mesures que nous prenons en matière d'assurance de la qualité.

16. En tant que parties prenantes, les parlementaires sont extrêmement désireux de recevoir des rapports plus réguliers, mais les instruments dont nous disposons à ce jour sont insuffisants pour mesurer le temps nécessaire à l'accomplissement de notre travail. Nous travaillons avec nos clients pour accélérer un audit financier, ce qui fait que 47 des 54 comptes d'efficience pour l'exercice 2005-2006 ont été bouclés quatre mois après la fin de l'exercice financier. Nous réduisons le temps consacré aux audits d'efficience, et ce, depuis le début du travail sur le terrain jusqu'à la publication.

Mesure d'impact de l'activité du National Audit Office

Notre mission est d'aider la nation à faire un bon usage des fonds publics. Pour bien montrer notre volonté de remplir cet objectif, nous mesurons dans nos rapports l'impact financier de notre activité, complété par d'autres indicateurs, par exemple l'impact non financier quantitatif ou l'impact financier qualitatif.

Actuellement, nous réfléchissons aux possibilités de saisir un impact plus large et parfois moins tangible.

17. Depuis 1989, nous présentons chaque année un rapport sur l'impact financier de notre activité. La *Parliamentary Public Accounts Commission*, c'est-à-dire la commission parlementaire à qui nous devons rendre compte de nos interventions et qui fixe notre budget chaque année, s'est félicitée de cette mesure et de l'objectif qu'elle vise. Initialement, l'objectif était de gagner 7£ pour 1 £ de dépenses. En 1998, l'objectif est passé à 8£ pour 1£ de dépenses et en 2007, nous voulons économiser 9£ pour chaque £ dépensée.
18. La mesure des impacts financiers de notre activité a été jugée positive. C'est pourquoi, il est important de s'assurer que l'évaluation est cohérente et rigoureuse et que les chiffres sont corrects. Nous avons donc élaboré des lignes directrices à l'intention du personnel, pour qu'ils puissent identifier les impacts financiers. Sept principes directeurs sont énoncés (fig. 3):

Fig. 3: Principes relatifs à l'identification des impacts financiers

1.	Les déclarations sont prudentes - seules les économies nettes sont consignées, après calcul des coûts supplémentaires d'exécution
2.	L' attribution est claire – indication du lien causal entre l'impact et la recommandation du NAO
3.	L'impact est constaté et effectif –(au moment où il est déclaré) et le client doit pouvoir démontrer l'économie réalisée en indiquant clairement sa position avant et après
4.	Les impacts doivent être reconnus par le client
5.	Possibilité d'indiquer un équivalent-coût : économies réalisées, ou coût supplémentaire induit par le renchérissement du produit
6.	Les impacts financiers peuvent résulter d' impacts qualitatifs (coûts supplémentaires pour un produit de meilleure qualité).
7.	Les impacts doivent être coordonnés –dans le cas où les économies déclarées portent sur un certain nombre d'années, et si un lien causal avec la recommandation du NAO peut être établi.

19. Nous avons également mis au point des processus de validation de nos impacts financiers. Nous exigeons que les impacts soient convenus avec la direction de l'organe audité, ils peuvent faire l'objet d'audits par des auditeurs internes et externes. Pour déterminer si les objectifs d'impact ont été atteints, nous nous appuyons donc sur les économies démontrables et rigoureusement établies, selon trois niveaux d'examen.

20. L'objectif d'impact financier est très intéressant car il identifie dans chaque cas particulier des impacts très importants, par exemple dans le domaine des audits financiers privés ou celui de l'efficacité dans la collecte des impôts (Fig. 4).

Fig. 4: Cinq exemples d'impacts financiers

Description de l'impact (Type d'activité)	£
Influence sur le processus « Gateway » (audit de performance)	£82 million
Diffusion des bonnes pratiques dans le secteur des finances privées (estimation) (audit de performance)	£67 million
Diminution du nombre de récidivistes (audit de performance)	£50 million
Identification des risques TVA et de la complexité de l'administration locale (audit financier et bonne gouvernance)	£43 million
Diminution des montants de TVA allant aux entrepreneurs frauduleux (audit financier et bonne gouvernance)	£26 million

21. L'efficacité de notre activité a été démontrée plus amplement, par exemple par la mesure des impacts qualitatifs, (impact sur les médias, impact des recommandations que la *Public Accounts Committee* a faites sur la base de nos rapports et de la perception de notre efficacité :

- Nous citons les **impacts non-comptables quantifiés** (augmentation de la satisfaction du client ou diminution du temps nécessaire pour traiter une transaction) ; les **impacts qualitatifs** (améliorations en ce qui concerne la gouvernance, la planification, la définition des objectifs ou l'allocation des ressources) et enfin les **gains économiques** qui découlent de notre activité (hausse de la productivité lorsque des malades reprennent plus vite le travail après un séjour à l'hôpital).
- Nous évaluons la couverture médiatique de notre activité, par exemple le nombre de fois où un passage important de notre rapport est cité ; nous mesurons ainsi l'intérêt du public. Par exemple, notre étude sur les maladies nosocomiales a été citée 38 millions de fois⁹ dans la presse écrite et l'on a compté 7000 visites sur notre site web sur lequel on peut lire notre communiqué de presse ou notre

⁹ Calcul fondé sur le nombre de publications dans lesquelles des articles ont paru.

rapport. Chaque année, le Press Office évalue, entre autres choses, l'évolution de la couverture médiatique de nos messages clés, ainsi que les rapports négatifs nous concernant. Par exemple, pendant la période 2005-2006, le travail du NAO a été mentionné 3.600 fois dans la presse et les débats publics et rapports de la commission parlementaire des comptes publics concernant notre activité ont été mentionnés 1.700 fois.

- Nous mesurons également le taux d'approbation des recommandations de la *Public Accounts Committee*. A la dernière session parlementaire, le gouvernement a approuvé environ 1.000 recommandations de la commission. Dans 95% des cas, ce chiffre dépassait l'objectif de 93% fixé par la commission.
 - Les résultats d'enquêtes nous permettent de connaître l'opinion des parlementaires sur notre efficacité. Ils nous ont toujours bien noté et près de 80% de ceux qui sont chargés de commenter tel ou tel aspect particulier de notre activité ont eu un jugement positif. Nous suivons aussi de près les réactions des ministères dans les « feedback modérés » que nous renvoient les interviews effectuées pour notre compte auprès des responsables de ces ministères.
22. Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, nous utilisons notre modèle pour les audits d'efficience pour disposer d'autres mesures de la valeur que nous créons. Pouvons-nous les utiliser à l'avenir pour démontrer encore mieux au Parlement et au public la valeur et l'utilité de notre activité.

Jill Goldsmith

7 mars 2007



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION PUBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- LA SAISIE DES PERFORMANCES ET INCIDENCES DES ISC

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/eleborado por

AUTRICHE

1 Introduction

Dans le cadre de leur activité en matière d'audit de performance, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ont toujours mesuré et évalué les performances et incidences des organismes contrôlés, en s'efforçant de les améliorer par des recommandations constructives.

Ainsi les ISC sont-elles naturellement portées à mettre à profit le savoir-faire existant aux fins de leur propre organisation et à saisir et examiner systématiquement leurs propres performances et incidences.

2 Changements récents à la Cour des comptes d'Autriche

Depuis le 1er juillet 2004, la Cour des comptes d'Autriche a engagé une politique de changement et de transparence. Elle s'est repositionnée aux niveaux national et international et a entrepris de s'attaquer à la qualité et à la qualification après avoir évalué ses principaux domaines de compétence. Selon le nouveau concept stratégique qui vient d'être adopté, la Cour des comptes s'engage expressément à évaluer ses propres performances et incidences.

Entre-temps, la Cour des comptes a mis au point un système d'indicateurs qui servent de base à la planification et au contrôle ainsi qu'à la mesure de ses performances et incidences. Ce système doit permettre d'accroître encore plus la visibilité de l'avantage de la Cour des comptes pour le Parlement, le gouvernement et l'administration.

Présentés sous la forme d'un tableau de bord équilibré (Balanced Scorecard), les objectifs stratégiques de la Cour des comptes sont considérés sous différentes perspectives tenant compte des éléments suivants:

- les finances,
- le processus,
- les clients, et
- le développement.

En combinaison avec un système d'accord sur les objectifs à atteindre et avec des mesures correspondantes pour atteindre ces objectifs, le système d'indicateurs constitue une base efficace de planification et de reporting.

En ce qui concerne la perspective clients, et la perspective développement en particulier, il convient de tenir compte également des soft-facts, (par exemple la satisfaction des clients ou la satisfaction du personnel), qui contribuent essentiellement au succès de la Cour des comptes. Bien entendu, les méthodes d'évaluation des soft-facts sont très différentes des méthodes d'évaluation des facteurs quantitatifs.

Qu'il s'agisse des hard-facts ou des soft-facts (facteurs quantifiés ou non quantifiés), la Cour des comptes doit respecter les règles de base applicables au traitement des indicateurs. L'objectif de l'indicateur doit être clairement indiqué, les chiffres doivent être pertinents et actuels, communiqués au sein de l'organisation ou éventuellement acceptés par les groupes cibles. Enfin et surtout, les indicateurs ne doivent pas être une fin en soi mais être rattachés à des mesures concrètes pour atteindre les objectifs souhaités.

3 Saisie des performances de la Cour des comptes

D'une manière générale, la Cour des comptes d'Autriche mesure la performance à l'aide des fiches d'information sur la répartition des ressources (champs d'activité du personnel), des calendriers d'audits, ainsi que des données quantitatives.

Il existe quatre catégories de champs d'activité : „Opérations d'audit“, „Services externes diverses“, „Services internes“ ou „Formation et perfectionnement“. Les opérations d'audit sont fractionnées en différentes phases pour chaque projet d'audit. Les autres services externes et internes entrent dans plusieurs sous-catégories.

Tous les membres du personnel remplissent les fiches d'information sur leur activité. Ces fiches sont rassemblées tous les mois au niveau des départements, puis travaillées et exploitées au niveau central. La méthode la plus simple consiste à indiquer le pourcentage des quatre champs d'activité dans les ressources totales de chaque département. Ces informations déterminent les „profils des départements, lesquels renseignent sur leurs caractéristiques et leur évolution probable dans le temps.

En ce qui concerne l'audit de performance, des comparaisons sont faites en permanence entre les prévisions et les résultats effectifs. Dans le programme annuel de la Cour des comptes, chaque opération d'audit est planifiée en termes de temps et de ressources, et ce à chaque phase de l'opération.

Ces comparaisons sont actualisées chaque mois et assorties de codes couleur pour une meilleure visualisation. Les données de l'évaluation permettent aux décideurs de réagir promptement aux écarts de conduite, à quel stade du contrôle que ce soit.

En 2003, la Cour des comptes d'Autriche a appliqué le Common Assessment Framework (CAF) qui est un cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques en Europe. Le CAF entreprend avec des moyens relativement réduits l'analyse SWOT (forces-faiblesses). Cette analyse identifie le potentiel de développement, et permet, par des comparaisons dans le temps, c'est-à-dire répétées, de prévoir le développement futur de l'organisation.

La Cour des comptes d'Autriche prévoit de se soumettre prochainement à une évaluation par les pairs et de faire contrôler son organisation, sa méthode de travail et ses performances par des experts extérieurs indépendants. Outre le fait qu'elle apporte une bonne réponse à la question „qui contrôle le contrôleur?“ elle aura aussi la garantie que la qualité de ses services répond aux normes internationales.

Les rapports annuels d'activité informent le public sur les multiples tâches de la Cour des comptes d'Autriche, son rôle et sa place dans la structure de l'état et par dessus tout sur les services d'audit (contrôle de gestion et des finances), qui constituent l'essentiel de sa mission.

4 Saisie des incidences de la Cour des comptes

La saisie des incidences du contrôle des finances publiques est beaucoup plus difficile que celle des performances en ce sens que les cibles sont à définir (organisme contrôlé, décideurs politiques, parlements, citoyens).

Celles des recommandations que l'organisme contrôlé s'est engagé à mettre en œuvre (parmi toutes les autres recommandations faites par l'audit) nous montrent l'efficacité et le pouvoir de persuasion du contrôle de la Cour des comptes. Des contrôles de suivi permettent de renforcer l'effet de ces recommandations.

La quantification de ces recommandations, qui s'appuie en règle générale sur des calculs ou des estimations détaillées concernant les économies potentielles ou les recettes supplémentaires, montre indiscutablement la valeur du contrôle des finances publiques.

A travers ses rapports d'activité, la Cour des comptes fait régulièrement savoir qu'à lui seul le résultat effectif de l'audit est bien supérieur au coût que la Cour des

comptes représente pour le contribuable, quand bien même il ne soit pas toujours possible de quantifier l'impact financier de l'audit.

Comme déjà mentionné, les enquêtes auprès des clients sont un élément clé que la Cour des comptes utilise pour mesurer son impact. A ce jour, elle a fait à cet égard des expériences positives.

Les débats publics sur les conclusions de l'audit attirent souvent l'attention sur les recommandations de l'audit et favorisent une mise en œuvre plus rapide. Une forte couverture médiatique de la Cour des comptes renforce l'impact de son activité. Le nombre de rapports dans les médias, par exemple, ou les visites sur le site Web sur lequel les activités de la Cour des comptes sont portées à la connaissance du public sont des paramètres significatifs pour la mesure de son impact.

Le contrôle des finances publiques a un effet dissuasif indéniable, bien que difficile à chiffrer exactement. Outre le fait qu'elle adopte une approche axée sur le risque, la Cour des comptes d'Autriche effectue des contrôles aléatoires qui renforcent encore cet effet. Ces contrôles visent des entités juridiques qui seraient rarement contrôlés vu le faible volume de leur opérations financières.

5 Perspective

La Cour des comptes d'Autriche est consciente de la nécessité de rendre la valeur et l'avantage de son activité encore plus visible que par le passé. Elle a déjà pris des initiatives en ce sens et trouvera certainement un appui auprès de l'INTOSAI, en prenant exemple sur les expériences respectives d'autres ISC et en s'employant à mettre au point avec elles des méthodes et des normes.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
 - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- MESURE DU RENDEMENT DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE:
EXPÉRIENCES EN ÉVOLUTION DU GAO

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

**MESURE DU RENDEMENT DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE:
EXPÉRIENCES EN ÉVOLUTION DU GAO**
Présentation de David M. Walker,
Contrôleur général des États-Unis d'Amérique
19^e séminaire ONU/INTOSAI
Vienne, Autriche
du 28 au 30 mars 2007

La mise au point et le suivi d'indicateurs du rendement pour permettre aux agences gouvernementales des États-Unis de mesurer leur rendement sont des activités importantes, dès lors que:

- Chaque année, le gouvernement fédéral dépense plus de \$2,7 mille milliards
- Chaque année, une partie des recettes du pays est perdue en manque à gagner en raison de préférences fiscales
- Chaque année, les agences publient des milliers de pages de réglementations
- Les agences ne savent pas toujours si tous les programmes qu'elles administrent parviennent réellement à atteindre les missions/objectifs voulus par le Congrès
- Les États-Unis ne disposent pas d'indicateurs nationaux clés permettant au Congrès et à la population de connaître la situation du pays dans divers domaines (par exemple: la sécurité publique, les soins de santé, l'éducation, l'immigration et l'environnement)

Pour savoir dans quelle mesure le GAO s'acquitte bien de sa tâche, nous examinons notre rendement sous trois angles différents:

- Comparé à un ensemble de normes données
 - Livre jaune et politiques du GAO
- Dans le temps
 - Par exemple, d'une année à l'autre, la tendance sur 5 ans et/ou les moyennes mobiles
- Évalué par, ou comparé à, un groupe de pairs
 - Revue par les pairs
 - Contrôles du rendement
 - Contrôles financiers

Programme d'inspection annuelle interne - Indicateur du rendement du GAO comparé à un ensemble de normes

- Nos inspections annuelles internes nous permettent de
 - Dire si nous sommes en train de nous acquitter de nos engagements (contrôles du rendement et financiers) conformément au Livre jaune et aux politiques et procédures du GAO
 - Identifier les améliorations requises et les meilleures pratiques
- Les administrateurs du GAO qui assurent les fonctions d'inspecteurs internes
 - Examinent les principaux documents de travail issus de chaque engagement choisi afin de déterminer si le dossier du document de travail étaye adéquatement les constatations et les conclusions de l'engagement conformément aux normes contenues dans le Livre jaune et aux politiques du GAO

- S'entretiennent avec des membres du personnel, choisis de manière aléatoire, sur les normes/politiques
 - Résumant leurs constatations, émettent des recommandations pour l'amélioration des processus et identifient les pratiques notables susceptibles de profiter à tous les personnels qui mettent en oeuvre des engagements
- Exemples de constatations issues des inspections internes exécutées au cours de l'année calendaire 2005
- Les équipes du GAO chargées des engagements ont suivi de manière sensible les principaux contrôles nécessaires à l'assurance de produits de contrôle de qualité
 - Absence de cas où le travail du GAO était non fiable ou comportait des erreurs substantielles

Nous clôturons actuellement le processus d'inspection de l'Exercice fiscal 2006

Mesures annuelles du rendement - Indicateurs du rendement du GAO dans le temps

- Pour notre stratégie de mesure du rendement, nous faisons appel à l'approche dite du "tableau de bord équilibré" (*balanced scorecard*) qui prévoit quatre catégories de mesures annuelles du rendement
- Les résultats
 - Le client
 - Le personnel
 - Les opérations internes

Nous utilisons l'expression "tableau de bord équilibré" parce que cette approche nous donne ainsi qu'à nos clients et au peuple américain une idée précise de la mesure dans laquelle nous nous acquittons bien de notre tâche. Cette approche part du principe que

- Les états financiers, à eux seuls, ne peuvent pas donner une idée complète du rendement de l'organisation, dans la mesure où ils ne peuvent pas mesurer les activités de l'organisation, ses modes de fonctionnement, ses innovations ou les relations avec les clients qui créent de la valeur
- Nous explorons en ce moment les moyens d'évaluer notre degré de réussite en développant et en maintenant des partenariats avec des organisations concernées par "le bon gouvernement" et d'autres entités que nous consultons afin de placer notre travail en contexte et lui conférer l'équilibre nécessaire, accroître notre capacité à améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et donner à nos ressources un effet de levier.
- Les mesures de résultats
- Les profits financiers et les profits non financiers sont nos principales mesures de résultats; deux mesures "chronologiques" (pipeline) --les recommandations antérieures mises en oeuvre et les nouveaux produits accompagnés de recommandations--viennent compléter cet ensemble de mesures. Les témoignages, qui constituent l'un des moyens de mesure de nos clients, peuvent aussi inciter le Congrès et les agences à prendre des mesures qui se traduisent par des profits financiers et non financiers. Certains de nos témoignages comprennent même des recommandations spécifiques.

- Les profits financiers et non financiers sont le fruit des recommandations du GAO mises en oeuvre par les agences fédérales que nous avons examinées dans le cadre de nos contrôles du rendement et de nos contrôles financiers
- Pour nous, les profits financiers et non financiers sont des indicateurs de notre aptitude à améliorer les aspects d'économie, de rendement, d'éthique, d'équité et d'efficacité du gouvernement fédéral
- Tous les ans, dans notre rapport sur le rendement et la reddition des comptes, nous présentons les données relatives à l'Exercice fiscal en cours et les tendances qui se dégagent de nos résultats ainsi que d'autres mesures et analyses de notre rendement. Nous décrivons aussi le type de travail qui nous a permis d'atteindre les objectifs ou de les dépasser au cours de l'Exercice fiscal précédent.

Au fil des années, les activités de contrôle en mutation, réalisées par le GAO, ont eu un impact positif sur notre rendement, ce qui apparaît dans nos mesures des résultats

- Au tout début de notre activité, nous avons réalisé des gains financiers grâce à nos contrôles financiers, mais ce genre d'activité a principalement permis de sensibiliser les gens et d'améliorer la reddition des comptes par les pouvoirs publics ; nous avons utilisé les résultats de nos contrôles financiers comme indicateur de notre aptitude à aider à l'identification des cas de fraude, de gaspillage et d'abus
- À mesure que notre maîtrise du contrôle du rendement se confirmait, nous avons commencé à utiliser les profits financiers et les profits non financiers générés par nos contrôles du rendement comme indicateurs de notre aptitude à améliorer les aspects d'économie, d'efficacité et d'efficacité du gouvernement fédéral
- Notre retour sur investissement au cours de l'Exercice fiscal 2006 (\$105 pour chaque dollar que nous avons dépensé) a été en grande partie réalisé grâce à nos contrôles du rendement, lesquels sont aujourd'hui encore considérés comme une activité non traditionnelle par la plupart des ISC
- L'exécution de contrôles du rendement sophistiqués est susceptible de générer des recettes plus importantes et de permettre aux ISC d'atteindre des niveaux plus élevés dans l'échelle de maturité des ISC
 - À la base de cette pyramide à 5 niveaux, on retrouve la lutte contre la corruption; laquelle est immédiatement suivie de l'assurance de la reddition des comptes; ces deux couches constituent les fondements de notre profession
 - Malgré leur importance, les contrôles financiers n'assurent généralement pas des taux de retour élevés et il est parfois avantageux de les sous-traiter;
 - Les activités liées au rendement et à l'exploration constituent les couches intermédiaires et nécessitent des compétences et des capacités plus diverses; c'est à ce niveau que le contrôle du rendement joue un rôle important dans la réalisation de profits financiers et non financiers

- Au sommet de la pyramide, on retrouve l'activité de prévision que les ISC les plus matures et les plus expérimentées sont censées mettre en oeuvre
- Mesures liées au client
 - Témoignages: le nombre de fois où nous sommes appelés à témoigner permet de se faire une idée de l'importance et de la valeur de notre savoir institutionnel dans l'aide que nous apportons au Congrès
 - Nous témoignons sur des problèmes très divers
 - Opportunité
 - Nos produits ont plus de chances d'être utilisés s'ils sont livrés au moment où les décideurs du Congrès en ont besoin
 - Notre enquête électronique sur la réaction des clients nous permet de déterminer si les parties qui font appel à nos témoignages et, plus important encore, à nos produits écrits estiment si ces produits ont été délivrés en temps opportun
 - Tous les témoignages et les produits importants qui correspondent à nos critères représentent plus de 50 pourcent des tâches demandées par le Congrès
 - Au cours de l'Exercice fiscal 2006
 - Nous avons pour la première fois utilisé l'enquête sur la réaction des clients comme principal instrument de mesure de l'opportunité
 - En raison du faible taux de réponse à l'enquête --28 pourcent-- nous complétons cette information par des données tirées de notre mesure antérieure de l'opportunité (la part de nos produits publiés à la date convenue avec nos clients)
 - Les résultats de notre enquête sont légèrement inférieurs aux dates auxquelles nous nous étions engagés (92 pourcent contre 97 pourcent)
 - Nous sommes à la recherche de nouvelles approches visant à améliorer le taux de réponse à notre enquête sur la réaction des clients
 - En encourageant nos directeurs à parler de l'enquête avec nos clients lorsqu'ils sont sur le point de livrer le produit
 - En faisant appel à une fonctionnalité automatique de suivi auprès des parlementaires qui n'ont pas répondu
 - De même, nous complétons ces mesures par un retour d'informations obtenu de nos clients par le biais
 - Des discussions du Contrôleur général avec les dirigeants et les membres du Congrès
 - Des contacts continus avec les commissions parlementaires

- Les mesures liées au personnel
 - Montrent comment nous sommes en train d'attirer, de retenir et de développer des personnels de grande qualité
 - Les quatre premières mesures de ce groupe (taux de nouvelles recrues, taux d'acceptation et taux de rétention avec et sans retraite) s'appuient sur des informations tirées d'une base de données externe qui gère les salaires et les données relatives au personnel du GAO et d'autres agences fédérales
 - Les quatre dernières mesures (développement du personnel, utilisation du personnel, leadership et ambiance au sein de l'organisation) s'appuient sur les réponses aux questions posées dans le cadre de l'enquête annuelle sur le point de vue du personnel
- Les mesures liées au fonctionnement interne
 - Montrent comment nos modes de fonctionnement interne permettent à nos agents de s'acquitter de leurs tâches et améliorent leurs conditions de vie professionnelle
 - Nous aident à améliorer les modes de fonctionnement et de gestion du GAO
 - Ils font appel aux résultats de l'enquête annuelle sur la satisfaction des clients à l'égard des agents lesquels leur demandent d'évaluer, sur une échelle de 5 points, leurs expériences et leur satisfaction par rapport à
 - 21 services liés au travail (par exemple, l'assistance informatique, la production de rapports, les déplacements, les marchés)
 - 10 domaines liés à la qualité de la vie professionnelle (par exemple, l'entretien des immeubles, les prestations sociales et les places de parking)
 - Au cours de l'Exercice fiscal 2006, ils ont été ajoutés à notre tableau de bord équilibré de mesure du rendement quoique que nous procédions à la collecte de données de base depuis 2003

Revue par les pairs – Indicateurs du rendement du GAO évalué par, ou comparé à, un groupe de pairs

- Une équipe de 16 contrôleurs du rendement expérimentés appartenant à 8 pays différents, conduits par le Vérificateur général du Canada a, pour la première fois en 2004, examiné nos pratiques en matière de contrôle du rendement

L'équipe a

 - appliqué les normes de contrôle des finances publiques (Livre jaune)
 - conduit l'examen en respectant le code de déontologie et les normes de contrôle publiées par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)
 - examiné les politiques et les contrôles de processus du GAO en matière de contrôle
 - examiné un échantillon représentatif des dossiers d'engagement du GAO en matière de contrôle pour l'année 2004
 - interviewé le personnel et les hauts dirigeants du GAO responsables de différents engagements

- réexaminé un échantillon d'engagements faisant partie du programme annuel d'inspection interne du GAO afin de déterminer si les constatations des inspecteurs étaient justifiées
- conclu que
 - Le système de contrôle de la qualité du GAO en matière de contrôle du rendement était bien conçu et fonctionnait convenablement en 2004
 - Les autres institutions nationales de contrôle des finances publiques devraient s'inspirer de plusieurs des pratiques du GAO
- La prochaine revue par les pairs du contrôle du rendement examinera nos pratiques de contrôle pour 2007 (cycle de revue par les pairs: tous les 3 ans)
- De même, en 2004, une équipe de 7 contrôleurs financiers expérimentés appartenant à un bureau d'audit privé très en vue a procédé à l'examen de nos pratiques en matière de contrôle financier
 - A suivi les normes applicables de revue par les pairs de l'AICPA [*American Institute of Certified Public Accountants*] et les normes de contrôle des finances publiques
 - A testé la conformité aux politiques et procédures de contrôle de la qualité de la gestion financière du GAO
 - A examiné des éléments du processus utilisé par le GAO en matière de contrôle de la qualité (6 grands domaines fonctionnels) et 6 engagements de contrôle financier choisis
 - A conclu que
 - Le système de contrôle de la qualité utilisé par le GAO pour le contrôle financier, en vigueur en 2004, a été conçu de manière à respecter les normes de l'AICPA et celles qui figurent dans le Livre jaune
 - La documentation relative aux grandes questions traitées par les rapports financiers et aux consultations importantes est bonne

La mise en place et le suivi d'indicateurs du rendement sont des activités importantes pour toutes les ISC

- Comme le GAO, les ISC sont les organisations de contrôle les plus en vue dans leurs pays et doivent donc mener par l'exemple
- Par conséquent, les ISC doivent oeuvrer au développement de mesures liées au rendement qui
 - Permettent de déterminer la force et la valeur du mode unique d'organisation et de fonctionnement de chaque ISC
 - Sont conformes à la mission et aux objectifs/vision stratégiques de l'ISC
 - Permettent d'évaluer les progrès accomplis par l'ISC vers la réalisation d'objectifs/activités importants sur le court et le long termes
 - Incluent des mesures de production et de résultat
 - Sont transparentes
 - Peuvent être vérifiées et validées par une partie indépendante

- Sont périodiquement réexaminées de manière à s'assurer qu'elles sont pertinentes et fiables
- Encouragent les aspects suivants: économie, efficacité, équité, efficacité et déontologie

Je suis convaincu que nous allons de nouveau discuter un grand nombre de ces sujets et bien d'autres encore à l'occasion de nombreux séminaires à venir, programmés au cours du restant de l'année calendaire 2007:

- ONU – Vienne, Autriche, en juin
- OCDE – Istanbul, Turquie, en juin
- INCOSAI – Mexico, Mexique, en novembre
- GAO/Banque mondiale /Initiative pour le développement de l'INTOSAI (IDI) – Washington, DC, en novembre



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• BILAN À SUCCÈS DES CONTRÔLES (RELATION COÛTS-BÉNÉFICES)

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

BOLIVIE

Le **contrôle supérieur des comptes publics** englobe l'exercice de pouvoirs constitutionnels inaliénables qui contribuent à l'obtention d'un meilleur équilibre les pouvoirs et constituent la plate-forme institutionnelle du système national de reddition des comptes pour favoriser la transparence qui est à la base même de la confiance des citoyens dans la gestion publique et garantir l'application du „contrat Etat-Société“ ou contrat social.

Le succès du contrôle des finances publiques se fonde sur le principe de la transparence de l'information du public et ne se fonde pas exclusivement sur une mesure reposant sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Le contrôle de la performance a pour objet de vérifier le degré d'obtention (ou non) des objectifs en terme d'intrants, de produits, de résultats et d'impacts. Il fournit une idée claire du „coût“ inhérent à l'obtention des objectifs et de l'efficacité de la planification. On évalue :

1. Si les objectifs généraux et spécifiques de l'intervention ont été atteints en termes d' **intrants** mis en jeu (la méthodologie ou les facteurs de production).
2. Si une **économie** a été réalisée dans la mise en jeu de ces derniers (économie).
3. S'il y a eu une **combinaison** appropriée des moyens mis en jeu (efficacité).
4. Le niveau de **productivité** atteint (et s'il y a eu également combinaison de facteurs en vue de générer une valeur utile).
5. Combien de **produits** ont été générés au titre des résultats par rapport aux objectifs définis.
6. Dans quelle mesure les **objectifs généraux et spécifiques** ont été atteints (évalués en termes de résultats et d'impacts).

Les principes sous-tendant le modèle d'évaluation basé sur les résultats et les impacts sont les suivants :

1. Il s'agit d'effectuer une évaluation étendue et complète.
2. La démarche des ISC (Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) est influencée par les variations du système économique, politique et social.
3. L'impact des missions effectuées par les ISC peut être compromis par : le manque de rigueur, la fluctuation et le manque de continuité des cadres supérieurs des entités publiques soumises à un contrôle.
4. L'appréciation et l'interprétation des observations et des données recueillies contient toujours un élément subjectif.
5. Les ISC poursuivent de nombreux objectifs et doivent faire appel à une vaste palette d'indicateurs d'évaluation.

6. La mission publique des ISC s'effectue dans une perspective à long terme, c'est ce qui explique que leurs résultats et impacts doivent également être mesurés en fonction de délais relativement longs.
7. Les ISC doivent faire intervenir des paramètres autres que financiers pour évaluer leurs résultats et impacts.
8. Les différentes parties prenantes impliquées n'expriment pas de manière directe et interactive l'impact produit par les missions de vérification des ISC.
9. Tout succès résulte de l'interaction des efforts pertinents déployés et des conditions favorables ou non les entourant.

Le succès n'est pas synonyme de renommée. Il n'y a pas de renommée sans cortège d'admirateurs. Ceci équivaut à l'acclamation par le public, au prestige, aux applaudissements, à l'admiration. Plus le public qui ovationne est nombreux, plus la renommée est grande. Le succès, au contraire, est l'effet positif d'une cause positive, grâce à des moyens positifs.

- Le succès est l'objectif atteint. La renommée est le prestige atteint.
- Le succès est le résultat et donne satisfaction, la renommée est synonyme de rayonnement et fascine.
- Le succès est toujours essentiel, une nécessité vitale. La renommée ne l'est pas, on peut s'en passer.
- Le succès assorti de renommée peut améliorer sensiblement la performance des les résultats.
- La renommée assortie de succès donne aussi de bons résultats car le succès donne une certaine consistance à la renommée.

Le succès réel dépend de quatre facteurs: 1) Il doit y avoir un objectif; 2) L'objectif doit être positif et opportun; 3) Les moyens doivent être justes, honnêtes, corrects. 4) Le résultat obtenu sera positif. Bref, le succès se réfère toujours à une réalisation positive.

“Un arbre mauvais ne produira jamais de bons fruits”. Si quelqu'un tente d'incendier la maison de son ennemi et réussit, on ne peut pas parler de succès mais seulement dire que sa tentative malheureuse a abouti. Pourquoi n'a-t-il pas eu de succès ? Tout d'abord, parce qu'aucun objectif positif et opportun n'a été atteint pour qui ce soit, et que cet acte se traduira par l'expression de haine, de condamnation, de malaise et par la sanction et la faute. Ce qui est négatif et préjudiciable porte atteinte à la personne; par conséquent, une raison de plus pour ne pas parler de succès. En outre, parce que les moyens utilisés ont été répréhensibles et criminels. “La fin ne justifie pas les moyens”. On ne peut pas recourir à un procédé illicite, injuste, néfaste pour parvenir à des fins positives. D'aucuns s'imaginent pouvoir atteindre

définitivement un succès par le biais de moyens illicites tels que la violence, la corruption, l'abus et la fraude. Le mensonge, la fraude, le vol, la dette impayée, l'injustice, la violence sont, avant tout, le fruit de l'incompétence et ceci est l'antithèse du succès.

Quatre composantes au moins interviennent directement dans un **contrôle des finances publiques réussi** :

- a) Normes juridiques : Loi n° 1178; Décret Suprême n° 23318-A;...; Normes fondamentales régissant les Systèmes et autres dispositions connexes.
- b) Organe suprême chargé du contrôle des finances publiques : La Contraloría General de la República/l'ISC de Bolivie/ est l'organisme responsable de promouvoir les bases légales par le biais de la diffusion et de la formation, de garantir l'application de ces bases légales au moyen de la diffusion et de la formation et de mettre en œuvre l'application de ces dispositions par le biais des missions de contrôle.
- c) Entités publiques : Entités du secteur public gérées en vertu de la culture de mise en œuvre des lois pertinentes et de la reddition des comptes; les fonctionnaires de l'appareil étatique doivent être prêts à prendre des décisions conformément aux dispositions légales en vigueur et prêts à rendre compte de leurs actes (décisions ou omissions), en garantissant la transparence inhérente à ces derniers par une présentation de l'information sans restriction.
- d) Entités publiques dotés de pouvoirs de coercition : Pouvoir judiciaire sur le plan national et départemental, ministère public, parquet, Cour des comptes. Certaines sont habilitées, le cas échéant, soit à imposer des sanctions, soit à mener des poursuites ; elles œuvrent dans un souci d'effectivité et de transparence et s'inspirent dans leurs actes du principe de l'équité : à savoir une combinaison de bienveillance et de justice.

Afin de fournir la preuve du succès, il convient d'évaluer la performance de chacune des quatre composantes, tout comme l'articulation dynamique entre chacune d'elles.

Bilan Coûts-bénéfices

Dans l'optique de la performance générale des quatre composantes mentionnées ci-dessus, et pour garantir le succès des missions de vérification des finances publiques, il est possible d'évaluer le rapport coûts-bénéfices des opérations de contrôle des finances publiques, en tenant du compte du contexte dans lequel elles ont été effectuées et de faire des projections pour l'avenir. Dans ce contexte, il convient de souligner ce qui suit :

1. La loi n° 1178 régissant l'administration des affaires publiques et le contrôle des finances publiques promulguée en 1990, assortie de différents décrets d'application, a atteint son objectif. Certains décrets d'applications ont été promulgués avec retard (jusqu'à 7 ans), ce qui a compromis les retombées escomptées dans le contexte de l'application de la loi n° 1178. Toutefois, cette loi a eu des répercussions considérables sur le processus de réformes du système public en Bolivie. Cette loi a été déterminante pour l'exercice de la fonction publique et a amélioré le système de reddition des comptes, ce qui s'est traduit par une transparence accrue en matière d'information relative à la gestion publique. De même, la nouvelle législation a eu un effet positif sur le contrôle des finances publiques et a permis de déceler des irrégularités et d'en établir les responsabilités, tout comme de dégager des observations et des recommandations visant l'amélioration de la gestion des affaires publiques et du contrôle interne.

Evaluation de la loi sur le plan coûts-bénéfices : dans le cadre de la politique de l'Etat, la loi a contribué au succès des missions de vérification; en effet, la loi a permis la réalisation de contrôles plus efficaces ainsi qu'une amélioration progressive des résultats de la gestion des affaires publiques (réalisation de contrôles de suivi suite aux observations).

A moyen terme, il conviendra d'adapter la loi n° 1178 et ses dispositions connexes : en conférant à l'ISC davantage d'autonomie et d'indépendance en matière de gestion; en l'adaptant aux changements intervenus depuis sa promulgation, notamment sur le plan de ce qu'il est convenu d'appeler le contrôle social ; en fournissant davantage de soutien direct et en temps réel à la culture du respect de la loi et de la reddition des comptes ; en accordant un suivi aux recommandations émises à la suite d'une mission de contrôle, afin d'en appliquer également le volet „sanction“ qui lui est inhérent.

2. En qualité de fer de lance de ce secteur, l'ISC de Bolivie (Contraloría General de la República de Bolivia) et ses antennes opérationnelles (Gerencias Departamentales) ont apporté une contribution à l'exercice du contrôle des finances publiques et ont perfectionné leur modus operandi : en améliorant les plans annuels ; en établissant des priorités parmi les entités publiques présentant un risque élevé ; en confirmant la qualité de leurs processus grâce à la certification internationale en fonction des normes ISO 9001:1994 et ISO 9001:2000 dans l'ensemble de leur système de gestion.

L'évaluation coûts-bénéfices dégage également un résultat positif dans l'exercice du contrôle externe a posteriori, concentrant les mesures de l'ISC sur les entités présentant le plus de risques eu égard à la nature des activités de

chacune d'entre elles. On ne saurait passer sous silence les multiples difficultés causées par des erreurs internes et des carences en tout genre et, avant tout, par des facteurs externes de nature budgétaire et politique.

A l'avenir, il nous appartiendra d'opérer des changements radicaux concernant les méthodes essentielles régissant la vérification des comptes et le contrôle du processus de vérification des comptes afin de parvenir à des résultats plus pertinents, tout en privilégiant aussi bien le caractère intégré que spécialisé des missions de vérification des comptes publics. Actuellement, l'ISC de Bolivie procède à une reconfiguration et à une mise à niveau technologiques dans le cadre de son nouveau plan stratégique CGR/Contraloría General de la República/(2007-2013.

3. Les entités du secteur public ont manifesté un grand intérêt pour le processus de prise de décisions en vertu des impératifs de la loi n° 1178 et de ses dispositions connexes ; les résultats de leur évaluation laissent entendre que l'application de la législation en vigueur a été partielle ; que les agents publics ont amélioré leur niveau de qualification et qu'ils ont agi en fonction de la nouvelle loi d'administration des affaires publiques et de contrôle des finances publiques ainsi qu'en fonction du Statut de l'agent public (loi n° 2027); quant aux cadres supérieurs ou aux effectifs librement désignés (à cause de leur forte rotation), ils ont présenté des faiblesses sur le plan des compétences et/ou n'ont pas respecté la culture de transparence et de reddition de comptes escomptée et nécessaire.

L'évaluation coûts-bénéfices peut être qualifiée d'acceptable; même s'il y a eu des bénéfices imputables au respect de la loi et des normes fondamentales en vigueur, il convient de noter que de multiples complications ont renchéri le coût des tâches relevant de la fonction publique.

A court terme, le secteur public sera encore plus affaibli et verra sa capacité de gestion amoindrie ; ce qui oblige l'instance chargée du contrôle des finances publiques à redoubler d'efforts par le biais d'une plus grande diffusion et promotion du contrôle, par la coordination des mesures de formation et par un meilleur encadrement des entités publiques. Il conviendra d'exiger un contrôle interne accru et de mettre l'accent sur les mesures coercitives. Tout ceci afin de réaliser des opérations de vérification en temps voulu et d'obtenir des résultats efficaces en matière de contrôle des finances publiques. Et, dans une première étape, afin d'en réduire les coûts.

4. Les instances coercitives de la justice n'ont pas soutenu avec la même vigueur l'effort réalisé sur le plan du contrôle des finances publiques ; la coordination a été faible et limitée (quelques expériences pilotes seulement avec la mise en place de programmes intégrés anti-corruption (PIA) et d'équipes spécialisées anti-corruption (EEA). Ces expériences de mise en réseau (ISC ; ministère public ; police nationale ; unité d'investigation financière) n'ont pas atteint la "masse critique" suffisante pour créer un effet multiplicateur malgré les résultats remarquables enregistrés, portant toutefois sur un nombre très limité de cas. On peut affirmer que l'absence de mise en réseau et de coordination interinstitutionnelles a prévalu, aboutissant à un rapport de vérification ne répondant pas aux attentes vu l'absence de rigueur sur le plan des enquêtes et de l'insuffisance des données recueillies de manière coercitive.

L' évaluation coûts-bénéfices est meilleure en ce qui concerne la deuxième composante tant sur le plan quantitatif qu'en termes d'impact sur la société. Diverses tentatives de coordination ont eu lieu, des preuves ont été fournies, les rapports ont été remis à temps (même s'il y a eu des retards dans différentes opérations de vérification), et dans certains cas on a exigé la comparution des vérificateurs spécialisés devant le tribunal davantage en qualité de "témoins" que d'experts spécialisés, dans le contexte de faits que le vérificateur se limite à constater et pour lesquels il fournit des preuves sans jamais avoir été témoin des faits en question.

A l'avenir, il nous faudra prendre des initiatives de grande envergure ; il conviendra d'élaborer de nouvelles lois et d'adapter les dispositions actuellement en place afin de privilégier le suivi à donner aux rapports de vérification, car ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra dans les meilleurs délais à des succès visibles. En outre, l'ISC sera appelée à accorder davantage de suivi aux dossiers qui ont déjà été transmis au ministère public et à ceux qui sont actuellement soumis à une procédure d'exécution forcée et de réparation du dommage économique causé, sans oublier que l'objectif fondamental consiste à améliorer la gestion et l'utilisation des deniers publics, ce qui évitera à l'ISC de se concentrer sur les mesures coercitives. En effet, investir dans des mesures préventives donnera toujours de meilleurs résultats qu'investir dans des mesures coercitives.

La Paz, 15 janvier 2007.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• SAISIE DE LA VALEUR AJOUTÉE CRÉÉE PAR LES ISC ET SON IMPACT SUR LA SOCIÉTÉ

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

AFRIQUE DU SUD

1. Introduction

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) sont aujourd'hui confrontées à de nombreux défis. La mondialisation rend les systèmes plus complexes et les changements qui en découlent, sur les plans politique, social et économique, obligent les organisations à répondre à des exigences plus grandes. L'une des premières tâches des ISC est de se consacrer à la création de valeur pour leurs sociétés et à se poser la question de savoir comment saisir, mesurer ou communiquer cette valeur. Puisque les ISC travaillent évidemment dans un contexte spécifique à chacune, nous replacerons ici cette question dans la perspective sud-africaine.

2. Comment une ISC peut-elle créer de la valeur ajoutée ?

D'une manière générale, une ISC ne peut apporter une valeur ajoutée que si elle présente un rapport d'audit, ou n'importe quel autre type de rapport lié à l'audit, sur lequel les organes représentatifs ou d'autres parties prenantes (ci-après dénommées « utilisateurs ») pourront s'appuyer pour garantir la reddition des comptes et la bonne gouvernance dans le secteur public.

Il y a peu, l'Afrique du Sud s'employait encore essentiellement à fournir des rapports exacts et réguliers sur les états financiers vérifiés des organismes contrôlés. Là est sans doute l'essentiel de ce que l'on attend d'une ISC, mais il faut également s'interroger sur des questions plus générales, par exemple comment cibler son activité pour améliorer la gestion financière, la performance et la gestion et en rendre compte, et comment rendre les informations contenues dans les rapports plus pertinentes et plus faciles à utiliser.

Par « pertinence » on entend des informations et des rapports :

- pertinents sur le plan du contenu, en ce sens qu'ils tiennent compte des besoins spécifiques des utilisateurs
- préparés en temps voulu, par rapport à la fois aux délais légaux et au calendrier de l'audit, c'est-à-dire lorsque les utilisateurs du rapport ont besoin de l'information pour prendre des décisions informées
- exacts et de bonne qualité, et conformes aux normes internationales, et
- fournis à un coût raisonnable.

Par « facilité d'emploi » on entend des informations et des rapports :

- élaborés et présentés d'une manière claire et simple pour que les utilisateurs comprennent bien le sens des informations et des rapports, et être ainsi à même d'apporter des rectifications.

L'objet de cet exposé étant de savoir comment les ISC peuvent créer de la valeur ajoutée dans le secteur public, la discussion sera axée sur trois questions :

- Sur quelles bases une ISC peut-elle s'appuyer pour remplir sa mission en tant que créatrice de valeur?
- Quelles sont les activités essentielles pour créer plus de valeur?
- Quel est l'impact global de la création de valeur sur la société?

3. Principes de base applicables à la création de valeur

3.1 Mandat

Une ISC apporte peu de valeur ajoutée dans les cas suivants :

- Pas de mandat légal approprié et effectif, ni de conditions-cadre
- Indépendance non garantie, et
- Accès limité à l'information.

Le mandat de l'Institution supérieure de contrôle sud-africaine (ISC d'Afrique du sud), (déterminé par la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 et la loi sur la vérification des comptes publics de 2004), vise à renforcer la démocratie en Afrique du Sud par le biais de rapports et d'audits garantissant la reddition des comptes et la bonne gouvernance du secteur public.

L'ISC d'Afrique du Sud est mandatée légalement pour effectuer différents audits et pour rendre compte sur les trois niveaux de gouvernement, national, provincial et local, ainsi que sur les entités publiques et toutes autres instances utilisant des fonds publics. Il convient d'évaluer toutes les autres fonctions qui ne relèvent pas du mandat légal de l'ISC d'Afrique du sud afin d'éviter un détournement du centre d'intérêt.

À cet égard, l'activité d'audit international de l'ISC d'Afrique du sud doit être examinée de plus près en ce qui concerne la valeur ajoutée pour la gouvernance du secteur public global, le partage des connaissances, le perfectionnement du personnel, etc.

3.2 Besoins en ressources

Le succès d'un audit dépend du professionnalisme, des connaissances et de l'expérience du personnel qui effectue l'audit et prépare les rapports. En d'autres termes, une ISC doit bien recruter son personnel, pratiquer la formation continue et appliquer des stratégies, politiques et procédures de maintien en fonctions du personnel pour garantir le meilleur niveau de ressources humaines possible et donc mener à bien sa mission et apporter une valeur ajoutée.

Le manque crucial de compétences financières en Afrique du Sud, en particulier dans le secteur public, oblige l'ISC d'Afrique du sud à former et perfectionner des professionnels spécialisés dans ce secteur. À ce titre, elle a mis en place un programme de formation de comptables stagiaires. En outre, elle travaille en étroite coopération avec des institutions universitaires et des organismes professionnels qui forment toutes sortes de professionnels de l'audit, par exemple le South African Institute of Chartered Accountants, (SAICA) l'Independent Regulatory Board of Auditors, (IRBA), le Southern African Institute of Government Auditors, (SAIGA), l'Association of Chartered Certified Accountants, (ACCA), et l'Institute for Public Finance and Auditing, (IPFA).

3.3 Rapport coût-efficacité

Quelle que soit la pertinence des rapports d'une ISC, ils doivent avoir une efficacité par rapport au coût, faute de quoi toute valeur ajoutée sera perdue. Pour cela, l'ISC d'Afrique du sud doit s'assurer que le personnel effectue sa tâche à son niveau de compétences et à un coût acceptable. Vu qu'elle a du mal à recruter des auditeurs suffisamment qualifiés, elle est tout à fait disposée à s'associer à des organismes privés pour pallier les questions de personnel en sous-traitant le travail pendant les périodes de pointe.

4. Mesures clés à prendre pour améliorer la valeur ajoutée dans le secteur public

Les ISC exécutent en général trois types d'audit, en particulier les audits de conformité (attestation), les audits du système d'information sur la performance et les audits de performance. On pourrait débattre sans fin de la question de savoir lequel de ces trois audits crée la plus grande valeur ajoutée, mais le plus important c'est de faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre les trois.

4.1 Audits de conformité

À l'heure actuelle, ce type d'audit absorbe l'essentiel des ressources de l'ISC d'Afrique du sud. Cela tient au fait qu'elle a peu d'expérience dans le domaine de la gestion financière dans le secteur public. L'ONU, qui a une plus grande expérience en la matière, adopte une approche plus intégrée.

4.2 Audits du système d'information sur la performance

En Afrique du Sud, l'audit du système d'information sur la performance est une pratique toute nouvelle. Le Ministère du budget et des finances doit donner des directives pour uniformiser les rapports.

4.3 Audits de la performance

Ces audits représentent actuellement une part infime des tâches de l'ISC d'Afrique du sud. La plus grande difficulté en ce qui concerne les audits de performance est de choisir les thèmes d'audit susceptibles de rapporter les plus gros bénéfices au moindre coût possible. La participation des utilisateurs, tant à l'ISC d'Afrique du sud qu'à l'ONU, est déterminante pour créer une valeur ajoutée.

4.4 Principes clés de la création de valeur ajoutée

L'objectif de l'ISC d'Afrique du sud pour le contrôle d'un organisme public est de déterminer l'efficacité de la structure de cet organisme en termes de capacités, de systèmes et de processus décisionnel. Pour créer de la valeur, l'ISC d'Afrique du sud doit apporter une attention prioritaire aux trois principes clés suivants:

4.4.1 Les rapports sont-ils clairs et simples?

L'approche d'audit de l'ISC d'Afrique du sud est sensiblement la même qu'il s'agisse du contrôle de l'administration sud-africaine ou d'audits internationaux. Les rapports d'audits nationaux prennent désormais en compte les causes originelles. A l'ONU, ces causes figurent dans le rapport d'examen sur l'efficacité de la gestion.

À l'heure actuelle, les rapports d'audit standard ne sont ni assez simples ni assez clairs pour les non initiés et il y a beaucoup à faire pour simplifier les rapports afin qu'ils soient suffisamment clairs en eux-mêmes. Cela est particulièrement évident lorsque nous nous adressons aux organes de surveillance de contrôle qui, outre les rapports d'audit, ont besoin de notes d'information plus complètes. Ceci vaut également pour l'ONU où l'on attend encore des ISC qu'elles apportent des

précisions sur le contenu des « long form reports » soumis au CCQAB et à la Cinquième Commission.

4.4.2 Les rapports appellent-ils une décision ?

Les rapports d'audit de l'ISC d'Afrique du sud ne sont que des constats et ne proposent aucune mesure détaillée pour régler le problème. Ces indications figurent dans « les management letters » conservées par les audités. A l'ONU, des recommandations sont formulées dans le « long form report » et la suite donnée à ces recommandations doit être notifiée régulièrement.

Naturellement, le succès de la mise en œuvre de ces recommandations repose essentiellement sur la relation avec l'audité, afin de bien déterminer les causes réelles de la situation et de formuler des recommandations concrètes et faciles à comprendre par l'audité. Ainsi, les audités ne considèrent-ils pas les auditeurs comme des ennemis mais plutôt comme des conseillers indépendants qui les aident à trouver- mais non à mettre en œuvre - des solutions concrètes.

L'ISC d'Afrique du sud conduit actuellement des études pour savoir comment les rapports d'audit peuvent être adaptés au nouveau contexte.

4.4.3 Composition de l'organe de surveillance

Pour que les activités susmentionnées puissent être mises en œuvre, le dialogue auditeur-audité doit être centré sur la question « que faut-il faire ? » plutôt que sur la question « que veut dire ce rapport? ». Un rapport d'audit doit être avant tout un document suffisamment clair en lui-même sans qu'il soit besoin de fournir des explications supplémentaires.

De plus, il convient de trouver le bon équilibre dans la composition de l'organe de surveillance. L'Afrique du Sud compte un grand nombre d'organes de surveillance, mais souvent leurs compétences se recoupent et ils s'adressent à la même source d'information pour accomplir leurs tâches. Il en résulte un double emploi des ressources de l'ISC dans les relations avec les utilisateurs et une perte de temps. A l'ONU, le contrôle est plus intégré, mais on peut encore améliorer les choses.

5. Impact sur la société et la réputation de l'ISC d'Afrique du sud

Pour être à la hauteur de sa réputation, l'ISC d'Afrique du sud s'engage à promouvoir la démocratie en Afrique du Sud en obligeant l'administration publique à rendre compte et à appliquer les règles de la gouvernance, tout en renforçant la confiance du public.

L'ISC d'Afrique du sud s'efforce de communiquer avec le public et de l'informer sur ses engagements. Pour ce faire, elle utilise les moyens suivants :

- Les débats du comité des comptes publics sont publics. Ainsi, les représentants de l'administration sont-ils plus responsables de la gestion des fonds publics et de la performance de leurs organisations, rapports d'audit compris. Ces débats sont retransmis à la télévision et publiés dans la presse.
- Elle coopère avec les organes législatifs, chaque fois que cela est possible, pour leurs campagnes d'information du public.
- Elle renforce ses relations avec les médias et leurs partenaires pour faire mieux comprendre la nature de son mandat.
- Elle publie un Rapport général (analogue au Résumé succinct du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU) qui fournit une vue d'ensemble sur l'état de la gouvernance dans le secteur public.
- Dans le cadre de sa stratégie de gestion des utilisateurs, l'ISC d'Afrique du sud s'efforce de renforcer la coopération avec les leaders d'opinion, tels que les analystes financiers, les étudiants, les organisations non gouvernementales et d'autres organisations de la société civile qui peuvent devenir des agents stratégiques pour gagner la confiance du public.

En même temps qu'elle vise à créer une valeur ajoutée pour la société sud-africaine, l'ISC d'Afrique du sud a aussi affiné la méthode par laquelle elle jauge la perception qu'ont tous les utilisateurs- dont le public - de la valeur ajoutée qu'elle crée. Il s'agit d'une enquête annuelle sur l'indice de réputation, qui est réalisée par des experts indépendants. Cette enquête nous permet d'évaluer dans quelle mesure toutes les parties prenantes considèrent que les ISC sont à la hauteur de leur mission.

J'aimerais pour conclure citer le ministre des finances sud-africain, Trevor Manuel, dans son discours du budget 2007 : « La force de notre démocratie se mesure à l'ampleur de la participation du citoyen aux affaires qui le touchent. »

6. Conclusion

La création d'une valeur ajoutée est difficile pour toutes les ISC et je me réjouis à l'avance de pouvoir travailler avec mes homologues pour essayer de trouver des solutions communes à ce problème délicat. J'espère que ce thème sera repris à l'INCOSAI 2010.

Je vous remercie de votre attention.

Terence Nombembe
Vérificateur général des comptes
Afrique du Sud

Symposium UN/INTOSAI
Mars 2007



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION PUBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

• L'INDEPENDANCE DES ISC ET LES RELATIONS
ENTRE CONTROLE EXTERNE ET CONTROLE INTERNE

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/eleborado por

FRANCE

Monsieur le Président, secrétaire général d'INTOSAI
Madame la représentante du Secrétaire général des Nations Unies
Chers collègues

Permettez-moi de remercier tout d'abord les responsables de ce symposium.

Merci monsieur le Président de m'avoir invité à m'exprimer sur la question de l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle, sujet qui me tient, vous le savez, tout particulièrement à cœur.

Dans un contexte mondialisé, les conditions d'exercice de notre métier ont sans conteste radicalement changé. Mais notre objectif premier, lui demeure. Nous avons pour mission d'éclairer les citoyens sur l'utilisation de l'argent public, et de contribuer à ce que cette gestion soit la plus efficace et la plus économe possible.

C'est une exigence d'efficacité mais c'est surtout une exigence démocratique.

Les citoyens consentent à l'impôt et ils ont de ce fait le droit de demander compte à tout agent de son administration.

Droit fondamental s'il en est, consacré dans la déclaration des droits de l'homme de 1789 et dont les Institutions supérieures de contrôle sont, toutes à leur manière, les bras armés.

Mais pour être impartiales, pour être crédibles, elles doivent être indépendantes.

Elles doivent l'être dans tous les domaines que nous savons essentiels à notre fonction : la relation aux pouvoirs exécutif et législatif, le statut de nos membres, l'indépendance financière enfin, qui est de toutes la moins répandue.

C'est bien ce qui les distingue des systèmes de contrôle interne.

C'est bien en cela qu'elles sont légitimes et utiles.

Ce combat pour l'indépendance que l'INTOSAI n'a cessé de soutenir, depuis la déclaration de Lima en 1977, n'est pas achevé, loin de là. Nous en faisons chacun dans nos pays l'expérience.

Le développement du contrôle interne renouvelle par ailleurs profondément les termes de la problématique.

L'essor du contrôle interne constitue évidemment un progrès : il garantit une meilleure sécurité et une plus grande efficacité des gestions publiques. Il facilite et enrichit notre propre contrôle, en nous conduisant à nous focaliser sur les principaux enjeux, les principaux risques financiers.

Mais il ne doit en aucun cas conduire à la confusion, à l'amalgame... contrôle interne et contrôle externe sont certes complémentaires mais profondément différents, dans l'esprit, dans les objectifs poursuivis, dans les principes mis en œuvre.

L'affirmation vous semblera évidente et pourtant, le combat pour que l'articulation entre contrôle externe et contrôle interne soit saine, exempte de tout empiètement sur l'indépendance de nos institutions n'est pas encore gagné.

Ce principe d'indépendance fonde l'action d'INTOSAI. Lorsqu'il est menacé, comme je le constate malheureusement parfois, nous devons réagir. C'est ce dont je souhaite vous entretenir aujourd'hui.

I - Les principes et les règles du **contrôle interne** dans les organisations publiques ne vous sont pas étrangers.

C'est même, vous le savez, l'objet d'un groupe de travail d'INTOSAI, piloté par nos collègues de la Cour des comptes de Belgique, qui a tenu sa dernière réunion à Oman en janvier dernier. Ce groupe de travail, auquel la Cour des comptes française participe, avance de manière très dynamique. Il a déjà remis un rapport à notre Congrès et continue de progresser vers la définition et la normalisation des principes et des règles du contrôle interne et l'illustration de ses meilleures pratiques.

Je ne vais évidemment pas exposer le détail de ces travaux. Je voudrais seulement en retenir l'essentiel, en insistant sur deux points : la question des frontières entre contrôle interne et contrôle externe, d'une part ; la nécessité de prendre en compte dans nos démarches les spécificités du secteur public, de l'autre.

1. Le **contrôle interne** est de la responsabilité de l'entité publique, et tout particulièrement de sa direction. Il fait partie intégrante des activités de l'organisation, de son infrastructure, de sa culture. Il obéit à des normes internationalement reconnues, notamment par l'Institut des auditeurs internes, l'IIA, ou l'IFACI en France.

Comme le précisent les « lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public », adoptées par l'INTOSAI sur les propositions du

groupe de travail que j'ai cité, les ISC « encouragent et favorisent la mise en place d'un système de contrôle interne efficace dans l'administration ».

Mais il revient surtout aux institutions supérieures de contrôle d'évaluer la qualité de ce contrôle interne.

Ces principes, ces frontières et cette hiérarchie semblent faire l'objet d'un consensus international et la distinction entre contrôle interne et externe semble relever du bon sens, ce bon sens que notre Descartes français (et aussi un peu néerlandais), disait la chose du monde la mieux partagée.

Et pourtant chez certains la confusion perdure...

Nous avons dû par exemple rappeler avec force cette distinction élémentaire à la commission européenne, lorsque celle-ci a mis au point son système de contrôle interne sur la gestion des fonds communautaires, système qui associait les ISC des pays membres en brouillant les frontières et les principes et en remettant en cause leur indépendance.

Lors de la présidence autrichienne de la commission, vous avez su, Monsieur le président, cher Josef Moser, présenter la contribution de votre institution à ce débat, et rappeler ce principe d'indépendance que vous avez par ailleurs la charge de protéger en votre qualité de secrétaire général de l'INTOSAI. Une indépendance que nous avons dû encore réaffirmer dans la résolution de Stockholm du Comité de contact en 2005. Faudra-t-il aller plus loin encore ?

En France, l'indépendance de la Cour des Comptes a été consacrée dans la Constitution et réaffirmée par le Conseil constitutionnel. Faudra-t-il imaginer au niveau de l'Union européenne un même type de protection juridique ?

En tout état de cause, l'INTOSAI a certainement encore un grand rôle à jouer pour diffuser ces principes fondamentaux.

2. Il conviendra absolument, c'est la deuxième exigence, que cet effort de méthodologie et de pédagogie mette en évidence les *caractéristiques propres du secteur public*.

Je déplore en effet que le débat soit trop souvent obscurci par la référence à des méthodes inspirées du privé, mal adaptées aux situations que l'on rencontre dans nos Etats respectifs ou dans le cadre des organisations internationales que nous contrôlons.

La diversité des activités des organisations internationales, leur présence dans de très nombreux pays et les multiples échanges qu'elles génèrent, les exposent sans doute, plus que d'autres, à des risques nombreux : la fraude, le gaspillage, l'opacité menacent leur action et leur crédit. Le contrôle interne, et sa bonne articulation avec le contrôle externe, constituent donc un enjeu majeur.

Tout cela a déjà été clairement identifié par le groupe de l'INTOSAI chargé de définir les principes de contrôle des organisations internationales.

Mais dans ce domaine, il nous faut encore défendre la spécificité du secteur public.

Je voudrais simplement revenir pour illustrer mon propos sur le débat dans lequel nous sommes engagés depuis plusieurs mois aux Nations Unies, et qui semble près de trouver une issue acceptable pour tous. Mes collègues ici présents qui sont comme moi membres du Comité des commissaires aux comptes, ne m'en voudront pas d'en rappeler les enjeux.

L'objectif, légitime, d'améliorer la gestion de l'Organisation des Nations Unies, et de renforcer ses dispositifs de contrôle, a inspiré le projet de créer un Comité consultatif indépendant d'audit.

La décision de créer un pareil Comité doit néanmoins être mûrement réfléchie. On ne peut en effet transposer aveuglément à notre domaine le modèle du comité d'audit mis en place dans les entreprises privées. Et par exemple, confier à un tel comité la régulation et l'harmonisation des contrôles internes et externes. Dans une entreprise, le comité d'audit aide le conseil d'administration à exercer son contrôle, en assurant pour son compte la supervision et le contrôle de l'information comptable et financière. Cette « gouvernance » n'est à notre avis pas transposable telle quelle aux Etats et aux organisations internationales.

Que le contrôle interne soit organisé, surveillé, y compris par des structures plus ou moins indépendantes des dirigeants (comme les auditeurs internes ou les comités d'audit), est utile. Nous ne pouvons que l'encourager. Mais parce que le contrôle externe des organisations internationales est confié à des institutions supérieures de contrôle, cette régulation ne saurait en aucun cas les inclure. Une institution supérieure de contrôle, la plus haute instance de contrôle au sein d'un Etat, disposant de garanties légales et parfois constitutionnelles, n'est pas un « auditeur externe » comme un autre. Elle ne peut donc être soumise aux avis d'un Comité chargé d'évaluer ses travaux pour en rendre compte à l'Assemblée générale. Une telle banalisation de nos fonctions, au nom d'une efficacité par ailleurs incertaine, ne peut qu'engendrer la confusion.

La valeur de nos activités de commissariat aux comptes au service des organisations internationales vient de notre indépendance, gage d'objectivité et de qualité de nos travaux.

Il en va en effet de notre rôle international comme de notre statut au sein de nos Etats respectifs. Sans l'indépendance, la compétence professionnelle la plus achevée n'est qu'une « science sans conscience », comme disait Rabelais, un humaniste de la Renaissance ; ce n'est qu'une technique sans intelligence.

Et surtout c'est une technique qui peut être instrumentalisée.

II - Il est donc essentiel que **le principe de l'indépendance de nos institutions** soit plus que jamais proclamé, défendu, renforcé. L'INTOSAI trouve là un terrain d'action qu'elle occupe depuis plus de 50 ans.

Trente ans après la déclaration de Lima, *l'affirmation de l'indépendance des ISC* a fait des progrès certainement considérables. L'INTOSAI y a puissamment contribué. Le groupe de travail sur l'indépendance des ISC, présidé par le Canada, en a fait le bilan récemment. Il montre les progrès accomplis, et les domaines qui demeurent encore fragiles, comme l'indépendance financière des ISC.

J'en parle d'autant plus volontiers que ce n'est que depuis 2005 que la Cour des comptes française dispose de l'autonomie budgétaire par rapport au ministère des finances, qui avait auparavant la maîtrise des moyens alloués aux juridictions financières. Notre budget est désormais inscrit dans un programme spécifique du budget de l'Etat, programme dévolu au « Contrôle de l'Etat », et couvrant aussi le Conseil d'Etat et le Conseil économique et social. Notre budget nous est désormais alloué non plus par le Ministère des finances mais directement par le Parlement, sur proposition du Premier ministre.

Ne nous y trompons pas cependant : l'autonomie financière facilite certes l'exercice de notre indépendance. Mais elle n'en tient pas lieu. Il est donc important, dans tous les pays, et plus encore dans ceux où les institutions ne sont pas encore consolidées, que l'institution supérieure de contrôle bénéficie du soutien financier mais également institutionnel dont elle a besoin. Et cette ISC ne peut être que l'institution que son statut légal, son modèle, ses formes d'organisation désignent comme la seule institution légitime pour assurer le contrôle supérieur des finances publiques de l'Etat. Il ne peut y en avoir qu'une par pays, dont l'indépendance se mesure en premier lieu par sa distance vis-à-vis d'un exécutif qu'elle contrôle. C'est celle-là que l'INTOSAI doit reconnaître, accueillir, aider à se développer.

Dans le respect de l'autonomie des Etats et en toute neutralité politique, notre organisation doit donc œuvrer pour donner toute leur force à ces principes.

*

La force d'INTOSAI est d'avoir su mesurer l'ampleur des évolutions des finances publiques dans le monde et compris qu'elles appelaient de notre part un engagement particulier, une organisation plus dynamique. Je salue à cet égard le travail accompli pour l'élaboration de notre plan stratégique, et je rends hommage à tous ceux de mes collègues qui y ont contribué, et tout particulièrement le secrétariat général et la présidence d'INTOSAI.

Cette mondialisation, nous la voyons déjà à l'œuvre dans l'harmonisation des référentiels comptables, la reconnaissance de normes communes d'audit, la convergence de nos pratiques professionnelles en matière, par exemple, de certification des comptes ou d'audit de performance.

Mais le véritable enjeu se situe au-delà de ces nécessaires convergences professionnelles. Il est de défendre la spécificité même du domaine public, dont la régulation ne peut s'exercer de la même manière que dans la sphère privée.

Nous avons à défendre un principe fondamental de séparation des pouvoirs et de contrôle indépendant.

Car la démocratie ce n'est pas seulement donner aux citoyens le droit de voter et de choisir leurs gouvernements. C'est aussi leur donner le droit de demander des comptes.

Et c'est là que nous intervenons et c'est pour cela que nous ne devons jamais, nulle part, et sous aucun prétexte, accepter quelque concession que ce soit sur la question de notre indépendance. Elle ne nous appartient pas, nous la devons à la démocratie qui nous a fait naître. Nous avons donc pour mission de la rendre toujours plus forte et plus visible.

Je suis heureux que la plupart des thèmes sensibles que j'ai cités, soient pris en charge par des commissions et des groupes de travail de l'INTOSAI dont le travail est déjà tout à fait significatif. L'importance de leurs travaux et l'ampleur des questions qu'ils soulèvent méritent la plus grande attention de notre part, et le meilleur des débats. Je remercie notre secrétaire général d'accueillir ces échanges entre l'INTOSAI et l'ONU. Je suis certain qu'ils seront très fructueux.

Je vous remercie de votre attention.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
- SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- L'ÉVALUATION DES „ACTIFS INCORPORELS“ D'UNE ORGANISATION AU MOYEN
DU „RAPPORT SUR LE CAPITAL INTELLECTUEL“

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

AUTRICHE

Dans le secteur privé, la différence entre la valeur comptable et la valeur marché d'une entreprise – définie pour les entreprises cotées en bourse par le cours de l'action – permet de constater que la valeur de l'entreprise s'évalue non seulement par son bilan, mais aussi par d'autres paramètres. Il ressort d'études menées par des banques américaines que les actifs incorporels (immatériels) comptent bien plus, et ce depuis longtemps, que les ressources traditionnellement désignées dans les rapports financiers comme des „actifs corporels“, tout au moins en ce qui concerne le pourcentage des investissements par rapport au PIB (tableau 1).



Tableau 1 : Part des actifs incorporels dans les investissements des entreprises américaines.

Etant donné que toutes les entreprises de service sont en pleine mutation - aussi bien les administrations que les entreprises basées sur les connaissances et, bien sûr, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques - les connaissances et les compétences sont décisives pour leur succès, avant même les techniques de travail „dures“, considérées jusqu'ici comme les capacités clés d'une organisation. Il convient donc d'adapter les méthodes d'analyse et de présentation des rapports à cette mutation.

Les institutions scientifiques, telles que les centres de recherche [1], ont été les premières à utiliser ces méthodes. En effet, leur performance ne peut être quantifiée que très approximativement par les indicateurs micro-économiques classiques. C'est

ainsi que les universités, entre autres, considèrent que le taux de réussite des étudiants et des enseignants, (par exemple le nombre des publications et leur impact sur la communauté scientifique, le nombre de diplômes supérieurs (doctorats) sur le marché national, ou encore les prix attribués à la recherche) est aujourd'hui beaucoup plus important pour le classement et la renommée internationale de ces institutions que la „seule” bonne gestion de leurs ressources.

Selon la nouvelle loi de 2002 sur les universités en Autriche (Universitätsgesetz), chaque université doit communiquer la productivité de son capital intellectuel sous la forme d'un rapport sur le capital intellectuel (Intellectual Capital Report). Cette loi est assortie de dispositions d'application détaillées depuis 2006 [2]. C'est sur la base de ce rapport que sont conclus tous les trois ans les accords entre l'Etat qui finance les universités et telle ou telle université. Le fait qu'une partie du financement de l'Etat - jusqu'à 20% - dépende des résultats consignés dans le rapport sur le capital intellectuel incite les universités à être plus compétitives, ce qui n'était pas le cas en Europe à ce jour.

En dehors des organismes de recherche et des universités, quelques grandes entreprises considèrent ce rapport plus comme un instrument de planification stratégique et d'orientation que comme un instrument de référence. On notera que les organisations autrichiennes ont été les pionnières dans ce domaine. En 2003, la Banque centrale autrichienne a été la première institution financière au monde à avoir ajouté à son rapport annuel un rapport sur le capital intellectuel. En 2001, le leader mondial austro-suédois dans le domaine des aciers, Böhler-Uddeholm, a été le premier groupe industriel à utiliser cet instrument et à divulguer ses actifs „incorporels“. Cette procédure a ensuite été introduite en Allemagne en 2002, puis dans d'autres pays européens, et elle se répand peu à peu partout dans le monde. En Europe, on estime à 500 le nombre des entreprises qui utilisent cette méthode de reporting.

En 2006, la Commission Européenne a présenté le rapport d'un Groupe d'experts de haut niveau sur l'évaluation du capital intellectuel, le rapport RICARDIS [3], qui analyse l'avantage de l'évaluation du capital intellectuel, donne un aperçu des différentes méthodes et pose quelques questions sur lesquelles il convient de se pencher plus avant. L'évaluation du capital intellectuel est reconnue comme une nouvelle procédure non encore confirmée mais indispensable pour rendre visible la part „immatérielle“ de la création de valeur, surtout dans le cas d'organisations basées sur les connaissances.

De par leur mission et leur raison d'être, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont des organisations basées sur les connaissances typiques. Un de leurs objectifs est de renforcer la compétence des organisations qu'elles audient en mettant à leur service leur propre compétence méthodologique. Souscrivant à cette stratégie, la Cour des comptes d'Autriche a mis sur pied un projet calqué sur „le cadre de référence“ type du modèle de rapport sur le capital intellectuel utilisé en Europe, celui de Koch&Schneider [4]. Ce modèle tente de représenter la corrélation entre les paramètres de performance économiques ou monétaires démontrables et les paramètres non monétaires, exprimés par ce que l'on appelle le „capital intellectuel“.

Le cadre fixé par le modèle est structuré en cinq parties qu'il faut „remplir“ tout au long du processus de reporting sur le capital intellectuel, étape par étape, à savoir : (tableau 4) : (1) les objectifs stratégiques, établis à partir de la mission et de la vision de l'organisation, qui constituent toutes les deux les objectifs stratégiques du développement des connaissances de l'organisation, (2) la gestion des connaissances, fonction opérationnelle de maîtrise professionnelle des différents éléments du modèle, (3) l'exposé du „capital intellectuel“ et des compétences de l'organisation dans les quatre catégories habituellement reconnues : „capital humain“, „capital structurel“, „capital relationnel“ (réseaux) et „capital d'innovation“ (4) les processus clés = processus de l'organisation, dont le processus d'audit et ses processus annexes représentent le processus essentiel (tableau 3) et (5) les résultats obtenus, c'est-à-dire les résultats tangibles, en particulier financiers, et les résultats intangibles, qui figurent à tout le moins comme un élément „enrichissement“ pour toutes les parties prenantes, et qu'il conviendrait d'autant plus d'intégrer à l'avenir.

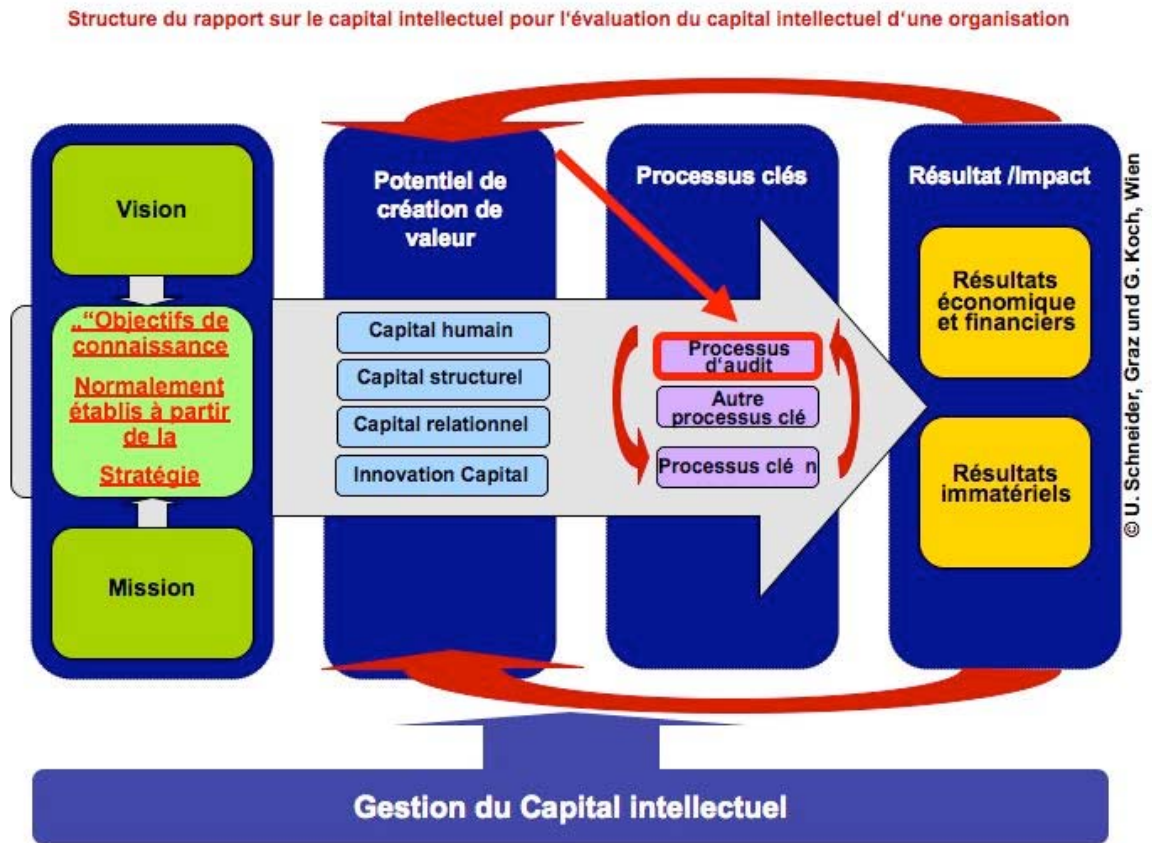


Tableau 2 : Modèle de „cadre de référence“ du rapport sur le capital intellectuel

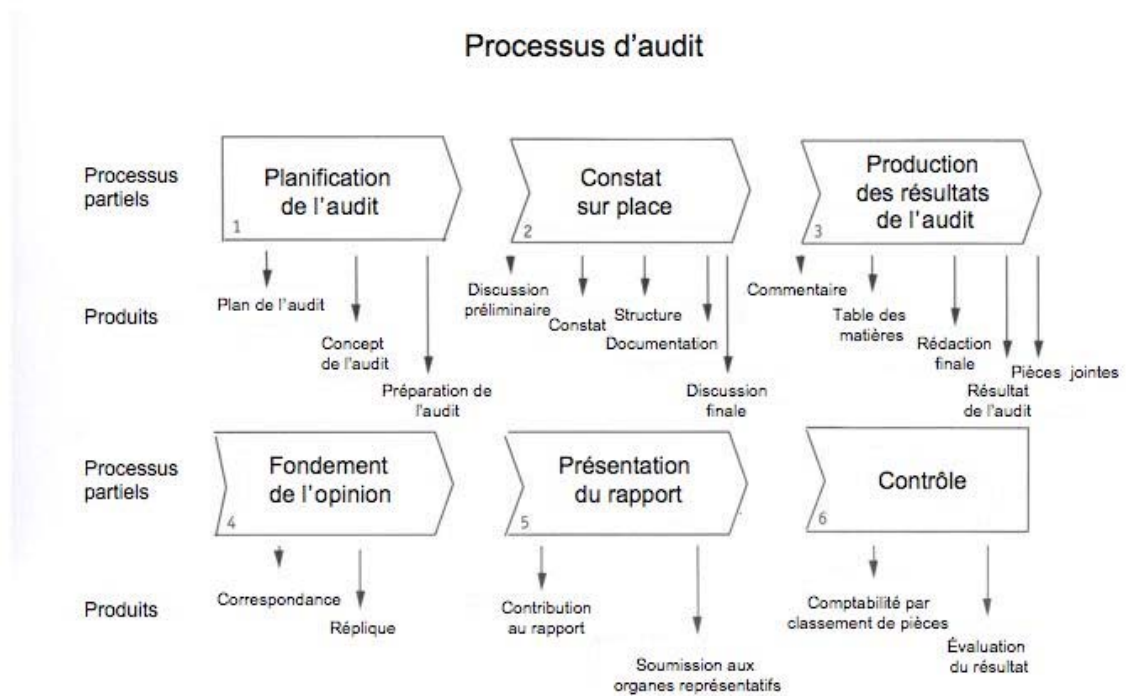


Tableau 3 : Présentation détaillée d'un aspect du rapport sur le capital intellectuel : le processus d'audit et ses processus annexes à la Cour des comptes d'Autriche.

Ces cinq composantes, dont la partie indiquée au tableau 3 ne représente qu'un aspect partiel des „processus clés“ - sont représentées dans un rapport sur le capital intellectuel de telle manière que le mandataire du rapport ainsi que toutes les parties prenantes puissent comprendre les rapports de cause à effet et s'en servir à l'avenir comme base des processus stratégiques de planification. L'objet du rapport sur le capital intellectuel est d'offrir une vue d'ensemble sur la gestion des ressources intellectuelles de l'organisation et les liens de causalité, tout en montrant comment la performance individuelle peut être améliorée aux points névralgiques ou d'un bout à l'autre de l'organisation.

Le cadre modèle s'articule en cinq parties qui doivent être „remplies“ au cours de l'élaboration du projet de rapport sur le capital intellectuel, ce qui veut dire concrètement que chacune des cinq parties et parties annexes doit être définie par une série d'indicateurs dont la majorité sera quantifiée au moyen des données recueillies, devenant ainsi mesurables. On peut classer ces indicateurs en trois catégories :

1. Indicateurs recueillis dans chaque institution de contrôle des finances publiques, qui forment une base de comparaison (Benchmarking)
2. Indicateurs valables pour une ISC spécifique, par exemple en fonction de la place de cette institution au regard du droit constitutionnel
3. Indicateurs ayant un intérêt capital pour une organisation donnée, mais moins pertinents sur un plan général.

La publication des rapports sur le capital intellectuel est une affaire complexe. D'une manière générale, une version aussi complète que possible est préparée pour usage interne, la version publiée ne représentant qu'un extrait de la version exhaustive. (En ce qui concerne l'analyse comparative potentielle entre les ISC au niveau international, les critères de sélection des indicateurs restent encore à définir).

La Cour des comptes d'Autriche est en train de mettre au point un projet de rapport modèle sur le capital intellectuel. Environ 150 indicateurs sont à l'étude, mais ce chiffre n'est pas significatif de la qualité du rapport. À l'avenir, les rapports sur le capital intellectuel s'efforceront de se satisfaire d'un nombre d'indicateurs „dérivés “ nettement inférieur en nombre mais plus représentatifs.

La transposition du schéma représenté au tableau 2 en un rapport sur le capital humain donne la structure indiquée au tableau 4.

Projet de structure du rapport sur le capital intellectuel établi par la Cour des comptes d'Autriche

1. **Base stratégique**
Schéma directeur[5], Les connaissances en tant que capital, Objectifs de connaissances
(Par ex.2007 : Cinq objectifs : Excellence, Création de valeur, Communication des principes, Exemplarité, Réseaux internationaux)
 2. **Gestion des connaissances**
Processus opérationnel, Niveaux, Piliers
 3. **Capital intellectuel**
Capital humain, Capital structurel, Capital relationnel, Capital d'innovation
 4. **Processus clés**
Processus d'audit, Expertise en matière de normes, Clôture des comptes, Développement des connaissances du personnel. Autres processus
 5. **Résultats**
Output = Prestations, Outcome & Impact = Effets désirés
- Annexe : Glossaire** : Définition des concepts et des indicateurs

Tableau 4 : „Transposition“ du schéma (tableau 2) en structure de rapport. Cour des comptes d'Autriche.

Quelle importance les ISC accordent-elles à cette nouvelle approche que représente le reporting sur le capital intellectuel ?

Etant donné que les ISC se considèrent désormais moins comme des „contrôleurs de gestion“ que comme des consultants pour la gestion d'organisations de service public, financées ou gérées par des fonds publics, elles sont censées maîtriser les méthodes d'analyse prévisionnelle conformes aux besoins des administrations publiques. Le contrôle de l'exactitude et de l'efficacité du contrôle des fonds publics est aujourd'hui perfectionné sur les plans tant méthodologique que technique (grâce à la technologie de l'information). Ce qui manque plutôt aux ISC c'est de ne pas analyser : a) si les fonds publics sont investis et gérés conformément à la stratégie et à la mission et, b) dans quelle mesure les audits ne s'intéressent pas seulement à la performance mesurable sur le plan économétrique, mais aussi à la performance non comptable dont chaque état a besoin et qui ne peut être représentée par des paramètres économétriques classiques (par exemple l'adéquation de la mission au budget). Les données qui comptent vraiment pour une ISC concernent la stratégie, l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre des principes d'action, ainsi que la

qualité de la gestion, la „substance“ et la viabilité des activités des organisations de service public, qui déterminent la compétitivité intérieure et extérieure d'un état. Ces questions sont examinées par la Commission de l'UE qui défend la stratégie selon laquelle l'Europe doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive, conformément à l'objectif de Lisbonne. Du point de vue du chercheur, les nouvelles approches en matière d'analyse et de présentation des rapports, telles que le reporting sur le capital intellectuel, sont à cet effet l'instrument nécessaire qu'il convient d'exploiter.

Documents de référence

- [1] **Austrian Research Centers / Forschungszentrum Seibersdorf**, en particulier les rapports sur le capital intellectuel de 1999 à 2003. URL via www.arcs.ac.at plus recherche sous le mot Wissensbilanz -> (http://www.arcs.ac.at/publik/fulltext/wissensbilanz/ARCS_Wissensbilanz_1999.pdf

+ années concernées)
- [2] **République d'Autriche**. Journal officiel de la République d'Autriche, Année 2006, Publié le 15 février 2006, 63. Décret du Ministère fédéral de l'éducation, la science et la culture sur le rapport sur le capital intellectuel (*Wissensbilanz-Verordnung-WBV. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur*).
- [3] **Commission européenne** : "RICARDIS : „Reporting Intellectual Capital to Augment Research, Development and Innovation in SMEs". 2006.
http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/2006-2977_web1.pdf
- [4] **Koch, G.; Leitner, K.-H.; Bornemann, M.** (2000) Measuring and Reporting Intangible Assets and Results in a European Contract Research Organization. Berlin (Joint German-OECD Conference, Benchmarking Industry-Science Relationships, Octobre 16 – 17, 2000, Berlin)
- [5] **Cour des comptes d'Autriche** : Leitbild und Strategie.
www.rechnungshof.gv.at



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISÉ •
 - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- ISSUES CONCERNING THE ASSESSMENT OF PUBLIC AUDIT EFFICIENCY
IN THE RUSSIAN FEDERATION

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/elaborado por

RUSSIAN FEDERATION

1. The supreme public audit institution in the Russian Federation is the Accounts Chamber established in 1995.

In accordance with the Constitution and Russian legislation, the main tasks of the Accounts Chamber of the Russian Federation are:

- to arrange and exercise control over the revenues and expenditures of the federal budget and the budgets of public off-budget funds;
- to carry out mandatory audit of the draft law on the federal budget for the next year, as well as audit of the government annual report on the budget law execution;
- to carry out financial examination of draft laws, when they provide for funding from the budget or impact the budget status;
- to evaluate the efficiency and expediency of public funds expenditures and the use of federal property;
- to prepare recommendations to improve the budgetary process;
- to submit on the regular basis the information on the progress of the federal budget execution and the outcomes of audits to the Parliament and President.

2. Thus, the main portion of the Accounts Chamber work is the external financial audit of the government activities that shall answer the following questions:

- How reasonably and duly did the Government determine the budget revenues and expenditures for the next year?
- Were the budgetary funds actually spent for the purposes set forth in the budget law?
- Were those expenditures incurred in time, to the full extent, and in accordance with the procedures set by the legislation?
- Is the government report on the budget law execution reliable and accurate and were the budgetary expenditures during the year legal and reasonable?
- May the activity of the government related to the budget and public property management be considered efficient?

3. A major budgetary reform is underway in the Russian Federation presently. The government is undergoing a transition to a Performance Budget with a three-year budgetary planning cycle.

In this context, the Accounts Chamber has made appropriate changes to the execution of preliminary, operational and subsequent control associated with the necessity of an analysis of the government's prospective financial plan, the reports on the outcomes and main directions of the activity of budgetary planning subjects. In the course of audits and expert and analytical inspections, an increasing attention is paid to the review and analysis of the efficiency and effectiveness of federal budget expenditures and to methodological support of the audits on these issues.

However, the effectiveness and efficiency indicators that must be used in the planning of the government activities and the assessment of their results have not been developed in full. The Accounts Chamber is independently developing the indicators for assessment of the efficiency of different ministries' activity and offers them for use to interested public authorities. However, owing to different reasons, this work cannot cover all the audited organizations and all the audit fields.

4. Despite certain achievements of the Accounts Chamber, there are certain problems related to the broad introduction of the performance audit and the principles of good management practice. Thus, there are no legal acts in Russia stating that performance audit is a part of the mandate of the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Presently, for the Accounts Chamber auditors and inspectors, the performance audit is not a mandatory part of their routine duties. Performance audit is an initiative-related activity that is often carried out through such a resource as the personnel enthusiasm and a personal will of some auditors to use modern work methods.

That is why both performance audit and the development of reliable indicators enabling measuring of the efficiency of our work constitute a new task for the Accounts Chamber. The first steps have been already taken, but time, experience exchange and practical assistance of the colleagues are needed to achieve better results.

5. Alongside with the assessment of the reasonability and legitimacy of the budgetary revenues and expenditures, the Accounts Chamber is mainly concentrated on disclosing financial violations in the use of budgetary funds. Facts of violation disclosed are grounds for procuracy investigations and punishment of those in charge.

The efficiency of such type of activity may be demonstrated in various financial and numerical indices such as:

- the number of violations disclosed;
- the size of the damage compensated;
- the number of cases with judicial settlement, etc.

For instance, during the first decade of its work (1995 to 2004) the Accounts chamber received 2.757 bln. Rubles for its maintenance (in equivalent prices). Based on the outcomes of audits, the auditors disclosed damage from pilferage and inefficient management of public property at the amount of 905.61 bln. Rubles. After the intervention of the Accounts Chamber, 66.6 bln. Rubles were refunded to the public treasury. So, for each ruble spent for the maintenance of the Accounts Chamber, more than 24 Rubles have returned to the public budget.

In addition, every year the number of criminal suits initiated by law enforcement bodies based on the materials of audits is increasing. Formally, the Accounts Chamber of the Russian Federation has no authorities to carry out criminal investigation or qualify the facts disclosed in the course of audits as crimes. However, the Accounts Chamber is entitled to submit its materials to law enforcement bodies for further investigation in case the auditors have grounded suspicions of a financial or corruption-related crime. Such interaction is being effected under cooperation agreements, and each year sees an increase in the number of criminal suits and judicial decrees caused by the results of the Accounts Chamber audits. For example, whereas 8 criminal suits were filed altogether in 1999, the number has grown to 171 in 2005.

Thus, the formal “output” of the Accounts Chamber activity is very high. But here comes a problem of interpreting numerical indices.

6. It is obvious that a system is more efficient from the society’s point of view when it does not allow any violations. Therefore, the stress in our work must be laid on the prevention, on audit of the financial management systems of the ministries and other audited organizations.

In this concern, the growth in the number of financial violations disclosed and the amounts of the funds returned to the budget means success in disclosing crimes already committed and failure in prevention work.

To change the paradigm and to shift the stress to the prevention of violations, to rendering assistance to public authorities in arranging more efficient work, special efforts and time shall be required.

The matter is that such qualitative transition requires not only legal and institutional changes, but above all, changes in the social consciousness and culture. The matter is that the functions of control and punishment of persons in charge arouses respect for the appropriate body and its “strong” status among common citizens, while the ideology of rendering services to the society and government, the idea of cooperation and help is perceived as a “weak” positions.

7. Development of indicators and instruments allowing to measure the effectiveness and efficiency of the activity of the Accounts Chamber of the Russian Federation is a complicated task which is of both practical and theoretical, scientific interest.

The Accounts Chamber solves a number of tasks that are difficult to measure in financial or numerical terms.

For example, a change in the social consciousness stereotypes is one of the most important practical results of the Accounts Chamber work as the supreme audit institution under the Russian conditions. According to opinion polls, a great number of citizens, like they did earlier, believe they are not entitled to demand transparency and accountability.

The existence of the Accounts Chamber as such, our work and the strengthening public feedback allows us to broaden people’s ideas of their civil rights and opportunities. We seek to distribute the ideas that people have the right to get information on how wisely and effectively the public authorities manage public resources, and that people can and must influence the decisions of the authorities concerning the purposes the budgetary funds will be expended for, and the way it will be executed.

For taxpayers in the US, Canada and European countries, those ideas are obvious, common and do not require any specific explanation. This is not the case with Russia. First, not all citizens so far understand that the government exists at the expense of taxpayers’ funds, and that’s why it must be accountable to the society. Second, there is a great distance between the acceptance of the idea in word and its implementation in practice. For example, there is no politician or common citizen who would argue the necessity of performance audit carried out on behalf of the society and in its interests for the activity of ministries and civil servants. But if you analyze the facts, this idea doesn’t work in practice as there are no established procedures and mechanisms of audit, and the public itself is not active enough.

That’s why the basic social mission of the Accounts Chamber is to distribute modern ideas and knowledge significant for the society and, which is of critical

importance, show on specific examples that people do not only have the right to, but they can in practice, demand transparency and accountability from public authorities.

We believe our most important task is to establish conditions that would allow the citizens to fully and reasonably participate in the management of public finance and other national resources, particularly by way of control.

In this context, we classify such factors as the number and dynamics of publications in the mass media based on the outcomes of the Accounts Chamber activity, the number and dynamics of the users of the Accounts Chamber web site, as well as the number of recourses to the Public Reception – as significant efficiency indicators of our work.

However, the issue of the possibilities of adequately measuring the outcomes of such influence of the Accounts Chamber on the processes underway in the society and the social consciousness remains open so far.

8. Of course, efficiency increase of the activity of the Accounts Chamber of the Russian Federation, like of any other national supreme public audit institution, is impossible without creating and improving techniques and procedures of measuring and assessing the results of its work (quantitative and qualitative).

However, the task of improving the legislation regulating the status and activity of the Accounts Chamber is not of lesser importance under the Russian conditions. In particular, there is a need for formalization of the financial independence of the Accounts Chamber.

For example, it is important to formalize the provision that the funding of the Accounts Chamber is approved directly by the Parliament, as the situation when the supreme audit institution has to discuss the amount of the budget necessary for its activity with the Ministry of Finance, audited by the Chamber, would mean the violation of the principles of the Accounts Chamber's independence.

For the governing principles of public audit to be effectively reflected in the national legislation, it would be useful to give the status of an international law act to the Lima declaration. In this case, we could achieve the ratification of the document by the national parliament, and then the requirements to the independence, self-reliance, publicity, accountability of the public audit institution will become part of the Russian legislation and will help to adjust the public audit system in Russia in the best way possible in the interests of the society and proper governance.



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19^o Simposio NU/INTOSAI

28 – 30 March 2007, Vienna, Austria / 28 – 30 mars 2007, Vienne, Autriche
28. – 30. März 2007, Wien, Österreich / 28 al 30 de marzo de 2007, Viena, Austria

Topic/Thème/Thema/Tema

- SYMPOSIUM ON VALUE AND BENEFITS OF GOVERNMENT AUDIT
IN A GLOBALISED ENVIRONMENT •
- SYMPOSIUM SUR LA VALEUR ET L'AVANTAGE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS
UN CONTEXTE MONDIALISE •
 - SYMPOSIUM ÜBER DEN WERT UND NUTZEN
DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IN EINEM GLOBALISIERTEN UMFELD •
- SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIZACION PUBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO •

- CONTROLES DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES
DANS UN CONTEXTE MONDIALISE
(CONTROLES MULTILATERAUX, CONTROLES COORDONNES)

BASIC PAPER / RAPPORT DE BASE / GRUNDLAGENPAPIER / PONENCIA BASE

prepared by/préparé par/verfasst von/eleborado por

AUTRICHE

1 Introduction

Dans un contexte de mondialisation et d'harmonisation croissantes ¹, dans lequel la coopération entre les gouvernements est de plus en plus étroite, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) doivent elles aussi renforcer leur coopération- pour autant qu'elles veuillent participer à cette évolution.

C'est pourquoi, conformément à sa devise „l'expérience mutuelle profite à tous“, l'INTOSAI avait choisi comme thème I de son Congrès mondial 2004 à Budapest celui de la coopération des ISC dans le domaine des activités de contrôle. Dans le cadre de l'UE également, un groupe de travail de la Cour des comptes européenne, les ISC des états membres et les ISC des états candidats à l'entrée dans l'UE se sont penchés sur l'élaboration des lignes directrices sur les meilleures pratiques dans ce domaine.

Ceci étant, nous présentons ci-après les expériences de la Cour des comptes d'Autriche en la matière.

2 Catégories et objectifs de la coopération

Il convient de noter les définitions suivantes:

- | | |
|----------------------|--|
| - Consultation | Simple échange d'information |
| - Soutien réciproque | Le résultat du contrôle d'une autre ISC est une base de travail. Il n'y a pas de copiage |
| - Harmonisation | Harmonisation des contrôles, avec les mêmes méthodes et les mêmes moyens |
| - Contrôle commun | L'équipe de contrôle est constituée par des contrôleurs de plusieurs ISC |

Alors que la consultation et le soutien réciproque sont la plupart du temps très informels, les contrôles coordonnés ou parallèles (en harmonisation) nécessitent des études préalables et des entretiens bien préparés.

¹ Cf. Introduction au document de travail du thème I du XVIII INCOSAI „Les possibilités de coopération bilatérale et multilatérale des institutions supérieures de contrôle.“ Ed. National Audit Office.

Dans certains Etats, par exemple l'Autriche, des barrières juridiques empêchent la réalisation de contrôles conjoints, les contrôles hors du territoire national n'étant pas légalement autorisés.

3 Contrôles coordonnés de la Cour des comptes

Les contrôles conjoints de la Cour des comptes sont la plupart du temps des contrôles coordonnés avec certains éléments de consultation et de soutien réciproque.

- au niveau bilatéral:
 - Promotion de projets écologiques à l'étranger; projets hongrois appuyés par l'Autriche, conjointement avec l'ISC de Hongrie
 - Contrôle des projets d'autoroute, conjointement avec l'ISC de Slovénie
 - Protection de la nature dans la région du Neusiedlersee, conjointement avec l'ISC de Hongrie
 - Protection de l'environnement de la rivière frontalière Thaya , conjointement avec l'ISC de Tchéquie
 - Contrôle de la TVA avec l'ISC de Suisse
 - Les contrôles de la Cour des comptes européenne en Autriche sont généralement suivis par nos propres équipes.
- au niveau multilatéral:
 - Qualité de l'eau et la protection de la nature dans la zone des trois frontières, conjointement avec l'ISC de Hongrie et de Slovénie

4 Organisation des contrôles coordonnés

L'organisation des contrôles susmentionnés a été déterminée en fonction de l'objet du contrôle, du savoir-faire existant et de l'organisation propre à chaque ISC participante.

Au cours de la première phase de planification les langues de travail et les réunions de l'équipe de contrôle ont été fixées. Par chance, les principes du contrôle avaient

été préalablement mis au point en commun, et ce pour garantir la meilleure efficacité possible.

En ce qui concerne l'élaboration des calendriers, il a été tenu compte des différentes dispositions juridiques, en particulier des délais légaux de déposition des avis, ainsi que des procédures internes d'autorisation.

Avant de commencer, il a été décidé de la forme sous laquelle les compte-rendus seraient présentés (rapports aux organes représentatifs nationaux, rapport commun en annexe), ainsi que de l'imputation des coûts afférents à l'impression et à la publication.

5 Valeur des contrôles coordonnés

En ce qui concerne les ISC participantes, la valeur du contrôle résulte du partage des connaissances et de la pratique des autres méthodes, ainsi que d'une réflexion sur leurs propres processus de contrôle, en comparaison directe.

Les résultats des contrôles des autres ISC peuvent aussi apporter un complément précieux et un appui qualitatif à l'argumentation.

En ce qui concerne l'organisme contrôlé et les parlements nationaux, l'examen de thèmes qui présentent un intérêt partagé par plusieurs pays apporte une valeur ajoutée particulière. Les contrôleurs de la Cour des comptes de Hongrie ont pu, par exemple, évaluer sur place la valeur et le degré d'efficacité des projets d'audit d'environnement menés en Hongrie avec des fonds publics autrichiens, ce qui est juridiquement interdit aux contrôleurs de la Cour des comptes d'Autriche. L'opportunité des mesures de défense de l'environnement a ainsi été établie face au parlement autrichien, d'une part, tandis que l'impact positif des projets sur les paramètres environnementaux a été démontré face au parlement hongrois, d'autre part.

Les comparaisons avec les systèmes administratifs d'autres Etats permettent également de tirer des conclusions intéressantes sur l'efficacité des procédés administratifs propres. Le contrôle coordonné de la Cour des comptes d'Autriche et de l'Autorité de contrôle fédérale sur la taxe à la valeur ajoutée en Autriche et en Suisse a permis d'élaborer des indicateurs et des indices sur le taux de contrôle, les ressources mises en œuvre et le rendement. Ainsi, en comparant les deux systèmes de contrôle fiscal et de contrôle des finances, des suggestions utiles ont pu être faites aux organes représentatifs des deux Etats concernés.

6 Perspective

La Cour des comptes s'est engagée à renforcer les contrôles coordonnés avec d'autres institutions de contrôle. Compte tenu de l'importance croissante des indicateurs et des indices pour la planification, l'organisation et l'évaluation des activités et prestations publiques, un simple regard sur les autres pays permet aux institutions supérieures de contrôle d'être plus compétentes pour évaluer l'efficacité et l'efficacité de l'administration de leur propre pays en prenant exemple sur les meilleures pratiques et pour faire des recommandations fondées sur des pratiques.

Dans un contexte mondialisé, le développement continu du contrôle des finances publiques est un devoir absolu qu'il ne faut jamais perdre de vue. Ce que les autres nous apprennent a une valeur inestimable – et c'est sous cet angle aussi qu'il convient en définitive de considérer l'évaluation par les pairs („Peer Review“).

COURSE OF DEVELOPMENT OF STATE AUDIT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

After four year lasted war in Bosnia and Herzegovina, at the end of 1995, it has been signed Dayton Peace Agreement which has established Bosnia and Herzegovina as a state with two entities and common institutions as a parts of central state government. The entities, Republic of Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina have the high level of independence as well as its legislative, executive and judicial authorities.

Both, at the state level and Federation of Bosnia and Herzegovina there is the Parliament consisted from House of Peoples and House of Representatives, while in Republic of Srpska exists Assembly of Republic of Srpska. Federation of Bosnia and Herzegovina consists of ten cantons with certain degree of autonomy which are divided to municipalities, while Republic of Srpska is undivided entity of two levels: the entity and municipalities.

The subjects of the state competence are: monetary policy, foreign affairs, including foreign trade and customs policy, international debt, immigration, refugees and asylum policy, as well as the policy related to implementation of anticorruption measures and regulation of transport between entities. The major part of public services is being offered by entities, cantons and municipalities.

During the war, and after war period, all of internal and external controls existed in former state have disappeared or have significantly weakened. Together with them has disappeared the public confidence in state bodies, while fraud and corruption have become on of the significant problems.

Therefore, reestablishment of fiscal disciplines and restitution of confidence in public institutions was the prior task of local politicians and international community after The Peace Agreement has been signed.

One of the crucial instruments in reestablishment of disciplines and local and international public confidence in government institutions was introduction of independent external audit of public sector.

The first step of mentioned process was adoption of Law on Audit, according to which Law, in the beginning of 2000, has been established the Audit Office as the Supreme Audit Institution of Bosnia and Herzegovina.

During several years after that, this step proved to be justified, since - with the assistance of Swedish National Audit Office - Supreme Audit Institutions has started to create first audit reports on operations of public institutions, which are being delivered to the Parliament and are being given to the public insight. This approach has been resulted with very virulent discussions on audit reports, both in the parliament and public, but has also generated many court trials, dismissing of high ranking officials, and has initiated change of existing laws as well as creation of new ones.

In the meantime, it has been evidenced certain weaknesses in functioning of SAIs, and, accordingly, has been made certain corrections of

laws through their harmonization with principles stated in Lima's Declaration, INTOSAI standards, as well as the best European practices.

New legal provisions ensure the highest organizational, functional and financial independence of SAIs, giving the Auditor General the wide range of authorizations in performing of financial audit, efficiency audit and other specific audits. Moreover, the new law prescribes an obligation on publishing of audit reports, makes the institutions obliged to act in accordance with recommendations given by the auditors, foresees sanctions in case of irrational expenditures and give SAIs the opportunity to inform law implementation bodies if there are some cases of infringement of law, fraud or corruption.

In the middle of 2005, SIGMA Agency settled in Paris, has performed peer review of SAIs in Bosnia and Herzegovina. The team engaged in peer review has been constituted from the experts of several European countries skilled in state audit. The main conclusion of mentioned review which has been stated in report was that supreme audit institutions in Bosnia and Herzegovina has achieved significant results in very complex environment with very limited resources, and that establishment and development of public sectors external audit concept, within the political frames in Bosnia and Herzegovina, was great achievement.

On the basis of recommendations stated in report on peer review, as well as our analysis of current situation of SAI, in the beginning of 2007 has been adopted the Strategic Plan on Development of SAIs for the period 2007-2012.

The key subjects identified by the Strategic Plan which development is required comprehend:

1. Institutional strengthening of SAIs of Bosnia and Herzegovina
2. Professional development
3. Development of human resources, and
4. Insurance and strengthening of audit influence

As key appropriation of mentioned plan, it has to be accentuated proactive attitude of SAIs related to the reform of public administration, as well as proactive attitude regarding fraud and corruption.

The government's strategy on reform of public administration in Bosnia and Herzegovina is aimed on improvements of administration in Bosnia and Herzegovina during next ten years. Strategic task is creation of public administration which would be more effective and responsible for its work, administration that would offer better services for less money, that would perform its operations on the basis of transparent and clear procedures, fulfilling at the same time, all conditions required for European integrations, becoming the main factor which would enable continual and sustainable social and economical development.

Very important place within this reform is those of public financials which are in close relation with EU conditions, and which are relevant to the budget, principles, standards and methods of public financial controls. Among all reform tasks related to public administration, stimulation of accounting frames and treasury system of operations, as well as introduction of internal financial controls (PIFC) have very important place.

Proactive approach of SAIs means audit of public administration reform process from its very beginning, through the implementation phase, until evaluation of reform implementation.

Speaking of fraud and corruption, the Strategic plan also foresees proactive attitude within activities aimed on professional strengthening of SAIs.

Related to this, the basic approach starts from the presumption that the role of institutions of public external audit is not to primarily fight against fraud and corruption but to examine whether the systems and procedures of internal control have been established, and do they functioning well, since they should avoid or at least keep down conditions for fraud and corruption. However, this approach does not exclude obligation of external auditors to pay attention on the risks of fraud and corruption appearance, as well as to undertake certain activities especially in the audit planning, but also during its implementation and follow up phases. Finally, INTOSAI standards dictate paying of full attention to the fraud and corruption.

Therefore, the main part of its audit activities the SAI of Bosnia and Herzegovina has aimed on evaluation of risks on fraud and corruption in audit planning phase within institutions of Bosnia and Herzegovina, especially within public procurements. In the future period, it is necessary to initiate modification of audit tools, creation of the criteria for fraud and corruption identification, as well as the criteria which determine the ways of reporting on such cases. It has been foreseen that in a future attention should be paid on the following:

- Creation and adoption of written guidelines and procedures on detection of fraud and corruption and ways of acting in case of identification of such occurrences.
- Active role of SAI on promotion of culture which support honor and responsibility in performing of public functions and use of public funds.
- Transparent and legal functioning of SAI which would ensure public to recognize SAI as a body in which fraud and corruption does not exist.
- Better cooperation with the prosecutor
- Organization of training of auditors
- Finalization of recommendation given to the clients related to strengthening of internal controls and development of efficient procedures on fraud prevention
- Within audit of efficiency, one of such audit to be dedicated to the efficiency and effectiveness of polices and strategies on struggle against corruption, including the efficiency of justice administration.

All this activities has been planned so the SAI's role could be fully acted, and in order to avoid fraud and corruption, as well as to increase awareness of responsible bodies and citizens on danger and weaknesses by which fraud and corruption could be generated.

Not accidentally, the biggest part of SAI's activities has been aimed on public administration reform and struggle against fraud and corruption, since those are key issues from which depends not only progress to Euro-Atlantic integrations, but also creation of the environment that would initiate so wanted investments.

However, this does not mean that SAI has disregarded its main role of 'public money guarder'. On the contrary, it is full oriented on activities that would increase and lastingly reinforce achieved level of its development and prestige.

Without fail, there is a fact that SAI of Bosnia and Herzegovina makes efforts to accommodate its traditional role of supreme audit institution to modern trends which affords new challenges like is 'money laundering' which simply force SAI to more close cooperation, more intensive exchange of practices and knowledge and common acting.

19th UN/INTOSAI event
"Symposium on value and benefits of Government Audit in a Globalised Environment"
Thursday, 29 March 2007

***Performance Measurement and Reporting in
the Office of the Auditor General of Canada***

Introduction

Legislative auditors are well-known for advocating better measurement and reporting of results on the part of the government agencies we audit. But what is the situation for us, the auditors? How are we measuring and managing our results? How are we measuring and reporting our performance?

To set the context, I'll begin by outlining the nature of our work and our objectives at the Office of the Auditor General of Canada. I believe we must be clear about our objectives in order to begin the process of measuring and reporting our results. Then I'll describe what we refer to as our results chain, its logic, and how it helps us to measure for results. And I'll conclude with a thought about qualitative versus quantitative measurement and the reporting of results.

We begin with our objective

Because of the nature of legislative auditing, our work influences change that others are responsible for implementing. Our effectiveness depends on our ability to conduct high-quality audits that address significant topics and contribute to achieving our overall objectives. In my Office, we say that our objective is to "make a difference" for our client — the Parliament of Canada — and for all Canadians.

We define our objective of "making a difference" as promoting accountable government, an ethical and effective public service, and good governance. And because of our unique mandate for the Commissioner of Environment and Sustainable Development, we also promote sustainable development and the protection of Canada's legacy and heritage.

How do we know if we are achieving our objectives? This can become evident in numerous ways. For example, our findings may result in debate about issues that affect the government's accountability. Public servants may implement more effective management practices. Parliament may increase its monitoring activity or seek advice and clarification through the committee process or in debate in the House of Commons. And our government's central management agencies may adopt new policies or change existing ones to improve government-wide effectiveness in such areas as human resource management.

In some audits our findings may confirm that the government's practices are economical, efficient, and that they have good indicators in place to measure effectiveness. In these situations, we can highlight lessons that others can learn from. In some cases, improvements in government operations are immediate; in other cases, corrective actions are carried out over a longer time frame.

In our performance audits, we make recommendations that guide corrective action towards the most serious deficiencies reported. Crucial to the **implementation** of our recommendations is the support of parliamentarians — in particular our Standing Committee on Public Accounts — and departments. To give their support, they must have confidence in the quality of our work.

To capture and report on many of the outcomes of our work, we provide qualitative examples in our annual Performance Report to Parliament.

Quantification and measurement is difficult

The difficulty arises when we attempt to quantify and measure our results. That presents significant challenges. We are able easily to count the number of audits we do and whether we complete them on time and on budget. And we survey our clients and the organizations we audit to obtain their assessment of our impact. But it is another matter to pin down and report on the ultimate impact of our work. Some of our recommended changes can take years to implement.

In addition to providing qualitative examples, some audit offices are trying to estimate the money that government operations may have saved at least in part because of their work and recommendations. For example, following our 1997 audit of fiscal equalization payments, the government amended the equalization formula. This change was expected to reduce federal government transfers by approximately \$350 million annually — money that was then available for other programs.

In Canada, reporting examples such as this is the exception and not the rule. In most instances, we are limited by our ability to accurately measure these results and to attribute them to our audit work. We are also concerned by the unintended consequences of reporting such results on government departments that are already challenged to fulfill their mandates with the resources at their disposal.

Measuring for results

In 2001, my Office published the first version of what we refer to as our results chain. Our results chain describes the outputs that we produce, the immediate and intermediate outcomes we seek, and the end outcomes that

we hope for. This is the framework that we use to measure and report our performance. To develop this results chain, we begin by presenting our mandate and the key results we are trying to achieve.

Then we take our six different products and connect them with the results we seek using our results chain. Our products range from more than 130 annual attest audits of the public accounts of the government of Canada and of various federal government organizations, to approximately 30 performance audits each year, plus special examinations of government corporations, and the monitoring of environment and sustainable development activities of federal government departments.

To better explain how our results chain works, the example of our financial attest audits highlights our approach.

Our attest audit results chain

Identifying our outputs is simple — they are the audit opinions that we render, the testimony that we give at committee hearings, the briefings that we give to ministers and other parliamentarians, and the management letters and meetings with departmental officials. We measure and report a number of statistics related to these outputs.

What are the immediate and intermediate outcomes that we seek?

We want our work to be useful to Parliament. We want our audits to provide Parliamentarians with confidence in the financial information they receive, and in the controls and systems that produce that information. In the medium term, we want parliamentarians to consider issues of accountability and compliance with authorities in their legislative and oversight work.

How do we measure our results in achieving these outcomes?

In order to assess the usefulness of our work to Parliament and to measure the confidence levels of parliamentarians, we survey them on a regular basis and we publish the results. In the most recent survey, seventy-six percent of the members of the Standing Committee on Public Accounts and indicated that they were knowledgeable about the findings and recommendations of my Office. Ninety-four percent of the members of the Standing Committee on Public Accounts and 74 percent of all parliamentarians agreed that the appearance of the Auditor General and our staff at committee meetings is helpful to their work. All of the members of the Standing Committee on Public Accounts indicated that the Office added value to their decisions as Committee members.

We follow a similar logic for our performance audits.

Measuring end outcomes

What about the end outcomes that we seek? As a result of our work, we hope that the public has confidence in government institutions and that government programs are effective and operating efficiently. We hope that the government implements good governance practices and meets high standards of accountability.

These outcomes are certainly very difficult to measure. We continue to seek measures that provide our clients and other interested groups with a fair and objective way to assess our performance and our contribution to these outcomes.

Auditing the Auditor

In recent years, many people in Canada, including our House of Commons' Standing Committee on Public Accounts, have expressed an interest in our processes and the quality of the work we produce. Having an independent assessment of our processes and how well they are working in practice would provide them with an added sense of confidence that they can rely on the reports we produce.

In March 2000 an independent audit firm issued an unqualified opinion on our financial audit practice. The firm determined that we had suitably designed our practice and that we operate it effectively to provide reasonable assurance that our audits comply with legislative requirements, professional standards, and our own policies.

Following this lead, we requested a peer review of our performance audit practice. The international peer review team was led by the National Audit Office of the United Kingdom and included representatives of the national audit offices of Norway, France and the Netherlands. I am pleased to say that the result was again positive. In addition to the positive opinion, the Peer Review report also identified opportunities for improvement. We tabled both the report and our action plan for how we would address the opportunities for improvement with the Standing Committee on Public Accounts and have posted both documents to our Internet site for all Canadians to see.

Conclusion

Articulating what a government program or department, or an office such as the ones we lead and work in, is intended to accomplish is critical to good results management and reporting. While it may often be difficult to measure our performance in ***quantitative*** terms, we can often present our performance in ***qualitative*** terms. In other words, we can tell a good performance story.

One of the things we have learned through our efforts to date is that it is very difficult to measure some of our objectives, particularly some of the end outcomes that we hope to achieve, such as an ethical public service and public confidence in government institutions. We continue to seek ways to improve our measurement and reporting of results. And while we cannot always quantify our results, we can certainly fulfill our responsibility to be accountable public institutions by telling honest and complete performance stories that help our clients and the public understand the nature, impact and importance of our work.



Presentation to the 19th UN / INTOSAI Symposium

Country Report from Kevin Brady, Controller and Auditor-General, New Zealand

WHO AUDITS THE AUDITOR? PERFORMANCE INDICATORS FOR GOVERNMENT AUDIT

It's happened to us all at least once... you're sitting in the back row of a conference, or you're on your toes being examined by a Parliamentary Committee, or you're relaxing reading the Sunday paper ... and there it is - the fulminating chief executive or the incredulous Parliamentary Committee member asking – “who audits the auditor?”

Part of you shrugs indifferently – Auditors-General have auditors and produce annual accounts – so what do they mean? Part of you knows what they mean. Who holds the Auditor-General to account for the judgements and calls that we must make every day that affect the governance, planning, decision-making, management, and reporting of so many public entities?

When that question comes – as it must at some time for every Auditor-General, it's a reminder that independence – so fundamental to the effective performance of an Auditor-General's role – is also a duty.

Independence is expected, indeed given to many of us within our statutory mandate and built into the basis of our relationship with Parliament and public entities. But independence is also a duty that must be demonstrated in the way that Auditors-General conduct themselves – it boils down to doing the job well and practising what we preach.

I've been asked to talk today about performance indicators of government audit from the New Zealand perspective. To do this I want to tell you about how I am held accountable and the performance framework that I use.

Firstly, I'll tell you about the statutory framework that provides for my accountability. We all know that statute is only as good and as real as an entity chooses to make it. So I want to tell you how I try to turn legislation into a mid-range and annual framework for planning and reporting.

BACKGROUND TO PERFORMANCE AND ACCOUNTABILITY FOR NEW ZEALAND PUBLIC ENTITIES

You may know that, during the past 20 years or more, New Zealand has embedded in legislation, and worked to implement in practise, accountability approaches described by academics as new public management. The features of new public management in New Zealand include:

- Use of generally accepted accounting practice by the public sector.
- Accountability of chief executives of government departments to the relevant portfolio Minister.
- Development by government departments, Crown entities, local authorities and their subsidiaries of prospective non-financial performance information (along with financial estimates and budgets). Both financial and performance information are subsequently reported in annual reports.
- As a more recent development, the emergence of legislation requirements to set out long-range outcome information as a means of providing context to the activities and performance expectations of entities.
- Audit of the annual report, including attesting to both the financial and non-financial information by the Auditor-General and, in the local government context, to provide audit assurance on prospective information through audit of 10-year Long-Term Council Community Plans.

I must emphasise that trying to improve accountability and performance information is not easy – indeed, that is the main reason why I wanted to come to this conference. Even though we have had responsibilities to audit performance information for nearly 20 years, I'm not sure that we audit it well, and I'm even less sure that the information currently provided by public entities is useful and meaningful. There are a number of reasons for this, which will not be unfamiliar to you, and that I don't propose to discuss today.

However, in the last few months, we have begun a project to ensure that we fulfil our responsibilities as the auditor and that subsequently we use our audit function to improve the quality of performance information throughout the public sector. This has influenced the performance framework that we use for our own accountability; a framework that I will outline for you.

In telling you about my framework, I confess that I am no believer in a shopping list approach to performance measurement. Differences in our mandates and our environmental contexts should influence the selection of our activities and measures. Therefore, we should not automatically expect that what is relevant to one Auditor-General is relevant for another. Having said that, we do share many commonalities and I'm looking forward to hearing about each of your insights and experiences throughout this conference.

STATUTORY ACCOUNTABILITY REQUIREMENTS FOR THE AUDITOR-GENERAL

The statutory accountability requirements for New Zealand's Auditor-General are set out in Part Six of our Public Audit Act 2001. There are three main provisions:

1. A requirement to prepare an annual plan that describes the Auditor-General's proposed work programme for that year and future operating intentions. The plan is presented by the Speaker of the House to Parliament at the beginning of each financial year. Before the Plan is tabled, the Auditor-General must submit a draft annual plan to the Speaker, for comment by the Speaker and Parliamentary Committees. The Auditor-General has discretion to amend the plan as necessary but must indicate in the plan, the nature of any request by the Speaker or any Committee that was not included.
2. An annual report must be presented to Parliament at the end of each financial year. The report must include an account of the implementation of the annual plan.
3. Parliament appoints an independent auditor to audit the Auditor-General's financial statements, accounts, and other information relating to each year.

OUR OWN PERFORMANCE FRAMEWORK

We wanted to turn these statutory requirements into a framework for the performance of government audit that would demonstrate that we practise what we preach, So, we developed a five-year Strategic Plan that sets out:

- our purpose, vision, and outcomes;
- the core elements of our strategy for delivering on our purpose, vision, and outcomes; and
- our values, stakeholders, and products.

The keys points in relation to our performance indicators for government audit are that our core purpose is to provide independent assurance that public entities are operating and accounting for their performance in accordance with Parliament's intentions.

The ultimate expected result of these outcomes is that there is trust in the effectiveness and efficiency of the public sector. We measure this by referring to New Zealand's ranking on the Transparency International Survey ranking. We obviously hope that our ranking position will be maintained or improve.

My specific statutory mandate helps to create trust in the effectiveness and efficiency of the public sector by providing independent assurance and advice to the public and Parliament that

governance and management arrangements are suitable to address five key areas¹ and, where they are not, that we will say so. These five key areas are that:

- public entities undertake activities in accordance with Parliament's intentions, and in an effective and efficient manner;
- activities, resourcing, and accountability requirements are undertaken within the authority granted by Parliament;
- resources are obtained and applied in an economical manner, that is, taxpayers' dollars are not being wasted;
- public entities meet parliamentary and public expectations of an appropriate standard of behaviour for the public sector; and
- entities give full accurate accounts of their activities, and of their compliance with Parliament's intentions, through the annual reporting cycle.

I contribute to these desired outcomes by performing my functions under the Public Audit Act. For the purpose of today's address, I'll focus on three functions in particular:

- the audit of all public entities (around 4000);
- provision of advice to Parliament and others; and
- undertaking of performance audits.

We seek to confirm that these functions collectively contribute to our outcomes in various ways, including through external peer review. Our next peer review is occurring this year and will hopefully provide assurance that we are meeting good practice relative to our peers internationally.

OUR ANNUAL PLAN

Our annual plan sets out our activities and provides performance measures and targets to assess how well we are contributing to our outcomes and the level of performance achieved.

This annual plan is developed through a process of strategic audit planning that identifies specific performance audits that we propose to undertake, as well as other issues of relevance to the public sector that we consider important to focus effort and attention on.

The logic that we base the annual plan on is that:

- our performance measures and targets help us understand whether we are producing quality outputs within time and resource constraints;

¹ These five key concerns reflect the mandate given to the Auditor-General in the Public Audit Act 2001.

- our strategic audit planning process helps us determine the right work to do at the right time;
- our areas of strategic focus help us ensure that we are effectively deploying the full range of audit interventions to address areas needing development work;
- our outcome indicators for each of our functions help us understand whether these are having the effect we want; and
- evaluation reviews undertaken of our Office as a whole provide assurance that we are meeting good practice relative to our peers internationally; and
- if all of the above function as intended, or achieve the desired result, we will be contributing to an effective and efficient public sector that is trusted within the five areas that form the Auditor General's mandate under the Public Audit Act 2001.

ASSESSING OUR ANNUAL AUDIT PERFORMANCE

Eighty percent of the Auditor-General's expenditure is on conducting annual audits. As I am responsible for auditing all public entities, it is important that I know audits are performed effectively and efficiently in accordance with accounting and auditing standards and with my own auditing standards, and at a fair price. Therefore our performance measurements for annual audit work include:

- completing audit work and ensuring that arrears in the completion of audits are not caused by inaction on our part;
- timely issuing of management reports;
- achieving client satisfaction with audit work, including the relevance of management report findings;
- achieving assurance over the quality of annual audit work conducted; and
- independent confirmation of the probity and objectivity of the methods and systems we use to allocate and tender audits and monitor the reasonableness of audit fees.

Our outcome measures for annual audit work focus on the effect – or effectiveness – of this work by setting out the current year change compared to the preceding two years in numbers of audits completed according to statutory timelines, audit qualifications, and the response of entities to management letter recommendations.

ASSESSING OUR PERFORMANCE AUDIT PERFORMANCE

We complete 19 to 21 reports each year on matters arising from performance audits and special studies, and inquiries. Because these reports assess the undertaking of activities by entities and make recommendations for improvement, it is important that our audits are conducted effectively in accordance with audit methodology, and that our conclusions are relevant and reasonable.

We confirm the relevance and usefulness of our performance audits by undertaking consultation on our draft work programme and by a stakeholder satisfaction survey.

We confirm the effectiveness through:

- Independent review of a sample of performance audits assessing their quality in terms of the presentation of administrative and management context, report structure, presentation, and format (including use of graphics and statistics), the reasonableness of the methodology used, and the resulting conclusions and recommendations.
- Review of our performance audit methodology every second year by the National Audit Office of Australia to ensure that this reflects good practice.
- Internal quality assurance reviews on a sample of performance audits to confirm that reports are prepared in accordance with our methodology.

To assess the effect of our recommendations, our focus is on whether our recommendations are being implemented. We assess this through a sample follow-up of performance audits previously undertaken, and by monitoring implementation of recommendations with the relevant entity on a regular basis after a report is published.

ASSESSING OUR PARLIAMENTARY ADVICE PERFORMANCE

As a result of our annual and performance audit and inquiry work, we are able to provide a broad overview of public entities both individually and across sectors. Our advice and assistance to Parliamentary Committees, Ministers, and individual members of Parliament and other stakeholders assists them in their work to improve the performance and accountability of public entities.

We therefore survey Parliamentary Committees and other stakeholders to confirm the quality, relevance, usefulness, and timeliness of our advice. We also include performance indicators on matters such as timeliness and compliance with our internal quality procedures, including an internal quality assurance review of a sample of reports to confirm that advice is prepared in accordance with the relevant standards and procedures.

To assess the effectiveness of our advice, we survey Parliamentary Committees to confirm that our advice assists them when they are reviewing Estimates of Appropriation and the financial performance of entities.

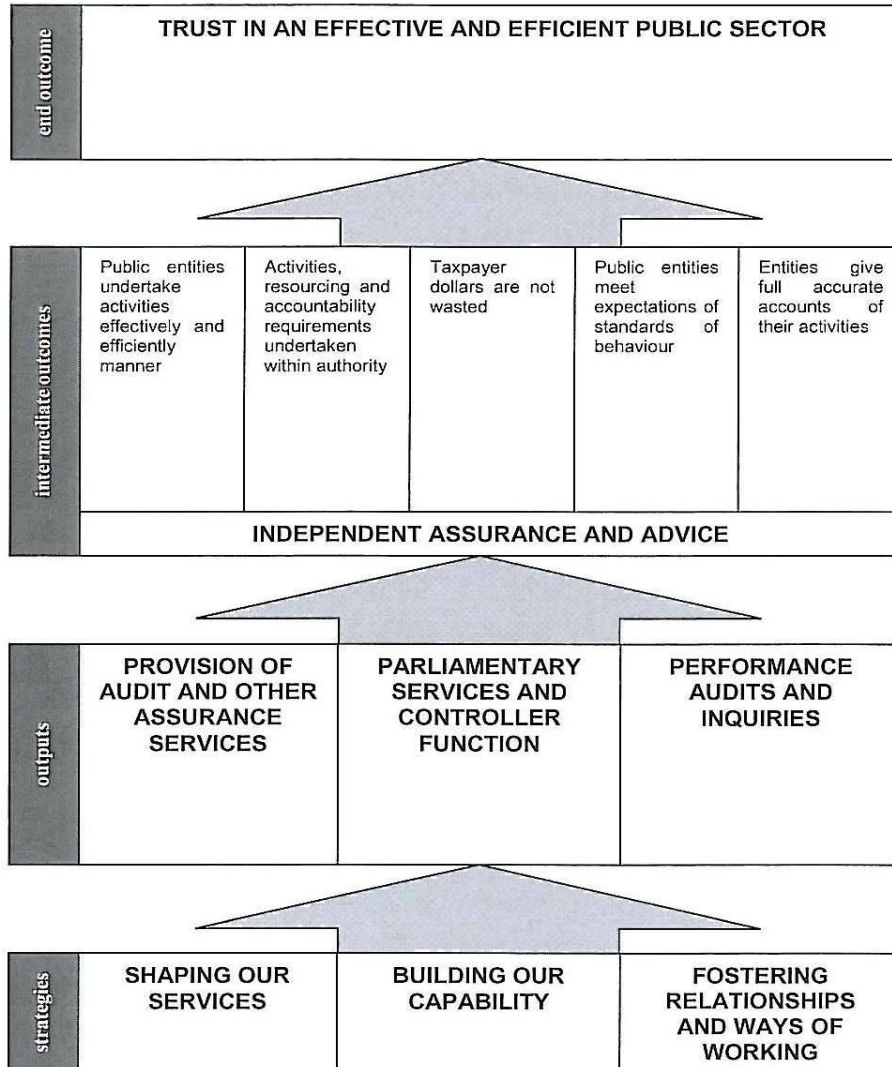
CONCLUSION

We expect to build and improve on our performance framework over time. After all – as we continually advise public entities – good practice is a constantly moving and improving field, so standing still is actually going backwards.

However, I believe that an Auditor-General should always be demonstrating good practise in the core and fundamental areas of assessing and reporting performance effectiveness, which lies at the heart of accountability.

While I don't expect this to satisfy the occasional disgruntled chief executive or point-scoring politician, I can rest easy knowing that we are endeavouring to hold ourselves to account and working to ensure that we understand how we are performing and, more importantly, what we are achieving.

Auditor-General's Outcome framework





VALEUR ET AVANTAGES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE MONDIALISÉ

**Documentaire élaboré par la Cour des Comptes de ROUMANIE
Pour la participation au 19e Symposium ONU/ INTOSAI
Vienne, AUTRICHE (mars 2007)**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. ATTRIBUTIONS ET COMPETENCES	2
2. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LA COUR DES COMPTES DE ROUMANIE CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE/AUDIT PUBLIQUE EXTERNE	6
3. LA STRUCTURE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	8
3.1. Le contrôle financier public interne (le contrôle gouvernemental)	8
3.2. Le contrôle financier externe (le contrôle parlementaire)	8
3.2.1. Les principales taches et priorités de cette institution	8
3.2.2. Tendances et objectifs d'avenir de la Cour des Comptes	10
4. CONCLUSIONS	11

INTRODUCTION

Dans les conditions de l'économie capitaliste (de marché) actuelle, fondée sur la libre initiative et sur la concurrence, la Cour des Comptes de Roumanie, comme organisme de l'administration centrale d'état, contribue par toute son activité au maintien des intérêts nationaux dans l'activité économique, financière et de devises.

Selon l'article 140 de la Constitution de Roumanie, révisée par la Loi 429/2003 et les articles 89 et 90 de la Loi 94/1992, republiée, modifiée et complétée par la Loi 77/2002 et la Loi 200/200, La Cour des Comptes, en qualité d'institution suprême de Contrôle Financier Ultérieur Externe, vérifie la façon de formation, d'administration et d'utilisation des ressources financières de l'état et du secteur public, aussi que la façon de gestion du patrimoine public et privé de l'état et des unités administrative territoriales.

Selon la loi, la Cour des Comptes de Roumanie bénéficie d'indépendance fonctionnelle, organisatrice, opérationnelle et financière et a le droit, selon la Constitution, la Déclaration de Lime sur les lignes directrices de contrôle des finances publiques et son règlement d'organisation et de fonctionnement, de vérifier toutes les autorités publiques ou d'autres organismes qui gèrent détiennent où utilisent des fonds appartenant à l'état ou aux unités administratives territoriales.

La Cour des Comptes est membre de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit „INTOSAI” et dans son activité tient compte des évaluations et les principes de la Déclaration adoptée par cette organisation au Ixième congrès qui a eu lieu à Lime en 1977 – „La Déclaration de Lime”.

Ainsi, dès l'an 2005, a pris naissance l'Autorité d'Audit qui fonctionne à l'intérieur de la Cour des Comptes de Roumanie, ayant comme but l'audit de la manière d'accès et d'utilisation des fonds de l'Union Européenne mises à la disposition de la Roumanie par l'intermède des programmes SAPARD, ISPA et PHARE.

1. ATTRIBUTIONS ET COMPETENCES

Dans l'exercice de sa fonction, la Cour des Comptes vérifie:

- La formation et la gestion des ressources du budget d'état, des budgets des assurances sociales d'état et des budgets des unités administrative territoriales, aussi que le transfert des fonds entre ces budgets;
- La constitution, l'utilisation et la gestion des fonds spéciaux et des fonds de trésor ;
- La formation et la gestion de la dette publique et la situation des garanties gouvernementales pour des crédits internes et externes;
- L'utilisation des allocations budgétaires pour des investissements, des subventions et des autres formes d'aide financière de la part de l'état ou des unités administrative territoriales;
- La constitution, l'administration et l'utilisation des fonds publics par les autorités administratives autonomes, les institutions publiques fondées légalement, aussi que par les organismes autonomes d'assurances sociales de l'état;
- La situation, l'évolution et la manière de gestion du patrimoine public et privé de l'Etat et des unités administrative territoriales par les institutions publiques, les régies autonomes, les compagnies et les sociétés nationales, ainsi que la concession ou la location des biens appartenant à la propriété publique;

- La constitution, l'utilisation et la gestion des ressources financières pour la protection de l'environnement, l'amélioration des conditions de vivre et de travail;
- L'utilisation des fonds mis à la disposition de la Roumanie par l'Union Européenne par les programmes SAPARD, ISPA et PHARE et du co-financement afférent;
- L'utilisation des fonds provenant de l'assistance financière accordée à la Roumanie par l'Union Européenne et par d'autres sources de financement international;
- D'autres domaines où l'on a établi, par la loi, la compétence de la Cour des Comptes.

Les autorités publiques soumises au contrôle de la Cour des Comptes de Roumanie sont:

- L'état et les unités administratives territoriales, en qualité de personnalités juridiques de droit public, avec leurs services et leurs institutions publiques autonomes et non autonomes;
- La Banque Nationale de Roumanie;
- Les régies autonomes;
- Les sociétés commerciales auxquelles l'état, les unités administrative territoriales, les institutions publiques ou les régies autonomes détiennent, seules ou ensemble, l'intégralité ou plus de la moitié du capital social;
- Les organismes autonomes d'assurances sociales ou d'autre nature, qui gèrent des biens, des valeurs ou des fonds, dans un régime légal obligatoire prévu par la loi ou par leurs statuts.

La Cour des Comptes de Roumanie peut aussi décider d'effectuer des contrôles à d'autres personnes juridiques que celles mentionnées ci-dessus, qui:

- Bénéficient de garanties gouvernementales pour des crédits, des subventions ou d'autres formes d'aide financière de la part de l'état, des unités administrative territoriales où des institutions publiques;
- Administrent, selon un contrat de concession ou de location, des biens appartenant au domaine public ou privé de l'état ou des unités administrative territoriales;
- Ne s'acquittent pas de leurs obligations financières envers l'état, les vérifications s'effectuant avec les représentants des institutions compétentes du domaine du contrôle;
- Sont des sociétés d'investissements financiers, des associations et des fondations qui utilisent des fonds publics, les vérifications devant s'effectuer en liaison avec la légalité de l'utilisation de ces fonds.

Le contrôle de l'exécution des budgets de la Chambre des Députés, du Sénat, de l'Administration Présidentielle, du Gouverne, de la Cour Suprême de Justice, de la Cour Constitutionnelle, du Conseil Législatif et de l'Avocat du Peuple est exercé exclusivement par la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes vérifie aussi:

- Le compte général annuel d'exécution du budget des assurances sociales d'Etat;
- Le compte annuel d'exécution des budgets locaux;
- Les comptes annuels d'exécution des budgets des fonds spéciaux;
- Les comptes des fonds de trésor;
- Le compte annuel de la dette publique de l'état et la situation des garanties gouvernementales pour des crédits internes et externes reçus par d'autres personnes morales;
- Le respect, par les autorités qui ont des attributions au domaine de la privatisation, des méthodes et des procédés de privatisation, prévus par la loi, aussi que la manière dont

celles-ci ont assuré le respect des clauses contractuelles établies par les contrats de privatisation;

- L'économicité, l'efficacité et l'efficience des acquisitions publiques.

L'objectif primordial de la Cour des Comptes est celui de fournir au Parlement des rapports indépendants sur la manière de respecter la loi en ce qui concerne les ressources matérielles et d'argent de l'état et si l'argent publique a été reçu, utilisé et dépensé d'une manière économique, efficiente et efficace. Toutes ces informations relatées dans le Rapport Public de la Cour des Comptes constituent le fondement des débats du Parlement pour approuver les lois annuelles d'exécution des budgets publiques. La mission de la Cour des Comptes est d'aider à la promotion de la responsabilité, de la correction et des meilleures pratiques dans les opérations effectuées avec l'argent publique.

La mission, la vision et les valeurs de la Cour des Comptes de Roumanie

LA MISSION

De promouvoir l'excellence professionnelle pour obtenir des informations utiles et de qualité.

LA VISION

On existe pour soutenir le Parlement dans la réalisation de ses attributions constitutionnelles, et pour aider la nation à dépenser l'argent public avec sagesse et légalité.

LES VALEURS

L'indépendance – on se manifeste sans aucun intérêt, sans influences internes ou externes.

La transparence – on communique clairement et de façon ouverte à l'intérieur et à l'extérieur de la Cour, pour une meilleure perception, appréciation et compréhension de notre rôle

Le professionnalisme – on adhère aux plus élevées standards et pratiques professionnelles

L'équidistance politique – on ne fait pas de compromis en ce qui concerne la précision de notre engagement.

La loyauté envers l'institution – on participe en totalité à l'activité de l'institution et on s'assume la responsabilité pour nos actes

L'abnégation – on n'actionne que dans l'intérêt public

L'adaptation – on actionne dans un monde en changement et on est décidés de promouvoir tout ce qui est nouveau et bien.

En ce qui concerne l'organisation de la Cour des Comptes et de son management, il est à préciser que notre institution a une structure interne d'organisation qui soutienne le déroulement de l'activité selon les demandes de la période de pré - adhésion à l'Union Européenne.

Ainsi, les attributions de contrôle et d'audit de la Cour des Comptes s'exercent au niveau central par l'intermédiaire des 7 divisions de spécialité et d'une division de coordination – méthodologie, et au niveau territorial par ses structures, les chambres de comptes départementales et de Bucarest, comme organismes locaux de celle – ci.

Les illégalités identifiées dans l'utilisation et la gestion de l'argent public sont discutées avec des entités vérifiées, en établissant des mesures pour les enlever et pour récupérer les éventuels préjudices créés.

Toute l'activité de contrôle financier et d'audit de la Cour des Comptes se déroule sur des thématiques générales et spécifiques à chaque domaine vérifié, ainsi que selon des manuels, des guides de planification et de réalisation des actions de contrôle et d'audit financier et de la performance, qui comprennent des procédures, des méthodes, des

techniques et des standards de contrôle et d'audit, et des modalités de documentation et de valorisation des résultats de l'audit, ainsi que la méthodologie de la réalisation de l'analyse de la qualité des contrôles et des audits.

Pendant la période 2003-2004, la Cour des Comptes, en bénéficiant de consultance et d'assistance accordée par des spécialistes espagnols et anglais au cadre de certains programmes qui visaient à implémenter des méthodes et des techniques modernes de contrôle/audit, a effectué une série d'audits pilote aux ordonnateurs de crédits et aux unités administrative territoriales.

Les conclusions, les mesures disposées ou les recommandations formulées à la suite des actions de contrôle/audit réalisées par la Cour des Comptes, insérées dans des rapports par domaines, après avoir été discutées et clarifiées avec les entités en cause, ont été transmises au Parlement, au Président, au Gouvernement ou à d'autres autorités centrales ou locales impliquées, selon le cas, aussi qu'au mass média, tout le long de l'année.

Lié aux résultats de l'activité déroulée par la Cour des Comptes de Roumanie, il faut mentionner qu'on a organisé des conférences de presse tout le temps, au centre de notre institution.

La Cour des Comptes participe aussi à certains audits qui se réalisent en commun ou parallèlement avec les Institutions Suprêmes de Contrôle/Audit d'Allemagne, de Suisse, de Danemark, de Grande Bretagne, de Pologne, de Slovaquie, des Pays Bas, de Lituanie, de Bulgarie, de Turquie etc., comme, par exemple: l'Audit des facilités fiscales et l'Audit de l'Utilisation des Fonds de l'Union Européenne.

La Cour des Comptes de Roumanie, étant préoccupée de s'approprier et d'implémenter les plus modernes techniques et méthodes d'audit, conformes aux standards internationaux et aux meilleures pratiques du domaine, a participé de façon active aux activités déroulées dans le cadre de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit (INTOSAI) et de l'Organisation Européenne des Institutions Suprêmes d'Audit (EUROSAI).

Notre institution a participé aussi au VI-ème Congrès EUROSAI, au groupes de travail INTOSAI et EUROSAI, ainsi qu'à d'autres actions et rencontres organisées par la Cour des Comptes Européenne. Toujours sur le plan international, la Cour des Comptes a convenu et signé des accords de coopération bilatérale avec la Croatie, la République Cheque et le Danemark, ayant convenu aussi un Plan d'Action commun avec la Chambre des Comptes de la République de Moldavie, pour la période qui suit. Par exemple, en 2005 à Constanta, on a organisé un séminaire dans le cadre du groupe de travail „manuels d'audit”, en collaboration avec SIGMA et la Cour des Comptes Européenne.

A la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 77/2002 concernant la modification et le complément de la Loi 94/1992 d'organisation et de fonctionnement, la Cour des Comptes a reçu de nouvelles attributions de contrôle et d'audit financier externe et d'audit de la performance. L'extension du mandat de l'institution a mené à la nécessité de l'augmentation du nombre du personnel de spécialité, aussi que l'extension du perfectionnement de la préparation professionnelle de celui-ci pour répondre avec professionnalisme aux nouvelles demandes.

On a fait d'importants changements dans la structure organisationnelle de l'institution, au niveau central et territorial, qui puisse permettre une meilleure adaptation aux nouvelles responsabilités de contrôle/audit et aux demandes aux engagements faits par l'institution pendant les négociations d'adhésion.

Ainsi, on a constitué une division spécialisée pour le contrôle des actions de privatisation, une division concernant l'audit de la performance et une structure pour l'audit des fonds alloués à la Roumanie par U. E. par les programmes de pré - adhésion. On a constitué aussi une direction de méthodologie et d'intégration européenne, ayant comme principales attributions l'alignement des pratiques et des procédures existantes à celles

pratiquées par les institutions similaires des états membres à l'U. E., l'élaboration des manuels et des guides pratiques concernant l'audit financier et celui de la performance, l'élaboration des standards et des normes de contrôle/audit en conformité aux standards internationaux et aux meilleures pratiques dans le domaine.

Sur la ligne de l'intérêt de l'institution pour atteindre l'objectif stratégique énoncé ci-dessus, la Cour des Comptes a déroulé, pendant la période 2003-2005, un projet de jumelage institutionnel avec la Cour des Comptes d'Espagne et la Cour Fédérale des Comptes d'Allemagne, projet financé par l'Union Européenne par le Programme Phare 2002. Le projet a continué le perfectionnement professionnel du personnel de l'institution sur les principaux domaines de son activité, surtout en ce qui concerne le contrôle/l'audit financier sur l'utilisation des fonds de pré - adhésion constitués par l'assistance financière d'U. E., aussi que par d'autres fonds non - remboursables loués à Roumanie par des sources de financement internationale, en bénéficiant ainsi du professionnalisme et de l'expertise des partenaires externes.

2. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE DE LA COUR DES COMPTES DE ROUMANIE CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE/AUDIT PUBLIQUE EXTERNE

- L'actualisation du cadre législatif;
- L'implémentation des méthodologies de contrôles et d'audit, harmonisées aux standards d'audit INTOSAI, aux lignes européennes de mise en pratique des Standards d'audit INTOSAI et aux Standards IFAC, l'identification et l'application de politiques efficaces;
- Des politiques de recrutement, de perfectionnement de la performance professionnelle et de promotion des ressources humaines;
- L'amélioration de la manière d'organisation, de direction et de communication interne;
- L'assurance et le développement de la technologie de l'information (IT)
- L'adoption de politiques efficaces de communication externe.

En accord avec les prévisions légales dans le domaine, le contrôle financier ultérieur externe représente un moyen de prévention des actions illégales, d'identification des déficiences et d'établissement des mesures nécessaires pour entrer en légalité.

Dans ce contexte le contrôle financier ultérieur externe a les fonctions suivantes:

- **La fonction d'évaluation** prévoit des actes et des opérations d'appréciation et d'estimation de la situation existante à un moment donné, des résultats obtenus à la fin d'une période, de la manière de déroulement de l'activité dans des conditions de normalité, de légalité et d'efficience.
- **La fonction préventive** réside dans une série de mesures prises par les organes de contrôle pour prévenir les illégalités, comme ça prévenant la production d'inefficiences ou des préjudices dans l'activité d'une entité économique. L'action de prévention des écarts de la loi est beaucoup plus bénéfique dans le déroulement des activités spécifiques à une entité économique que l'action de corriger, qui s'impose à la suite d'un contrôle ultérieur, car cela implique des coûts plus petits de travail et matériels.

- **La fonction de documentation**, par laquelle on assure la connaissance quantitative et qualitative des problèmes qui font l'objet du développement économique et social. Ainsi, le contrôle participe directement à l'acte de direction, en fournissant des dates et des informations pour le fondement des décisions économique et financières.
- **La fonction récupératrice** représente un composant majeur du contrôle financier, consistant dans l'action de découverte et de récupération du préjudice ainsi que la punition des coupables.

Les mesures de récupération peuvent être prises directement par les organes de contrôle, ou, à la proposition de ceux-ci par l'organe supérieur ou par la justice.

La culpabilité constatée vis-à-vis de l'unité contrôlée ou des personnes physiques doit être encadrée par les organes de contrôle, strictement dans les limites de la législation existante, au moment où les illégalités se sont produites.

- **La fonction pédagogique** a un caractère formatif, de généralisation de l'expérience positive. A l'aide de cette fonction, le contrôle aide à la hausse du niveau de préparation des spécialistes de l'économie, pour résoudre dans les meilleures conditions les tâches qui leur reviennent. Il est nécessaire que l'organe de contrôle ait une préparation professionnelle solide et qu'il se réjouisse de sa crédibilité.

En dehors des fonctions présentées ci-dessus, considérées essentielles, le contrôle a aussi d'autres fonctions spécifiques qui résultent de ses objectifs et de sa nature:

- *La fonction de mesure* à posteriori des écarts (**les abatements planifiés par avance**);
- *La fonction de diagnose* des erreurs financières à base des écarts symptomatiques qui affectent ou menacent l'activité de l'agent économique;
- *La fonction de révision* des objectifs ou des prévisions selon le diagnostic financier constaté;
- *La fonction d'intervenir* au cadre des compétences accordées pour redresser ou solutionner les problèmes de l'entité patrimoniale;
- *La fonction de réglementation de l'activité de l'entité* en assurant la cohérence de l'action de contrôle en rapport de ses objectifs, surtout sur les activités en déroulement;
- *La fonction de préparation de la direction* de l'entité pour prendre des décisions, ayant comme fondement les résultats du contrôle à priori;
- *La fonction d'appréhension et d'auto - appréhension des réalités* que met le contrôle de façon permanente par son action coercitive.

La diversité des unités économiques – sociales et la variété des aspects qui caractérisent leur activité, déterminent l'existence de plusieurs formes de contrôle, exercées par des différentes institutions et organismes de l'état et des entités publiques. Même si toutes ces formes diffèrent entre elles par les objectifs qu'elles se proposent, rôles, fonctions, sphères d'activités etc., toutes ont comme but de déterminer l'état de certains phénomènes, procès ou activités, à un moment donné, vis-à-vis d'un système de critères déterminé.

Dans la littérature de spécialité existe plusieurs points de vue concernant la modalité d'attaque, de clarification et de systématisation des formes de contrôle en général et du contrôle financier en spécial.

3. LA STRUCTURE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Le contrôle financier public de Roumanie se déroule selon la structure suivante:

3.1. Le contrôle financier public interne (le contrôle gouvernemental) qui comprend:

- a. le contrôle interne au niveau des entités publiques
 - Le contrôle managérial opérationnel;
 - Le contrôle financier préventif propre;
 - L'audit interne.
- b. le contrôle financier préventif
- c. l'inspection gouvernementale

3.2. Le contrôle financier externe (le contrôle parlementaire)

Cette forme d'audit/ contrôle financier publique externe est exercée en Roumanie par la Cour des Comptes.

3.2.1. Les principales tâches et priorités de cette institution

- a) L'utilisation des ressources humaines et financières le plus efficace possible, de manière qu'on assure:
 - La réalisation intégrale et en conditions de qualité des programmes annuels de contrôle financier et d'audit.
 - L'établissement de certaines problématiques de contrôle et d'audit qui se sont imposées au niveau macroéconomique, l'extension de l'aire de contrôle/audit dans les domaines respectives, l'utilisation des résultats du contrôle/audit de la Cour des Comptes pour refaire l'intégrité du patrimoine publique et privé de l'état et des unités administrative territoriales et pour améliorer l'activité financière comptable au niveau de chaque entité vérifiée et respectivement de l'économie entière.
 - L'utilisation des standards d'audit élaborés par l'adaptation aux particularités nationales des standards d'audit de l'Organisation Internationale des Institutions Suprêmes d'Audit (INTOSAI), des Lignes Directrices Européennes pour l'implémentation des standards INTOSAI et des n'importe quels standards d'audit relevant pour le secteur publique réalisés par la Fédération Internationale des Comptables (IFAC) et acceptés par l'Union Européenne, aussi que par la consultation des standards d'audit des autres institutions d'audit similaires;
 - La développement de l'audit financier en corrélation avec les chapitres de négociation avec l'Union Européenne, concernant les domaines qui regardent l'activité de la Cour des Comptes (contrôle financier, impôts, dispositions financières et budgétaires etc.), dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne et la nécessité de l'adaptation de l'activité de notre institution aux nouvelles demandes;
 - La croissance de l'apport de la Cour des Comptes au développement des systèmes de contrôle interne des entités vérifiés, d'une haute qualité et efficience, par l'évaluation et le soutien du contrôle managérial (contrôle interne);
 - La préparation et le perfectionnement professionnel du personale de spécialité, qui puisse garantir la réalisation efficace de la fonction de contrôle financier et d'audit de la Cour des comptes, en conformité avec les standards internationaux et aux bonnes pratiques dans le

domaine et la croissance du prestige des contrôleurs financiers de la Cour des Comptes. Dans ce sens, le personnel de spécialité de la Cour des Comptes a participé à des cours d'instruction avec assistance technique de spécialité accordée par des experts étrangers appartenant aux Institutions Suprêmes d'Audit d'Espagne et de l'Allemagne, visant le perfectionnement de l'utilisation des procès de management assistés par la technique de calcul, le développement des techniques d'audit assistées par l'ordinateur, le développement des méthodes et des pratiques pour l'élaboration de la stratégie et du programme de contrôle/audit, l'élaboration des standards d'audit de la Cour et des méthodes d'organisation de la stratégie de préparation professionnelle du personnel de spécialité;

- L'utilisation des opportunités liées de la présence des experts étrangers, en effectuant avec ceux-ci des missions d'audit dans des domaines prioritaires;

- L'amélioration de la communication avec les entités vérifiées, de façon que le contrôle de la Cour soit reconnu comme un appui réel dans l'assurance de la légalité et l'utilisation avec efficacité des fonds publics et pas comme un encombre dans le déroulement de l'activité de celles-ci;

- La croissance de l'impacte du Rapport publique annuel et des autres rapports élaborés par domaines le long de l'année par la Cour des Comptes, sur ceux qui seraient intéressés (utilisateurs, mass media);

b) L'adaptation continue et permanente aux changements du milieu interne et externe, déterminés par l'évolution des circonstances du déroulement de l'activité de la Cour des Comptes, dues principalement à la modification de la Constitution, aux demandes liées au procès d'adhésion de Roumanie à l'Union Européenne, à la modification du système de comptabilité des institutions publiques etc.;

c) Avoir une position prioritaire dans le cadre du système national de contrôle financier, en constituant un exemple dans le domaine, comme institution suprême de contrôle financier ultérieur externe;

d) Fortifier la capacité institutionnelle de la Cour des Comptes, qui permette le développement et l'extension d'une abordage intersectorielle, surtout dans les domaines des systèmes de contrôle financier et audit, pour l'identification des faiblesses au niveau du système dans les procès à un haut potentiel associé de perte ou gaspillage de l'argent publique.

e) L'informatisation de la Cour des Comptes, au cadre de laquelle, par la composante d'investissement du programme PHARE on a réalisé une application informatique, sécurisée sur des niveaux d'accès différent, qui lient au niveau national les chambres de comptes territoriales à une petite base unique de données concernant le programme de contrôle/audit de la Cour des Comptes, la surveillance de celui-ci, ainsi que les résultats obtenus. Aussi, en utilisant le soft d'audit assisté par ordinateur (IDEA), on a pu analyser directement les bases des données des entités vérifiées et par des différents procédés appliqués on a identifié des abats de nature financière -comptable résultats à cause de l'application incorrecte de la législation en vigueur ou à la gestion incorrecte des fonds loqués par les budgets publiques, des fraudes, non concordances entre les dates inscrites dans les applications informatiques et celles des registres comptables, en montant la productivité de l'activité de vérification/audit.

3.2.2. Tendances et objectifs d'avenir de la Cour des Comptes

Principalement, la Cour des Comptes est préoccupée de:

- consolider la capacité institutionnelle de la Cour des Comptes de Roumanie, comme institution indépendante, professionnelle et crédible de contrôle et audit externe des fonds publics et élever le prestige de celle-ci;
- continuer et finaliser le procès d'intégration dans l'Union Européenne de la Cour des Comptes;
- multiplier le nombre des missions d'audit
- la croissance du nombre des missions d'audit du totale des activités déroulées par la Cour, visant ainsi la partie qualitative de l'activité financière au niveau micro et macroéconomique vis-à-vis de la période précédente, qui conduise:
 - au développement d'une gestion financière saine et efficiente de l'exécution des budgets publics;
 - à l'encouragement du développement du contrôle interne (managérial), qui permette l'anticipation et la prévention des erreurs, des omissions, de la fraude et des écarts, dès le début, jusqu'à l'effectuation du contrôle et de l'audit externe par la Cour des Comptes ou d'autres organes de contrôle spécialisés et la croissance de l'efficience de celui-ci, qui conduise à l'économie des ressources de la Cour des Comptes;
 - à l'identification des zones de risque aux ordonnateurs de crédits et à d'autres autorités publiques dans le but de protéger les intérêts nationaux et de l'Union Européenne;
- la continuation de l'implémentation de l'audit de la performance de la privatisation, en conformité aux lignes directrices de bonne pratique élaborées par INTOSAI – le groupe de travail de l'audit de la privatisation, au niveau des autorités publiques impliquées dans la privatisation, autres que l'Autorité pour la Valorisation des Actives de l'Etat;
- l'élaboration de procédures/guides propres d'audit, sur les domaines de la compétence de la Cour des Comptes: industrie, transports, assurances sociales, assurances de santé, activité bancaire, budgets par programmes etc.;
- l'effectuation d'audits qui permettent de trouver des solutions pour la croissance de la capacité managériale et administrative, de la transparence de la modalité d'utilisation des crédits budgétaires, aussi que des fonds communautaires utilisés par les institutions publiques des domaines qui sont dans la compétence de contrôle de la Cour des Comptes;
- l'assurance de l'assistance technique pour l'implémentation des standards d'audit selon les principes internationaux et des normes européennes, de façon que la Cour des Comptes puisse répondre à sa mission, dans sa nouvelle qualité d'auditeur indépendant, aussi pour les fonds provenus de l'assistance financière accordée par l'Union Européenne, que des autres sources nationales/internationales de financement, dont bénéficient les ordonnateurs de crédits;
- l'établissement de politiques sectorielles pour déterminer le rapport optimal entre l'audit de régularité et l'audit de la performance, à la suite de l'évaluation des entités qui doivent être vérifiées.

4. CONCLUSIONS

La Cour des Comptes est préparée à se confronter avec de nouvelles provocations, surtout dans le contexte où, dès 2007, elle est devenue membre de l'Union Européenne, donc doit finaliser sa consolidation institutionnelle et s'aligner aux standards pratiqués par les autres Institutions Suprêmes d'Audit européennes.

Dans ces conditions, la Cour des Comptes, comme les institutions suprêmes similaires et surtout celles de l'Union Européenne, a un rôle primordial dans le processus de réforme et de transition de Roumanie, au sens de la croissance de la responsabilité dans l'emploi et l'administration des fonds publics, y compris des fonds alloués à la Roumanie par l'Union Européenne et par d'autres institutions internationales pour le combat du gaspillage et de la fraude, aussi que pour le respect et l'enlèvement d'une discipline financière en accord avec la législation en vigueur.

Le processus de modernisation de l'activité de la Cour des Comptes va continuer par le perfectionnement continu des méthodes et des techniques de contrôle/ audit et par l'établissement de procédures efficaces et efficaces de réalisation de l'activité, en accord aux demandes des standards internationaux et la bonne pratique dans le domaine.



19th UN/INTOSAI Symposium

الندوة التاسعة عشر بين الأمم المتحدة والانتوساي

Working Group in Arabic

1. Why is it important that SAIs define the value and benefits of Government audit?

It is important because this is the best way to ensure that we have strong constituency within the society. And of course this will result in better appreciation of our work and muster the right support we are seeking.

2. How can we define the value and benefits of audit?

Through different means some of which are tangible and measurable such as financial savings or recovery of certain losses (of public funds) as a result of effective audit. The second point is the degree of acceptance of our recommendations by the auditees. Third, the degree of support of our recommendations by the legislative bodies and fourth the degree of understanding and appreciation by the society in general. This could be measured through media coverage and serious debate.

3. What measures have SAIs identified for assessing the value and benefits of audit?

This could be done through: Active dialogue, guidance and problem-solving. Breaking the psychological barriers with the auditees through the enhancement of: constructive audit, transparency and accountability concepts.

4. What practical issues have SAIs faced?

We realise that we represent and serve a group of developing countries, who are going through a massive developing process and reform. So the strength and effectiveness of our SAIs is the reflection of the degree of development and maturity of our society. Some of our SAIs don't enjoy full independence and therefore their reports don't provide full transparency and consequently don't enjoy full credibility.

Finally, we suffer from acute shortage of qualified auditors.

5. What lessons can be drawn?

We need to do more to enhance the image and credibility of SAIs within our societies in order to gain a better understanding and a greater support of our mission.

6. The way forward: What do these lessons tell us for taking this work forward?

We strongly demand knowledge sharing, experience and expertise with the more advanced SAIs. Comprehensive and continuous training programs to fill part of the gap we face in attracting qualified professionals. Also we look forward to implement the new initiative entitled "Knowledge sharing and effective communication tools" recently adopted by the INTOSAI Governing Board.

Chair:

Saudi Arabia

Dr. Osama Jafar Faquih

Participants:

Kuwait

Libyan Arab Jamahiriya

Qatar

Saudi Arabia

United Arab Emirates

Yemen



19th UN/INTOSAI Symposium
19^e Symposium ONU/INTOSAI
19. VN/INTOSAI Symposium
19° Simposio NU/INTOSAI

Working Group 1 in English

Definition/Proposed SAI value proposition:

The value of SAIs stems directly from their ability to improve transparency and public awareness, enhance performance/results and promote accountability of the government for the benefit of their clients, key stakeholders and the people. The SAIs should also take steps to promote good governance that focuses on both today and tomorrow.

The credibility of SAIs is impacted by their independence, reliability and results (e.g., maximizing value and mitigating risks), including whether they are “leading by example’ in connection with key management issues (e.g., strategic planning, financial management, information technology and people strategies). This also involves maximizing the SAI’s economy, efficiency, effectiveness, ethics and equity.

1. Potential Performance Metric areas/issues for an SAI People/employees feedback
2. client feedback (e.g.. timeliness, value added and consistency with stated policies and values)
3. stakeholders feedback (e.g., audited entities....are we adding value, are we operating consistently with stated values, policies and procedures (including do we give them a reasonable amount of time to comment on our findings?)
4. quality of our work (internal quality review and external peer review as applicable)

5. Progress against stated goals (What do we want to accomplish? How will we accomplish it? What will it cost?)
6. Accountability for how we use our own resources
7. Are SAIs as learning organizations and partnering for progress?
8. Results from our work, e.g., % of recommendations adopted, benefits for the people (financial and non-financial)...based on direct and meaningful impact by the SAI
9. People metrics: Are you hiring the right number of people with the right skills, do you measure their productivity? Are we keeping employees engaged and productive...turnover. Employer of choice? Professional development/continuing education
10. Selected other input and output indicators

Summary of measures

Results e.g., financial and non-financial

Feedback e.g. clients, employees, auditees, and other key stakeholders

People e.g., hiring, utilization, development and retention of staff

Quality e.g., compliance with applicable standards, policies and procedures

Plans and use of resources e.g., accomplishment of stated goals/objectives, and accountability for allocated resources

The Way Forward

1. Publish and disseminate results of 19th UN/INTOSAI seminar
2. Assign responsibility and accountability for this subject to a new or existing body within INTOSAI (Coordinate with key stakeholders internal and external, e.g. UN, World Bank, , IDI, Reg'l Working Groups, others)
3. Gather and share experiences from SAIs about what their practices are (take stock of current practice).
4. Develop a framework to be presented to 2010 INCOSAI in South Africa
5. Promulgate the best practices (including drafts) through IDI, the INTOSAI Journal, and other vehicles
6. Conduct seminars, provide technical assistance etc as appropriate
7. Encourage self-assessment and provide periodic benchmarking statistics to INTOSAI members

Chair:

United States of America David Walker

Participants:

Bahrain

Belize

Bulgaria

Cambodia

Canada

IDI

Malta

Nepal

Netherlands

St. Lucia

United Arab Emirates

World Bank

Yemen

Group Work UN - INTOSAI Symposium, Vienna 28 - 30 March 2007 - The value and benefits of government audit in a globalised environment

Group II consisted of participants from SAs of Albania, Denmark, Estonia, Hungary, Kyrgyzstan, New Zealand, Norway (chair), Sweden (rapporteur), Tanzania, United Arab Emirates and representatives of the European Court of Audit and INTOSAI's Director of strategic planning.

Why is it important that SAs define the value and benefits of Government audit?

The group discussed the value and benefits of government audit in a globalised environment and agreed upon that Public audit is one of the pillars of good governance in the society. There is no doubt that Public audit increases transparency and accountability and help combat fraud and corruption world wide.

Group II discussed several aspects of value added by SAs such as:

- improving public management
- increasing effectiveness in government spending
- building citizens trust in their government

How can we define the value and benefits of audit?

Group II discussed how we can define the value and benefits of Public audit and a possible INTOSAI definition of those, but agreed that INTOSAI should rather develop guidelines than form a definition. It is important that the guidelines are based on a broad enough understanding to cover differences in the INTOSAI community. However, they must be precise enough to provide a useful instrument for the individual SAs in their assessment of the value and benefits of their own audit practices.

The guidelines should help to:

- define and explain (assessing) different benefits of Supreme Audit Institutions that recognizes the impact of SAs independent audit
- identify ways of showing benefits of SAs to the international community
- focus on areas that add most value at national level and assess the impact of the audit

What measures have SAIs identified for assessing the value and benefits of audit?

The Group discussed several measures identified and recommends that the guidelines mentioned above should identify both external and internal measures to assess the value and benefits of SAIs audit deliveries, addressing key aspects and measures. The measures should help to:

- monitor media coverage of SAIs and the impact of press conferences, articles in newspapers, television etc
- obtain and assess feedback on SAIs audit reports
- assess comments from parliament and parliamentary hearings.

To ensure that SAIs products meet key stakeholders expectations, Group II recommends to:

- include satisfaction surveys among stakeholders in assessing the value of public audit
- monitor to what extent recommendations are implemented in later follow up of the audit

The SAIs should organize and manage their organisations in a way which promote:

- economic, efficient and effective working practises
- timely decisions and reports
- effective governance practises and transparency

The SAIs should lead by example.

To help SAIs to lead by example Group II recommends also to measure factors considered important for internal reasons. Staff satisfaction surveys are important in knowledge based entities as SAIs, where knowledge and skills are success factors considered crucial for efficient use of staff competencies. To follow up internal goals, Group II recommends strategic planning and operational plans being measured by reports on delivery of product and implement quality assurance arrangements.

The way forward

On the way forward, the Group recommends as a first step that INTOSAI establishes a Task Force with broadly accepted participants. If there is a need to follow up the Task Force's work INTOSAI should consider establishing a more permanent body. The work should be taken forward in line with the structure of the Strategic Plan of INTOSAI.

Symposium ONU-INTOSAI, Vienne, 2007

Groupe de travail francophone

Compte rendu de la présidence (France)

Le groupe de travail était composé de représentants des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cambodge, France (présidence), Italie, Liban, Maroc, Roumanie, Suisse. Il avait pour particularité, au regard des modèles d'ISC représentés dans INTOSAI, de comporter 7 modèles de Cours des comptes parmi les 9 pays.

Le groupe adhère aux principes et aux finalités identifiés dans le plan de discussion : la transparence, la crédibilité, l'efficacité, justifient que les ISC rendent compte de leurs travaux et s'attachent à leur donner des suites positives. Il relève aussi que les suites à attendre de l'action des ISC ne relèvent pas toutes de leur responsabilité : l'efficacité des contrôles dépend aussi de la capacité des gouvernements, des Parlements, des administrations, à mettre en œuvre les mesures propres à améliorer la performance des gestions publiques (par exemple dans les domaines de la qualité des comptes, de l'efficacité du contrôle interne et du contrôle parlementaire, ou du point de vue de la réactivité des acteurs publics).

Le groupe a choisi d'organiser ses travaux selon les deux axes suivants : l'efficacité des ISC dans le domaine budgétaire et financier d'une part, dans le secteur de l'audit de performance d'autre part.

L'audit financier : on regroupe sous ce titre général d'audit financier toutes les pratiques qui concourent à attester la qualité et la fiabilité des comptes publics, notamment le contrôle de l'exécution du budget et la certification. Cette activité est la première responsabilité des Etats, la base de la démocratie financière : elle recouvre en effet la prérogative parlementaire de décider l'impôt et d'en contrôler l'utilisation.

L'objectif de cette activité, et des contrôles y afférents, est la production, dans les délais, de comptes réguliers, conformes aux normes internationales, présentés, exécutés et contrôlés par les instances parlementaires, gouvernementales et administratives du pays sous des formes et dans des conditions conformes à ces normes internationales.

L'évaluation de la performance dans ce domaine est facilitée par l'existence de normes internationalement reconnues : la conformité à ce référentiel peut donc être facilement mesurée. Le taux d'application des observations formulées par l'ISC contribue à cette approche. La publicité des rapports de l'ISC, qui permettent au Parlement d'exercer son contrôle de l'exécutif, et contribuent à la transparence des comptes publics, doit être recherchée.

Les problèmes rencontrés dans ce domaine par les ISC sont nombreux, mais beaucoup sont indépendants de leur volonté : inertie des gouvernements et des Parlements, retards dans la production des comptes et l'examen des rapports de l'ISC, insuffisance des systèmes d'information et des moyens informatiques, problèmes de langue et de formation. Les relations avec les opérateurs privés, auxquels sont confiées certaines tâches d'audit, doivent être soigneusement encadrées.

Le groupe préconise, notamment, la traduction des normes comptables IPSAS dans la langue des pays utilisateurs, afin de faciliter leur appropriation et leur utilisation par les auditeurs publics.

L'audit de performance

La mesure de l'efficacité dans ce domaine est plus complexe. Elle relève d'approches quantitatives, mais aussi qualitatives.

L'efficacité du contrôle interne peut être appréciée en référence à des normes internationales dont la diffusion et la traduction doivent être facilitées.

Les Cours des comptes disposent dans ce domaine de pouvoirs juridictionnels, permettant de sanctionner l'efficacité des acteurs publics (comptables ou ordonnateurs) ; cette activité se prête à des mesures quantitatives.

La performance publique est plus difficile à apprécier. Les mesures quantitatives, comme le taux de mise en œuvre des observations des ISC, doivent être complétées par des approches qualitatives.

Il sera ainsi utile de rechercher un point de vue extérieur, par exemple du côté du monde académique : sans leur confier nécessairement la revue critique des rapports de l'ISC, l'appréciation des universitaires pourra être utile.

La recherche du point de vue de l'audit soulève en revanche de nombreuses interrogations. Les ISC, notamment les Cours des comptes, appliquent déjà des normes rigoureuses de contradiction ménageant à l'audit de nombreuses opportunités pour faire valoir son point de vue.

Au-delà, tout dispositif devra prendre soin de concilier une bonne compréhension des problématiques de l'organisme ou du secteur contrôlé, d'une part, et l'indépendance de l'ISC, de l'autre. L'équilibre doit être préservé entre deux excès : trop d'intimité, c'est le compromis ; trop de distance, c'est la rupture.

La voie à suivre dans ce domaine, dont l'évaluation n'est pas toujours facile, passe par les dispositifs suivants :

- les rapports publics, vecteur essentiel de la transparence ;
- l'auto-évaluation, et l'évaluation par l'ISC de la mise en œuvre de sa programmation et de ses objectifs propres (réalisation du programme, utilisation des ressources, pertinence des contrôles au regard des masses financières publiques, etc) ;
- le taux d'application des recommandations de l'ISC ;
- la revue par les pairs, qui apparaît comme le meilleur dispositif de contrôle des contrôleurs.

Perspectives

Le groupe préconise que toute recherche dans cette direction prenne en considération les points suivants :

- le respect des particularités des pays, et des ISC : toute formule n'est pas applicable partout de la même façon ;
- le respect de l'indépendance des ISC, qui doit prévaloir sur la recherche de l'efficacité. Il est essentiel notamment qu'INTOSAI favorise la création d'ISC indépendantes ;
- la diffusion des normes comptables, normes de contrôle interne et normes d'audit internationales, et leur traduction dans la langue de tous les pays membres

d'INTOSAI. Accompagnée d'un effort de formation approprié, cette mesure devrait être une priorité d'INTOSAI ;

- le développement et la diffusion des méthodes et des pratiques d'auto-évaluation, de revue par les pairs, et les échanges d'expériences et de pratiques entre ISC.

SIMPOSIO SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN UN ENTORNO GLOBALIZADO

RESUMEN DE ÁREAS PARA SU DISCUSIÓN POR PARTE DE LOS GRUPOS DE TRABAJO: (Grupo Hispanoparlante). Viena, 29 de marzo de 2007.

¿Por qué es importante que las EFS definan el Valor y los Beneficios de la Auditoría Gubernamental?

Los siguientes ejemplos proceden de las ponencias presentadas. Los líderes del Grupo de trabajo pueden ocuparse de abordarlas mediante una discusión o someterlas a la aprobación del grupo.

- Las EFS deben liderar con el ejemplo (transparencia).
- Demostrar el Valor que añaden al promover la Economía, la Eficiencia y la Eficacia.
- Ayuda a las EFS a centrarse en áreas que añaden el máximo valor.
- Ayuda a las EFS a supervisar su rendimiento y a compararlo con el de otros.
- Demostrar que han utilizado sus recursos de forma eficaz.
- Mostrar una continua mejora en la economía, la eficiencia y la eficacia del proceso de auditoría, con el paso del tiempo.
- Ayuda a las EFS a responder a la pregunta frecuentemente formulada: “¿Quién audita al auditor?”

RESPUESTA:

Demostrar a la sociedad la importancia del control en la auditoría con economía, eficiencia y eficacia.

Mostrar objetivamente, cualitativa y cuantitativamente la mejora de la auditoría pública.

Es la forma de conocer objetivamente el grado de cumplimiento del rol misional.

Para mejorar la gestión pública es necesario gerenciar un sistema de indicadores financieros y no financieros (calidad, proceso, beneficio, transparencia, satisfacción y confianza pública). Verificar la mejora de la gestión pública.

Permite precisar la concepción de calidad del compromiso misional sustantivo de la EFS.

Obtener mejor rendimiento social a través de la mejora de la gestión pública.

¿Cómo podemos definir el Valor y los Beneficios de la auditoría?

Los líderes del Grupo de Trabajo pueden ocuparse de liderar la discusión acerca de si debería haber una definición de la INTOSAI, sobre el Valor y los Beneficios de la auditoría:

Una posible definición de partida:

“El valor público de la auditoría pública proviene directamente de sus objetivos para conseguir que los gobiernos rindan cuentas a sus Asambleas Legislativas y

ciudadanos, y para mejorar la administración pública, la gestión del gobierno y el valor obtenido del gasto público”.

RESPUESTA:

El valor público del control gubernamental es generar el ambiente y cultura de control, para que quienes manejan recursos públicos o toman decisiones económicas rindan cuenta, sean transparentes, actúen con licitud, economía y eficiencia, eficacia para garantizar una mejora de la gestión pública.

¿Cuáles son los beneficios del control gubernamental?

Permite hacer útil en la ciudadanía el desempeño y gestión pública, mediante la generación servicios públicos de mayor calidad y oportunidad, con menores costos.

¿Qué medidas han identificado las EFS para evaluar el Valor y los Beneficios de la auditoría?

Los líderes del Grupo de Trabajo pueden ocuparse de discutir cómo miden ellos los siguientes ejemplos de las ponencias, así como añadir otras medidas que empleen:

- Inversión y producción.
- Calidad de su trabajo, para que las Asambleas Legislativas, los gobiernos y los ciudadanos puedan confiar en las conclusiones y recomendaciones de la auditoría (¿El Grupo de Trabajo va a identificar ejemplos?).
- Puntualidad (oportunidad).
- Impactos financieros.
- Otras medidas: (los ejemplos de las ponencias incluyen recomendaciones aceptadas, satisfacción de partes interesadas clave, cobertura de los medios).

RESPUESTA:

Inversión y producción; oportunidad; pertinencia; recomendaciones aceptadas; satisfacción de partes interesadas clave; acceso a la información; cobertura de los medios;

¿Qué cuestiones prácticas han afrontado las EFS?

Los líderes de los Grupos de Trabajo pueden ocuparse de discutir los siguientes ejemplos de las ponencias y añadir cualquier punto adicional que surja.

- No todas las corrientes de trabajo resultan en producción.
- La producción difiere entre las EFS.
- Diferencias en las definiciones de los costes dentro de las EFS y entre las EFS y las entidades de comparación.

- La medición de la calidad tiene una serie de propuestas diferentes y debe diseñarse para lograrlas, a la vez que se tiene en cuenta el coste.
- Existen muchos métodos diferentes para obtener retroalimentación del cliente, con puntos fuertes y puntos débiles.
- La disuasión es ampliamente aceptada como un impacto importante pero es difícil de medir.
- Las medidas deben revisarse periódicamente para mantener su relevancia.

RESPUESTA:

¿Qué lecciones se pueden obtener?

Los líderes de los Grupos de Trabajo pueden ocuparse de discutir los siguientes ejemplos de las ponencias y añadir cualquier punto adicional que surja.

Sobre añadir valor:

- Incluir en los informes de auditoría recomendaciones prácticas, que sean comprensibles y útiles para la entidad auditada, y supervisar las acciones adoptadas en respuesta a las recomendaciones, pueden añadir valor a la auditoría.
- El control debe ser orientador y educativo; aludiendo esfuerzos directos de capacitación de los servidores públicos y orientación ciudadana sobre deberes y derechos.
- Los impactos financieros proceden de todos los tipos de trabajo de auditoría.
- Los informes generales sobre el estado del gobierno del sector público, pueden aportar valor al público.
- Obtener una buena cobertura de los medios de comunicación sobre el trabajo de las EFS no sólo refuerza los hallazgos de la auditoría sino que también muestra si los mensajes se están difundiendo a los ciudadanos.
- Se debe coordinar y promover acciones conjunta con todos actores involucrados en el control gubernamental.

RESPUESTA:

Sobre medidas de ejecución:

- Deben tener un propósito claro y deben establecerlas las EFS para que sean coherentes con su misión y sus metas y objetivos estratégicos.
- Deben ser adecuadas en el contexto en que trabajen las EFS.
- Deben basarse en datos que sean relevantes, oportunos, comunicados dentro de la organización y aceptados por los receptores.
- Deben ser transparentes, verificadas y validadas, y coherentes año tras año, para permitir una comparación con el paso del tiempo.
- Los sistemas de registro de costes y producción se encuentran bajo los sistemas de informes, donde el personal cumplimenta hojas de asistencia y la información de gestión se extrae de esta información detallada.

RESPUESTA:

El camino hacia delante: ¿Qué nos dicen estas lecciones para llevar adelante este trabajo?

Posibles puntos de discusión:

- ¿Relevancia del contexto (nacional, político, estructural, alcance del mandato, etc.) para los objetivos de las EFS y por tanto, su definición del Valor que genera su trabajo?
- ¿Comparabilidad, por tanto, de las medidas empleadas por las EFS?
- ¿Qué papel hay para la INTOSAI con vistas a ayudar a las EFS a llevar adelante su medición del valor que éstas aportan?
 - ¿Reforzar los vínculos con el marco compartido de conocimiento existente?
 - ¿Nuevo Grupo de Trabajo (liderazgo, términos de referencia y afiliación)?
 - ¿Pedir al Secretario General que supervise e informe sobre el progreso (a partir de una encuesta y de un informe actualizado del Simposio)?

OTRAS CONSIDERACIONES:

Debe implementarse una política de Estado que posibilite transparencia en los roles, competencias y responsabilidades de la gestión pública, así permita demandar de modo sistemático la rendición de cuenta en cuanto a cumplimiento de cada órgano público en cuanto a su mandato y competencia delimitada.

Procurar un rendimiento social cuya metodología se homogenice y valide internacionalmente.

Que los procesos de modernización del Estado y los servicios públicos, abarque a las EFS procurando una mejora continua y hasta radical que anticipe y prevenga mecanismos de rendición de cuentas y control efectivo.

Medir el valor, los procesos y resultados de las EFS.

Asimilar nuevos retos y demandas sociales de gestión pública de calidad.
Adoptar modelos y métodos modernos de gestión pública.
Adecuar las metodologías y procedimientos a las realidades intrínsecas de las EFS.

Entender y administrar el significado de los criterios, estándares e indicadores de gestión, rendimiento, resultados, impactos y consecuencias.

Construir un estándar de valoración de los indicadores de corrupción y otros.

Confirmar y valorar la calidad de las políticas y normas públicas.

Procurar la demostración del valor e impacto de los trabajos de control y cumplimiento de las expectativas de control y fiscalización de la gestión pública. (Sin control vs. Con Control).

Ponderar la proporción de los esfuerzos versus los resultados logrados.

La realidad expone mayor cuestionamiento y necesidad de transparencia de la gestión pública; en lo particular el cumplimiento del rol de las EFS en materia de fiscalización.

No se cuestiona los límites del mandato legal sobre las EFS, lo que deriva en falsas expectativas y exageradas exigencias de desempeño más allá de las competencias en las EFS.

Agregar Valor sobre el desempeño de las EFS, mediante el logro de transformación de la gestión pública en cuanto a la Eficacia, Eficiencia, Economía y Calidad del beneficio de la ciudadanía.

El control es una función del ESTADO. El resultado del control debe ser visible a la sociedad y propias entidades públicas.

Procurar la confianza ciudadana cuya percepción asegure un sentimiento de representación ciudadana en la labor de control y fiscalización gubernamental.

Los mecanismos de control efectivo multiplican el beneficio de la ciudadanía.

Necesitamos reinventar el control gubernamental en las EFS.

Necesitamos un concepto voluntariado de Control Social (Contralores Ciudadanos).

ASISTENTES:

Lic. Osvaldo Gutiérrez - Bolivia

Lic. Pablo Herrera - Bolivia

Ministro Walton Alentar Rodríguez - Brasil

Lic. Hernán Llanos - Chile

Lic. Roscío Aguilar Montoya - Costa Rica

Lic. Omar Zooby Maron

Dr. Clodosvando Russian - Venezuela.