

ANNEXES

Exposés et présentations

1. Dr. Josef Moser, Président de la Cour des comptes autrichienne, Secrétaire général de l'INTOSAI, Autriche
2. Wu Hongbo, Secrétaire général adjoint des Nations Unies pour les affaires économiques et sociales (ONU DAES) – *en anglais*
3. Contrôle et conseil dans le cadre de l'audit de performance
 - 3.1 Carlos Alberto Sampaio de Freitas, ISC du Brésil – *en anglais*
 - 3.2 Celestin Mgboa Ankamsene, ISC du Cameroun
4. Bénéfices du contrôle et du conseil du point de vue des organisations donatrices
 - 4.1 Dr. Barbara Dutzler, Agence allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ)
5. Bénéfices du contrôle et du conseil de la perspective des clients de contrôle : pouvoir législatif et entités contrôlées
 - 5.1 A.F. Mahlalela, Président du Southern Africa Development Community Organisation of Public Accounts Committees (SADCOPAC)
6. Défis des ISC en ce qui concerne une communication durable et efficace de leurs conclusions d'audit et d'activités de conseil
 - 6.1 Jacek Jezierski, ISC de Pologne – *en anglais*
 - 6.2 Timothy Bowling, ISC des États - Unis d'Amérique
7. Coopération, communication et mesure de la performance comme fondement de la valeur et des avantages des ISC
 - 7.1 Einar Gørrissen, IDI
 - 7.2 Pamela Monroe Ellis, ISC de la Jamaïque
8. Limites de contrôle et de conseil des ISC et contrôle interne / accompagné
 - 8.1 Dr. Harib Saeed Al Amimi, ISC des Emirats arabes unis
 - 8.2 Byung Chul Kim, ISC de Corée

9. Actualité du contrôle et du conseil comme facteur d'efficacité des ISC
 - 9.1 Fuimaono Camillo Afele, ISC de Samoa / ISC de la Nouvelle-Zélande
 - 9.2 Dr. Sergey V. Stepashin, ISC de la Fédération de Russie
10. Pratiques d'intégration des citoyens à la fonction de contrôle et de conseil des ISC
 - 10.1 Henrik Berg Rasmussen, ISC du Danemark
 - 10.2 Dr. Ramiro Mendoza Zuniga, ISC du Chili
11. Le potentiel de l'intégration des citoyens par les ISC pour une plus grande responsabilité publique dans le développement durable
 - 11.1 Elia Yi Armstrong, Chief of Branch (ONU DAES) – *en anglais*
 - 11.2 Margaret Saner, Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU (CEPA)
12. Clôture
 - 12.1 Elia Yi Armstrong, Chief of Branch (ONU DAES) – *en anglais*



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités
ainsi que possibilités de participation des citoyens

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'INTOSAI

Madame le Président du Conseil national,
Monsieur le Ministre des Affaires étrangères,
Monsieur le Secrétaire général adjoint,
Chers collègues,
Chers participants du 22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI,

Accueil et introduction

Je suis ravi de vous accueillir si nombreux au 22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI. Le grand intérêt que porte la communauté INTOSAI au thème du Symposium « Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités ainsi que possibilités de participation des citoyens » montre que le choix thématique représente parfaitement une tendance du moment.

La forte participation des membres de l'INTOSAI avant le Symposium aux préparatifs liés à la sélection du thème ainsi que l'intérêt général porté au Symposium démontrent que l'INTOSAI a une fois de plus été attentive aux signes du temps. Les ressources publiques diminuent à chaque fois et les citoyennes et citoyens se posent à raison de plus en plus les questions suivantes,

1. comment pouvons-nous rendre la gouvernance publique plus efficace et plus économe, et
2. quelle contribution les ISC peuvent-elles apporter ?

En réponse à ces questions, il est de notre devoir en tant qu'ISC - et ce sur la base de nos activités de contrôle - d'élaborer des propositions et solutions possibles afin de rendre la gouvernance publique plus efficace et plus économe et de les fonder le plus efficacement possible dans les processus de réforme gouvernementale.

Objectif du Symposium

Selon la devise de l'INTOSAI intitulée « *Experientia mutua omnibus prodest* », l'objectif de ce Symposium est le suivant :

- identifier les conditions, moyens et voies par le biais desquels les ISC peuvent contribuer de manière positive à améliorer et renforcer l'efficacité et l'économie de la gouvernance publique,

- rendre visibles les mesures nécessaires pour préserver les opportunités et éviter les risques, et
- montrer des exemples pratiques pouvant servir de modèles de meilleures pratiques.

Les fonctions de contrôle et de conseil comme approche moderne et efficace des ISC

Le titre du Symposium montre que l'approche efficace et moderne des ISC à améliorer la gouvernance publique ne se limite pas essentiellement à la fonction de contrôle. Faire remarquer des erreurs et des abus ne suffit plus pour être perçu comme élément de contrôle efficace.

« Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités ainsi que possibilités de participation des citoyens » soulignent que le potentiel global des ISC à faire valoir la qualité de la gouvernance publique ne peut être exploité que si les ISC élaborent une approche de conseil qui propose des améliorations réalisables pratiques pour la gouvernance tant aux entités contrôlées qu'aux responsables publics en se basant sur les activités de contrôle – et je réitère, essentiellement sur la base de leur fonction de contrôle.

En conséquence, les fonctions de contrôle et de conseil représentent les deux faces d'une médaille :

- Les problèmes et potentiels d'amélioration sont analysés et identifiés dans le cadre du contrôle des ISC qui se réfère au passé et qui est fondé sur des faits, puis
- ils sont complétés par l'approche de conseil – orientée vers l'avenir – avec des recommandations qui visent une amélioration et une augmentation de l'efficacité et de l'économie de la gouvernance publique.

Conditions

Cette manière d'aborder l'approche de contrôle et de conseil exige, toutefois, afin de pouvoir être entièrement efficace dans le sens d'une amélioration de la gouvernance publique, que

1. le choix thématique des questions d'audit soit orienté vers l'avenir,
2. les missions de contrôle ne soient pas incluses dans les actions opérationnelles de l'administration, ce qui veut dire effectuées soit sous forme de contrôles ex ante

ou ex post – c'est-à-dire qui se réfèrent au passé –, mais soient toujours réalisées en se basant essentiellement sur des faits, et que

3. les recommandations avec une valeur ajoutée pratique soient formulées tout en étant orientées vers l'avenir et en proposant des solutions concrètes pour augmenter l'efficacité et l'économie de la gouvernance publique.

1. Choix thématique orienté vers l'avenir

En ce qui concerne le choix thématique qui doit être orienté vers l'avenir, il est nécessaire pour nous, en tant qu'ISC, de concentrer nos activités de contrôle sur des thèmes d'avenir particulièrement cruciaux, surtout à un moment où les ressources sont de moins en moins importantes. Cela signifie que le choix thématique des questions d'audit doit être fait de telle façon que les domaines particulièrement importants pour l'avenir de l'accomplissement des missions publiques soient couverts, comme la durabilité financière des budgets, les systèmes de sécurité sociale comprenant la santé et les retraites ou la durabilité écologique.

Le choix thématique des questions d'audit est d'une importance cruciale pour la gouvernance publique de l'avenir.

2. Contrôle ex ante ou audit ex post

Malgré tous les efforts déployés en ce qui concerne l'efficacité de nos activités de contrôle, il est en même temps tout aussi important que l'indépendance des ISC soit préservée. Nous pouvons la garantir que si le contrôle réalisé par les ISC n'est pas concurrent, en d'autres termes que s'il n'est pas réalisé au sein des actions opérationnelles de l'administration elle-même.

Il est donc crucial que les contrôles se réfèrent aux activités publiques déjà accomplies. C'est la seule façon de désamorcer le fait que la responsabilité de droit public soit diffuse, tel que cité dans la Déclaration de Lima.

En même temps, la proximité chronologique du contrôle avec le processus contrôlé est d'une importance décisive pour pouvoir obtenir des changements positifs concrets.

Il est également indispensable que les ISC formulent leurs opinions d'audit stricto sensu sur la base de leur mandat juridique respectif ainsi que dans le cadre des résultats d'audit établis lors des activités de contrôles. Ce n'est que sur cette base qu'une ISC peut faire référence à son objectivité et son impartialité.

3. Recommandations orientées vers l'avenir

Les résultats d'audit établis dans le cadre des contrôles, les lacunes et les potentiels d'amélioration identifiés jettent les bases de l'étape suivante importante qui vise à augmenter l'efficacité de notre travail en tant qu'ISC : formuler des recommandations pour améliorer la gouvernance publique.

En se basant sur les chiffres, données et faits présentés par les ISC, des recommandations peuvent être conclues qui, d'une part, peuvent proposer des consignes concrètes aux entités contrôlées pour améliorer les situations respectives et, d'autre part, fournir des informations aux responsables politiques pour assumer leur responsabilité politique respective ainsi que servir de levier pour les processus de réforme.

Les entités contrôlées, les parlements et le public sont les destinataires des recommandations formulées sur la base des résultats d'audit réalisés par les ISC.

Avec ces recommandations, nous pouvons jeter les bases des renouvellements et des améliorations pour les ISC, qui servent en fin de compte à la cause publique. Les recommandations formulées et exprimées sans ambiguïté aucune par les ISC sont d'une importance particulière. Car c'est à travers ces recommandations que l'approche de conseil devient visible et efficace dans les activités de contrôle de manière imminente.

Conseil

Le conseil dans le sens des efforts efficaces déployés à mettre en œuvre et faire valoir les recommandations formulées ne s'épuise pas parce que les recommandations ont été formulées une seule fois auprès des entités contrôlées ou parce que le rapport d'audit a été soumis une seule fois aussi à l'organe législatif. L'activité des ISC ne s'achève pas par la présentation des rapports et des recommandations ; en quelque sorte, le travail et les efforts déployés en vue d'une efficacité ne font que commencer.

Le conseil exige un suivi du travail orienté vers un but avec en main les résultats d'audit et les recommandations y afférentes pour être en mesure de déployer toute son efficacité.

Cette approche de conseil concerne donc différentes entités :

- l'entité contrôlée par le biais des résultats d'audit et des recommandations formulées dans le cadre du contrôle à son intention,

- les responsables politiques respectifs, qui exercent le contrôle administratif interne et politique sur l'entité contrôlée dans le cadre de leurs systèmes respectifs, et
- le public, les citoyennes et les citoyens, qui se font une image de la qualité de l'administration et des propositions d'amélioration visant à augmenter l'efficacité et l'économie de la gouvernance publique.

Pour que les résultats d'audit et les recommandations soient d'une grande efficacité parmi ce cercle de destinataires, il est nécessaire que les résultats d'audit et les recommandations

- soient formulés de manière claire, compréhensible et pragmatique,
- soient diffusés auprès de décideurs de premier plan dans le cadre de l'approche de conseil aussi dans des publications thématiques,
- soient représentés activement par les ISC dans le cadre du débat sur la réforme et
- déploient ainsi un effet durable allant au-delà du contrôle individuel.

Dans l'ensemble, ces prestations de conseil apportent une valeur ajoutée en augmentant l'avantage des contrôles de la gestion publique et en renforçant durablement l'effet du contrôle des finances publiques.

Opportunités

Les opportunités offertes aux ISC par la mise en œuvre des recommandations – renforcées par l'approche de conseil – sont évidentes :

- l'augmentation de l'efficacité des ISC
- une utilisation efficace des recettes fiscales
- la croissance de la rentabilité, de l'utilité et de l'économie de la gouvernance publique
- l'amélioration du développement sociétal, économique et social, ainsi que
- une contribution pour la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, et finalement

- une plus grande visibilité de la valeur et des avantages du travail réalisé par les ISC.

Risques

Malgré tous les opportunités et possibilités qui vont de pair avec une augmentation de l'efficacité des ISC, il ne faut pas perdre de vue les risques y afférents et identifier les mesures nécessaires pour éviter ces risques.

Car nous, les ISC, devons agir intelligemment entre les pôles des opportunités et des risques que nous rencontrons en réalisant des contrôles et des prestations de conseil en vue d'augmenter notre efficacité et, en conséquence, accroître l'avantage pour la communauté sans être pour autant vulnérables.

Les points suivants sont d'une importance cruciale :

Pas de participation dans les actions opérationnelles de l'administration

Afin de garantir l'indépendance et la crédibilité, il est d'une importance cruciale que les ISC ne soient pas impliquées avec leurs activités de contrôle dans les actions opérationnelles de l'administration. Une séparation claire et nette des responsabilités entre l'administration et le contrôle est une condition sine qua non pour l'indépendance et la crédibilité.

Critique envers la procédure, mais pas de critique envers les objectifs

Pour ne pas être exposées à des reproches d'ingérence dans la politique, il est nécessaire que les ISC réalisent toujours leurs missions de contrôle sur la base des objectifs formulés dans les organes compétents.

Il est très important que les ISC elles-mêmes n'apportent pas d'objectifs politiques dans la discussion, mais se limitent à évaluer les voies qui mènent à la réalisation des objectifs formulés par la politique en termes de rentabilité, d'utilité, d'économie ainsi que de légalité et de régularité.

Traçabilité des décisions

Des recommandations concrètes portent aussi toujours le risque d'être louées par un groupement politique et critiquées par un autre. Pour ne pas être exposées au reproche de partialité, les ISC doivent toujours faire en sorte que chaque décision, en

commençant par le choix thématique des contrôles jusqu'à la recommandation concrète, soit uniquement fondée sur des faits qui peuvent être vérifiés à chaque étape.

La traçabilité et la légitimité des décisions est la meilleure assurance que l'on puisse avoir pour se protéger contre des reproches de partialité et de comportement arbitraire.

Pour bénéficier des opportunités qui découlent de la fonction de contrôle et de conseil et en même temps éviter les risques, il est nécessaire de préserver l'équilibre des mesures prises dans le cadre de l'approche de conseil, toujours en se basant sur des résultats d'audit orientés vers le passé et axés sur des faits ainsi que sur des recommandations et propositions orientées vers l'avenir.

J'aimerais vous citer un exemple à cet égard venant de la pratique de la cour des comptes autrichienne :

Fonction de conseil de la cour des comptes d'Autriche

La fonction de conseil de la cour des comptes est portée par l'idée de déployer pleinement le potentiel de conseil qui découle des contrôles, de renforcer la valeur et les avantages aussi bien pour l'entité contrôlée que pour les parlements, les citoyennes et citoyens et la cour des comptes elle-même, et en conséquence, la confiance en la cour des comptes.

1. Lors du processus de contrôle, la cour des comptes assume déjà sa fonction de conseil et formule des recommandations en vue d'une amélioration.
2. Les contrôles réalisés et les recommandations y afférentes sont communiqués aux entités contrôlées et au parlement, puis publiés sur le site web de la cour des comptes.
3. Les recommandations contenues dans les rapports d'audit individuels sont examinées pour voir si elles ont des incidences allant au-delà du cas individuel.
4. Dans l'affirmative, elles sont classées selon 25 différents domaines thématiques – allant de l'externalisation et de la lutte contre la corruption et la fraude jusqu'aux mesures publicitaires – et résumées en « principales déclarations » qui sont également publiées sur le site web de la cour des comptes.
5. En partant des rapports d'audit thématiques et des principales déclarations qui proposent une approche pour des réformes structurelles, la cour des comptes élabore des « documents de prise de position » qui – toujours sur la base des

contrôles effectués – contiennent des propositions pour la réforme de l'administration.

6. Ces documents de prise de position sont également publiés par la cour des comptes et communiqués activement aux décideurs ; ils sont aussi mis à disposition du grand public.
7. Ceci est réalisé par le biais de diverses mesures comme des communiqués de presse, des interviews et des conférences ciblées.

Un exemple réussi de cette pratique est le « document de prise de position sur la réforme administrative » – publié pour la première fois en 2007 et dont la troisième édition est désormais disponible –, qui comprend 599 recommandations concrètes pour la réforme de divers domaines de l'administration autrichienne.

Les propositions contenues dans ledit document ont trouvé leur place dans le programme actuel du gouvernement pour la période 2008-2013 du gouvernement fédéral autrichien ; le chef de gouvernement a mis en place un « Groupe de travail pour l'élaboration de mesures de consolidation » sur la base de ces propositions.

De premiers succès concrets découlant de cette approche de conseil dans le domaine de la réforme administrative, en particulier dans le domaine des soins (amincissement des structures) ainsi que dans le secteur des retraites (harmonisation de l'âge d'admission à la retraite au niveau des Länder autrichiens et programme durable) ont pu être enregistrés.

Les décideurs se réfèrent toujours à la fonction de conseil de la cour des comptes lors de la mise en œuvre de réformes et signalent que des réformes sont nécessaires car la cour des comptes les a recommandées.

Ceci montre que les fonctions de conseil et de contrôle représentent les deux faces d'une seule médaille au sens propre du terme :

- D'une part, cette approche rend la valeur et les avantages de missions de contrôle visible et accroît l'efficacité des recommandations, car elles sont à chaque fois davantage mises en œuvre.
- D'autre part, la confiance de la population dans la cour des comptes est renforcée ; ainsi, parmi toutes les instances publiques, la cour des comptes jouit-elle d'une grande confiance de la part de la population et figure au 1er rang de l'indice intitulé « indice de confiance ».

Résumé

Chers collègues,

Les dernières et récentes évolutions montrent que la nécessité d'avoir un contrôle externe des finances publiques fort et efficace est en hausse. Les citoyennes et les citoyens souhaitent à de nombreux égards avoir des organes de contrôle plus forts et plus efficaces afin de reconnaître des évolutions inadéquates et de pouvoir les éviter.

Il ne suffit plus de signaler seulement ultérieurement des erreurs et mauvaises administrations. La question de la valeur ajoutée et de l'efficacité des institutions de contrôle gagne de plus en plus du terrain.

Il est donc nécessaire, outre le contrôle qui se réfère au passé, d'intégrer davantage le conseil orienté vers l'avenir dans le travail des ISC. Il ne faut en aucun cas empiéter sur les principes des Déclarations de Lima et de Mexico. Bien au contraire, ce n'est que sur ces fondements que notre importante préoccupation, à savoir l'utilisation optimale des ressources publiques, peut être réalisée en toute crédibilité et objectivité.

A cet égard, je me réjouis des contributions et discussions intéressantes qui nous attendent et qui pourront participer à l'objectif de ce Symposium, en l'occurrence à l'élaboration de conclusions finales et recommandations sur les points suivants :

- Conditions, moyens et voies pour une contribution au maximum efficace des ISC à améliorer et accroître l'efficacité ainsi que l'économie de la gouvernance publique,
- Mesures à prendre pour préserver les opportunités et éviter les risques pour les ISC, et
- Modèles de meilleures pratiques.

Remerciements

Enfin, permettez-moi de remercier chaleureusement les Nations Unies, à savoir le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, représenté par le Secrétaire général adjoint, Monsieur WU Hongbo, pour l'organisation commune de ce 22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI.

Les Nations Unies et l'INTOSAI sont unies par des objectifs communs. Les ISC dans le monde peuvent apporter leur contribution en vue de mettre en œuvre les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, et nous le ferons davantage à l'avenir aussi bien dans l'intérêt des citoyennes et citoyens de nos pays que dans notre propre intérêt.

Je remercie également chaleureusement toutes celles et tous ceux qui sont venus ici pour participer à notre Symposium. Je suis ravi de pouvoir une nouvelle fois tenir un Symposium ONU/INTOSAI diversifié et multiculturel aussi en 2013, dans les locaux des Nations Unies.

Je remercie les conférenciers qui apportent leur expertise et nous proposent sûrement assez d'éléments de discussion et d'échange. Un grand merci aux présidents thématiques qui nous guideront à travers ces trois prochaines journées de réunions.

Je vous souhaite à vous tous un 22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI productif et plein de succès.

Please check against delivery.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

**MR. WU HONGBO
UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
SECRETARY-GENERAL FOR THE INTERNATIONAL CONFERENCE
ON SMALL ISLAND DEVELOPING STATES**

**22nd UN/INTOSAI Symposium:
Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities
as well as Possibilities for Engaging Citizens**

Vienna, 5-7 March 2013

Secretary-General Josef Moser,
Distinguished Participants,

It is a pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium.

I thank INTOSAI for collaborating with the United Nations.

Indeed, the UN General Assembly noted with appreciation the work of the International Organization of Supreme Audit Institutions in promoting greater accountability, transparency, and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.

In a recent resolution, the General Assembly encouraged Member States and relevant United Nations institutions to intensify their cooperation, including in capacity-building, with the International Organization of Supreme Audit Institutions.

The 22nd UN/INTOSAI Symposium is a timely response to the General Assembly's call. And, it is an occasion for us to better focus on the collaboration of the two institutions.

Today, I wish to share with you some thoughts on citizen engagement for public accountability and on our future cooperation.

I will begin by expanding on three concepts: (i) the post-2015 development agenda, (ii) public accountability, and (iii) citizen engagement in managing development.

You may recall that the Millennium Development Goals range from cutting extreme poverty levels in half, to halting the spread of HIV/AIDS.

With the approaching 2015 deadline, the international community is not only accelerating progress on the MDGs, but also starting to prepare the UN development agenda beyond 2015.

The current discussion on the post-2015 development agenda involves the agreement from Rio + 20 to design a set of Sustainable Development Goals (or SDGs), and on a long-term strategy for financing for sustainable development.

As part of these ongoing discussions, the United Nations Secretary-General's High-Level Panel recently highlighted:

- the need for good governance,
- investment in stable and accountable institutions,
- fighting corruption, and

- ensuring the rule of law.

At the same time, the Rio+20 outcome document, “The Future we Want”, acknowledges the necessity of democracy, good governance and the rule of law at the national and international levels for sustainable development. It also highlights the need for institutions at all levels to be effective, transparent, accountable and democratic.

Achieving the post-2015 development agenda, with sustainable development goals at its core, will therefore require institution building, with broad public involvement.

Indeed, public participation is essential to “public accountability”. It is key to ensuring that public officials and institutions be held accountable to citizens.

As I conveyed to the INTOSAI’s Governing Board in Chengdu last fall, your work gives the public assurance in the management of public accounts, and the overall performance of government operations.

Your institutions promote transparency and accountability, thereby contributing to effective public, and corporate, governance.

Given your expertise, your continued advice on safeguarding scarce public resources for financing competing priorities for sustainable development, is critical.

The World Bank estimates that over a trillion dollars are lost to bribes each year. As the United Nations Secretary-General recently stated, I quote:

“The cost of corruption is measured not just in the billions of dollars of squandered or stolen Government resources, but most poignantly in the absence of the hospitals, schools, clean water, roads and bridges that might have been built with that money and would have certainly changed the fortunes of families and communities.” Unquote.

At the United Nations, Member States have committed to fighting corruption through the United Nations Convention against Corruption, which requires each Member State to have in place a system of accounting and auditing standards and related oversight, as a corruption prevention measure. Such measures increase the credibility of public institutions.

This credibility of public institutions makes a difference – a huge difference – in development.

Whether a country can attract foreign direct investment, facilitate trade and build up human capital – often depends on whether there are strong, efficient, effective and transparent public institutions in place.

A hallmark of good governance is citizen engagement and participation in decision making on development.

Indeed, engagement has an intrinsic value for citizens to exercise their civic rights. It also has an instrumental value for public institutions to better formulate public policies and improve public services, through responding to citizen preferences and addressing citizen needs and concerns.

In today’s interdependent world, governments do not have all the answers. They need to work together with civil society and the private sector in defining the problems, and identifying the solutions.

Distinguished Participants,

The United Nations and the international community recognize that economic growth, social development and environmental protection form the three pillars of sustainable development. Cross-cutting, effective and efficient public administration is also critical in supporting the three pillars.

Some experts suggest that good governance is the fourth pillar of sustainable development. I agree. Good governance strengthens and reinforces the inter-linkages of the social, economic and environmental pillars, and ensures that the future we want is translated into reality.

Supreme audit institutions are an integral part of the fourth pillar.

I invite you to reaffirm your commitment to building stronger foundations for effective governance for the post-2015 development agenda.

And I look forward to hearing your proposals and ideas, including ideas on how to strengthen our future cooperation.

Thank you for your attention.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Contrôle et conseil dans le cadre de l'audit de performance

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

CAMEROUN

22ème Symposium ONU- INTOSAI

« Contrôle et Conseil dans le cadre de l'Audit de Performance »

(Résumé Exécutif)

Les ISC se sont intéressées antérieurement aux années 80 presque exclusivement au contrôle financier et au contrôle de conformité des opérations de dépenses et des recettes aux lois et aux règlements. Les tentatives d'évaluation des performances étaient réduites. Au fil des ans, les ISC ont présenté des rapports qui établissaient si les fonds publics avaient été dépensés comme l'avait prévu le Parlement. Ce fut le cas des premiers Vérificateurs Généraux indépendants du Canada entre 1878 et 1960 qui, avaient signalé des cas de gaspillage et des constatations de mauvaise gestion et d'inefficacité. Ce n'est qu'à partir du début des années 80 que le Bureau du Vérificateur Général du Canada a formellement élargi le champ de ses vérifications à l'audit de performance et que la Fondation Canadienne de Vérification Intégrée a développé une méthodologie spécifique à cet exercice sous la forme d'une vérification intégrée. L'audit de performance a été par la suite diffusé au niveau international par l'INTOSAI à travers l'IDI et officialisé dans le mandat de la plupart des ISC des pays développés au terme des années 80. En Afrique, les premiers audits de performance ont été pratiqués au début des années 90 par les ISC de l'Afrique Australe notamment le Vérificateur Général du Botswana.

De nos jours, la pratique de l'audit de performance est formellement inscrite dans le mandat de la quasi totalité des ISC qui ont vues leurs responsabilités et missions d'élargir. En effet, Elles ne se contentent plus d'auditer les états financiers produits par les Gouvernements et leurs démembrés. Désormais leur mandat à l'égard de l'audit de performance leur permet d'examiner la façon dont le Gouvernement gère ses affaires et d'attirer l'attention sur tout élément qu'il considère important et de nature à remettre en cause la performance de l'Administration et des programmes publics. Dans son acception moderne et actuelle, l'audit de performance (anciennement connu sous le nom de vérification d'optimisation des ressources) permet d'examiner les pratiques de gestion, les contrôles et les systèmes de communication de l'information de l'Administration publique. Il vise à déterminer si les programmes publics sont gérés de manière à accorder toute l'importance voulue au souci d'économie, à l'efficacité et aux effets sur l'environnement, et si des mesures sont en place pour déterminer leur efficacité. Les « clients » des audits de performance sont le Parlement, le Gouvernement et les Citoyens au sens large.

Pour ce 22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI, l'examen du sous- thème « Contrôle et Conseil dans le cadre de l'Audit de Performance » est pertinent et exceptionnel à plusieurs égards. De prime abord, cet examen nous permettra de partager sur les spécificités de l'audit de performance par rapport aux autres types d'audit. Ensuite, l'occasion est offerte d'échanger sur la manière dont les ISC, pour assurer leurs engagements statutaires dans le cadre des audits de performance, arrivent à la fois à innover dans l'exécution des contrôles et à faire œuvre utile. Enfin, cela permettra de présenter les opportunités et les risques liées ces deux fonctions de l'audit de performance.

I La fonction de contrôle liée à l'audit de performance

Les ISC sont instituées dans nos démocraties modernes pour faire la promotion d'un gouvernement responsable, d'une fonction publique intègre et efficace, d'une bonne gouvernance et d'un développement durable. Les ISC y parviennent en s'appuyant sur leurs valeurs, leurs ressources et en effectuant divers types de contrôle parmi lesquels les audits de performance. La fonction contrôle liée à l'audit de performance présente des spécificités et des limites nécessaires qu'il convient d'aborder.

A Spécificités de la fonction contrôle dans le cadre de l'Audit de performance:

1. une forme de contrôle centrée sur les questions d'importance et la valeur ajoutée :

Dans un système de reddition des comptes et de gouvernance optimal, le Parlement légifère et alloue des fonds au Gouvernement qui est tenu de rendre des comptes sur la gestion desdits fonds aux Citoyens. Le citoyen s'attend donc à ce que le Gouvernement utilise l'argent à bon escient, en se souciant de l'optimisation des ressources, et qu'il mesure l'efficacité des programmes et présente des rapports à cet égard. Dans un tel système, l'importance des audits de performance se mesurent à ses spécificités.

Premièrement, à la différence des autres types d'audit, les audits de performance indépendants, objectifs et impartiaux permettent d'obtenir une assurance et, de recommander des améliorations afin d'aider le Parlement et le Gouvernement à examiner soigneusement la gestion des ressources et des programmes publics. Ils contribuent au maintien d'institutions publiques saines et d'un Gouvernement bien géré et responsable.

Deuxièmement, les audits de performance pratiqués par les ISC visent à promouvoir une bonne gestion des activités gouvernementales et la reddition de comptes. En effet, lorsqu'ils sont réussis, non seulement ils donnent des informations utiles aux

destinataires des rapports de l'ISC qui les aideront à s'acquitter de ses responsabilités de surveillance, mais ils incitent également le Gouvernement à apporter des changements dans les secteurs qui, selon les constatations de l'ISC, doivent être améliorés. En outre, pour être réussi, un audit de performance doit satisfaire aux exigences suivantes:

- il doit porter sur une ou plusieurs questions d'importance. Dans cet esprit, le processus de planification stratégique d'un audit de performance doit être rigoureux. Ce processus doit être suivi, à toutes les étapes de l'audit, d'un processus décisionnel visant à axer les travaux sur les questions ou des secteurs jugés importants pour la vie des citoyens, qui présentent des risques inhérents et qui, par leur nature, intéressent les destinataires des rapports. En conséquence de cela, les rapports d'audit de performance ont ceci de particulier qu'ils doivent convaincre le Gouvernement et se traduire par des changements dans les secteurs où des améliorations sont constatées nécessaires.
- l'audit doit être planifié, exécuté et faire l'objet d'un rapport conformément aux politiques de l'ISC. De plus, l'audit doit être effectué à un coût raisonnable et être achevé dans les meilleurs délais;
- les résultats obtenus doivent être communiqués avec clarté, conformément aux normes professionnelles en matière de rapports. Les meilleurs travaux d'audit du monde sont inutiles si leurs résultats ne sont pas communiqués avec clarté et exactitude aux utilisateurs prévus des informations. De même, les informations communiquées doivent être complètes, c'est à dire qu'en audit de performance, toutes les constatations significatives doivent être présentées et pas uniquement les constatations négatives.

2. une forme de contrôle axée sur l'innovation et la flexibilité

À la différence des autres types d'audit, le processus de contrôle en audit de performance à ceci de spécifique qu'il confère aux ISC et à leurs équipes de la flexibilité et une certaine capacité à faire preuve d'innovation. Cela est particulièrement visible en ce qui concerne la définition des sujets possibles, des objectifs et de l'étendue d'un audit de performance. En audit de performance, le mandat des ISC aujourd'hui leur confère une liberté considérable pour ce qui de déterminer les secteurs du gouvernement qui seront examinés lors d'un audit. Un audit de performance peut porter sur un seul programme ou une seule activité du gouvernement, un secteur de responsabilité qui implique plusieurs ministères ou organismes, ou une question qui touche de nombreux ministères. En déterminant ce qui doit être audité, l'ISC se concentre sur les secteurs qui présentent le plus de risques pour l'Administration publique. Les secteurs qui coûtent chers aux contribuables ou qui menaceraient la santé

ou la sécurité des Citoyens en cas de problème peuvent être cités en exemple de secteurs à haut risque.

De plus, contrairement aux audits financiers réalisés par les ISC, les audits de performance ne fournissent aucune assurance à l'égard d'une déclaration écrite fournie par une entité (comme un état financier). L'ISC fournit plutôt une assurance sur les conclusions qu'il a pu tirer au cours de l'audit, en se basant sur une évaluation effectuée en fonction de critères d'audit pertinents. Les audits de performance diffèrent également des audits d'états financiers dans le sens où les sujets considérés changent d'une année à l'autre en fonction des risques encourus par les entités gouvernementales et les secteurs qui sont importants pour le Parlement, le Gouvernement et les Citoyens.

Le processus de Planification des audits de performance futurs d'une ISC qui permet de sélectionner les sujets de vérification possible est également un exercice qui confère à l'ISC de la flexibilité et la possibilité d'innover. Un audit de performance peut effectivement porter sur une entité ou une activité gouvernementale, une activité sectorielle ou un secteur fonctionnel de l'ensemble de l'Administration publique ou d'un Organisme public. Les sujets d'audit de performance peuvent également être sélectionnés en réponse à une demande du Gouvernement, du Parlement ou encore découler de l'analyse d'informations véhiculées par les médias. Tout cela signifie qu'un audit de performance peut porter sur des sujets aussi variés que:

- l'économie ou l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique;
- le degré de conformité d'un programme à une politique publique;
- la pertinence de l'analyse appuyant une politique ou un programme;
- la tenue des comptes ou des registres;
- l'affectation d'une somme à des fins précises, son emploi à cette fin et à bon escient;
- l'efficacité ou l'efficacité des procédures mises en place dans le cadre d'un programme;
- la prise en considération des effets, sur l'environnement, des dépenses dans le contexte du développement durable etc....

Aujourd'hui enfin, les ISC effectuent les audits de performance en suivant un processus en trois étapes (planification- examen- rapport) qui est encadré par des normes et des

méthodes professionnelles et qui dure généralement entre 08 et 18 mois. À chaque étape, généralement, l'équipe d'audit collabore étroitement avec un comité consultatif formé d'experts qui la conseille et examine les plans de l'audit et les résultats obtenus.

B Les défis à relever et les limites nécessaires à la fonction contrôle en audit de performance:

1. Les défis à relever pour maintenir l'efficacité de la fonction contrôle dans le cadre de l'audit de performance:

Etant donné qu'une ISC a pour mission de fournir de l'information et une assurance fiables et indépendantes aux destinataires de ses rapports, la qualité de ses travaux est primordiale et l'est encore plus en audit de performance. Pour que les ISC s'assurent de la qualité de leurs travaux d'audit de performance, elles doivent principalement respecter les ISSAI ou les normes d'audit nationales définies par la profession. En audit de performance, elles doivent également appliquer des normes et des pratiques en vigueur dans d'autres domaines comme la statistique, l'ingénierie, l'économie et les sciences sociales. Mais en sus de ces exigences principales, elles doivent aussi relever plusieurs défis notamment :

- *s'assurer que les équipes d'audit de performance de l'ISC sont formées de professionnels hautement qualifiés et pluridisciplinaires.* Cela contribue à la crédibilité de l'ISC et de ses travaux en audit de performance;
- *veiller à ce que les professionnels en audit de performance respectent un rigoureux code de valeurs, d'éthique et de conduite professionnelle* qui établit clairement leurs responsabilités à l'égard des entités auditées, des parties prenantes externes et de l'ISC elle-même ;
- *tenir compte des conseils et des directives donnés par les experts.* De tels conseils et directives améliorent nécessairement les audits de performance car ce sont souvent des projets complexes qui nécessitent diverses qualifications, compétences techniques et expériences ;
- *mettre en place un processus permanent pour obtenir une assurance indépendante que les travaux d'audit de performance sont de qualité supérieure.* Ce processus peut se faire par des Examineurs de la qualité, par des revues des pratiques d'audit de performance ou encore par une évaluation des travaux d'audit de performance par des auditeurs externes indépendants ;

- *contribuer et se tenir au courant de toutes les innovations dans le domaine de l'audit de performance à l'échelle nationale et sur la scène internationale, en collaborant davantage avec l'INTOSAI, ses Sous- Groupes régionaux, et les ISC paires.*

2. *Les limites nécessaires à la fonction contrôle en audit de performance:*

Bien que l'audit de performance soit une forme de contrôle flexible et axée sur l'innovation, dans l'exécution de cette forme de contrôle, des limites nécessaires doivent être maintenues afin que les audits de performance puissent toujours répondre à leurs objectifs et que les rapports qui en découlent restent pertinents et crédibles. En effet, il est important de faire remarquer qu'un audit de performance peut examiner:

- si l'efficacité ou l'efficience d'une entité publique est en place;
- si une entité publique s'est conformée à ses obligations statutaires;
- s'il existe des activités ou des omissions qui pourraient entraîner un gaspillage des ressources publiques;
- si un programme ou une entité publique dans sa gestion, montre (ou semble montrer) un manque de probité et de prudence financière.

En audit de performance, la mission de l'ISC est de fournir au Parlement, au Gouvernement et au Public l'assurance que les entités publiques produisent les résultats escomptés et sont gérés légalement et honnêtement. Cependant et partant de ces préalables, en exécutant un audit de performance, l'ISC n'a pas mandat à commenter les politiques publiques. En d'autres termes, l'ISC n'a pas autorité pour interroger les politiques publiques choisies par l'autorité gouvernementale ou locale car la prise de décision politique est de la responsabilité du Gouvernement. Cela signifie par exemple que, lors d'un audit de performance, l'ISC n'est pas en mesure de commenter ou remettre en cause l'orientation politique prise par le gouvernement ou une autorité locale, mais elle peut examiner si une politique publique a été mise en œuvre de manière appropriée.

Dans le cadre des audits de performance en effet, une ISC procède à l'examen de la mise en œuvre des politiques publiques tout en évitant de faire des commentaires sur les mérites des politiques publiques elles-mêmes. Les audits de performance se concentrent sur l'examen des pratiques de gestion, des politiques administratives publiques en vigueur et des pratiques exemplaires. L'application de ce principe en audit de

performance exige donc que les professionnels fassent preuve de beaucoup de jugement professionnel.

Au final, ces limites nécessaires présentent un avantage en ceci qu'elles permettent aux ISC de fournir aux entités auditées, dans le cadre des audits de performance et de manière efficace, une assurance indépendante de leurs opérations, ainsi que des recommandations et des conseils pour améliorer leur rendement.

II La fonction conseil liée à l'audit de performance:

La grande majorité des administrations publiques, de nos jours, ont adopté la notion de résultats mis en place le mode de fonctionnement dit « administration axée sur les résultats ». Dans le secteur public, on entend de plus en plus parler de résultats et d'objectifs visionnaires comme: une économie forte, un environnement sain, des collectivités sécuritaires, une infrastructure fiable, des soins de santé accessible à tous et une éducation de classe internationale. Les résultats sont importants, mais il est tout aussi important de savoir comment obtenir ces résultats et quel en est le coût. Justement, la pratique de l'audit de performance grâce essentiellement à ses recommandations, assure une fonction conseil qui contribue à améliorer l'atteinte des résultats et de la performance dans l'Administration publique. Toutefois pour se faire, plusieurs défis sont à relever dans les ISC. De même, des limites sont nécessaires à cette fonction conseil afin que les ISC dans la pratique de l'audit de performance puissent exercer leur mandat en toute indépendance et en l'absence de conflits d'intérêts.

A Manifestations de la fonction conseil dans le cadre de l'Audit de performance:

1. la pratique de l'Audit de performance: un outil de changement pour mieux gérer

De nos jours, grâce à la pratique de l'audit de performance, la vérification est de plus en plus reconnue par les Gouvernements et par les entités vérifiées pour ce qu'elle peut représenter: un important outil pour mieux gérer.

Cela est notamment visible à travers le contenu et l'utilité des rapports d'audit de performance produits par les ISC à la différence des rapports d'audit financier. En effet, après un audit de performance réussi, le rapport d'audit produit:

- permet de convaincre le Gouvernement. Ce qui se reflète généralement dans son acceptation des constatations et des recommandations de l'audit et dans ses réponses aux sondages menés après l'audit;

- est utile pour la Direction. Ce qui se traduit par la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d’audit de performance;
- est utile aux parlementaires, ce qui se traduit par les résultats suivants: le recours aux recommandations dans le cadre d’audiences des Commissions parlementaires, l’appui donné aux recommandations, explicite ou implicite, par les Commissions parlementaires et l’utilisation du résultat des travaux d’audit de performance par les parlementaires dans le cadre de leurs activités courantes, comme au cours des audiences ayant trait aux rapports sur les plans et les priorités et les rapports des administrations publiques sur le rendement.

En sus de cela, dans plusieurs pays, à la suite du dépôt des rapports sur les audits de performance, des directives et des guides pour limiter les mauvaises pratiques et des rapports de suivi qui font état des progrès réalisés par le Gouvernement en vue de donner suite aux recommandations formulées lors des précédents audits de performance sont produits. Dans la même lignée, le contenu des rapports d’audit de performance produits par les ISC sont de plus en plus utilisés par les Organisations professionnelles, des Universités et même des Organismes de référence internationale comme le FMI, l’OCDE et la Banque Mondiale. Aujourd’hui, même dans les pays où la pratique de l’audit de performance est récente, les gestionnaires comprennent de plus en plus qu’ils gagnent à utiliser les données et les résultats des audits de performance pour améliorer le rendement de leurs programmes. Ils voient désormais dans la fonction de contrôle liée à l’audit de performance, une ressource essentielle qui les aidera à déployer des efforts pour améliorer leur productivité ainsi que leurs pratiques de gestion. En d’autres termes, l’audit de performance permet d’établir un pont entre le contrôle et la gestion car ses résultats offrent une orientation pratique aux gestionnaires et aux praticiens.

2. L’audit de performance: un outil permettant d’encourager une reddition des comptes efficace

Une reddition de comptes efficace ne consiste pas seulement à communiquer des résultats, elle suppose aussi que l’on apprenne de ses expériences et que l’on adopte les mesures correctives appropriées, au besoin. L’ISC joue un rôle important en encourageant la reddition de comptes et en confirmant la crédibilité des documents de reddition de comptes du Gouvernement. Pour se faire, l’ISC par les audits de performance entre autres, applique des procédures de vérification spécifiques aux informations sur la performance publiées dans les rapports annuels du Gouvernement et des Ministères. Cela permet de garantir au grand public que ces documents sont factuels et fiables et qu’ils reflètent honnêtement les résultats de performance.

Dans ses rapports d'audit de performance, l'ISC présente en outre des recommandations pour améliorer cette reddition de comptes. En la matière, les recommandations des ISC se présentent sous forme de conseils sur les objectifs et les modalités d'application des principes propres à une reddition de comptes efficace, lesquels sont étroitement liés au cadre de gestion axée sur les résultats. Ces principes ont généralement trait dans une entité sujette à un audit de performance sur la clarté des rôles et des responsabilités, la clarté des attentes en matière de rendement, l'équilibre entre les attentes et les capacités en matière de rendement, la crédibilité de l'information communiqué et la nécessité d'effectuer un examen raisonnable et apporter les ajustements nécessaires. Dans les suites données aux rapports d'audit de performance produits par les ISC, les entités gouvernementales trouvent donc des conseils pour appliquer ces principes avec rigueur de manière à instaurer en leur sein une reddition de comptes efficace.

3. L'audit de performance: une pratique de modernisation des fonctions de contrôleur

L'audit de performance, pratiqué en grande partie par les Auditeurs externes des ISC, et de plus en plus par les Auditeurs internes, a résolument transformé la fonction de Contrôleur qui, sont désormais au cœur des responsabilités de direction et de gestion. Grâce à la pratique de l'audit de performance, la fonction de Contrôleur n'est plus vue comme une fonction à déléguer en grande partie aux «spécialistes financiers». Les résultats des audits de performance proposent l'application de nouveaux modèles, d'alternatives et de conseils en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie dans la gestion publique. Cela est possible car, en audit de performance, d'un Contrôleur-inspecteur, on a migré peu à peu vers un Contrôleur-partenaire, facilitateur et conseiller en gestion des programmes publics. En effet, l'audit de performance amène le Contrôleur à mettre l'accent sur la communication de recommandations et de conseils sur l'amélioration des résultats financiers et non financiers intégraux, sur la gestion du risque, le contrôle interne, les valeurs et l'éthique. Cela a permis de faire du Contrôleur un allié en matière de rendement.

B Les défis à relever et les limites nécessaires à la fonction conseil en audit de performance:

1. Les principaux défis à relever par les ISC:

- *assurer une diffusion efficace, large et appropriée des rapports d'audit de performance:* le principal moyen utilisé par les ISC pour la diffusion des résultats de leurs audits de performance est la publication des rapports y relatifs. Le caractère public des rapports d'audit de performance d'une ISC a toute son importance. En effet, tout aussi problématique qu'elle soit, une situation de mal-

administration ou de mauvaise gestion est souvent le résultat de forces contraires qui ont trouvées un certain équilibre. Si le rapport d'audit de performance n'est pas public, il sera facilement enterré; c'est souvent la solution la moins dommageable pour les entités vérifiées. Ne dit-on pas que les Organisations ne changent vraiment que lors de crises? Le rapport public d'une ISC, en alertant l'opinion aux lacunes découvertes et solutions requises, favorise le changement des rapports de force et sera utilisé par ceux qui sont d'accord avec l'ISC pour faire bouger ceux qui résistent au changement. Aussi, afin que les résultats des audits de performance puissent avoir l'impact souhaité en terme de conseil et être utile à la prise de décision, l'ISC doit s'assurer que, les rapports d'audit de performance soient diffusés d'une manière efficace, large et appropriée auprès de ses principales parties prenantes externes notamment, les entités gouvernementales, le Parlement et ses Commissions, les médias, les Organisations de la société civile et au public, ceci, à toutes les étapes du processus de publication.

- *rester proactives en matière de conseil en développant davantage ses relations avec les Parlements et le Public en général:* dans l'exécution des audits de performance, il existe des domaines où l'ISC doit être proactive en matière conseil. Tout d'abord, l'ISC doit développer ses relations avec les institutions parlementaires qui assurent le contrôle parlementaire des finances publiques. Partout où l'ISC s'est employée à développer ce rôle conseil avant et après les audits de performance, le Parlement a mieux joué son rôle en ce domaine, pour le plus grand bien de la démocratie. Si l'ISC n'a pas ce mandat, elle doit le revendiquer et en faire la promotion auprès des parlementaires.

Ensuite, la participation des citoyens aux fonctions contrôle et conseil est aussi indispensable à la pérennité et à la crédibilité des ISC compte tenu du risque permanent de vouloir réduire le rôle de l'ISC. Cette participation découle d'une relation que l'ISC doit développer avec le public en publiant des rapports publics accessibles, dont le contenu est médiatisé et qui porte sur des questions ayant un impact sur la vie des citoyens. À la suite des audits de performance, l'ISC doit s'imposer auprès de l'opinion publique et inspirer du respect par sa rigueur, son indépendance, son professionnalisme et sa capacité à faire la différence pour les populations. Au final, cette relation suscitera l'intérêt des médias et des leaders d'opinion. Elle facilitera le recours à des experts de divers domaines qui seront honorés de participer à des Comités consultatifs de l'ISC afin de guider cette dernière dans les audits réalisés dans leur domaine de compétence. Le caractère régulier de la présentation publique des rapports d'audit de performance donnera à l'ISC une nouvelle dimension et aidera à ce que ces rapports prennent de l'importance aux yeux du Gouvernement. Tout cela afin que la mission de l'ISC soit

pleinement accomplie et qu'elle favorise l'amélioration des services publics et en soutienne le contrôle démocratique.

2. Les limites nécessaires à la fonction conseil dans le cadre de l'audit de performance:

Les documents fondateurs de l'INTOSAI insistent sur la nécessité de toujours préserver l'indépendance de l'ISC. Cet impératif impose donc des limites au rôle conseil des ISC, y compris dans le cadre des audits de performance. Il est en effet impératif que la dimension conseil du rôle de l'ISC dans ce cadre découle du travail de contrôle ou de vérification. De nombreuses Organisations peuvent dispenser des conseils relativement à la gestion publique mais rares sont celles qui peuvent en faire une critique indépendante. Il faut donc protéger cette dernière faculté propre aux ISC et souvent décliner les demandes de conseils sur des matières qui n'ont pas encore fait l'objet d'un audit de performance notamment. Si une ISC s'implique dans le conseil pur, c'est-à-dire dans les modalités à mettre en place pour organiser un service public, elle court un risque élevé de n'être plus crédible pour auditer ce service. Dans ce cas en effet, il y aurait une trop forte présomption lors d'une vérification subséquente, qu'elle n'est plus indépendante, qu'elle ne pourra pas conclure qu'elle s'est trompé lorsqu'elle a prodigué ses conseils.

Il importe aussi de souligner que même lorsqu'un audit de performance a été réalisé sur un sujet, le rôle de l'ISC n'est pas de suggérer ou d'approuver les modalités détaillées qui permettent d'appliquer les saines pratiques de gestion mais plutôt de rappeler les principes, les objectifs et les bonnes pratiques constatées. Les recommandations en audit de performance constituent une forme de conseil puisqu'elles suggèrent les priorités et les objectifs de ce qu'il faut faire pour améliorer un service public qui a fait l'objet d'un audit de performance. Ces recommandations doivent cependant découler de constats fondés sur des critères d'évaluation le plus largement reconnus et elles doivent inviter les responsables du Programme ou de l'entité publique visé à corriger le problème mis en lumière. On dit souvent que bien poser un problème est la première étape de sa solution. C'est ce que doit faire l'ISC dans le cadre des audits de performance: discerner les questions importantes et à haut risque dans la prestation des services publics qui présentent des difficultés de fonctionnement, puis bien poser le problème grâce à un examen systématique afin que les solutions apparaissent plus clairement et soient formulées dans les recommandations. Dans ce contexte, la fonction conseil de l'ISC dans le cadre de l'audit de performance auprès des entités assujetties à sa compétence consiste à faire connaître les critères de vérification (de bonne gestion), ainsi que les raisons de leur valeur, puis à indiquer les lacunes qui doivent être prioritairement corrigées. La fonction conseil ne doit donc pas se développer de manière indépendante dans l'ISC, ce doit toujours être un sous-produit de la fonction de contrôle et elle doit

viser la dissémination des principes de saine gestion retenus à titre de critères d'évaluation, la diffusion des constats des lacunes afin qu'elles puissent être prévenues dans les Organisations qui encourent les mêmes risques, la mise en valeur des meilleures pratiques observées afin de démontrer le réalisme des bonnes pratiques promues par l'ISC et l'encouragement des entités vérifiées afin qu'elles mettent en œuvre des mesures efficaces pour appliquer les recommandations.

Au final, tous ces éléments doivent être vus dans un même ensemble et dans un même mouvement. En audit de performance, la fonction conseil qui découle de la fonction de contrôle devrait permettre de renforcer les effets recherchés de cette dernière auprès des entités vérifiées et de tout le secteur public, tout en évitant d'y perdre l'indépendance de l'ISC. Cette fonction conseil comporte une dimension pédagogique qui devrait amener les parlementaires, les gouvernants et le public en général à s'intéresser aux constats et recommandations de l'ISC. Graduellement, les attentes publiques en matière de qualité de service et d'éthique seront haussées ce qui influencera positivement la culture de l'Administration publique.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Audit and counselling in the context of performance audit

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

BRAZIL

ISSAI 3100 defines performance auditing as an independent and objective examination of government undertakings, systems, programs or organizations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness, aiming to lead to improvements. This definition expresses the two main objectives in PA audits: (a) to promote public administration accountability and (b) to promote government results improvements. The later one can be interpreted as a counseling activity done by SAIs and is the subject of this presentation.

The concept of counseling in SAI performance audits will be delimited in a sense of how it works. The risks and problems of using the counseling approach in performance audit will be mentioned together with ways of mitigating these risks. Some possibilities of engaging citizens in the PA counseling approach will be explored.

In many countries, one common objective of performance auditing is to assess and improve the functioning of government providing recommendations, as a legal advisor of public interest. When analyzing the differences between compliance and performance audit, Pollitt (1999) identified the role of the management consultant as one of the four possible roles for performance auditors. This role can be associated to the counseling activity.

Freitas (2005) associates this behavior with SAIs as an organizational strategy grounded especially in obtaining improvements in the procedures and processes of government agencies, projects and programs, as well as a partnership between auditor/auditee. The latter is considered a key element in order for recommendations resulting from the work to be implemented.

Under this model of performance, the SAI, in partnership with the agencies of the Executive branch – which then become the main “client” – attempts to define potential areas in which to identify measures that may increase the efficiency and effectiveness of their performance. In this context, the methodological design of government performance audit has three perspectives:

- detect and correct tasks that need to be redone, processes that do not add value, optimize and rationalize work processes;
- promote development of performance indicators;
- disseminate best practices in government by means of *benchmarking*.

Once the work is concluded, the corresponding report is discussed with the auditee. The auditee should accept the audit findings and, based on a process of persuasion, adopt the measures suggested by the auditors in order to obtain the desired results (SHAND & ANAND, 1996).

Acceptance by the auditee of the audit conclusions resulting from the performance audit depends on the methodological consistency of the work. These requirements are essential in order for the auditors to acquire legitimacy and be able to overcome not only the natural psychological resistance of being audited, but also the resistance of closed technical communities which have a tendency to view any outside analysis with skepticism (for example, a performance audit carried out in the health sector by professionals who are not from the same sector).

In this strategy there is prevalent use of persuasion mechanisms and managerial follow-up in order to generate results through the implementation of the recommendations resulting from the audits, (Shand & Anand, 1996). One notes a certain similarity with the principles of total quality or with the theory of organizational learning (LEEUEW, 1996).

Thus, it is natural that all methodologies used, in their majority, come from or are appropriated from the area of administration and evaluate predominantly the dimensions of efficiency and public management. Another implication of this close relationship with the administration is that the good management or *best practices* are analyzed from the perspective of predominant conventional theory (Shand & Anand, 1996).

A very interesting possibility for counseling in performance audit is to use citizen participation, which can take on several forms. The most immediate one is conducting an opinion poll regarding the quality of the public services delivered. In some cases, the manager did not carry out a user survey or did not have the means to do so. Focal groups can also be used in specific communities regarding implementation of social programs. In these cases the manager does not know the reality and the inputs are important in order to come up with suggestions for improvement.

The most evident difficulty regarding this strategy is that it is based on a relationship of trust between auditor and auditee, which is hard to gain, especially if the SAI also develops audit activities that sometimes result in investigation of those same managers with whom partnership is desired. The creation of a technical unit with the SAI dedicated to performance audit may minimize this kind of resistance due to the perspective of a new product, offered with the objective of improving public management.

It should also be noted that in a usual counseling process the “client” usually requests the service, whereas in SAI audits the auditees are chosen, in most cases, without wanting to be chosen. This renders the process even more difficult for the auditor.

Another question regarding this strategy refers to the possible loss of SAI independence, since the reports go through a process of negotiation and the findings have to be accepted by the auditee if they are to adopt the measures suggested.

A counter-argument for this issue is the fact that the greater the technical respectability and the image of the SAI vis a vis the public managers, the greater their perception regarding the benefit to be obtained from adopting the measures suggested as a result of the audit carried out, and the smaller the need to negotiate. This would be the intrinsic nature of the process of legitimation of this approach.

Furthermore, the greater the specialization of the auditors and the methodological rigor, the smaller the threat to its independence since the risk of “capture” of its opinion due to the expertise of the auditors in more complex topics will also be smaller.

Finally, suggesting improvements to be implemented does not necessarily mean that the SAI is a co-manager. The role of the SAIs consists only of guidance and follow-up to ensure that measures be taken to improve management, aiming at increasing efficiency, efficacy and effectiveness in the promotion of common good and to comply with the collective choices.

Thus, counseling is an important approach in performance audit and should be dimensioned according to the strategy of the SAI, taking into account the political and administrative reality of the country. Knowing their limits and possibilities enriches the scope of strategic options of SAIs.

BIBLIOGRAPHY

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; GUIMARÃES, Tomas de Aquino . Estratégias de Auditoria de Desempenho governamental: proposta de um modelo analítico. In: I Encontro de Estudos em Estratégia, 2003, Curitiba, 2003

LEEuw, Frans. Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: questions and challenges. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.

POLLITT, Christopher, et.al. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. London: Oxford University Press, 1999.

SHAND, David; ANAND, Paul. Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Bénéfices du contrôle et du conseil
du point de vue des organisations donatrices

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

AGENCE ALLEMANDE DE COOPERATION INTERNATIONALE (GIZ)

Bénéfices du contrôle et du conseil du point de vue des organisations donatrices

Monsieur Dr. Moser, Président de l'INTOSAI,

Mesdames et Messieurs les Présidentes et Présidents des Institutions supérieures de contrôle des pays membres de l'INTOSAI,

Mesdames, Messieurs,

Je suis très honorée de l'opportunité qui m'est donnée aujourd'hui, à l'occasion de ce 22^e Symposium ONU/INTOSAI, de partager avec vous quelques idées sur la thématique des « bénéfices du contrôle et du conseil du point de vue des organisations donatrices ».

Au cours des 20 dernières années, les institutions qui œuvrent à l'aide au développement ont appris à apprécier l'importance du contrôle des finances publiques. Néanmoins, avec le développement d'un contrôle financier externe sont également apparus des défis spécifiques, tant des risques que des opportunités.

A vrai dire, je ne peux aujourd'hui aucunement contribuer au symposium du point de vue des organisations donatrices au sens strict du terme, car la GIZ, l'agence allemande de coopération internationale, est une organisation purement exécutive. C'est le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (le BMZ), et non la GIZ, qui décide SI un soutien doit être apporté, PAR QUEL MOYEN (coopération technique ou financière) et A QUELLE HAUTEUR. La GIZ est ensuite chargée par le BMZ de définir le CONTENU et la FORME, à savoir elle se charge de la conception et de la mise en œuvre de la coopération technique.

Cette stricte séparation des rôles me permet aujourd'hui de ne pas me concentrer uniquement sur le développement des ISC dans les pays en développement et les pays émergents, mais aussi de commencer en rendant hommage à l'importance des ISC dans la détermination du travail réalisé par des organisations comme la GIZ. Car l'aide au développement elle-même est aussi et surtout l'un des champs d'action dans lesquels les ISC interviennent avec une fonction de contrôle et de conseil. A cet égard, permettez-moi de citer, à titre d'exemple,

- l'évaluation de l'externalisation de l'ADA, l'Austrian Development Agency par la Cour des comptes autrichienne,

- l'analyse par la Cour des comptes fédérale allemande des risques de l'aide budgétaire, qui a résulté, en Allemagne, sur un recours relativement modéré à cet instrument dans un environnement international,
- la critique de la Cour des comptes européenne relative aux préparatifs de la Commission européenne pour les pays candidats à l'adhésion, qui a débouché sur l'introduction de l'instrument d'aide de préadhésion (IPA), à savoir un fonds structurel pour les pays candidats.

Il existe un nombre croissant de rapports d'audits qui se penchent sur le système de l'aide au développement, et qui influent sur l'aménagement du champ politique tout comme sur la programmation et la mise en œuvre des fonds alloués à l'aide au développement. Comme dans tous les autres domaines audités par les ISC, c'est à l'administration et au législateur qu'il incombe de trouver des réponses aux critiques exprimées, et, pour les entités contrôlées, de remplir de manière pertinente, économique et correcte le cadre des missions qui leur sont confiées au sein du système étatique. Les cours des comptes sont aussi des acteurs majeurs de l'aide au développement par leurs fonctions de contrôle et de conseil.

La mission de la coopération technique, telle qu'elle se perçoit dans sa collaboration avec les ISC dans les pays en développement et les pays seuils, consiste à amener les ISC dans les pays partenaires de l'aide au développement à assumer justement ces missions essentielles de contrôle et de conseil, sans restriction et dans tous les domaines politiques. Pourquoi la GIZ soutient-elle les ISC, comment la GIZ procède-t-elle et quels sont les enseignements que nous en avons tirés, tels sont les points que j'aimerais développer brièvement en trois thèses, avant de les aborder plus en détail ensuite.

Trois thèses :

- 1. Pourquoi un soutien des ISC par la coopération technique : les ISC peuvent changer la vie des citoyens**, c'est ainsi que l'a formulé le Groupe de travail de l'INTOSAI sur la « valeur et les avantages des ISC ». Cette exigence qui résulte des missions confiées aux ISC, qui est donc au cœur du mandat de contrôle et de conseil des ISC, stimule dans le même temps le soutien apporté aux ISC par la coopération technique dans les pays en développement et les pays en transition.
- 2. Comment est organisé le soutien apporté par la coopération technique** : la fonction de conseil à long terme sur le terrain est un élément central du développement des capacités tel que l'entend la GIZ. On ne saurait donner des conseils valables sans connaissances approfondies du contexte, des opportunités, des limitations, des acteurs, de leurs préférences et de leurs programmes

respectifs. La transmission d'un savoir-faire technique n'est qu'un aspect parmi tant d'autres dans cette compréhension de la fonction de conseil.

- 3. Les enseignements tirés** : dans de nombreux pays en développement, la question de la répartition des rôles entre les différents pouvoirs, et par là-même la compréhension des **différences entre la fonction de contrôle au sens de surveillance, la fonction de contrôle au sens d'audit et la fonction de conseil**, ne sont pas très claires. Pour la coopération technique, le défi est de contribuer à l'émergence d'une compréhension fondamentale de l'interaction entre les différents pouvoirs.

Sur la première thèse : Les ISC comme catalyseurs du changement

Comment les cours des comptes peuvent-elles changer la vie des citoyens ? Quel est l'impact de la fonction de contrôle, celui de la fonction de conseil, comment l'opinion publique et les autres institutions également accueillent-elles le travail des ISC ?

Il est difficile de décrire le système de ces interactions, car nous ne savons que trop peu quels sont les impacts possibles du contrôle externe des finances sur la formation de l'Etat et sur la formation de la société – et ceux auxquels il ne faut pas s'attendre. On ne peut espérer obtenir une réponse universelle à cette question ; nous évoluons dans un contexte dynamique, multidimensionnel et guère mesurable, avec une multitude de corrélations et d'interactions.

Voilà pourquoi on peut, en alternative, esquisser les impacts prévisibles des fonctions exercées par les ISC, et s'interroger sur les risques et les opportunités qui les accompagnent.

De par leur fonction de contrôle et de conseil, les cours des comptes peuvent être des « **catalyseurs du changement**. » Leur contribution au changement de (sous-systèmes de) systèmes étatiques est un aspect essentiel dans le contexte de régimes étatiques jeunes, fragiles ou en mutation.

Le **contrôle indépendant des finances publiques**, que l'on retrouve à la base du concept de **bonne gouvernance financière**, est un **élément-clé** dans la compréhension holistique et systémique d'un système étatique. En exerçant leur activité de contrôle et de conseil, les cours des comptes font plus, au niveau de l'administration, que simplement vérifier et, le cas échéant, corriger des processus administratifs inadéquats. Les cours des comptes contrôlent et conseillent généralement l'ensemble de l'administration publique. C'est ainsi qu'elles peuvent, parmi les différentes institutions, jouer un rôle central dans l'impulsion à donner aux processus de changement dans

l'administration publique et leur accompagnement dans la durée. En d'autres termes, les ISC peuvent servir **de multiplicateurs** auprès de l'administration, et, au final, améliorer la vie des citoyens.

On peut ainsi renforcer, via les cours des comptes dans les pays partenaires, la capacité à continuer à œuvrer à l'amélioration de la gouvernance – et à travailler notamment sur les aspects de la légitimité, la transparence, la légalité, les résultats performants et l'obligation de rendre compte.

Par contre, si les ISC sont limitées dans leurs fonctions, précisément dans un contexte de développement et de transition, on peut typiquement s'attendre également à des limitations dans d'autres domaines essentiels du système étatique. Ce qui nous amène aux risques.

D'un côté, le contrôle externe des finances a un impact indirect ; en règle générale, ce contrôle ne peut garantir qu'indirectement l'utilisation de ses propres résultats. Si l'administration est fortement limitée dans sa capacité fonctionnelle, si le parlement ne constitue pas de réel contrepoids face au gouvernement, s'il n'y a pas de débat parlementaire sur les résultats de l'audit réalisé par l'ISC, si les lois ne sont pas mises en œuvre mais bafouées – alors l'impact de l'activité de contrôle et de conseil de la cour des comptes peut éventuellement revenir à prêcher dans le désert.

D'un autre côté, les ISC font partie intégrante du système de gouvernance, et, en tant que telle, elles sont également concernées par la capacité générale à obtenir des résultats performants. Ainsi, dans le contexte propre à de nombreux pays en développement, les ressources (organisationnelles, financières, humaines) disponibles pour l'ISC sont souvent limitées. Il est donc fortement improbable que l'ISC puisse assurer ses fonctions essentielles.

Les constats observés dans la pratique le confirment : le besoin de changement des conditions cadres et les possibilités de réalisation sont souvent inversement proportionnels. En règle générale, c'est dans l'environnement politique, social (historique, économique etc.) le plus difficile que l'on observe le plus fort besoin de changement. Pour user d'une autre métaphore : si la chaîne de la légitimation qui, dans une démocratie représentative, fait le lien entre le citoyen et l'administration chargée de la mise en œuvre via les maillons de la législation, si cette chaîne est cassée, l'ISC ne peut la réparer.

Malgré tout, il existe une approche, un constat juste et important que le Groupe de travail sur la valeur et les avantages des ISC a formulé de manière fort pertinente : **les ISC changent la vie des citoyens**. C'est précisément cette exigence qui motive le

soutien apporté aux ISC par les organisations donatrices. Cette promesse de changement est une opportunité, peut-être même **l'opportunité essentielle**, car même si cela ne peut être démontré de manière systématique, une institution forte peut avoir caractère d'exemple, et inciter les autres institutions à transformer l'ensemble du système en un système meilleur. Du fait de leur position particulière au sein de l'appareil étatique ainsi que par le biais de leurs fonctions de contrôle et de conseil, les ISC sont prédestinées à assumer un tel rôle et à montrer l'exemple.

Sur la deuxième thèse : Comment les ISC peuvent-elles bénéficier du soutien de la coopération technique dans leur activité de contrôle et de conseil ?

Il existe de multiples approches, projets, offres de soutien de la part d'organisations donatrices. Permettez-moi ici de citer juste une caractéristique particulière du soutien apporté aux ISC par la GIZ : elle intervient au sens d'une coopération très complète, ancrée dans la durée et qui vise à créer des structures (contrairement à des interventions courtes et répétées, à l'offre de modules de formation spécifiques, ou à la concentration sur certains domaines d'audit).

Ce type de soutien déploie surtout pleinement son impact dès lors que l'on arrive à instaurer une bonne coopération avec le partenaire, dans un climat d'ouverture et de confiance, et lorsqu'il est possible d'approfondir suffisamment les points sur lesquels portent les conseils. En faisant uniquement des exposés, par exemple, le transfert de connaissances applicables est limité ; par contre, ce qui est important, c'est la collaboration au sein des groupes de travail, sur des thématiques spécifiques et sur une durée assez longue. Ce n'est qu'alors que l'on pourra trouver, si elles existent, des réponses adaptées au contexte par rapport aux souhaits exprimés par l'ISC – et si l'on veut que cela soit utile à l'ISC, il faut absolument tenir compte du contexte.

De quelle manière les conseils apportés par la coopération technique peuvent-ils alors être utiles ? Non pas en raison de compétences techniques : d'une part, celles-ci existent dans une large majorité des cas, et d'autre part, elles ne sont souvent pas à l'origine du problème. La valeur ajoutée de ces conseils est qu'ils ouvrent une nouvelle dimension dans les solutions pouvant être apportées aux problèmes d'actualité. Soit parce que la coopération technique peut apporter un « regard extérieur », un avis supplémentaire. Soit parce que la coopération technique peut permettre d'accéder à des retours d'expérience internationaux. Soit encore parce que l'on peut mieux spécifier les besoins en formation professionnelle et formation continue. En tant que personne venant de l'extérieur, un conseiller de l'ISC peut aider à ancrer de manière irréversible de bonnes pratiques professionnelles, faire naître la demande en résultats performants (Ministère des finances, parlement, médias) et induire les changements de comportement (par exemple, avec une coopération transinstitutionnelle).

Sur la troisième thèse : Les enseignements tirés

Le thème dont nous débattons aujourd'hui sur les fonctions de contrôle et de conseil des ISC est justement une bonne illustration. Nous partons du principe qu'un bon audit et des résultats d'audit irréfutables vont susciter des changements d'attitude auprès des entités contrôlées. Mais quelle est, par exemple, l'importance d'une « orientation commerciale » pour les ISC en tant que partenaire de l'administration dans le processus de conseil dans un pays donné ? Est-il seulement possible, d'un point de vue culturel, d'exprimer des critiques publiques à l'égard d'institutions étatiques ? Que signifierait une telle critique publique pour l'avenir de la coopération lors du prochain audit ou pour la mise en œuvre des recommandations ?

Notamment en ce qui concerne l'activité de conseil de l'ISC, il s'agit d'une fonction que l'on retrouve certes dans la loi réglementant les ISC dans de nombreux pays partenaires, mais il lui est rarement insufflé de la vie. C'est comme si le contrôle était l'exercice imposé, et le conseil les figures libres. Autant ouvre-t-il des opportunités, autant entraîne-t-il de risques. Une ISC peut ressentir un certain prestige à se voir demander d'exercer une fonction de conseil, c'est l'occasion de se faire connaître auprès de l'opinion publique sur des thématiques d'actualité et des sujets controversés. Mais les risques se cachent également dans ces mêmes aspects : dans quelle mesure une ISC peut-elle, sur un plan politique, évoluer sur le terrain miné des débats qui font l'actualité et les controverses ?

Là encore, il n'est pas possible de trouver une réponse universelle. Force est de constater que l'interaction entre les institutions mais aussi le système étatique doivent être renforcés différemment pour permettre une activité de conseil. Si jusqu'à présent un pays a compris le contrôle au sens de surveillance quand on parlait de contrôle au sens d'audit, le fait d'assumer une fonction de conseil n'équivaut à rien de moins qu'à un changement de paradigme. Une coopération basée sur le partenariat et la confiance, qui est fondamentale pour permettre une activité de conseil, doit être mise en place pas à pas, lentement, et s'inscrire dans la durée ; ce faisant, des revers sont inévitables, et compromettent souvent la crédibilité de l'approche. En d'autres termes : les conditions fondamentales à réunir pour permettre à une ISC d'exercer une activité de conseil sont bien plus élevées que celles nécessaires pour exercer une activité de contrôle. Il est possible de voir changer la compréhension des rôles, mais seulement si les vraies motivations de ceux qui persistent à comprendre les fonctions de manière traditionnelle, notamment dans l'environnement des ISC, peuvent être mises à plat et les obstacles éliminés.

Pour que le soutien apporté par la coopération technique soit valable dans un tel contexte, il faut étudier avec une extrême attention les liens avec le contrôle en interne, avec les procédures administratives et le service public, la gestion des crédits budgétaires ainsi que le contrôle parlementaire, entre autres. En un mot : il faut garder l'œil sur une **bonne gouvernance financière**. C'est là que le cercle se referme sur la question initiale quant aux avantages et à la valeur des fonctions de contrôle et de conseil des ISC du point de vue de la coopération technique.

Je terminerai en citant la Cour des comptes bavaroise, qui est l'autorité de contrôle des finances de l'Etat de Bavière en Allemagne, à l'occasion de la célébration de son 200^{ème} anniversaire.

« Comme d'autres institutions, l'organe de contrôle des finances de l'Etat, la Cour des comptes, ne s'est pas, lui non plus, construit à partir d'un caprice de l'instant, mais repose sur des bases historiques développées de longue date. Ce sont ces bases que l'on devrait globalement avoir comprises quand on se penche sur les activités administratives et gouvernementales d'un pays ou d'un Land ; ce n'est qu'ainsi que l'on peut apprécier à leur juste valeur les acquis sociaux et historiques des populations qui, au final, sont au cœur de l'action étatique. »



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Bénéfices du contrôle et du conseil de la perspective des clients de contrôle :
pouvoir législatif et entités contrôlées

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**ORGANISATION DES COMITES DES COMPTES PUBLICS DE LA COMMUNAUTE DE
DEVELOPPEMENT D'AFRIQUE AUSTRALE (SADCOPAC)**

22^e Symposium ONU/INTOSAI

RESUME

Valeur et avantages de la fonction de contrôle et de conseil de la perspective des clients audit : le pouvoir législatif

Communication présentée par Hon. A F Mahlalela, Président de l'Organisation des comités des comptes publics de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADCOPAC), et Président de l'Association des comptes publics (APAC) en Afrique du Su

Valeur et avantages de la fonction de contrôle et de conseil de la perspective des clients audit : le pouvoir législatif

- **Introduction**

Nous avons bien compris, en Afrique australe, et plus particulièrement en Afrique du Sud, le rôle des Institutions supérieures de contrôle (ISC) et la valeur ajoutée qu'elles apportent dans le renforcement de la fonction de surveillance du pouvoir législatif. Dans les résolutions adoptées lors de sa conférence en septembre dernier, l'Organisation des comités des comptes publics de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADCOPAC) a reconnu la nécessité d'établir de très bonnes relations avec les ISC, et acté que le pouvoir législatif se devait d'assurer leur indépendance dans chacun des Etats membres de l'organisation. Toutefois, dans cette communication, je m'attacherai plus précisément aux bénéfices que le pouvoir législatif en Afrique du Sud a retirés de l'intervention de l'ISC d'Afrique du Sud dans sa fonction de conseil.

Il n'est pas facile d'exercer une fonction de contrôle à l'égard du pouvoir exécutif, visant son utilisation des finances publiques. On attend de la part des comités chargés de la surveillance du pouvoir législatif qu'ils examinent minutieusement l'activité de maints services administratifs et entités du secteur public. Nous devons traiter une multitude d'informations, souvent relativement techniques, et nous devons exercer notre fonction de surveillance avec une expertise en matière financière et des ressources limitées. Ce faisant, l'impact que nous pouvons avoir dépend de la rapidité et de la précision avec lesquelles nous parvenons à obtenir les informations nécessaires pour réaliser notre mission de surveillance de manière efficace – et c'est là qu'interviennent les ISC.

Je me permets d'avancer que les ISC sont parfaitement positionnées pour aider le pouvoir législatif et leurs comités de surveillance à obtenir les informations et les perspectives nécessaires à une surveillance ayant ensuite un impact fort. Telle a été notre expérience.

- **Des rapports d'audit contenant des messages clairs, simples et pertinents**

Nous avons eu le privilège de recevoir de notre ISC des rapports d'audit de plus en plus faciles à comprendre, et axés sur nos besoins. Ces rapports dressent clairement l'état des lieux de la gestion financière et de la performance au sein des différents services gouvernementaux et entités gouvernementales, et établissent un diagnostic exact des causes à l'origine des erreurs de gestion. Cela nous permet, en tant que comités de surveillance, de mettre le doigt sur les bonnes pratiques durables qui font défaut, et d'insister sur les mesures palliatives appropriées que le pouvoir exécutif doit prendre.

En plus des différents rapports d'audit individuels, nous avons aussi largement profité des rapports de l'ISC de nature transversale. L'analyse réalisée par l'ISC dans ces rapports sur les causes profondes à l'échelle de l'administration gouvernementale nous a permis d'identifier les principaux domaines dans lesquels il nous faut concentrer nos efforts. Nous pouvons ainsi axer notre travail sur la responsabilisation des instances chargées de la gouvernance, en insistant sur les principaux points exigeant des mesures correctives.

- **Une interaction régulière**

L'interaction régulière avec l'ISC apporte des bénéfices certains. Forts des relations bien établies entre les différents pouvoirs législatifs et notre ISC, et sur la base du constat que la surveillance est plus efficace quand elle prend la forme d'efforts coordonnés entre tous les comités de surveillance des différents pouvoirs législatifs, nous avons préalablement convenu d'un programme d'interaction avec l'ISC qui sera mis en œuvre dès que le cycle d'audit annuel sera terminé.

Ce programme d'interaction prévoit tout d'abord l'intervention de la direction de l'ISC auprès des responsables de la surveillance dans chacun des pouvoirs législatifs. Cette intervention, qui portera sur les perspectives stratégiques, consistera en un briefing sur les tendances sous-jacentes dans les résultats globaux. L'ISC assurera le suivi par des briefings auprès des différents comités de surveillance sur les causes profondes spécifiques aux différents services, qui seront à leur tour complétés par un compte-rendu actualisé, une fois par trimestre, auprès des Présidents des différents comités de surveillance.

Les Comités des comptes publics (PAC) et les Comités des portefeuilles (PC) des différents pouvoirs législatifs ont convenu de coopérer, et de ne plus se faire concurrence par rapport à l'examen minutieux et à la surveillance des différents services : les PAC assumeront un rôle d'évaluation générale auprès de tous les services affichant de piètres résultats d'audit, notamment en fin d'année, tandis que les PC se concentreront sur l'examen minutieux, en cours d'année, des mesures correctives prises en réponse aux résultats d'audit.

Il est important de noter que l'ISC d'Afrique du Sud dispose d'un programme d'interaction régulière similaire entre les responsables et l'exécutif, afin de soutenir la dynamique souhaitée pour avancer vers une bonne gestion des finances publiques et de la performance, en incluant tous ceux qui peuvent avoir un impact sur l'introduction de mesures correctives et la mise en place de bonnes pratiques dans la durée.

- **Soutien et conseil au niveau de l'APAC**

Souhaitant aligner le mandat d'une ISC sur le rôle et les fonctions d'un Comité des comptes publics, l'ISC sud-africaine ainsi que les Comités des comptes publics dans nos différents pouvoirs législatifs, à l'échelle nationale et des provinces, ont conclu un mémorandum d'accord dans l'objectif d'une coopération stratégique. L'Association des Comités des comptes publics (APAC) et l'ISC s'apportent un soutien mutuel en exploitant les opportunités de coopération via toutes les plateformes disponibles, dans le but de consolider l'administration financière, la surveillance, la responsabilisation et la gouvernance.

A cette fin, l'ISC a généreusement offert le soutien de son secrétariat à l'APAC. La SADCOPAC bénéficie, quant à elle, d'un soutien similaire de la part de l'ISC de Tanzanie.

- **Conclusion**

Les ISC occupent une position unique en son genre, qui leur permet de coopérer avec différents acteurs afin d'œuvrer à une meilleure gouvernance mondiale. Je n'ai aucun doute quant au fait que la coopération entre les pouvoirs législatifs et les ISC constitue une contribution majeure et précieuse en faveur de la bonne gouvernance à travers le monde. Je suis sûr que ce symposium permettra de mieux comprendre comment nous pouvons renforcer ces liens, tout comme les liens entre les ISC et d'autres acteurs, afin d'améliorer la responsabilisation et la gouvernance démocratique.

Presentation by Jacek Jezierski, President of the Supreme Audit Office of
Poland

22nd UN/INTOSAI Symposium, 5-6 March 2013

Assuring positive impact as the main challenge for SAIs

Ladies and Gentlemen,

It is an honour for me to participate in this Symposium on risks and opportunities of audit and counselling by SAIs. I would like to thank the organisers for inviting me to take part and take the floor during this conference. I would also like to thank our hosts, colleagues from the Austrian Court of Audit, especially from the INTOSAI Secretariat, for organising this event in such a smooth and effective way.

The theme of this session is dedicated to “challenges of SAIs regarding sustainable and efficient ways to communicate their audit findings and recommendations”.

The notion I would like to put in the centre of my presentation is assuring impact. Why that? I believe that the sense of having a Supreme Audit Institution in a given country, in fact of having any public institution, is to assure positive impact by such an institution on the functioning of the state in general, and in particular on the functioning of public services. This is a great opportunity and a great challenge. The serious risk is that sometimes we may end up having a Supreme Audit Institution producing brilliant recommendations but not listened to at all. I do believe this is not at all the case in Poland, however it does not mean we take the opportunity of having impact as much as we could.

How to assure that impact when a distinctive feature of a Supreme Audit Institution is not being directly part of processes? We keep our distance, we want to be objective, we may not be involved in implementing policies or in doing politics, all this to stay credible as an independent auditor. How to assure that impact?... In the first place by keeping in mind that Supreme Audit Institutions not being a policy maker, are still the owners of the responsibility for the states. One of co-owners to be precise, together with all the other authorities.

So, how to assure that impact then, when you are so much aside?

How do we tackle this in the Polish SAI?

A few years ago we held a serious and stormy debate in my SAI. We were worried that we did not have as much impact as we would like to have. We believed we were doing good audits, reaching at appropriate conclusions, giving bright recommendations, but the impact we had did not make us feel enough happy and comfortable. We had to admit our reports were not very much read, although there was so much professional and valuable knowledge in them...

We concluded we had to do something about it as we wanted to end the frustration that we were not as useful as we felt we should be and would like to be.

We decided that the first reason for not being listened to as much as we wanted was not what we were saying, it was rather how we were saying this. We simply decided we needed modern communication.

In the SAI we have two main channels of external communication: the first one is that with our auditees, with the public administration, more procedural one, more formal one, and the other one is with the public and the Parliament. In both those channels a few years ago we were “traditionalists”, which means that we exchanged many formal and usually very long letters and reports with our auditees, we wrote, they responded , we asked, they explained etc., we published wise and technical reports that we printed or put on the website. Once a month we would have a press conference, and once a year I would present our annual report to the Parliament. We really wanted to share what we knew. But somehow we felt we could share better.

So what we changed? First of all we changed our thinking.

We realized that communication is a two-way process: to inform effectively, it is not enough to inform, you have also to assure the genuine feedback from your interlocutors, whoever they are: the audited minister, director general of a central office, Members of the Parliament or citizens themselves.

At present we live in the information society, and so communication has become an issue of vital importance, also for SAls, whose task is to provide citizens with information on the condition of their states. However, the point is not just to inform citizens, by saying “Your money is spent well. Full stop”. SAls need to cooperate with citizens. And in order to cooperate successfully, we must communicate effectively. And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback.

Communication between public institutions and the society makes one of the pillars of democracy. Citizens who jointly govern the state must be informed in order to take informed decisions. A civil society are not the inhabitants of a state ruled by officials. It is a civil society who rules the state, through its officials. Information on the results of our audits, and information on our functioning, is just a small package of data that a civil society needs to take decisions. Officials' task is to execute these decisions, auditors are to check how officials do their job, while the society is to govern the state, and so it needs information. And it is our duty, and our privilege, to provide this information. We want to reach the public opinion, because we feel co-responsible for the state. After publication of information on our findings, we should expect a reaction. It can vary: these may be coverage in the media, TV, internet, it may be letters from citizens, MPs, NGOs, it may be complaints, or results of opinion polls. Whatever its form, feedback is a must. We will know then, what effect our information has, we can explain things, and prevent misinterpretations. Comments and questions received as feedback are both a gift and a challenge. They can inspire, show areas which should be audited – which are close to our citizens and their problems. And then we really participate in the communication process which goes two ways.

But this is just one part of the story. As I have said before, the other of the two main channels of external communication are our auditees. Our auditees means above all government, guys who plan, design and implement policies. It is only through their work that we can have real impact on how our states are run and how they function. To have that impact is our basic role in fact, you will all agree with this.

In my SAI we have recently been subject to a peer review, carried out by colleagues from Denmark, Austria, Lithuania and the Netherlands. A peer review is always a very good opportunity for debate, both debate with peers doing the review, as well as with your colleagues inside the organisation. That recent peer review, a very good one... - I can see Henrik Berg Rasmussen from Denmark, who was the leader of that project. Henrik, thanks again for your brilliant job – ...so that peer review evoked also a discussion on how we communicate with our auditees and how we could improve that.

If we want to have impact in a democratic state, we need to make our auditees co-owners of the audit process. If we somehow manage to make auditees identify, at least to some extent, with our audit results, they will be far more eager to take our recommendations as common ideas, and will be far more eager to implement them. It is in fact nothing new, it is a well-known management rule, this is psychology. People need to have the sense of ownership if they are to be truly involved.

We can try to involve auditees in the audit right from the start, when you start your preparations for the audit, at the audit programme stage. Why not involve your auditees in the risk analysis? Discussions with the auditees would provide a better basis for SAIs to identify the most important risks at an early stage of the audit and SAI may get access to more information, and for sure to more information at an earlier stage.

In the Polish SAI every year we carry out a huge project called the analysis of the state budget execution. The report from that audit is presented to the plenary session of the Parliament and is the most recognizable product delivered by my SAI. Most of central ministries and offices are covered by that audit directly, I mean they have an audit team working every year at their premises and their budget audited. And for this audit we have decided to make our assessment criteria fully transparent and public. We have simply put them on our website. It may seem quite an obvious thing to do, however, believe me, that a few years ago such a document was considered in my institution as in fact confidential.

But this is true only for part of our work. For other audits we are considering at the moment how to involve more our auditees in the audit process at its all stages.

Now let me move from the programming and implementation stages of the audit process to the final stage that is to reporting. As I have already told you, a few years ago in my SAI we adopted a new communication strategy. Its main idea was to get through with our message. If we produce a report, a piece of news, a presentation: we have decided that we do want our products to reach addressees. We have made a major shift in our communication with the public, with the citizens. However, we have also taken some steps to make our reports better, to get them read and be understood.

It concerned the volume of the reports, the language and the layout, the style. It applied especially to the very final report, which is published and addressed as much to auditees as to the Parliament and the public - as in Poland we have a multi-stage reporting process, before it comprised three stages, now it has been reduced to two. So of course our major focus was on the final product that is published and hopefully read by auditees, the public, journalist, academics, students etc. And these reports have improved greatly. They are now much more concise, easier and more pleasant to read, more accessible.

Why is it in my opinion so important to have reports which are not only true, objective, full, but also reader-friendly? As we do want to have impact, as I have said before.

Improving the readability of reports will help NIK to ensure that its messages get across to its stakeholders than the auditees.

Then, if we come back to the notion of having impact on public policies and their implementation, you must also treat your reports as a learning tool for the administration. If we do our best for our reports to be read, and if they are read more, it creates an opportunity to treat the reports as a platform for disseminating good practices. Traditionally, auditing is focused on finding errors and irregularities and less on identifying positive examples and good practice. However, it is considered good practice for SAIs to focus also on examples of good practice found during the audit. Focusing on good practice among auditees promotes positive changes and provides benchmarks against which auditees can measure themselves.

And finally, when speaking about having impact, I may not fail to mention the follow-up on audit results and recommendations

International standards require that SAIs follow up on whether or not the auditee has carried out measures based on the results and recommendations of previous audits. Such follow-up on previous results

should be conducted in a structured manner, so that it can provide a comprehensive and full picture of the SAI's impact.

The follow-up procedure differs from SAI to SAI and some SAIs have a legal obligation to follow-up after each audit. In Poland, according to the Act on NIK, our auditees, when they have received our audit report, are required to describe the measures that will be taken in response to the audit. However, NIK does not systematically check whether the measures described are implemented.

We have implemented a follow-up procedure as each new audit always includes a status on the implementation of previous recommendations and in our big project, in the audit of the state budget execution, we always ask our auditee to present the measures that have been taken in relation to previous audit results and recommendations. However, not all our audits are covered by this procedure and we are not in a position to fully report to the Parliament on whether or not the administration takes action on the audit findings and implements our recommendations. This is undoubtedly a challenge for the future, to establish a system of procedures and good practices that will give us a more or less full picture of how our audits are followed up, which will let us know what is the size and quality of the impact we have, which is the key word of this presentation of mine.

In my opinion, whether we deal with auditing or counselling, we should stick to the idea of impact we want to have. We should treat communication and reporting as tools for assuring that impact. And we need good follow-up system to be sure that the impact we provide is value for money.

Thank you very much.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thema | Tema | الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Défis des ISC en ce qui concerne une communication durable et efficace
de leurs conclusions d'audit et d'activités de conseil

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

**Les défis des ISC à communiquer leurs conclusions et recommandations d'audit de
manière durable et efficace**

Résumé de la présentation

Timothy P. Bowling, PhD

Directeur Qualité

U.S. Government Accountability Office

22ème Symposium ONU/INTOSAI

5 mars 2013

Vienne, Autriche

Introduction

Les Institutions supérieures de contrôle (ISC) contribuent sensiblement à leurs sociétés en véhiculant la reddition des comptes, l'intégrité et la transparence aux gouvernements. Ces contributions sont maximisées lorsque les ISC sont à même de communiquer clairement et de manière efficace les résultats de leur travail aux citoyens et autres parties prenantes. Aujourd'hui, les ISC détiennent de nombreuses voies qui leur permettent de communiquer. Pour aider à maximiser l'efficacité de cette communication, le Groupe de travail de l'INTOSAI sur la valeur et l'avantage des ISC (WGVBS) a établi des lignes directrices pour les ISC, qui sont actuellement disponibles au sein de la communauté INTOSAI comme exposé-sondage.¹ Ces lignes directrices décrivent les différentes voies dont les ISC disposent pour communiquer et interagir avec les citoyens et autres parties prenantes. Les lignes directrices sont tirées de la politique de communication de l'INTOSAI, des recommandations du Symposium ONU/INTOSAI, qui s'est tenu en juin 2011, à Vienne, et des pratiques de communication externes menées par les membres de l'INTOSAI. Elles se concentrent sur les principes clés de communication et sur l'utilisation des instruments et outils pour la communication externe, y inclus sur les approches visant à encourager des interactions constructives avec les citoyens.

En élaborant ces lignes directrices, les membres du Groupe de travail de l'INTOSAI sur la valeur et l'avantage des ISC (WGVBS) ont gardé à l'esprit qu'une communication et une interaction avec les citoyens peuvent être réalisées sous diverses formes. Par conséquent, de nombreux instruments, outils et approches sont cités dans les lignes directrices, de même que des références succinctes des ISC qui ont mis en œuvre certains de ces outils. L'accent n'est non seulement mis sur des outils de communication traditionnels tels les médias écrits, mais aussi sur l'exploitation de la technologie par le biais de médias sociaux et autres médias électroniques.

L'objectif de cette présentation est d'examiner les principes clés et les outils que les ISC peuvent employer afin de relever les défis liés à la communication envers leurs divers publics de manière durable et efficace. La présentation puise dans l'exposé-sondage des lignes directrices et vise à recueillir des commentaires et suggestions de l'exposé.

Les défis de la communication à relever par les ISC

Les défis auxquels sont confrontées les ISC en communiquant aux citoyens et autres parties prenantes sont nombreux et divers. D'abord, les publics avec lesquels les ISC doivent communiquer sont extrêmement diversifiés. Les ISC doivent, par exemple, communiquer avec les parlements/organes législatifs, organisations

¹ *Communiquer et promouvoir la valeur et l'avantage des ISC : un guide de l'INTOSAI*

gouvernementales/organes exécutifs/agences, entités contrôlées, les médias, des groupes d'intérêt spéciaux, des partenaires de développement, le grand public/les citoyens, les organisations universitaires ou de politique publique, et des organes professionnels et des organismes de normalisation. Les besoins de communication de ces groupes cibles peuvent être très divers, par exemple, le niveau de détail, le perfectionnement technique, et la méthode de présentation appropriée aux membres du grand public, législateurs et universitaires requièrent éventuellement trois différentes approches soigneusement conçues sur mesure.

Deuxièmement, ces publics différents peuvent avoir des préférences très divergentes quant aux moyens de communication utilisés. Par exemple, les jeunes groupes démographiques plus urbains peuvent essentiellement communiquer par le biais de médias sociaux tels Facebook et Twitter, tandis que des populations éloignées auront davantage besoin de et recours aux médias écrits, assemblées publiques et émissions radio.

Troisièmement, les ISC de pays parlant plusieurs langues au quotidien seront confrontées à des questions d'ordre culturel et linguistique qui peuvent rendre la communication plus compliquée et exiger des ressources supplémentaires.

Quatrièmement, les ISC elles-mêmes peuvent avoir un accès restreint ou des ressources limitées pour une communication. Par exemple, pas toutes les ISC n'ont accès de manière égale à une technologie avancée en informatique, télécommunication et vidéo.

Les principes clés de la communication pour les ISC

A la lumière de ces défis, il est important que les principes clés de la communication soient compris. De manière générale, les ISC soutiennent la pratique d'une communication bidirectionnelle en cours avec les citoyens et autres parties prenantes incluant ouverture et transparence qui est objective, opportune, claire, et disponible dans les voies, formats et médias de communication utilisés communément par les citoyens et autres parties prenantes. Cet engagement à la transparence et à une communication claire peut être démontré par le leadership des ISC en élaborant une stratégie de communication qui 1) propose une vision claire pour une communication efficace ; 2) identifie les instruments, outils et approches appropriés pour une telle communication ; et 3) établit des processus qui assurent que ces approches soient mises en œuvre de manière appropriée et efficace tant aujourd'hui que dans le futur.

En exploitant différentes voies et divers vecteurs de communication, la même information peut être utilisée à d'autres fins et réorientée dans différents médias et formats afin de répondre aux besoins d'utilisateurs multiples tels les citoyens, les

médias, les organisations de politique publique et autres. Néanmoins, les processus d'assurance qualité inhérents au travail d'audit restent inchangés. Quel que soit le destinataire visé, le contenu du message devrait être délivré de manière concise et consistante.

Les clarté et consistance des messages peuvent être renforcées en établissant des lignes de responsabilité claires et des processus de communication acceptés au nom des ISC. Les personnes individuelles qui sont autorisées à délivrer des messages clés devraient également bénéficier d'une formation appropriée, que ce soit pour délivrer des messages, voire des déclarations formelles devant les autorités législatives ou exécutives, ou pour mener des séances d'information auprès des médias ou des citoyens. Une stratégie de communication réussie est soutenue en adhérant au « principe d'une seule voix » – cela signifie qu'il ne faut pas qu'il y ait confusion ou de contradictions dans les messages délivrés par l'institution, quel que soit le porte-parole.

La communication ne devrait pas être une voie à sens unique ; elle devrait plutôt impliquer un dialogue entre parties. Les communications des ISC peuvent être dirigées vers des publics différents : du grand public et des médias aux publics plus spécialisés et ciblés tels les autorités gouvernementales et les entités internationales et non gouvernementales spécifiques. De plus, les ISC devraient trouver des moyens pour accueillir et fournir des informations. Avec une voie de communication ouverte, les ISC peuvent améliorer la qualité et la réactivité de leur travail d'audit. En fournissant des informations, les entités externes peuvent aider les ISC à identifier des points susceptibles d'être contrôlés et déterminer si les recommandations formulées par les ISC ont été mises en œuvre. Pour que le dialogue soit efficace, un respect et une confiance mutuels doivent être établis et maintenus entre l'expéditeur et le destinataire. Il est important que les ISC établissent une crédibilité pour leurs conclusions par rapport à leurs nombreux publics.

Finalement, il est important de reconnaître que le changement est inéluctable — en particulier dans le monde de la technologie. Les ISC peuvent établir un dialogue avec les parties prenantes en utilisant un nombre d'instruments et d'outils, mais ceux-ci sont enclins à changer rapidement à mesure que la technologie avance. Il est impératif pour les ISC de préserver une sensibilité et capacité à réagir à ces évolutions afin d'atteindre leurs parties prenantes.

Instruments et outils pour la communication avec les citoyens et autres parties prenantes

L'un des moyens les plus importants pour promouvoir la valeur et l'avantage des ISC est de publier et diffuser les rapports d'audit en temps voulu et de manière accessible. Les rapports peuvent être publiés et/ou diffusés de manières diverses : sous forme de témoignages lors d'audiences devant des organes législatifs et autres forums des parties prenantes de haut niveau ; sous forme de rapports électroniques diffusés par le biais des sites web des ISC qui peuvent inclure des médias interactifs tels les vidéo, médias audio et les graphiques ; ou encore sous forme de rapports imprimés diffusés aux organes législatifs, entités contrôlées, sources médiatiques et aux citoyens (y inclus par le biais de bibliothèques publiques et bureaux des ISC). Ceci peut s'avérer particulièrement opportun là où un grand nombre de citoyens n'a pas facilement accès à la technologie d'information.

De plus, de nombreuses voies existent pour publier de nouveaux rapports d'audit et diffuser leur contenu de manière conviviale. Les ISC pourraient, par exemple, exploiter plusieurs pistes (conformément à l'environnement et en ayant recours à une protection appropriée afin de prévenir toute utilisation abusive), telles :

- a) des notes mises en ligne sur les sites web des ISC;
- b) des messages électroniques envoyés aux listes de distribution des ISC afin d'avertir les utilisateurs de la sortie de nouveaux produits ;
- c) des vidéo publiées sur YouTube, y inclus des vidéo de représentants d'ISC témoignant devant des organes législatifs ;
- d) des podcasts mis en ligne sur iTunes (et disponibles sur des flux RSS), comme des interviews enregistrées données par des cadres d'ISC discutant sur leur derniers produits ;
- e) des mises à jour sur des pages Facebook des ISC et autres médias sociaux fournissant des informations sur les nouveaux produits, les recommandations en suspens, et des résultats financiers ou autres conclusions d'audits ;
- f) des messages envoyés par les flux Twitter afin d'informer les fonctionnaires législatifs et exécutifs, les citoyens, les universitaires et autres sur la publication de nouveaux produits ISC ;
- g) des graphiques et images visuelles de rapports publiés sur Flickr ou SlideShare ;

h) l'utilisation de codes QR (réponses rapides), widgets partagés et d'applications pour téléphones mobiles afin de permettre un accès rapide des sites ISC et de leurs produits aux utilisateurs ;

i) des chats en ligne et blogs avec des cadres d'ISC sur des thèmes liés à des produits récemment publiés, des questions actuelles etc. ;

j) des apparitions à la télévision et/ou émissions radio (y inclus la participation à des débats publics/académiques) ;

k) des interviews avec des cadres d'ISC réalisées par des journaux et autres reporters de la presse écrite ;

l) des présentations simplifiées de rapports d'audit techniques qui visent à atteindre un public populaire ; et

m) des points de diffusion publique aux bureaux officiels des ISC, tels des écrans tactiles interactifs proposant des nouvelles et questions d'intérêt liées aux ISC à l'entrée des bâtiments qui hébergent les ISC.

Comme cité plus haut, les différents instruments et outils peuvent être utilisés de manière diverse dans le processus d'audit. Twitter, par exemple, peut être très efficace lorsqu'il s'agit d'avertir les citoyens et les parties prenantes de la disponibilité de nouveaux rapports récemment publiés et autres produits, tandis que des sondages électroniques peuvent être utiles durant la phase de réalisation de l'audit. Les différents instruments et outils proposent également différents niveaux d'information et d'analyse qui sont appropriés pour un public plus large. Un podcast, par exemple, peut fournir un résumé de qualité élevée pour diffuser facilement et rapidement le message d'un rapport, alors qu'un rapport électronique avec un média interactif permet aux lecteurs de se pencher de façon plus approfondie sur un sujet s'ils le désirent. Le principal est de communiquer avec les citoyens et autres parties prenantes de façon à leur permettre d'accéder au contenu produit par les ISC de différentes manières en répondant au mieux aux besoins des usagers. Il convient également d'envisager comment les ISC peuvent communiquer avec des régions éloignées et rurales et les moyens de surmonter les obstacles linguistiques existants.

Instruments et outils pour promouvoir une participation des parties prenantes au processus d'audit

Les ISC devraient prendre des mesures pour interagir avec les parties prenantes afin de promouvoir et être réceptifs à une participation des parties prenantes dans le processus d'audit. Ces mesures peuvent revêtir diverses formes, y inclus :

- a) créer des cadres qui définissent la manière dont les ISC reçoivent des informations/contributions des citoyens, comment ces informations sont exploitées et de quelle façon les ISC assurent un retour aux citoyens pour permettre une transparence sur la façon dont leurs préoccupations ont été abordées. Les cadres pourraient contenir des voies de recours au sein desquelles les citoyens peuvent 1) faire état de fraude, de gaspillage et d'abus, par exemple, des « lignes d'assistance » et autres approches par le biais desquelles les citoyens peuvent identifier de manière anonyme des pistes potentielles d'investigations et d'audits ; 2) proposer des sujets d'audit à examiner ; 3) encourager les citoyens à participer à des missions d'audit, le cas échéant ; et 4) permettre aux citoyens de suivre la disposition de leurs questions et suggestions et la façon dont elles sont traitées. En bref, les questions et suggestions des citoyens peuvent amener les ISC à réaliser une évaluation, à intégrer celles-ci dans leurs plans de travail annuels ou autres vecteurs transparents, à faire participer les citoyens dans le processus d'audit, le cas échéant, et à répondre aux demandes des citoyens en ce qui concerne la disposition finale de leurs questions/suggestions. Il est toutefois important de noter que bien que les citoyens peuvent jouer un rôle approprié dans le processus d'audit, l'analyse et les conclusions fondées sur l'analyse relèvent de la responsabilité de l'ISC ;
- b) organiser des formations et publier du matériel d'orientation sur les processus d'audit pour d'autres agences gouvernementales, le personnel d'organes législatifs, les médias et des groupes de citoyens potentiellement intéressés. Ceci pourrait inclure des journées « portes ouvertes » afin de permettre aux citoyens de visiter les ISC et être informés sur les missions et conclusions de travail des ISC ;
- c) organiser des assemblées publiques aux administrations locales pour recueillir des avis qui serviront à contribuer aux engagements des ISC et à fournir des informations sur le fonctionnement de celles-ci ;
- d) convoquer des groupes de discussion composés de citoyens ayant pour unique objectif d'encourager les citoyens à fournir des informations et des données sur des audits spécifiques ;

e) solliciter un retour des citoyens sur des questions à examiner par les ISC ou déterminer l'utilité du travail des ISC par le biais de sondages sur les sites web des ISC (cf. le principe directeur relatif à l'exigence fondamentale 13 des accords de Johannesburg) ;

f) réaliser des projets d'audit communs/participatifs avec des organisations qui ne sont pas des ISC (le cas échéant) ;

g) solliciter un retour législatif (par le biais d'interlocuteurs ou de sondages) afin de déterminer l'utilité du travail des ISC pour les législatures ; et

h) témoigner devant des organes législatifs sur les résultats de travail des ISC pour renseigner sur les processus de surveillance, les fonds appropriés et l'élaboration législative.

Afin de maintenir l'intérêt des parties prenantes externes et la participation à de telles interactions, les ISC devraient assurer, dans la mesure du possible, que l'objectif de ces interactions est clairement défini et communiqué à l'avance pour que les parties prenantes externes pertinentes puissent être prêtes à fournir leur contribution. De plus, les ISC peuvent aussi publier des rapports (le cas échéant) décrivant comment elles ont utilisé les contributions des parties prenantes externes dans leur ordre du jour de l'audit.

Mesure de la performance

Certains des instruments, outils et approches de communication cités ici permettraient de mesurer le succès de ces efforts. Si des sondages auprès des usagers et groupes de discussion des citoyens, entités contrôlées et organes législatifs sont menés, par exemple, selon une méthodologie solide, ils peuvent fournir un retour important sur la façon dont la valeur et l'avantage du travail des ISC est perçue. Si cette mesure de performance est enregistrée et surveillée au fil du temps, elle peut fournir des informations précieuses et servir de base pour renforcer les opportunités liées à la communication.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Cadre de mesure de la performance
des Institutions supérieures de contrôle (CMP ISC)

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

IDI

22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI, Vienne, 5 au 7 mars 2013

Cadre de mesure de la performance des Institutions supérieures de contrôle

(**CMP ISC**)

Présenté par : L'Initiative de développement de l'INTOSAI

La norme ISSAI X: Valeur et bénéfices des Institutions supérieures de contrôle – faire la différence dans la vie des citoyens met l'accent sur le rôle des Institutions supérieures de contrôle en promouvant la responsabilité, l'efficacité et la transparence du gouvernement et des entités publiques. Elle énonce les principes de la Déclaration de Lima, c'est-à-dire que les Institutions supérieures de contrôle (ISC) indépendantes et avec un bon fonctionnement constituent un élément important du cycle de responsabilité, puisqu'elles examinent objectivement la bonne intendance des fonds publics par les cadres au nom des citoyens. La norme ISSAI X vise à apporter une orientation aux ISC sur les possibilités d'action et sur la façon dont elles devraient agir afin d'être aussi pertinentes que possible pour la société. La norme ISSAI X encourage aussi les ISC à communiquer la valeur et les bénéfices à leurs parties prenantes.

Afin de pouvoir jouer le rôle de « surveillant » sur l'utilisation des fonds publics, et faire la différence dans la vie des citoyens, les ISC doivent être perçues objectivement comme étant crédibles et dignes de confiance. Elles doivent elles-mêmes être fidèles aux normes élevées et donner l'exemple. Le travail qui a été réalisé en élaborant un cadre de mesure de la performance des ISC repose sur cette notion. En 2010, à Johannesburg, l'INTOSAI a adopté les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle. Les Accords de Johannesburg ont aussi appelé les ISC à évaluer et rendre public leur performance. Pour cette raison, le Groupe de travail sur la valeur et les bénéfices des ISC a été mandaté pour élaborer un cadre afin d'évaluer objectivement la performance des ISC et les capacités eu égard aux normes ISSAI, le cadre de communication et de promotion de la valeur et des bénéfices des ISC, et d'autres bonnes pratiques établies de l'INTOSAI, évidemment en tenant compte du propre mandat des ISC et du cadre juridique. Réaliser une évaluation selon le cadre de mesure de la performance des ISC donnera une base solide pour communiquer la valeur et les bénéfices que les ISC apportent à la société et les aidera à identifier leurs forces et leurs faiblesses.

Le cadre de mesure de la performance des ISC est actuellement en phase de conception. Un premier projet a été circulé récemment et mis à l'essai dans trois pays. Ceci s'est avéré utile en montrant les points forts du projet et en identifiant des possibilités d'améliorations. Sur la base des résultats du projet pilote et des observations reçues à

partir de consultations initiales, les membres de l'équipe de travail du cadre de mesure de la performance des ISC se sont rencontrés en janvier 2013 afin d'élaborer un exposé-sondage du cadre. Cet exposé-sondage sera présenté lors du XXI^e INCOSAI en Chine, un peu plus tard dans l'année. Il fera l'objet d'une consultation mondiale et sera lancé dans toute une série de pays durant la période 2013-2015 afin d'assurer une applicabilité mondiale. Le document final sera ensuite présenté pour approbation lors de l'INCOSAI en 2016.

Le cadre de mesure de la performance des ISC mesure la performance des ISC respectives par des indicateurs dans sept domaines. Ensuite, les liens entre les domaines et les facteurs externes comme le contexte national et l'économie politique, qui peuvent favoriser ou entraver la performance des ISC, sont analysés dans un rapport narratif sur la performance. Ceci permet d'avoir une image holistique de qualité élevée de la performance des ISC. Les sept domaines de performance sont les suivants :

- A) Performance des ISC, signifiant résultats d'audit et rapport annuel ;
- B) Cadre indépendant et juridique ;
- C) Stratégie pour un développement organisationnel ;
- D) Normes de contrôle et méthodologie ;
- E) Structures de gestion et d'appui ;
- F) Ressources humaines et leadership ; et finalement,
- G) Communication et gestion des parties prenantes.

Le cadre de mesure de la performance des ISC peut être utilisé pour des auto-évaluations, des évaluations par les pairs ou des évaluations externes. Avoir recours au cadre de mesure de la performance des ISC sera volontaire et les ISC elles-mêmes peuvent décider ce qu'elles feront des résultats. Une caractéristique importante du cadre de mesure de la performance des ISC est le fait qu'il donnera la possibilité de mesurer le progrès d'une ISC au cours du temps, permettant ainsi à l'ISC d'apprendre de sa propre expérience, de comprendre et d'améliorer sa performance. Répéter les évaluations peut représenter une source précieuse d'information afin d'examiner si les initiatives qui visent à améliorer la performance organisationnelle ont obtenu les effets escomptés. Conformément aux idées et au mandat du Groupe de travail sur la valeur et les bénéfices des ISC, le cadre de mesure de la performance des ISC vise également à évaluer l'incidence des ISC sur la société et la gestion des fonds publics – en d'autres

termes, la valeur et les bénéfices qu'elles apportent. Ceci est fait en portant le regard sur les rapports qui ont pu mener à des changements et en examinant si un environnement plus large limite ou encourage l'incidence sur le travail des ISC.

La formation pour des évaluateurs potentiels quant à l'usage du cadre de mesure de la performance des ISC commence en 2013, parallèlement au pilotage. Il est prévu que le Secrétariat de l'INTOSAI-Donateurs apporte des orientations et de l'aide au projet pilote.

Pour de plus amples informations, consultez www.idi.no



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Améliorer l'efficacité des ISC par la coopération
avec les systèmes législatif, judiciaire et exécutif

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

JAMAÏQUE

Présentation au Symposium ONU/INTOSAI

5-7 mars 2013, à Vienne, Autriche

GROUPE DE TRAVAIL – VALEUR ET AVANTAGES des ISC

Améliorer l'efficacité des ISC par la coopération avec les systèmes législatif, judiciaire et exécutif

Lors du XX^e INCOSAI à Johannesburg, en Afrique du Sud, qui s'est tenu en novembre 2010, les membres de l'INTOSAI ont reconnu que « l'efficacité avec laquelle les Institutions supérieures de contrôle (ISC) assument leur rôle de responsabiliser les gouvernements à utiliser les fonds publics ne dépend non seulement de la qualité de leur travail, mais aussi de l'efficacité avec laquelle elles travaillent en partenariat avec les fonctions d'obligation redditionnelle de la branche législative et exécutive du gouvernement en faisant usage des résultats d'audit et en apportant un changement ».

La Déclaration de Lima décrit l'objectif d'un audit. Elle déclare : « *Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapports à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature.* »¹

Lors de la 4^{ me} réunion du Groupe de travail de l'INTOSAI sur la valeur et les avantages des Institutions supérieures de contrôle, qui s'est tenue à Montego Bay, en Jamaïque, les 4 et 5 août 2011, la 4^{ me} Task force a été mise en place et comprend le Canada, la France, la Jamaïque (chef d'équipe), la Namibie et le Pérou.

Le groupe a été mandaté de préparer une directive qui favorisera « la coopération entre les ISC, les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif, axée sur la capacité des ISC à promouvoir la reddition des comptes qui mène à des sanctions administratives et / ou correctives ».

¹ ISSAI 1 – Déclaration de Lima, section 1

Nous avons mené des recherches et publié des questionnaires afin d'élaborer une directive générique qui inclut de meilleures pratiques pour des modèles spécifiques tout en prêtant une attention particulière à l'interaction des ISC avec les trois branches du gouvernement.

Le questionnaire final a été distribué à l'ensemble de la communauté INTOSAI au mois de mai 2012, et 73 ISC représentant tous les modèles d'audit de l'INTOSAI, notamment Westminster, judiciaire / cour, conseil / collège, et autres ont répondu à celui-ci.

Le projet de directive reflète un recueil des meilleures pratiques que nous avons tirées des résultats du sondage. Il est structuré de telle manière à refléter les pratiques des ISC sous une forme générique. De manière importante, reconnaissant les obstacles législatifs qui existent dans certaines juridictions et certains modèles d'ISC, la directive n'est pas conçue pour être imposée aux ISC, mais pour être utilisée comme guide afin d'améliorer les pratiques courantes là où la législation le permet, ou comme aspiration là où elle ne le permet pas. Bien que la directive tienne compte de tous les types d'ISC, elle n'est pas divisée de cette manière. Elle est plutôt classée en trois principaux domaines qui sont liés les uns aux autres : le pouvoir législatif, le judiciaire et l'exécutif. Cette structure a été choisie car nous trouvons que dans une large mesure la directrice spécifique est applicable à tous les modèles d'ISC. Toutefois, nous avons tempéré cette directrice là où nous avons identifié une inadmissibilité pour certains types d'ISC. De manière générale, les lignes directrices identifient et reconnaissent la relation symbiotique en termes de coopération et de communication entre les ISC et les trois branches du gouvernement. Il est important de noter que les lignes directrices ne sont pas exhaustives et que le projet actuel sera probablement amélioré de manière considérable après exposition.

COOPÉRATION AVEC LA BRANCHE LÉGISLATIVE DU GOUVERNEMENT

Cette section reconnaît la nécessité d'une relation solide entre l'ISC et la législation. De manière spécifique, elle identifie le besoin des ISC à mettre en place des mécanismes de communication appropriés afin de faciliter les relations cordiales. Elle suggère qu'une ISC peut avoir le souhait d'intégrer la législature en déterminant les priorités d'audit ; mettre en place un point de contact central tel un agent de liaison ou une unité ; améliorer l'accessibilité au président de l'ISC et accueillir des réunions de sensibilisation ; ainsi que mener des sondages afin d'obtenir des retours.

COOPÉRATION AVEC LA BRANCHE EXÉCUTIVE DU GOUVERNEMENT

La relation avec l'exécutif est en grande partie couverte dans d'autres normes ISSAI et lignes directrices. En conséquence, cette section est tenue de manière concise par rapport aux autres. Les ISC sont encouragées à mettre en place des voies de communication appropriées et à accueillir des réunions de sensibilisation pour discuter de tendances historiques, risques et questions liées à l'audit. De plus, l'accent est mis sur le fait que rencontrer le personnel responsable au sein du gouvernement pour discuter de préoccupations, de méthodologies et de systèmes appropriés aidera aussi à encourager de meilleurs rapports avec l'exécutif.

COOPÉRATION AVEC LA BRANCHE JUDICIAIRE

Cette section décrit les meilleures pratiques de coopération avec le pouvoir judiciaire afin d'améliorer le travail des ISC. Il s'agit d'un domaine important, car il appuie les mécanismes qui aideront l'ISC et le pouvoir judiciaire à responsabiliser les agents responsables de leurs actes. Les lignes directrices soulignent le besoin de l'ISC et du pouvoir judiciaire à avoir une compréhension commune de leurs procédures. Ceci encouragera une relation collaborative entre les deux et peut aider à améliorer des systèmes existants qui visent à rendre redevable le personnel responsable. Toutefois, il est reconnu que certaines ISC n'ont peut-être pas l'autorité constitutionnelle ou juridique d'interagir avec le pouvoir judiciaire. A cet égard, les lignes directrices spécifiques sont qualifiées pour indiquer l'applicabilité là où la législation le permet.

LIGNES DIRECTRICES GÉNÉRALES

Les lignes directrices générales sont les éléments fondamentaux que les ISC peuvent vouloir prendre en compte afin de se mettre en liaison avec les différentes branches pour assurer que les agents responsables soient sanctionnés de manière appropriée pour toute infraction. Dans cette section, il est réitéré que les ISC devraient désigner une personne / unité pour communiquer avec les différentes branches du gouvernement.

CONCLUSION

La groupe est actuellement en train de préparer un projet de directive. Lorsque le projet sera prêt, il sera circulé à la communauté élargie des ISC.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Limites de contrôle et de conseil des ISC et contrôle interne / accompagné

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

EMIRATS ARABES UNIS

Les limites du contrôle externe et interne – prospective des E.A.U

Cher Président de l'INTOSAI, cher Délégués, Mesdames et Messieurs, Bonjour,

Le thème dont nous allons discuter comprend de nombreuses questions pertinentes que rencontrent les ISC dans leur quête de professionnalisme et de pertinence. Dans cette présentation, je me pencherai d'abord sur le rôle du contrôle externe dans le secteur public et sa relation par rapport aux services de consultation et de conseil. Ensuite, je vous présenterai mes évaluations en ce qui concerne les limites du contrôle interne et externe ainsi que le rôle du contrôle simultané ou de l'audit préalable pour les deux. Les expériences tirées reflètent évidemment l'environnement correspondant aux Emirats arabes unis, mais comme vous le savez probablement tous, la société a récemment subi des changements considérables et le gouvernement fédéral ne fait pas exception. C'est pourquoi, nos expériences couvrent un large éventail allant de pratiques à développer à un certain nombre de bonnes pratiques.

D'abord, nous allons nous pencher sur le rôle du contrôle externe dans le secteur public : conformément au projet de norme ISSAI 100, le cadre « peut être décrit dans le contrôle général comme processus systématique d'obtention et d'évaluation objectives d'informations probantes afin de déterminer si l'information ou les conditions actuelles correspondent aux critères établis » [paragraphe 20, projet de norme ISSAI 100]. Ensuite, le format de la communication est examiné et inclut des « rapports/opinions/conclusions et recommandations » [paragraphe 20, suite].

La nature de la description montre clairement que le contrôle requiert un point de vue exprimé sur certains critères évalués. En formant le point de vue, le commissaire aux comptes externe détient une position unique lui permettant de fournir des évaluations non biaisées et objectives sur la gestion responsable et efficace des ressources publiques afin d'atteindre les objectifs souhaités. Ceci fait que les ISC ont un rôle important à jouer en aidant les entités gouvernementales à atteindre les principes de responsabilité et d'intégrité, à améliorer les activités, et à instaurer la confiance auprès des citoyens et parties prenantes. Cette confiance est puisée dans les trois rôles majeurs que jouent les ISC : **Surveillance** : examine si les entités gouvernementales font ce qu'elles sont supposées faire et sert à détecter et à décourager la corruption. **Conseil** : assiste les décideurs en apportant une évaluation indépendante des programmes, politiques, activités et résultats gouvernementaux. **Aperçu** : identifie les tendances et les défis émergents. Toutefois, ces rôles ne peuvent pas être perçus comme compromettant l'impartialité dont ils sont le fruit. Ceci est en effet le dilemme auquel est confronté le contrôle externe et représente les limites en termes de nature du conseil et de la consultation donnés.

Un élément essentiel pour le destinataire du conseil en matière d'audit est qu'il doit comprendre le processus d'audit. En fournissant un service de conseil, il est important de souligner que le commissaire aux comptes ne couvre pas toutes les transactions et base ses conclusions sur des échantillons et des jugements. Pour cette raison, les conclusions ne sont pas absolues mais fondées sur les données disponibles.

Nous sommes tous conscients que comprendre les besoins et attentes des parties prenantes exige une position professionnelle forte du contrôle externe, ainsi qu'une stratégie solide qui vise à promouvoir le mandat de conseil de l'ISC.

En examinant le format de la communication dans le projet de norme ISSAI 100, les recommandations peuvent souvent se situer dans les régimes du conseil ou de la consultation. Ces recommandations fondées sur les connaissances et l'expertise des commissaires aux comptes externes peuvent inclure un conseil technique sur des questions liées à la bonne gouvernance, la responsabilité, les pratiques éthiques et les programmes de lutte contre la corruption ; l'évaluation et la gestion efficaces des risques ; les contrôles internes ; le développement des systèmes de technologie de l'information (TI) ; et autres domaines ayant trait à l'efficacité, l'efficacité et l'économie des opérations. A cet égard, il est impératif de noter que bien que de telles recommandations peuvent apporter une valeur ajoutée et fournir une consultation unique, elles doivent être soigneusement préparées et les commissaires aux comptes devraient toujours préserver leur indépendance et rester objectifs lorsqu'ils réalisent les missions de contrôle. En d'autres termes, ils devraient éviter de contrôler leur propre travail. Dans mon environnement, l'ISC ne remet pas en question les politiques, mais propose des recommandations quant à la mise en œuvre de celles-ci.

[types d'audits] – la consultation comme sous-produit ?

Pour faciliter ce processus, mon ISC a préparé des guides de meilleures pratiques ayant trait à des domaines tels que le rôle des conseils de direction et la prévention de la fraude. Ces guides n'entérinent pas des systèmes spécifiques et ne présentent pas des politiques actuelles, mais proposent des directives générales sur les importantes caractéristiques requises afin d'appuyer une gouvernance efficace ainsi que contrer les risques et assurer un contrôle efficace au sein d'une entité. De même, ces guides proposent aussi une base qui permet de ne pas contrôler une entité s'il n'existe pas de règlement dans un domaine précis. En guise d'exemple, on pourrait citer le domaine des marchés publics où les lois ne tiennent pas compte des aspects ayant trait à l'analyse de la rentabilisation. Dans cette situation, une orientation peut donner une base au sein de laquelle des contrôles plus approfondis peuvent être effectués.

Ces trois dernières années, mon ISC a fait usage du cadre de gouvernance d'entreprise de manière consistante et ce comme outil pour examiner l'utilisation des fonds publics. Je crois que les recommandations faites et le conseil apporté aux entités contrôlées a amélioré la compréhension générale de la gouvernance d'entreprise dans l'environnement des E.A.U.

En ce qui concerne les limites liées aux fonctions d'audit interne, d'autres défis et développements permanents entrent souvent en jeu. Pour prendre un exemple, la norme de contrôle financier ayant trait à l'utilisation du contrôle interne est en cours d'être revue afin de prendre en compte l'assistance directe qui donne davantage la possibilité d'une coopération étroite entre le contrôle externe et interne.

Je crois que le contrôle étant une ressource limitée devrait être maximisé dans l'intérêt de toutes les parties prenantes et, finalement, des citoyens au service desquels nous agissons. A cet égard, il est crucial de bien gérer la relation entre le contrôle interne et le contrôle externe. Ces dernières années, les commissions de contrôle et les exigences ayant trait aux rapports ont amélioré la transparence de leur relation. Toutefois, la distinction entre les rôles peut s'estomper. Il est important de réitérer la définition du contrôle interne, à savoir « une activité d'assurance et de conseil, indépendante et objective conçue pour apporter une valeur ajoutée et améliorer les activités d'une organisation. Il aide l'organisation à atteindre ses objectifs en apportant une approche systématique et disciplinée afin d'évaluer et améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et du processus de gouvernance » [*International Professional Practices Framework IIA Research foundation*].

Le contrôle interne est clairement un outil pour améliorer l'ensemble du contrôle interne au sein de l'entité. Ceci aide bien sûr à fournir une information de qualité plus élevée et facilite ainsi la responsabilité et la transparence requises à des fins de rapports externes.

Mon expérience me montre qu'en apportant conseil, les fonctions d'audit interne et externe peuvent en fait devenir les victimes de leur propre succès. Si l'objectivité n'est pas gérée de manière appropriée, le conseil et les orientations en « temps réel » peuvent faire en sorte que le contrôle devient partie intégrante du processus de contrôle qualité. C'est l'un des risques que rencontrent les contrôles simultanés ou préalables lorsque les commissaires aux comptes peuvent effectivement devenir des agents approbateurs. La responsabilité se décale alors de l'audit au contrôle.

Ceci peut arriver dans de nombreux scénarios, par exemple, là où une fonction requiert un grand nombre de consultants, mais dispose de peu de capacité interne. Les commissaires aux comptes (qu'ils soient internes ou externes) peuvent être appelés à guider les cadres dans leur gestion des consultants. Un autre exemple que l'on cite est

celui où les commissaires aux comptes sont appelés à faire des observations sur les actions proposées pour corriger les faiblesses du contrôle interne qui pourraient avoir été identifiés par le biais du contrôle. Mon expérience montre que les commissaires aux comptes peuvent aussi être appelés à jouer un rôle d'observateur au sein de projets. Ceci peut, à son tour, compromettre l'indépendance du commissaire aux comptes si elle n'est pas gérée efficacement.

Externaliser la fonction d'audit interne peut facilement accroître le risque de conflits d'intérêts et réduire l'objectivité du conseil donné par l'audit interne. La nécessité de séparer la consultation de la fonction d'audit a fait l'objet d'une question d'actualité ces dernières années. La distinction entre le conseil et la consultation et la consultation en tant que telle est très significative. Cela revient à la nature des recommandations d'audit et des compétences avec lesquelles elles sont élaborées. De plus, la valeur de l'externalisation peut réduire la valeur de l'audit interne de la mémoire institutionnelle des entités. Pour conclure, cela signifie que les connaissances et compréhensions précieuses sont maintenues en dehors de l'organisation.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thème | Tema | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Limites de contrôle et de conseil des ISC
et contrôle interne / accompagné

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

COREE

RÉSUMÉ

En Corée, le contrôle public est mené de deux manières : le contrôle externe qui est réalisé par le Comité de l'audit et des inspections (le CAI ou l'ISC de Corée), et le contrôle interne qui est réalisé par les unités de contrôle interne (UCI). Un partage est nécessaire car il est impossible pour le CAI de contrôler toutes les entités publiques. Dans de telles circonstances, les UCI ont été mises en place pour jouer les rôles suivants : (1) réduire les points possibles qui pourraient échapper au contrôle ; et (2) prévenir l'inefficacité et le gaspillage dans les opérations gouvernementales en mettant un terme à la corruption et en favorisant un contrôle interne efficace.

Toutefois, des préoccupations continues qui ont été exprimées montrent que l'audit interne a tendance à ne pas être aussi efficace et systématique que souhaité. Face à cela, la loi sur le contrôle interne du secteur public (*Public Sector Internal Audit Act*, nommée ci-après « la loi ») a été établie en juillet 2010, représentant la base légale pour résoudre le problème. La loi vise à renforcer l'efficacité du système de contrôle public en Corée, en particulier en aidant les UCI à fonctionner correctement.

- Principaux piliers de la loi sur le contrôle interne du secteur public

La loi définit les fondements de la constitution et le fonctionnement des UCI du secteur public (par ex., les UCI devraient : (a) être indépendantes ; (b) améliorer leur capacité de contrôle interne ; et (c) disposer d'une série de normes permettant des procédures de contrôle transparentes). La loi stipule également des exigences pour un système de contrôle public efficace (à savoir, une amélioration du système de contrôle public dans son ensemble, et l'aide du CAI pour les UCI). L'objectif principal de la loi est de contribuer à améliorer l'adéquation et l'équité du contrôle interne et de la responsabilité des UCI envers les citoyens.

- Acquis et défis

Dans un sondage de sensibilisation sur le contrôle interne réalisé parmi des commissaires aux comptes internes et leurs entités contrôlées au mois de novembre 2012, 59 % ont répondu que l'indépendance et le professionnalisme des auditeurs internes ont sensiblement été améliorés depuis la mise en vigueur de la loi. De manière assez intéressante, les entités contrôlées ont montré plus de satisfaction que les commissaires aux comptes.

La loi requiert la normalisation des procédures de contrôle interne. Aujourd'hui, par exemple, il faut demander l'opinion des entités contrôlées sur les résultats d'audit. De même, le CAI, en tant qu'institution supérieure de contrôle, fournit des possibilités

d'éducation et de l'aide aux UCI. Le CAI a, par exemple, formulé un *Manuel pour le contrôle interne* destiné aux UCI. Toutes ces améliorations de l'infrastructure de contrôle des UCI sembleraient largement avoir contribué aux réponses positives du sondage de sensibilisation.

Néanmoins, de nombreux domaines nécessitent encore une amélioration. Les directeurs des UCI, par exemple, ont rarement été nommés du secteur privé, et le système incitatif de préférences doit encore être mis en place pour les commissaires aux comptes internes. De plus grands efforts devraient être réalisés pour la diffusion des conclusions d'audit auprès du public.

- Rôle du CAI dans le développement du contrôle interne en Corée

Puisque les UCI en Corée n'ont pas fonctionné comme elles auraient dû, le CAI ou l'institution supérieure de contrôle du pays a désormais pris le rôle de coordonnateur général pour les politiques de contrôle interne. Ceci est probablement une conséquence du mauvais fonctionnement des UCI dans le passé. Le CAI continuera à jouer un rôle leader dans la promotion du développement d'un système de contrôle public en Corée, comme contrôleur, coopérateur, promoteur et coordonnateur.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Actualité du contrôle et du conseil comme facteur d'efficacité des ISC

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

NOUVELLE-ZELANDE

presented by | présenté par | vorgetragen von | presentado por

SAMOA

**22^{ème} Symposium ONU/INTOSAI
Vienne, 5–7 mars 2013**

Point 12 de l'ordre du jour

**Actualité du contrôle et du conseil comme facteur
d'efficacité des ISC**

Lyn Provost
Contrôleur et vérificateur général
Nouvelle-Zélande

1 Introduction

- 1.1 En Nouvelle-Zélande, le vérificateur général est un fonctionnaire du Parlement, en conséquence, il est constitutionnellement indépendant du gouvernement. Le vérificateur général appuie le Parlement dans l'examen du pouvoir exécutif en contrôlant toutes les entités gouvernementales. Le vérificateur général contrôle également les entités gouvernementales locales.
- 1.2 La loi sur l'audit public de 2001 détermine le rôle, les fonctions et le mandat du vérificateur général et établit le vérificateur général comme commissaire aux comptes de toutes les entités publiques en Nouvelle-Zélande. Le vérificateur général nomme des commissaires aux comptes puisant dans son personnel et celui de cabinets d'experts-comptables pour réaliser des missions d'audit en son nom.
- 1.3 Il existe environ 4000 entités publiques en Nouvelle-Zélande de toutes les formes et de toutes les tailles, des très grands départements gouvernementaux (comme le département des revenus domestiques, *Inland Revenue Department*) ou des sociétés qui appartiennent à la couronne (comme *Air New Zealand Limited*) jusqu'aux plus petites entités (comme une petite école rurale).
- 1.4 Les entités publiques en Nouvelle-Zélande sont tenues de rendre public leurs rapports d'activités une fois par an. Pour de nombreuses entités publiques, l'échéance pour la publication des rapports est spécifiée dans la législation. Pour d'autres, elle est stipulée dans leurs textes fondateurs (par ex., les actes de fiducie).
- 1.5 L'information contrôlée est perçue comme étant plus fiable que l'information non vérifiée et, par conséquent, tous les rapports financiers à usage général produits par les entités publiques en Nouvelle-Zélande sont tenus d'être contrôlés par le vérificateur général. Nous faisons référence à ces contrôles sous le nom de « contrôles annuels » plutôt que contrôles financiers étant donné qu'ils ont une portée plus large que le contrôle d'une information financière.
- 1.6 L'échéance du processus de contrôle annuel est spécifiée par la législation pour de nombreuses entités publiques et varie entre 3 à 5 mois après la date du bilan des entités. Dans d'autres cas où l'échéance n'est pas spécifiée par la législation, le vérificateur général a déterminé un délai par défaut de cinq mois après la date du bilan pour la réalisation du contrôle annuel. Un délai de cinq mois suivant la date du bilan est donc le temps maximum pour réaliser le contrôle annuel de chaque entité publique en Nouvelle-Zélande.

2 Exigences d'établissement de rapports pour les entités publiques en Nouvelle-Zélande

- 2.1 La publication de rapports financiers à usage général par les entités publiques, qui établissent une comparaison entre la performance actuelle et celle qui était prévue ou budgétisée, est l'un des mécanismes de responsabilité du système de gestion du secteur public en Nouvelle-Zélande.
- 2.2 Les rapports financiers à usage général incluent des informations liées à la performance financière et opérationnelle pour de nombreuses entités du secteur public. Réunies, les informations financières et opérationnelles permettent de fournir des données pertinentes sur la performance, la position et les capacités futures des entités à délivrer des services à l'avenir.
- 2.3 A quelques exceptions près, les rapports financiers à usage général établis chaque année par les entités publiques sont tenus, en vertu de la loi, d'être conformes aux principes comptables généralement admis. En Nouvelle-Zélande, les principes

comptables généralement admis exigent que de toutes les entités, hormis les toutes petites entités, appliquent les principes de la comptabilité d'exercice.

- 2.4 Durant ces 20 dernières années, la qualité et l'échéance des rapports externes se sont constamment améliorées.
- 2.5 De tels rapports externes sont devenus de la pratique courante avec les entités publiques qui publient les rapports sur leurs activités annuelles soumis à des contrôles.
- 2.6 De nombreuses entités publiques complètent leurs rapports externes annuels par des rapports internes à intervalles plus réguliers (souvent une fois par mois) qu'elles soumettent à leur direction et/ou conseil de direction. Les rapports internes à intervalles réguliers utilisent les mêmes principes de comptabilité d'exercice que ceux utilisés pour les états financiers annuels. Les rapports internes à la direction ne sont pas sujets à des contrôles. Néanmoins, ces rapports internes à la direction sont souvent établis ayant recours aux mêmes systèmes, personnes et processus utilisés pour établir les rapports annuels de chaque entité.
- 2.7 L'établissement de rapports à intervalles réguliers dans le secteur public en Nouvelle-Zélande a joué un rôle important en ce sens qu'il a aidé à assurer des rapports externes produits par les entités publiques en temps opportun de qualité élevée, qui se comparent très favorablement avec le secteur privé en Nouvelle-Zélande.
- 2.8 Pour donner un exemple, la trésorerie publie des états financiers consolidés de l'exercice en cours pour le gouvernement de la Nouvelle-Zélande une fois par mois, de septembre à mai. Ces états financiers intègrent les informations financières de toutes les entités qui sont comprises dans le périmètre comptable du gouvernement. Ce faisant, la trésorerie peut se fier aux informations de la direction produites par les entités publiques aux fins des rapports externes publiés par le gouvernement dans son ensemble.
- 2.9 Les délais des rapports externes pour les entités publiques, dont la plupart sont spécifiés dans la législation, sont comme suit :

Type d'entité publique	Date butoir pour les états financiers / résultats de performance non financiers contrôlés		
	3 mois après la date du bilan	4 mois après la date du bilan	5 mois après la date du bilan
Départements du gouvernement	√		
Entreprises d'Etat (commerciales)	√		
Instituts de recherche de l'Etat (scientifiques)	√		
Organisations contrôlées par le conseil (gouvernement local)	√		
Entreprises énergétiques	√		
Companies portuaires	√		
Autorités locales		√	

Entités de la couronne		✓	
Conseils régionaux de santé		✓	
Etablissements d'enseignement supérieur		✓	
Ecoles			✓
Autres types d'entités publiques			✓

2.10 Tandis que pas toutes les entités publiques ne répondent à ce délai chaque année, les résultats agrégés suivants révèlent un nombre élevé d'échéances de rapports respectées dans le secteur public en Nouvelle-Zélande :

	<u>2011/12</u>	<u>2010/11</u>	<u>2009/10</u>	<u>2008/09</u>
Moyenne en % des entités publiques établissant des rapports conformément aux échéances du paragraphe 2.9	88.00%	87.00%	88.00%	82.00%

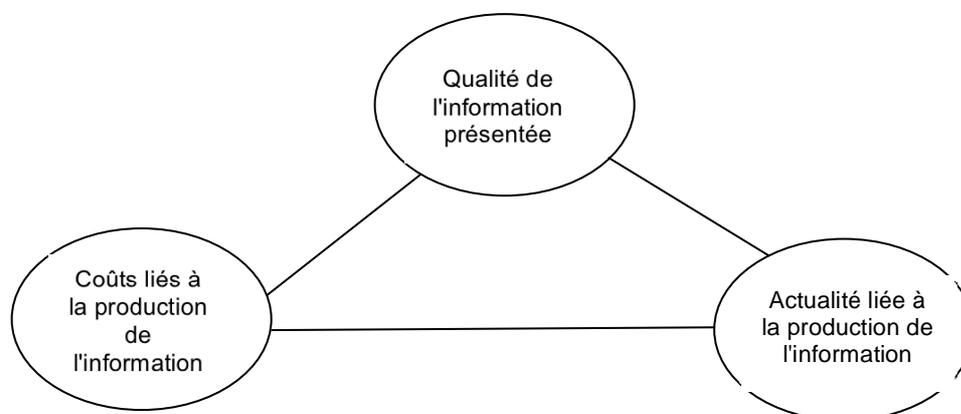
3 Facteurs ayant une incidence sur les rapports établis par les entités publiques en Nouvelle-Zélande

3.1 Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'échéance des rapports établis par les entités publiques en Nouvelle-Zélande :

- Les échéances de rapports sont spécifiées dans la législation pour de nombreuses entités publiques.
- Le cadre de comptabilité établi par la législation limite les possibilités d'ingérence politique dans les rapports externes établis par les entités publiques.
- Les grandes entités publiques sont soumises au contrôle du Parlement, ce qui augmente la valeur perçue de l'information présentée et renforce la responsabilité découlant des rapports externes de la performance d'une entité.
- La procédure de contrôle parlementaire, telle que spécifiée dans le règlement, requiert que l'examen financier des organes publics soit effectué dans un délai de neuf mois suivant la fin de l'année. Cette procédure exige que les états financiers entament la procédure d'examen.
- La responsabilité pour la performance présentée dans les rapports par chaque entité publique incombe à l'organe gouvernemental ou, à défaut de celui-ci, à l'administrateur délégué.
- Tout manquement aux exigences des échéances par les entités publiques est considéré comme une question importante de contrôle et, en tant que telle, normalement communiquée publiquement soit par l'entité, soit par le commissaire aux comptes.

- Les entités publiques ont généralement des systèmes et procédures sains mis en place afin de générer des informations fiables sur leurs performances et positions tant sur le plan financier que sur le plan non financier.
- Les rapports de gestion internes à intervalles réguliers établis par les entités publiques qui utilisent les principes de comptabilité d'exercice signifient que les rapports externes annuels sont devenus relativement courants.
- Dans l'ensemble, les rapports entre les entités publiques et leur commissaire aux comptes nommé par le vérificateur général sont bons, ce qui est propice aux rapports établis en temps utile.
- Des comptables qualifiés sont à même de naviguer aisément entre les entités du secteur public et du secteur privé, signifiant que le secteur public a accès à la capacité requise pour produire des informations selon la comptabilité d'exercice.

3.2 Les rapports externes impliquent des compromis entre :



- Il est important de bien équilibrer ces trois aspects, faute de quoi la comptabilité ne sera pas bien servie.

3.3 En Nouvelle-Zélande, les tensions saines entre ces trois aspects signifient que les rapports externes sont généralement réalisés dans les délais, à des coûts raisonnables et avec la qualité attendue (c'est-à-dire, une comptabilité d'exercice conformément aux principes de comptabilité généralement admis).

4 Importance des échéances dans le processus d'audit

- 4.1 Une caractéristique importante des nombreuses échéances pour les rapports spécifiées dans la législation est que les délais sont à fois spécifiés pour l'entité préparant l'information à contrôler (et qui la rend disponible pour le commissaire aux comptes), et pour le commissaire aux comptes afin de terminer le contrôle annuel.
- 4.2 De telles doubles échéances sont utiles d'un point de vue du contrôle car il devient plus difficile pour une entité d'imputer la responsabilité des retards au commissaire aux comptes.

4.3 Les mesures clés qui ont permis à l'ISC d'avoir les moyens et la capacité de contrôler environ 4000 entités publiques chaque année sont, entre autres, les suivantes :

- Avoir un équilibre approprié de missions de contrôle annuelles effectuées en interne par le personnel par rapport à celles qui sont réalisées par les commissaires aux comptes de cabinets comptables agréés (la distribution actuelle signifie que 50 % environ des contrôles sont effectués en interne et 50 % à l'extérieur).
- Investir suffisamment en outils de contrôle, développement professionnel et soutien afin que les commissaires aux comptes soient équipés de manière appropriée pour réaliser des contrôles dans l'environnement du secteur public.
- Influencer sur la nature des exigences des rapports auxquelles les entités publiques doivent se conformer, en apportant conseil au parlement et aux agences gouvernementales sur la législation proposée, et en contribuant à l'élaboration de normes d'information financière.
- Avoir une culture de travail avec les entités publiques afin de leur permettre de répondre à leurs exigences de responsabilité. En effet, cela implique que les commissaires aux comptes perçoivent les états financiers contrôlés à usage général comme produit commun de l'entité publique et du commissaire aux comptes.
- Reconnaître l'importance de préserver l'indépendance et la qualité des contrôles afin de protéger la réputation du processus d'audit et le rôle du vérificateur général. Ainsi, la crédibilité des entités publiques par le biais du processus d'audit est hautement appréciée.
- Mener des sondages indépendants à intervalles réguliers auprès des parties prenantes (par exemple, le parlement), et des entités publiques pour examiner la qualité des services fournis par l'ISC

4.4 Tandis que les défis persistent à rendre constamment des services de contrôle annuels en temps utile de qualité élevée, l'ISC de Nouvelle-Zélande mise sur les points suivants :

- une planification d'audit qui répond de manière appropriée aux risques identifiés, et qui est conçue pour fournir des contrôles efficaces et efficaces au secteur public ;
- des commissaires aux comptes qui comprennent les entités publiques qu'ils contrôlent pour qu'ils puissent anticiper, dans la mesure du possible, les questions qui pourraient être soulevées et agir dans des délais appropriés ;
- une équipe de contrôle et des instances dirigeantes qui entretiennent de bonnes relations avec les membres de l'organe de direction de l'entité publique ;
- des équipes de contrôle dotées de ressources suffisantes pour effectuer chaque mission de contrôle au meilleur moment afin de répondre aux échéances de rapports spécifiées ; et
- une continuité au sein des équipes de contrôle d'année en année (ce n'est pas toujours une tâche facile).

5 Observations sur les incidences des échéances en termes d'efficacité des ISC

- 5.1 Se basant sur l'expérience nouvelle-zélandaise, un certain nombre d'observations peuvent avoir des répercussions pour d'autres ISC.
- 5.2 La redevabilité de la responsabilité dans le secteur public repose sur les rapports d'activités des entités publiques à la fois fiables et réalisés en temps utile, y inclus :
- le montant des fonds publics dépensés ;
 - les produits réalisés pour cet argent ; et
 - les résultats atteints.
- 5.3 Si les rapports publics ne sont pas réalisés en temps utile, la pertinence de l'information présentée diminue et une responsabilité adéquate est difficile à réaliser.
- 5.4 Les ISC peuvent jouer un rôle clé en aidant les entités publiques à réaliser les rapports dans les délais. Ce faisant, les ISC peuvent augmenter leur pertinence et donner la possibilité aux citoyens de faire assumer la responsabilité aux entités publiques.
- 5.5 Les ISC doivent s'assurer d'avoir les moyens et la capacité de réaliser des contrôles auprès des entités publiques en temps utile. Cela signifie d'apporter les ressources appropriées à chaque ISC et renforcer les capacités là où cela s'avère nécessaire.

6 Observations concluantes

- 6.1 Le rôle que jouent les ISC dans le contrôle des entités publiques est très important. L'un des résultats clés du processus d'audit est que l'information publiée par les entités publiques sur leur performance est fiable pour ceux qui cherchent à tenir les entités publiques pour responsables.
- 6.2 L'incidence de ces rapports publics est réduite si les entités publiques ne produisent pas d'information en temps utile ou si le processus d'audit n'est pas réalisé dans les délais, ou si les deux cas s'appliquent.
- 6.3 Les ISC doivent s'efforcer de jouer leur part dans le processus de responsabilité si les citoyens doivent être en mesure de bénéficier pleinement des activités de celles-ci.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Actualité du contrôle et du conseil comme facteur d'efficacité des ISC

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

FÉDÉRATION DE RUSSIE

Fédération de Russie :

« Rapidité d'exécution de l'audit. Analyse et élaboration de recommandations en tant que facteurs d'efficacité des ISC »

Vienne, 5-7 mars, 2013

Chers collègues,

Permettez-moi tout d'abord de m'associer aux intervenants précédents pour exprimer toute ma reconnaissance aux organisateurs qui, comme toujours, ont cette année encore parfaitement organisé cette conférence.

Quand on parle de l'efficacité du travail des Institutions supérieures de contrôle, il importe de ne pas oublier qu'il ne s'agit pas seulement d'identifier différentes infractions. Le contrôle n'est **pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du système administratif d'un Etat**, l'utilisation des ressources nationales gérées par le gouvernement et le développement socio-économique de nos pays en général.

Non seulement la qualité de l'audit, mais également sa rapidité d'exécution jouent un rôle extrêmement important à cet égard. Plus nous révélons rapidement tel ou tel écart, plus des mesures peuvent être prises tôt pour améliorer la situation, et plus il est facile de restaurer le vecteur optimal de développement en limitant les pertes.

A la Cour des comptes de la Fédération de Russie, il y a longtemps que nous avons compris cet aspect de notre activité, et nous y faisons très attention. Je suis reconnaissant aux organisateurs du Symposium ONU/INTOSAI de me donner l'occasion de vous faire part de notre expérience dans ce domaine.

Différents types d'erreurs et d'écarts par rapport au déroulement prévu sont inévitables dans les systèmes complexes. Même la planification et les prévisions les plus parfaites ne peuvent prendre en compte toutes les circonstances possibles et futurs événements pouvant survenir. Cela vaut notamment pour l'économie, domaine dans lequel intervient, entre autres, un système complexe d'intérêts individuels et collectifs qui vont parfois directement à l'encontre des objectifs nationaux.

L'accumulation d'écarts peut entraîner l'ensemble du système dans la mauvaise direction, voire même provoquer une crise du système. Un contrôle dûment organisé devrait identifier rapidement et le plus tôt possible les écarts par rapport au déroulement prévu et leurs raisons, les analyser et émettre des recommandations sur les ajustements nécessaires.

Le contrôle permet de classer les liens, les décisions, les domaines d'activité et l'utilisation des ressources à l'aune de leur efficacité ou inefficacité. En outre, il faut noter qu'il importe non seulement d'identifier, mais également de mettre fin aux faits marqués d'inefficacité. Il est tout aussi important d'identifier et de soutenir les éléments

utiles dans le système, et cet objectif est également atteint dans le cadre des activités de contrôle.

Un contrôle rapidement exécuté est une condition nécessaire pour atteindre les objectifs fixés et aborder les questions stratégiques, au nombre desquelles on compte, dans la plupart des pays, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et de l'utilisation des ressources nationales. Le facteur temps est particulièrement important **dans l'environnement d'instabilité actuelle de la conjoncture économique internationale**, lorsque les conséquences d'un retard dans l'identification et la résolution de problèmes augmentent avec chaque mois, voire chaque jour raté. C'est pour cela qu'il est important d'insister sur le fait que l'organisation des activités des Institutions supérieures de contrôle exige une planification précise du calendrier prévu pour leurs activités et leur coordination ainsi que la coordination avec les processus apparaissant dans le domaine audité.

La rapidité d'exécution du contrôle est, en premier lieu, déterminée par la capacité des recommandations faites sur la base des résultats d'audit à influencer ensuite sur le processus audité : pour diminuer les risques, éviter la perte de biens ou l'utilisation inefficace des fonds, indemniser les préjudices occasionnés etc. Bien sûr, la rapidité d'exécution n'est pas une condition isolée, loin s'en faut, mais c'est une condition importante pour un contrôle efficace. Si l'on ne tient pas compte du facteur temps, le contrôle passe à travers les mailles du filet du système de l'administration publique. La fonction de feedback et l'intérêt des usagers des résultats d'audit disparaissent. Mais la chose la plus importante est que la capacité (voire parfois même la faisabilité) de mise en œuvre des recommandations diminue si ces dernières interviennent tardivement.

Comme vous le savez, l'audit préliminaire et l'audit de suivi sont les formes d'audit prioritaires à la Cour des comptes de la Fédération de Russie.

Un contrôle préliminaire efficace fait partie intégrante d'un système fiable de gestion des finances publiques ; son avantage est la capacité à **prévenir d'éventuelles infractions avant qu'elles ne surviennent**. Une Institution supérieure de contrôle effectue un audit préliminaire conformément à la législation, aux conditions et exigences applicables aux institutions auditrices dans tous les pays.

Dans la législation russe il est acté que **l'audit préliminaire est l'une des plus importantes fonctions de la Cour des comptes**. Nous y attachons beaucoup d'importance dans notre travail sur le terrain, non seulement dans le système d'un audit complet de la formation et de la mise en œuvre du budget de la Fédération, mais aussi dans l'audit de différents programmes régionaux et fédéraux.

L'audit préliminaire est réalisé en préparant des avis d'experts sur les projets de budgets adéquats, des estimations de fonds extrabudgétaires, des projets de programmes indicatifs au niveau régional et fédéral, et d'autres lois réglementaires dans la législation relative au budget pour la Fédération de Russie ainsi que les entités constitutives de la Fédération de Russie. L'objectif de l'audit préliminaire du projet de budget fédéral et des projets de programmes gouvernementaux est de déterminer la validité et la fiabilité des chiffres utilisés dans les documents prévisionnels.

Conformément à la législation russe, l'audit préliminaire est un élément important du processus budgétaire, ce qui fait de la Cour des comptes l'un de ses acteurs majeurs. La Cour des comptes a déjà préparé son avis d'expert sur les paramètres les plus importants de ce document au moment où le projet de budget est présenté au Parlement, et soumet alors ses recommandations. Cela permet de donner au Parlement des éléments d'information actualisés, qui sont pris en compte au moment où les députés doivent se forger leur propre opinion sur le projet de budget.

C'est la **rapidité d'exécution d'un tel audit qui détermine son efficacité**. Les problèmes actuels ou potentiels en lien avec le projet de budget présenté par le gouvernement sont identifiés et analysés dès les premières étapes du processus budgétaire. C'est ce qui permet d'améliorer sensiblement l'efficacité du dialogue entre l'Assemblée fédérale et le gouvernement pendant les débats et l'adoption du projet de budget, et d'améliorer aussi la qualité du document final.

Parmi les objectifs de l'audit préliminaire du projet de budget, les plus importants sont :

- Déterminer la validité, la faisabilité et la fiabilité des chiffres présentés dans le projet de loi sur le budget fédéral.
- Évaluer l'efficacité du projet de budget fédéral pour le prochain exercice financier et la période de planification en tant qu'outil de la politique socio-économique du gouvernement, et sa cohérence par rapport aux documents des programmes et aux conditions d'une planification à moyen terme axée sur les impacts.
- Évaluer la qualité des prévisions des recettes fiscales fédérales, des dépenses budgétaires, de la politique d'investissement et d'endettement, ainsi que l'efficacité des relations inter-budgétaires.

Ainsi, lorsque la Cour des comptes a préparé son avis sur le projet de loi fédérale sur le budget pour 2013 et la période de planification de 2014 et 2015, elle a attaché une attention spécifique à **l'existence de risques propres au système**, dus à la toujours forte dépendance de l'économie russe par rapport à la situation sur les marchés

mondiaux des produits de base et sur les marchés financiers. Cela concerne notamment les risques de diminution des prix mondiaux pour le baril de pétrole en dessous du niveau prévu, ainsi que les problèmes liés à la réalisation des investissements en immobilisations corporelles prévue à la hausse tout comme le maintien de la demande des consommateurs sans accélérer l'inflation. Les problèmes des relations inter-budgétaires ont également été évoqués dans l'avis rendu par la Cour des comptes. Cela entraîne une charge significative qui grève les budgets au niveau local et régional du fait du retour de prêts budgétaires préalablement octroyés, qui peuvent entraver le développement socio-économique et la modernisation de l'économie dans ces régions.

Plusieurs résultats d'audit et recommandations de la Cour des comptes ont été repris dans des amendements du budget fédéral pour 2013-2015, ainsi que dans des amendements du budget fédéral pour 2012, y compris les amendements concernant les paramètres macroéconomiques ayant attiré l'attention pendant l'audit. Les recommandations de la Cour des comptes relatives aux problèmes financiers dans certaines régions ont également été prises en compte, et **le gouvernement a été mandaté pour procéder à la restructuration de l'endettement des régions dû aux prêts budgétaires.**

La rapidité d'exécution de l'audit est importante non seulement du point de vue de la préparation des avis d'audit lors de la phase de préparation des projets, mais également de la mise en œuvre appropriée des projets et programmes déjà approuvés. En d'autres termes, **le principe de la rapidité d'exécution ne se limite pas à l'application de l'audit préliminaire.** Un contrôle efficace et rapide, à savoir en cours de réalisation des activités de l'objet audité, ne semble pas moins important.

En fait, ces deux types d'audit, qui diffèrent par la période à laquelle ils sont réalisés, poursuivent les mêmes objectifs, mais chacun à leur manière. Tandis que l'audit préliminaire a une fonction de prévention plus proactive, et permet de réduire les risques de futures infractions, l'audit réel (ou l'audit de suivi) vise à assurer l'identification des erreurs et leur correction à temps, à identifier les causes des écarts et à contribuer à leur élimination. Bien sûr, seuls les résultats d'audit obtenus en temps voulu et les recommandations basées sur ces mêmes résultats peuvent être utilisés avec efficacité.

Dans le même temps, il n'est pas vrai qu'il est totalement impossible d'appliquer les résultats d'audit qui n'ont pas été obtenus en temps voulu, par exemple après l'expiration d'une période donnée suite à l'achèvement de certains projets. Certes, un tel audit n'aura aucun impact sur le montant des dépenses effectuées, ni sur certains paramètres de qualité du projet réalisé et l'efficacité des dépenses budgétaires dans le processus de mise en œuvre. Néanmoins, les résultats d'un tel audit, même s'il a été

effectué sans respecter la règle d'exécution rapide, pourront être utilisés, dans certains cas, pour pénaliser les responsables des infractions et recouvrer les préjudices, et cela permettra d'assurer en partie la fonction corrective et réparatrice.

Cependant, plus le temps passe, plus on perd les possibilités d'utilisation des résultats d'audit. Cela est également corrélé à la limitation de la période d'intervention, aux délais de poursuites pénales, à l'imposition de sanctions administratives et disciplinaires, à la cession matérielle de différentes immobilisations et d'autres facteurs. Dans un tel cas, les résultats d'audit satisfont uniquement à une fonction d'information. Ils ne fournissent pas de base permettant d'élaborer des recommandations utiles et de prendre des mesures efficaces. On pourrait dire que les dépenses engagées pour un tel audit souffrent d'une certaine inefficacité.

L'actuelle norme INTOSAI ISSAI 400, « Normes des rapports pour l'audit des finances publiques, » entérine les principes directeurs devant être à la base de toutes les opinions d'audit. L'un d'entre eux est la rapidité d'exécution de l'audit. Le principe de la rapidité d'exécution de l'audit suggère que « l'opinion ou le rapport d'audit doit être disponible rapidement pour être plus utile aux lecteurs et usagers, en particulier ceux devant prendre les mesures nécessaires. »

C'est cette même approche qui a également été mise en œuvre dans les normes d'audit en Russie. La procédure pour réaliser un audit et des activités d'expertise et d'analyse, ainsi que pour prendre des décisions sur la base de leurs résultats est entérinée dans les Réglementations sur la Cour des comptes de la Fédération de Russie et la norme SFK 101, « Règles générales pour réaliser une activité d'audit, » qui régit dans les détails les principales dispositions des Réglementations. Ces règles suggèrent des recommandations élaborées dans l'objectif suivant :

- Viser l'élimination des causes d'infractions et d'écarts et, le cas échéant, réparer les préjudices causés au budget fédéral, aux fonds extra-budgétaires de l'Etat et aux biens fédéraux.
- Encourager les entités contrôlées à prendre des mesures spécifiques pour pallier les infractions et écarts révélés, à mettre en œuvre de telles mesures soumises à vérification, et à évaluer les mesures.
- Etre spécifiques, concises et simples dans leur forme et leur contenu.

Il est manifeste que l'efficacité des activités des Institutions supérieures de contrôle dépend directement du degré avec lequel la résolution des problèmes et l'élaboration de recommandations claires et spécifiques seront basées sur les résultats d'audit. La mise

en œuvre de recommandations basées sur les résultats d'audit contribue non seulement à éliminer les infractions révélées, mais également, et ce n'est pas moins important, à améliorer les activités des entités contrôlées.

J'aimerais citer l'exemple de **l'audit sur la construction d'un nouveau stade de foot à Saint-Pétersbourg**. Il y a eu un changement d'idéologie au cours de la réalisation de ce projet. La FIFA ayant décidé que la Coupe du Monde de football aurait lieu en Russie en 2018, il a fallu agrandir la taille du futur stade pour lui permettre d'accueillir la demi-finale de la Coupe du Monde. La Direction du club Zenit FC, qui jouera dans ce stade, a présenté un certain nombre de nouvelles propositions permettant d'utiliser les lieux également pour des concerts et d'autres grandes manifestations. Cela a entraîné plusieurs révisions à la hausse des coûts de construction prévisibles, dépassant 1 milliard de dollars, ce qui en fait le stade le plus cher d'Europe, après Wembley à Londres. En attendant, le projet a été entièrement financé à partir du budget municipal de la ville de Saint-Pétersbourg.

A la demande de l'administration municipale, la Cour des comptes a procédé à une analyse minutieuse du caractère raisonnable des estimations de coûts proposées par l'entrepreneur, et a élaboré des propositions permettant de diminuer d'un tiers les coûts de construction. Nous avons commencé par identifier plusieurs facteurs qui avaient permis à l'entrepreneur d'augmenter significativement les coûts de la construction. Ensuite, nous avons suggéré que l'administration municipale recoure plus largement aux mécanismes de partenariat public-privé, et attire des structures commerciales, y compris les sponsors du Zenit FC, afin de financer des innovations techniques extrêmement chères, telles qu'un « terrain de foot déroulable/enroulable. »

Dans de telles situations, il est très important, non seulement de mettre rapidement fin aux infractions qui entraînent des dépenses budgétaires inefficaces, mais également de proposer des solutions pour éviter leur répétition à l'avenir dans le cadre d'autres projets. Par exemple, après l'audit d'un autre stade de foot à Kazan, où doit se tenir l'Universiade d'été cette année, la Cour des comptes a reconnu qu'il s'agissait d'un projet optimal en termes de rapport qualité-prix. De ce fait, **nous avons recommandé son utilisation en tant que modèle de projet** pour la construction d'autres stades dans le cadre des préparatifs de la Coupe du Monde 2018. Cela permettra de limiter considérablement les failles dans le système que pourraient utiliser des entrepreneurs peu scrupuleux pour augmenter leur budget prévisionnel de manière injustifiée.

Malheureusement, il existe également d'autres exemples contraires, lorsque les résultats et les recommandations d'audit ne sont pas pris en compte avec le sérieux nécessaire. En 2009, il y a eu un terrible accident à la **centrale hydroélectrique de Sayano-Shushenskaya** qui a entraîné la mort de 75 personnes. En outre, cet accident a perturbé

le fonctionnement de l'une des plus grandes usines russes de l'industrie énergétique, et engendré des dégâts matériels énormes.

Pourtant, la Cour des comptes avait mis en garde contre des problèmes possibles deux ans avant l'accident de 2009. Nos auditeurs avaient constaté que de nombreuses centrales électriques appartenant à OAO RusGidro « fonctionnaient avec des équipements quasiment obsolètes et fatigués, qui avaient atteint la durée économique standard de 25 à 30 ans, et présentaient une usure de presque 50 %, » tandis que « le niveau d'usure de certains types d'équipement hydraulique technique – turbines et générateurs hydrauliques de structures d'aménagement des eaux – **dépassait 60 %, voire atteignait le niveau critique.** » Il s'est avéré que les conclusions justes et rapides avaient été tirées sur la base des résultats d'audit. Cependant, aucune des mesures nécessaires n'a été prise à temps sur le terrain pour mettre en œuvre ces conclusions.

Bien sûr, cela place la question de la responsabilité des personnes coupables à un tout autre niveau. Bien qu'il soit impossible de ranimer les morts et qu'il ne soit pas facile de compenser cet immense préjudice, une expérience négative reste quand même une expérience. Aujourd'hui, l'Assemblée fédérale travaille sur une **nouvelle version de la loi sur la Cour des comptes**. Elle a été adoptée en première lecture en décembre. Nos efforts portent notamment sur le fait de s'assurer que l'on accorde plus d'attention à la prise de mesures sur la base de nos résultats d'audit et des conclusions de nos activités de contrôle, notamment de la part des autorités policières et judiciaires.

Conformément aux meilleures pratiques internationales, la loi dans sa nouvelle version habilite la Cour des comptes à réaliser **un audit de performance**, qui implique non seulement la correction des infractions et manquements mis à jour, mais également l'élaboration de recommandations visant à les éviter à l'avenir. Après l'adoption de cette loi, nous prévoyons de renforcer le suivi de la mise en œuvre de nos recommandations, afin de contribuer à améliorer encore la rapidité dans la prise de décisions basées sur nos résultats d'audit.

Nous espérons également que l'adoption de la nouvelle version de la loi « sur la Cour des comptes » rehaussera son rôle en tant que source d'informations supplémentaire, indépendante et fiable pour la prise de décisions importantes, avec la mise à disposition rapide d'informations objectives à l'attention des investisseurs internationaux et des représentants de l'élite internationale du monde des affaires.

Les Institutions supérieures de contrôle répondent à une demande très importante de l'opinion publique en informations objectives sur les activités des autorités gouvernementales dans leur gestion des ressources nationales. Elles améliorent l'efficacité de l'ensemble du système gouvernemental, notamment dans la sphère

économique. Dans un contexte d'instabilité financière au niveau international, la question du contrôle des dépenses publiques a acquis un **statut social particulièrement élevé**. Son importance et sa valeur sont reconnues largement au-delà de la communauté professionnelle des auditeurs.

L'importance d'un contrôle externe efficace est confirmée par la pratique de longue date des ISC dans de nombreux pays dans le monde. Son efficacité est notamment déterminée par la rapidité d'exécution et la qualité des recommandations émises sur la base de nos résultats d'audit. On peut conclure, sans trop s'avancer, que l'amélioration des méthodes pour une préparation rapide des avis d'audit et des recommandations offre un potentiel significatif d'amélioration de l'efficacité des activités menées par les ISC.

Je vous remercie de votre attention.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thema | Tema | الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Pratiques d'intégration des citoyens à la
fonction de contrôle et de conseil des ISC

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

DANEMARK

Résumé :**L'engagement des citoyens et le recours au conseil dans le contrôle**

Par Monsieur Henrik Berg Rasmussen, Directeur de Rigsrevisionen (Office national d'audit du Danemark)

Historiquement parlant, les institutions supérieures de contrôle ont été perçues par le public comme étant plutôt fermées. Afin de faire preuve de plus de transparence, adopter une approche plus ouverte envers la société représente un défi à relever. Le premier défi est de se diriger vers une institution du secteur public qui applique de bonnes pratiques, et le deuxième défi à relever est que les institutions supérieures de contrôle – de manière semblable à d'autres institutions financées par des fonds publics - doivent manifestement démontrer la valeur apportée aux citoyens et à la société en tant que telle.

Dans le contexte danois du contrôle du secteur public, il est important de prendre note que nous avons des institutions assez solides qui traitent des plaintes des citoyens et que nous disposons de lois qui permettent au public d'avoir un aperçu des institutions publiques.

La culture et la tradition danoises veulent que les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la société. La plupart des organisations de la société civile ont des rapports bien établis avec le secteur public.

Un autre aspect qui donne au public un aperçu du secteur public est la plus grande transparence que l'on retrouve dans les rapports annuels, y inclus les résultats et l'efficacité des activités du secteur public.

L'un des défis que nous rencontrons lorsque nous tentons d'inclure les aspects des citoyens dans notre audit est de comprendre les différents rôles que jouent les citoyens. Néanmoins, nous sommes désireux de recevoir des points de vue externes dans nos activités de planification d'audit. Mis à part les avis que nous recevons de la Commission de l'audit public, qui peut demander à Rigsrevisionen de réaliser certaines missions d'audit, nous coopérons avec les organisations de la société civile de multiples façons.

Notre expérience montre qu'il y a de nombreux avantages à coopérer avec les organisations de la société civile. Elles contribuent de manière fondamentale et générale à notre compréhension des sujets, et elles contribuent souvent substantiellement à concevoir des audits spécifiques. En choisissant des sujets d'audit, nous visons à

sélectionner des sujets d'importance pour les citoyens. En finalisant nos audits, nous visons à publier nos conclusions d'audit de manière lisible et compréhensible pour les citoyens.

Néanmoins, nous rencontrons divers défis lorsque nous tentons de mettre davantage l'accent sur les citoyens dans nos audits. L'un des défis est lié au fait que nous appelons instamment les institutions du secteur public à avoir une approche plus ouverte envers la société et les citoyens ; et d'autres défis encore sont liés aux choix méthodologiques que nous faisons pour réaliser des audits de performance en incluant les aspects des citoyens. Finalement, nous trouvons qu'il n'est pas toujours facile d'améliorer le contact entre les citoyens et notre propre institution. Nous rencontrons des limites quand il s'agit d'inclure les citoyens dans notre travail quotidien, mais de manière générale, nous avons avancé vers une approche plus ouverte envers la société et pouvons démontrer la valeur que nous apportons pour la société, par le biais de la transparence etc.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Pratiques d'intégration des citoyens à la fonction de contrôle
et de conseil des ISC

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

CHILI

**EXPOSÉ PRÉSENTÉ AU SYMPOSIUM ONU/INTOSAI : Pratiques
d'intégration des citoyens à la fonction de contrôle et de conseil des ISC. Une
perspective latino-américaine.**

*Ramiro Mendoza Zúñiga. Contrôleur Général de la République du Chili et Secrétaire
Exécutif de l'OLACEFS. Vienne, 5-7 mars 2013*

I. Concepts préliminaires fondamentaux : cohésion sociale et gouvernance

Le rôle des citoyens dans l'exercice des fonctions des ISC exige l'approfondissement de notions plus générales telles que celles qui apportent des réponses à la question fondamentale sous-tendant toute réflexion sociétale : comment les sociétés conservent-elles leur unité, notamment dans un contexte de désintégration des mécanismes d'intégration traditionnels ? Pour utiliser un terme qui s'est implanté ces dernières années : comment se constitue la *cohésion sociale* ? En outre, toute interrogation sur la société civile renvoie aussi à la notion de *gouvernance* ou de bonne gestion des affaires publiques.

L'exposé présente des données relatives à la cohésion sociale ainsi que certains résultats de l'enquête ECosociAL 2007 réalisée par un ensemble d'institutions universitaires et scientifiques de la région¹. Et pour ce qui est de la gouvernance, l'exposé se fonde sur les idées en vogue dans les organismes internationaux ainsi que sur les données bibliographiques mentionnées au cas par cas.

L'exposé formule certaines affirmations pour étayer le caractère spécifique de la cohésion sociale et de la gouvernance en Amérique latine, eu égard à la nature de la société civile dans la région et à une défiance généralisée face aux institutions.

Dans la région, les mécanismes régissant la cohésion sociale ne se fondent pas principalement sur l'Etat, comme c'est le cas en Europe, ni sur le dynamisme d'une économie qui facilite la promotion sociale dans une société civile traditionnellement autonome, comme le montre l'exemple anglo-saxon. Ce sont les deux modèles prédominants en la matière. De plus, le type de société caractérisé par des acteurs disposant d'une base communautaire solide et entretenant des relations souvent contradictoires avec l'Etat façonne un style de gouvernance où les réseaux jouent un rôle croissant.

En outre, il convient de ne pas oublier que le fonctionnement démocratique des institutions n'a pas toujours été la norme dans la région, mais plutôt le contraire. Cependant, au cours des deux dernières décennies, on a pu constater une consolidation du système démocratique qui, à son tour, a fait ressortir certaines failles institutionnelles négligées dans le passé et concernant, notamment, les exigences en matière de bonne gestion des affaires publiques.

¹ Les Universités catholiques du Chili, du Pérou et de Buenos Aires et les cabinets d'audit et de conseil du Brésil (Sensus), de Colombie (Centro Nacional de Consultoría), du Guatemala (Borge y Asociados) et du Mexique (IPSOS-BIMSA).

Des valeurs comme la transparence et la reddition des comptes ont contribué à renforcer l'ingérence des citoyens dans la sphère publique, et plus précisément, dans les institutions publiques et leurs décisions.

C'est dans ce contexte que différents types de relation caractéristiques de l'Amérique latine se sont développés entre les citoyens et les organisations de la société civile, d'une part, et les ISC, de l'autre. Leur description se fonde sur une étude datant de 2010/2011 qui a établi les bonnes pratiques dans ce domaine autour de trois axes : la transparence, la reddition des comptes et la participation des citoyens.

II. Contrôle et citoyens en Amérique latine

Les pays de l'Amérique latine ont développé des expériences novatrices et particulièrement intéressantes concernant la participation des citoyens à l'exercice de la fonction d'audit. Nous sommes d'avis qu'une alliance prometteuse est en train de s'établir entre le contrôle institutionnel exercé par les ISC et le contrôle social effectué par les citoyens et leurs organisations.

1. Expériences des ISC en matière de transparence

Dans le contexte de la consolidation démocratique du continent, les efforts de modernisation de l'Etat sont allés de pair avec une tendance croissante des institutions à s'ouvrir aux citoyens. Les politiques de transparence ont contribué à renforcer cette évolution.

Les ISC sont une pierre angulaire du système de reddition des comptes de l'Etat et leur fonction de contrôle des finances publiques doit s'effectuer eu égard à la société civile. Toutefois, les ISC sont généralement conçues comme organes techniques faisant partie intégrante du système institutionnel de contrôle externe dont les produits sont destinés uniquement à d'autres agences dont la nature est également technique. Rares sont les pays où l'ISC est considérée comme un acteur produisant une information utile sur l'Etat et dont l'action profite directement aux citoyens, contribuant ainsi à réduire le déficit d'information dont pâtissent les citoyens face à l'Etat et aux fonctionnaires.

L'exposé présente des expériences intéressantes classées en fonction des facteurs ci-dessous :

1. Existence d'un cadre normatif concernant l'accès à l'information publique parvenant à l'ISC
2. Mise en œuvre d'une politique active de communication
3. Dissémination des rapports d'audit

4. Transparence relative à l'utilisation des ressources de l'ISC
 5. Transparence relative aux marchés publics et aux procédures de recrutement réalisés par l'ISC
 6. Publicité de la liste du personnel de l'ISC, indiquant notamment la fonction et la rémunération perçue
 7. Publicité des déclarations sur l'honneur concernant les biens et les relations professionnelles antérieures des agents de l'ISC.
2. Expériences en matière de reddition des comptes

La notion de reddition des comptes est liée à l'obligation faite à l'Etat d'expliquer ses initiatives aux citoyens, ce qui fait partie intégrante du système de contrôle. A leur tour, les ISC sont tenues de rendre des comptes sur leur propre activité.

De plus, l'autorité et la légitimité des ISC -dont la mission consiste à garantir la reddition des comptes sur la gestion des affaires publiques et l'administration des ressources de l'Etat- dépend largement de la qualité de leur propre processus de reddition des comptes. Par conséquent, l'adoption par les ISC de bonnes pratiques en matière de transparence et de reddition des comptes renforce leur image auprès des citoyens et contribue à légitimer leur activité de contrôle.

Dans cet ordre d'idées, l'exposé mentionne quelques expériences en matière de reddition des comptes conformément aux critères suivants :

- A) Reddition des comptes sur la gestion de l'ISC
1. Préparation de rapports périodiques sur la gestion de l'ISC, incluant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de performance
 2. Présentation et discussion de rapports de gestion sur demande et en présence d'organismes des pouvoirs publics et de citoyens
 3. Autres mécanismes régissant la reddition des comptes en matière de gestion
 - 3.a Examen collégial
 - 3.b Auto-évaluation
 - 3.c Certification de la qualité de la gestion

B) Intégrité et qualité du personnel de l'ISC

1. Adoption de normes de déontologie institutionnelle
2. Sélection du personnel et promotion au sein de l'institution sur concours ou examen du dossier

Exemples de participation des citoyens

La participation des citoyens aux fonctions de l'ISC suppose l'existence de mécanismes de coopération et de coordination facilitant l'exercice d'un contrôle actif par les citoyens et les organisations de la société civile.

Il existe actuellement au sein des ISC implantées en Amérique latine un consensus sur les avantages que présente l'association des citoyens au contrôle afin de faciliter et de consolider la qualité du processus d'audit. Preuve en est la création de la Commission de la Participation Citoyenne (CPC) au sein de l'OLACEFS.

La participation des citoyens peut se définir à trois niveaux, compte tenu de son degré de développement : le premier niveau se compose de mécanismes de prise en compte des dénonciations comme expression initiale de la participation des citoyens ; le niveau intermédiaire a développé des systèmes fiables d'information, d'apprentissage et de formation permettant une communication fluide des ISC avec les citoyens et les OSC (Organisations de la Société Civile). Quant au troisième niveau, le plus avancé, il se caractérise par des mécanismes de participation active et réglementée aux processus d'audit, ce qui suppose une consolidation des alliances entre les ISC et les OSC coopérant dans le domaine du contrôle.

Les expériences réalisées peuvent être classées comme suit :

1. Participation au programme d'établissement des missions d'audit : planification participative et dénonciations émanant des citoyens
2. Participation à l'exercice du contrôle : audits conjoints et surveillance effectuée par les citoyens
3. Participation à la désignation des contrôleurs et des vérificateurs, à l'instar de la situation prévalant en Equateur, au Guatemala et en Colombie
4. Participation au suivi : intégration des citoyens au contrôle du respect des recommandations découlant des audits
5. Diffusion de l'information relative aux mécanismes de participation et de contrôle des citoyens.



UN Public Administration Programme
Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



The potential of engaging citizens by SAIs to increase public accountability in sustainable development

Ella Yi Armstrong
Chief, Development Management Branch (DMB)
Division for Public Administration and Development Management
Department of Economic and Social Affairs
United Nations



Introduction



- The future we want
- Public accountability in the future we want
- SAIs and public accountability
- Citizen engagement: the rhetoric
- Citizen engagement: the practice
- Can practices inform rhetoric?
 - UNPACS interim findings on citizen engagement
 - INTOSAI citizen engagement preliminary survey results
- Implications for the future ... we want



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

The future we want



- Rio + 20 renewed commitment by the international community to the 3 pillars of sustainable development:
 - Economic
 - Social
 - Environmental
- the need to accelerate progress on MDG's
- enablers that put people at center of sustainable development:
 - Democracy, good governance, rule of law
 - Effective, transparent and accountable institutions

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

3

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Public accountability in the future we want (1)



- The notion of government accountability developed through
 - moral education of leaders (e.g. China), and
 - formal procedures (e.g. England)(Fukuyama: *The Origins of Political Order*, 2011)
- *"I have been struck again and again by how important measurement is to improving the human condition."*
(Bill Gates' Annual Letter, 2013)
- How can SAIs better target their contribution to public accountability in a world of multi-stakeholders who define public policies and deliver services?

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Public accountability in the future we want (2)

- the Open Working Group on defining sustainable development goals (SDG's)
- a Working Group on defining a long-term strategy for financing for sustainable development
- Is there an opportunity to help conceptualize the accountability framework for the post-2015 development agenda?
- What advice should the audit community give for safeguarding streams of financing, from traditional and new sources, for sustainable development initiatives?
- How do citizens figure in public accountability in the future?



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



SAIs and public accountability

- Domestic and external resource mobilization essential to the post-2015 development agenda
- Quantitative aid and development effectiveness targets help quality of aid
- Greater mutual accountability, based on multi-stakeholder participation, needed between recipient and donor countries
- National accountability mechanisms at heart of successfully implemented development programmes
- SAIs can measure performance of public service delivery in key sectors and advise on institutional capacity-building measures and improving administrative performance
- SAIs can engage citizens in their own work for improving public accountability



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Rhetoric

"In principle, a more engaged citizenry should be able to achieve a higher level of cooperation and make government more accountable."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Convinced that strong partnerships between supreme audit institutions and citizens significantly advance economic and sustainable development, improved service delivery and the fight against corruption; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

7

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Practice

"In practice, little is known about how best to foster such engagement."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Recognizing that supreme audit institutions need to safeguard their own reputations by only collaborating with those organizations representing citizens in legitimate, honest and inclusive ways and through channels that will secure the good standing of the supreme audit institution; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

8

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
 UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



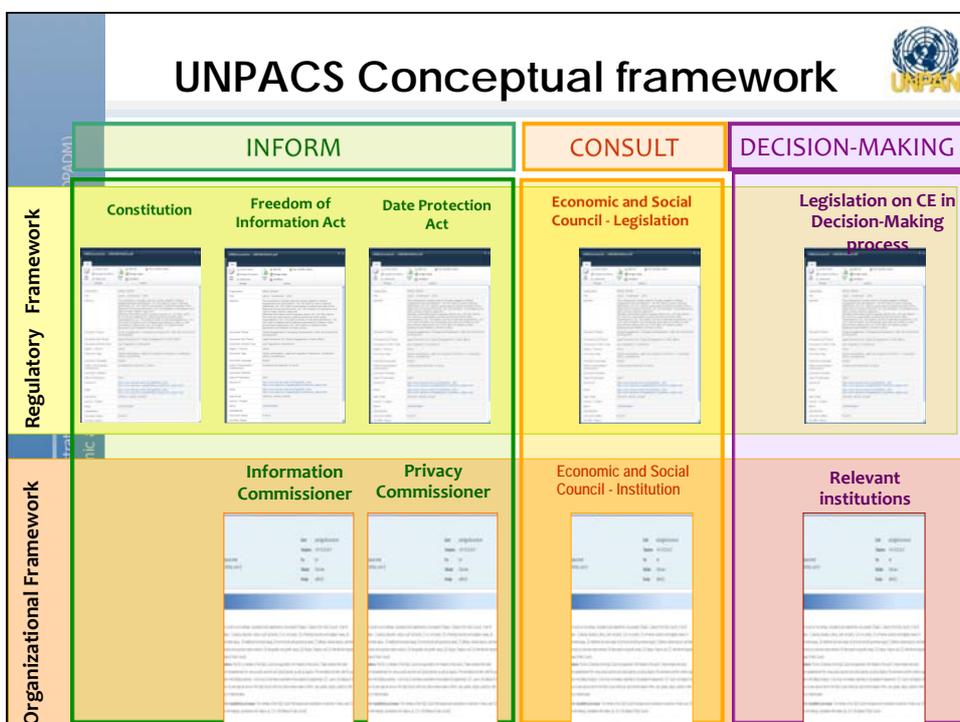
Can practices inform rhetoric?

From UN DESA DPADM:

- UNPACS (UN Public Administration Country Studies)
- Conceptualizing citizen engagement stages:
 - Information: precondition
 - Consultation: outreach actions
 - Decision-making: interactive processes
- Mapping readiness for citizen engagement:
 - Policy and regulatory framework
 - Organizational framework
 - Channels and modalities of engagement
 - Cases of effective practices

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

9



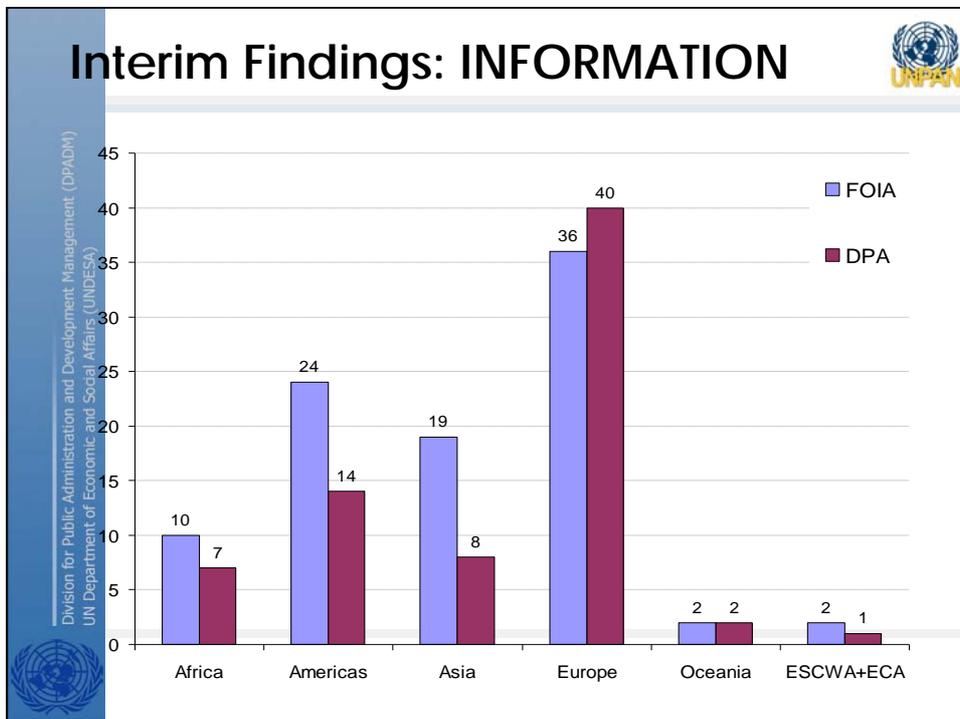
UNPACS: Information Stage

Constitutions, FOIAs, DPAs as legal framework to access to public information

- Constitutional provisions for the **right to information** important
- Explicit laws providing for the **access to public information**
- **Restrictions to access** to public information
- **Protected and/or classified data** categories
- **Designated institutions** that ensure implementation e.g. office of information commissioners, data protection commissioners

UNP Documents - UNPAN048795.pdf

Organization	DESA/DPADM
Title	Draft Freedom of Information Act - Law No. 12.527.18 - 2011
Abstract	The Freedom of Information Act regulates access to information under item XXXIX of Art. 5 a, in Part II of § 2 the art. 27 § 2 and in the art. 218 of the Federal Constitution, the Law amending the Bill of 11 December 1995, repeals Law No. 11111 of May 5, 2005, provisions of Law and the 1539 of January 6, 1995, and gives other measures. The procedures provided in this legislation are intended to ensure the fundamental right of access to information and must be evaluated in accordance with the basic principles of public administration and with the following guidelines: (observance of advertising as general principle and secrecy as the exception); (dissemination of information of public interest, regardless of requests); (the use of media enabled by information technology); (to promote the development of a culture of transparency in public administration); (development of social control of public administration. Art. 11 states the obligation of public agencies or entities to grant access to public information. Restrictions on access to information are stated in Art. 23, including those essential to security of society and state and those that threaten defense, international relations, occur financial risk or compromise intelligence activities. According to Art. 24, information held by public agencies may be considered secret or reserved and may be withheld up to 25 years. Procedures for providing public information: Means: "all legitimate" including internet; Timeframe: within 25 days; Language: in clear and easily understandable language; Fees: free, excluding costs of reproduction. Appeal mechanism: An applicant may appeal refusal to give access to information within 20 days (Art. 15). Superior authority must respond within five days. If denied by the Federal Executive Branch of government, appeal can be made to the Comptroller General of the Union within 5 days (Art. 16). Joint Committee on Re-evaluation of Information (Art. 25), and then the Minister of the State (Art. 17). Outreach to special social groups: Ensure accessibility of content for people with disabilities.
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Governance for Development.
Document Sub Theme	Freedom of Information Act
Document Content Type	Law/Regulation/Amendment



UNPACS: Consultation Stage

Economic and Social Councils or similar institutions as institutions for consultative processes:

- The purpose of establishment of the consultative institution (e.g. ESC)
- Provisions and arrangements for consultative processes
- Typology of ESC (e.g. forum for inter-sectoral/social dialogue, advisory body)

Organization: DPADM / UNDESA

Title: Ireland: National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010

Abstract: The National Economic Council was established in 1970, and in exercise of the powers conferred under Section 17(1)(a) of the National Economic and Social Development Act, 2006, the purpose of the act is the establishment of the National Economic and Social Development Office comprising National Economic and Social Council, National Economic and Social Forum and National Centre for Partnership and Performance.

Document Theme: Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Government for Development

Document Sub Theme: Legal Framework for Citizen Engagement in Public Affairs

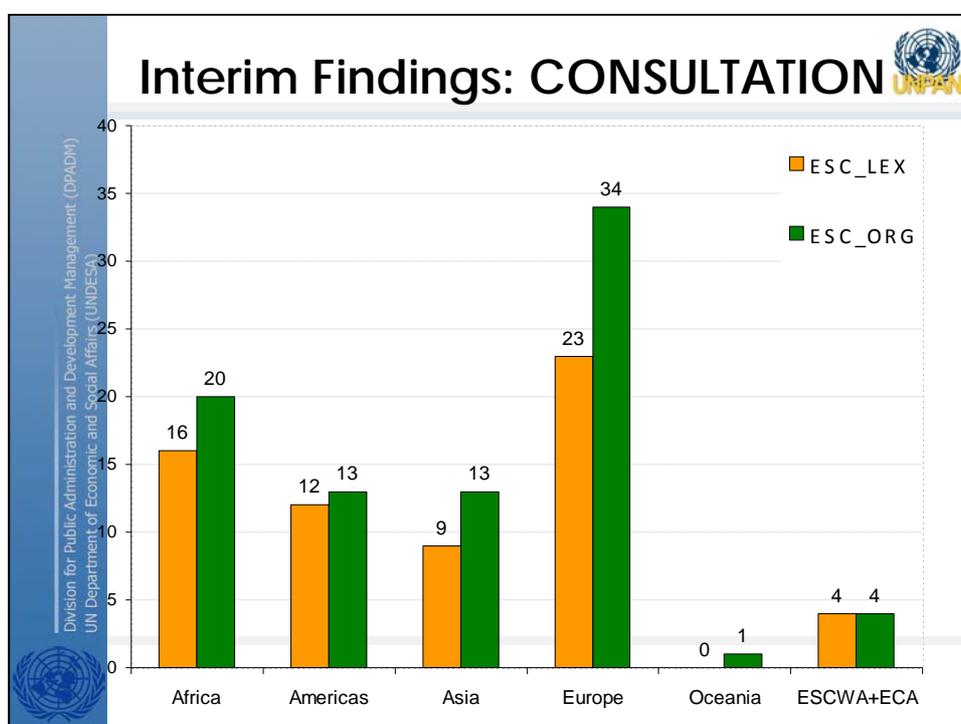
Document Content Type: Law/ Regulation/ Amendment

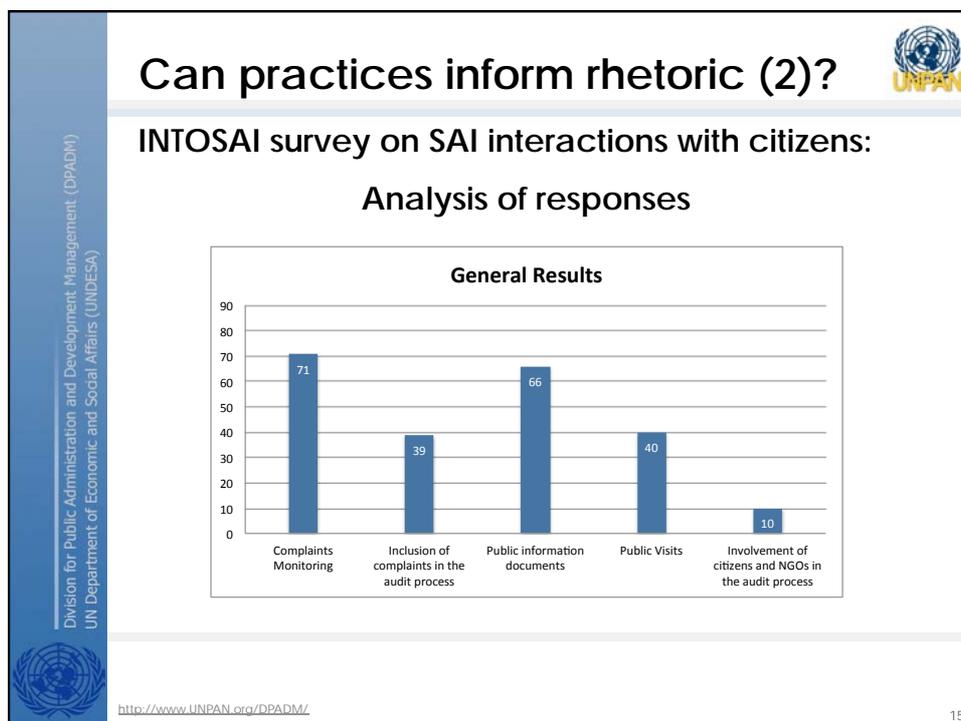
Region / Country: Ireland

Document Type: Legal and regulatory frameworks, Legislation, administration, public services development, Transparency, Citizen participation, Public Consultation

Document Language: English

Author (Individual(s) / Institution(s)): N/A





INTOSAI interim results

Management of complaints:

- 78% (71 respondents) have mechanisms to receive complaints from the public
- 43% (39 respondents) include received complaints in the audit process.

Provision of information

- 73% (66 respondents) provide regular written information to the public in addition to tabling audit reports

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



INTOSAI interim results

Open to the Public

- 44% (40 respondents) open their offices to the public

Citizen engagement in the audit process

- 11% (10 respondents) stated to have tools to involve citizens or NGOs in the audit process.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

17

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Implications for the future ... we want

- Governments coordinating action for:
 - Eradicating poverty
 - Fostering equitable social development and inclusion
 - Changing unsustainable and promoting sustainable consumption patterns
 - Protecting and managing natural resource base
 - Promoting sustainable, inclusive and equitable economic growth

Should provide a framework for optimally engaging citizens.

- SAIs can also benefit from optimally engaging with citizens.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

18

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Implications for the future ... we want (2)



- Potential INTOSAI contributions:
 - Advice to the international community on safeguarding new sources and streams of financing for sustainable development initiatives
 - Defining auditing standards for citizen engagement
 - Providing ex-ante advice in addition to audits on the costs and benefits of citizen engagement
 - Identifying and improving effective engagement with citizens in the work of SAIs



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

19

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Thank you for your attention.
Contact: armstronge@un.org



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

20



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Bonne Gouvernance: Préserver les ressources publiques au
bénéfice du citoyen

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

COMITÉ D'EXPERTS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'ONU (CEPA)

Bonne gouvernance : protéger l'utilisation des finances publiques dans l'intérêt du citoyen. Margaret Saner CBE, Vice-présidente du Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU (CEPA)

Communication pour le 22^e Symposium ONU/INTOSAI : « Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités ainsi que possibilités de participation des citoyens »

1. Introduction

1.1 La présente communication aborde les aspects de bonne gouvernance qui sont plus spécifiquement liés aux relations entre les citoyens et les politiques et services publics de leur pays. Ce document est essentiellement axé sur les bonnes pratiques en matière de participation des citoyens, mais la communication soulignera également combien il est nécessaire d'évaluer l'exigence d'une analyse de la situation actuelle et d'établir un cadre général, dans lequel auront été mis en place un développement de politiques et des mesures de la performance efficaces pour pouvoir obtenir une participation efficace. Cette communication est rédigée d'un point de vue de praticien, sur la base de l'expérience d'une coopération avec différentes administrations dans différents pays ainsi qu'avec différentes organisations internationales. Elle sert de document d'information et de base à une présentation qui sera faite à l'occasion du 22^e Symposium ONU/INTOSAI.

1.2 Il existe de nombreux écrits sur la participation des citoyens, qui ne seront pas repris ici. L'objectif de cette communication est de considérer la participation des citoyens du point de vue d'un auditeur, dénomination qui ouvre la porte à une multitude d'interprétations, étant donné la nature changeante des responsabilités d'un pays à l'autre dans le monde. L'audit était traditionnellement une fonction post hoc, une vérification après l'événement ; Mais, ces dernières années, l'accent s'est déplacé, dans l'administration publique, pour intégrer également la prévention de l'inefficacité et l'inefficience via des prestations de conseil « avant l'événement. » Les réserves initialement formulées par rapport au possible empiètement de la fonction de conseil sur l'impartialité des audits ultérieurs ont vite été oubliées au vu des avantages évidents de tels efforts pour protéger les dépenses publiques, éviter le gaspillage de ressources limitées et assurer une bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

1.3 Au cours des vingt et quelques dernières années, de nombreux pays ont changé de position : on constate un accroissement des garanties visant à fournir des services publics appropriés ; nombre d'interventions impliquent des bureaux d'inspection dont les rapports identifient les bons services, mais mettent aussi ouvertement l'accent sur les défaillances et leur degré de gravité. Pendant cette période, il y a également eu un mouvement visant à améliorer les « prestations de services » qui, pour être efficaces, doivent impliquer les citoyens,¹ et entre-temps il est clair que pour être considérée efficace, une politique doit être mise en œuvre avec succès et que ses résultats doivent être mesurables.

¹http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/publications/world_class_public_services.pdf

2. Audit dans le contexte local

2.1 La situation varie d'un pays à l'autre, et l'image est loin d'être universelle. Tandis que l'on voit se profiler une tendance vers plus de transparence au niveau du gouvernement ainsi qu'une utilisation et protection des finances publiques plus efficaces, les niveaux de progression sont loin d'être homogènes, et les priorités et philosophies diffèrent. Dans le contexte de l'audit, le concept peut parfois être interprété au sens très strict du terme et ne couvrir qu'une interprétation réduite de l'audit financier. Celui-ci reste basé sur la correspondance entre les justificatifs et les écritures plutôt que sur des investigations plus poussées examinant la crédibilité des situations ou d'éventuelles manipulations. Il n'existe pas forcément de mécanismes qui permettraient de contrôler si une politique ou un service donnés ont permis une optimisation des ressources, et le plus souvent, le concept d'évaluation de l'optimisation potentielle des ressources fait défaut pendant le processus de développement de politiques ou de services, tout comme la participation de ceux les plus concernés par la décision. Cela débouche sur des dépenses faites sur la base d'une « idée » plutôt que sur la base d'un processus décisionnel minutieusement étudié.

2.2 Cette manière de procéder est contraire aux principes d'un gouvernement transparent et laisse la porte ouverte aux fraudes éventuelles, au gaspillage substantiel des finances publiques (les anglais parlent dans un tel cas « d'éléphant blanc ») ou encore une utilisation sous-optimale des finances publiques, à savoir lorsque la population peut retirer quelques avantages, mais de loin pas autant que cela aurait pu être le cas avec de meilleurs processus de développement de politiques ou de services. Une consultation efficace permet souvent d'économiser des fonds publics en évitant des conflits juridiques ou des concepts médiocres.²

2.3 Défendre une action préventive n'exclut pas un audit ultérieur, et en fait l'un devrait informer l'autre dans un processus d'amélioration continue et de meilleure compréhension. L'importance et la valeur du bureau d'audit national NAO (National Audit Office) au Royaume-Uni, une institution indépendante devant laquelle les fonctionnaires doivent répondre via le Parlement, sont absolument vitales en tant que contrôle au sein du système ; toutefois, pour les citoyens, c'est lorsque les rapports du NAO sont publiés dans les médias qu'ils sont alors en mesure de comprendre comment leurs impôts sont utilisés et si les choix opérés ont été judicieux.

2.4 Vouloir évoluer au-delà des précédents commentaires sur la qualité, la valeur et l'efficacité de politiques et de services publics exige un changement d'attitude et d'approche bien plus fondamental. Il y a un net écart entre une vision des politiques et

² <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf>

des services publics considérés comme initiés et gérés de manière centralisée, et « fournis » aux citoyens, et une approche où les politiques et les services publics répondent aux contributions, idées et propositions des citoyens, voire sont parfois mis en œuvre ou « conjointement créés » par les citoyens.

3. Qu'est-ce que la participation des citoyens ?

3.1 Dans le débat sur ce sujet, on retrouve souvent amalgamés plusieurs scénarios de développement dans l'administration publique ; généralement, les gens pensent que la participation des citoyens consiste pour eux, en tant qu'usagers des services publics, à décider de la nature et de la prestation de tels services, mais un autre scénario porte sur la préoccupation visant à rehausser les niveaux de participation à un gouvernement démocratique (et, en association, à étendre le rôle de la société civile en tant que mandataire pour augmenter la responsabilisation des gouvernements à l'égard de leurs citoyens) ; un troisième scénario, souvent négligé, est l'implication des citoyens dans les affaires de politiques publiques et dans le processus décisionnel. Ce dernier point porte sur le fait de s'assurer que les citoyens sont directement impliqués dans le processus décisionnel sur les choix qui les affecteront : ainsi, il ne s'agit pas seulement de savoir combien de temps il leur faudra attendre pour obtenir un rendez-vous chez le médecin, mais de savoir, par exemple, si l'hôpital le plus proche devrait ou non avoir un service de maternité. La participation des citoyens implique généralement aussi un sens de communauté ou de regroupement de personnes, que ce soit sur la base de caractéristiques communes comme « les seniors » ou d'un intérêt commun comme « pas de troisième piste à Heathrow. » La participation des citoyens englobe donc des questions de prestation de services, de transparence du gouvernement, de développement de politiques et de communautés, et les questions impliquées dans chacun de ces aspects peuvent être relativement simples jusqu'à extrêmement complexes.

3.2 La formule de la « participation des citoyens » peut être utilisée de manière un peu détournée pour couvrir la communication unilatérale, par exemple la publication d'informations de base dans un journal ou l'affichage d'informations à un comptoir ou dans un hall d'entrée. Cela est loin du sens que l'on a voulu donner à cette formule, identifiée par exemple par l'OCDE qui a étudié en détail les pratiques dans ses pays membres, notamment en lien avec les services et les politiques³. Il existe un large éventail de formes de « participation » qui vont de la simple fourniture d'informations jusqu'à la création conjointe de solutions, en passant par la consultation et la participation au processus décisionnel. Sans accès à l'information, les citoyens ne peuvent se forger un avis fondé, donc l'accessibilité des informations revêt une

³ <http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>

importance capitale, mais « nous avons publié » ne signifie pas « nous avons fait participer »⁴, tout aussi impressionnant que soit l'article paru dans un journal ou la brochure imprimée.

4. La nature changeante du service public

4.1 L'attitude des fonctionnaires de l'administration publique varie d'un pays à l'autre car elle est le résultat de nombreux facteurs tels que des questions d'ordre culturel, la réussite économique et le développement démocratique. Dans de nombreux pays aux économies plus développées, on a assisté à un net changement dans les relations entre les fonctionnaires et les citoyens ; ces derniers ayant accès à plus d'informations que jamais auparavant sont devenus plus véhéments et exigeants, tandis que les fonctionnaires s'efforcent d'améliorer les services et d'augmenter la participation. Malgré tout, il existe encore des civilisations où les fonctionnaires sont toujours « rois », et forment une élite dont on attend qu'elle soit mieux informée que le reste de la population (et dans les faits, elle peut réellement avoir bénéficié d'une meilleure éducation), mais qui est éloignée de ce que vivent les citoyens au jour le jour (et éventuellement les groupes d'acteurs clés comme les entrepreneurs).

4.2 Le rôle du secteur public devient toujours plus fluctuant et complexe, en réponse aux questions d'ordre mondial, et les politiques ou les services peuvent aussi bien être développés par des entrepreneurs, des volontaires, des fonctionnaires ou des groupes mixtes. Dans ce contexte, il peut s'avérer risqué de rester attaché à une approche élitiste. Des structures hiérarchiques rigides ne seront pas assez réactives, et les fonctionnaires qui sont coupés de la réalité risquent plus de prendre de piètres décisions dans l'utilisation des finances publiques.

4.3 C'est pour cela qu'il sera toujours problématique de croire à l'adoption d'approches avec la participation des citoyens quand, en réalité, les fonctionnaires croient que les citoyens n'ont pas grand-chose à offrir si ce n'est de se plaindre et de plaider des causes personnelles. Il faut d'abord que les fonctionnaires se considèrent en fait comme étant au service des citoyens. Certains pays, peut-être motivés par les programmes de réforme du secteur public, ont fait un beau travail d'habillage en publiant les chartes de citoyens, ce qui est un début, mais dès que vous grattez un peu en surface, il n'y a pas guère de véritable participation des citoyens.

4.4 En conséquent, il est vital, quand on envisage la participation des citoyens, de bien connaître le contexte exact et les objectifs précis – s'agit-il d'une simple question portant sur la fréquence de la collecte des déchets (même si cette question s'est avérée

⁴ <http://www.lsis.org.uk/Services/Publications/Documents/CitizenEngagement.pdf>

loin d'être simple au Royaume-Uni) ou s'agit-il de questions plus fondamentales sur la nature de l'enseignement secondaire, les programmes scolaires et les examens dans nos écoles ? Dans les pays où les partis politiques exposent clairement leur politique avant une élection générale, il peut être avancé que ce « manifeste » et la décision des électeurs via le résultat électoral sont l'illustration parfaite de la participation des citoyens.

4.5 Cependant, même dans ce scénario, les déclarations générales d'un tel manifeste nécessiteront la prise d'autres décisions et d'autres choix au cours du processus de mise en œuvre, par exemple d'un « enseignement primaire gratuit » – fourni par l'Etat ou via des bons pour l'enseignement privé ? Qu'est-ce qui serait « mieux » ? Un autre problème est que, dans de nombreux pays démocratiques, les politiques ne sont pas très clairement articulées à l'époque des élections. Il faut dire qu'il y a alors des problèmes plus fondamentaux et que les électeurs peuvent exprimer leur choix sur une base totalement différente selon qu'il s'agit d'une personnalité ou d'une loyauté au niveau local. Au Royaume-Uni, le Parlement a récemment examiné la participation du public à l'élaboration des politiques au sein de son Comité restreint de l'administration publique (Public Administration Select Committee)⁵, ce qui amené certains responsables politiques à réfléchir sur leur compréhension de la notion de participation publique⁶.

4.6 Les auditeurs devraient également bien connaître toutes les exigences légales en lien avec la participation des citoyens, qu'elles soient spécialement identifiées comme telles ou implicites dans des déclarations plus générales, souvent reliées à des questions des droits de l'homme, comme une « administration juste et raisonnable » ou la « non discrimination »⁷. Il est impossible de savoir si vous êtes juste si vous ne demandez pas si votre politique ou votre service affectera de manière négative une partie de la population ou si vous ne comprenez pas leur culture ou leurs besoins.

4.7 Un autre défi est que les personnes impliquées, qu'elles soient des représentants élus, des fonctionnaires ou des sponsors influents, ont souvent leur « solution préférée, » sur la base de leurs propres suppositions et expériences plutôt que sur la base de faits probants. Les auditeurs devraient donc être prudents lorsque des « consultations » ont été conçues pour « prouver » l'option préférée et, dans le pire des cas, lorsque les « consultations » participent de la dissimulation d'un conflit d'intérêts. Il est tout aussi important de prendre en compte ce qui n'est pas présent que d'examiner les données fournies. Il peut ne pas s'avérer réaliste, voire raisonnable, de rendre toutes

⁵ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/inquiries/parliament-2010/public-engagement-in-policy-making/>

⁶ <http://www.involve.org.uk/politics-public-engagement-and-mob-rule/>

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/complying-with-the-equality-duty>

les informations accessibles à tous. Pour vous, en tant qu'auditeurs, la question est de savoir si le processus décisionnel a été aussi transparent qu'il aurait pu ou dû l'être.

4.8 En fonction de votre évaluation de la participation effective des citoyens ou non, vous évalueriez le processus de développement de politiques ou de services. Il existe une multitude d'informations sur des processus efficaces de développement de politiques – est-ce que ces normes sont respectées ? Est-ce que les décideurs ont été pleinement informés des éventuelles implications des différentes options pour atteindre leur objectif ? Est-ce que tous les Ministères concernés ont été correctement consultés, et est-ce que les opinions des citoyens ont été pleinement comprises et exprimées ? Il se peut que le choix final ne satisfasse pas tout le monde, mais l'impact devrait être clair à l'avance. Il devrait également y avoir un degré de proportionnalité, à savoir l'échelle de la participation devrait être adaptée à l'impact des décisions à prendre.

5. Approches de la participation des citoyens

5.1 Les services publics interviennent dans un environnement de plus en plus complexe, et parfois il faut opérer des choix difficiles, tout particulièrement dans le cadre de la conjoncture économique actuelle. Cela ne signifie pas qu'il est judicieux de prendre des raccourcis dans le processus de développement de politiques ou de services. Mais il est sage d'évaluer les coûts probables, la valeur à gagner et les risques associés aux différentes formes de participation. Comme précédemment mentionné, il faut prendre soin d'être en conformité avec les exigences prévues par la loi. Au-delà, l'accent devrait être mis sur un niveau et un type de participation adéquats pour garantir que les choix effectifs seront faits sur la base de faits probants solides, qui, en tant que résultat de la participation, s'appuieront non seulement sur des opinions mais aussi sur une expertise locale et souvent technique. La vaste notion de la participation des citoyens devrait être concentrée sur tous les citoyens, mais devrait également inclure des personnes avec des compétences spécifiques, qu'il s'agisse de groupes, par exemple d'organisations représentatives, ou d'usagers ou d'habitants.

5.2 Les avis exprimés par des groupes différents peuvent tout à fait s'opposer ; cela fait partie du processus de développement de politiques ou de services que de traiter ces différences et de proposer des options aux décideurs, qui présentent une évaluation des risques et l'impact des marches à suivre envisageables. Ce processus de développement doit être basé sur des faits probants et, dans notre système, respecter certaines exigences relatives à des évaluations spécifiques, par exemple l'impact environnemental. Lorsqu'une décision ne satisfait pas un groupe donné, il s'agit alors d'être en mesure de montrer le caractère pertinent et approprié de la consultation, l'éventail d'opinions reçues, l'argumentation de cette décision et les facteurs coûts ou risques pouvant spécifiquement influencer sur la décision.

5.3 C'est pourquoi, il est probable que la qualité et l'efficacité de la participation des citoyens seront étroitement corrélées à la qualité et l'efficacité du développement de politiques et/ou de prestations de services. Les préférences d'un gouvernement pour ses politiques reflèteront, à juste titre, son programme politique et le manifeste comme précédemment mentionné. Quoi qu'il en soit, au prochain niveau d'évaluation des options, il pourrait y avoir consultation via des études de marché, la contribution d'experts et la recherche d'expériences passées jusqu'à ce qu'une nouvelle proposition de politique soit publiée – généralement sur le site Internet du Ministère concerné. Généralement, les entités aux intérêts connus sont prévenues de la publication mais, à moins qu'une personne comme les autres ne surveille les sites Internet, les citoyens feront confiance aux médias pour les informer des éventuelles politiques ou à un autre groupe auquel ils appartiennent, par exemple un organisme de charité, un club etc.

5.4 Ce sera toujours une question d'évaluation de savoir si les publications ont été faites de manière suffisante pendant les phases initiales et, par exemple, s'il est approprié que le groupe initialement affecté risque de ne pas être celui qui a le plus facilement accès à Internet. Dans de tels cas, et au plus tard lorsque la proposition politique commence à être mise en œuvre, des approches plus participatives seront nécessaires. Dans votre évaluation afin de déterminer si les méthodes les plus appropriées ont été adoptées, vous devrez bien entendu prendre en compte la manière dont les personnes communiquent dans votre société : via la radio, les communautés de villages, l'utilisation de téléphones portables ou les journaux plutôt que par un accès Internet sur la base d'un ordinateur.

5.5 A juste titre, les citoyens sont souvent plutôt intéressés par des questions qui les touchent directement, mais ils peuvent témoigner de centres d'intérêts plus vastes sur des thématiques qui affectent la population de manière plus générale ou encore l'économie, ou la société. Les avis peuvent être basés sur une expérience personnelle, mais parfois ils peuvent aussi se former au contact d'autres personnes, d'amis par exemple, ou à travers les médias, ce qui peut restreindre le niveau de compréhension. C'est pour cette raison et afin d'avoir une participation efficace des citoyens que ceux-ci doivent avoir accès aux informations et ressources, et, dans certaines situations, ils peuvent avoir besoin d'être informés du contexte pour les aider à se forger un avis plus fondé sur la proposition. Pour les questions qui auront un impact majeur, comme une nouvelle ligne de chemin de fer ou un projet de promotion immobilière, il y aura généralement des expositions organisées pour expliquer les plans et les options, qui seront ensuite suivies d'une période pendant laquelle les personnes pourront s'exprimer sur le projet. Lorsqu'il y a une contestation très claire sur la poursuite du projet, une enquête publique pourra être organisée.

5.6 Des questions à plus petite échelle mais qui ont néanmoins un impact sur les individus devraient faire l'objet d'une consultation appropriée. On peut s'attendre par exemple à voir largement publiées dans la région des propositions concernant des soins de santé au niveau local, dans le cabinet des médecins, dans les journaux locaux etc., et à un sondage accompagné non seulement d'une réunion, mais de toute une série de réunions dans un périmètre facilement accessible à tous les habitants, avec une publication des résultats du sondage visible par tous les habitants. Les conseils municipaux peuvent avoir un groupe d'habitants de référence, consultés sur une base annuelle sur les priorités en matière de dépenses locales et occasionnellement lorsque des choix stratégiques doivent être opérés. Généralement, les sondages fournissent des données quantitatives utiles mais on peut avoir besoin de groupes de discussion et de réunions pour assurer la collecte de données qualitatives. Ce faisant, il faut veiller à ne pas biaiser les résultats en concevant des questions qui empêcheraient les citoyens d'exprimer leurs vues, en leur demandant par exemple de choisir entre deux options dont aucune n'aurait leur préférence.

5.7 Les groupes représentatifs peuvent être utiles aux responsables du développement de politiques ou de planification de services, mais ils sont mandataires des citoyens et peuvent s'être regroupés autour d'un point de vue particulier. S'ils font partie du processus de participation, il faut prendre soin de s'assurer que les groupes de toutes les mouvances aient bien été inclus et qu'aucun n'a bénéficié d'un meilleur accès aux décideurs que les autres. Par exemple, dans le contexte d'une nouvelle ligne de chemin de fer, il peut y avoir tout un nombre de groupes d'intérêts qui demandent à être entendus, depuis ceux qui sont déterminés à lutter pour protéger la faune et la flore jusqu'à ceux qui veulent protéger ou améliorer la valeur de leur bien immobilier ou encore ceux qui sont demandeurs de la nouvelle ligne.

5.8 Dès lors qu'une question est liée au bien-être de personnes individuelles et/ou de familles, il a été prouvé qu'il faut bien réfléchir à la manière de s'engager auprès de « groupes difficiles à atteindre. » Il montre maints exemples où des politiques conçues pour traiter de questions comme la pauvreté⁸, la santé, l'abus d'alcool etc., ont aidé la majorité, mais n'atteignent pas une population minoritaire, un groupe de petite taille mais non moins important, ou encore lorsqu'une politique nationale⁹ risque d'avoir un impact négatif disproportionné sur cette population. Les raisons peuvent être complexes, mais il peut facilement arriver que de tels groupes de population ne soient « pas repérés par le radar » des rouages de l'Etat et qu'ils soient vraisemblablement plus facilement accessibles par le biais de mécanismes informels comme des associations caritatives.

⁸ <https://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmentalinformation/consultations/a00216896/measuring-child-poverty>

⁹ http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/09/dunn.pdf

5.9 Dès qu'une décision a été prise sur « ce » qui doit être fait, la prochaine étape est généralement celle du « comment », et les options de mise en œuvre ou de prestation de services peuvent s'avérer extrêmement complexes. Là aussi, l'efficacité du résultat final peut être fortement influencée par l'efficacité du processus utilisé pour la mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle il est également important de planifier avec soin la participation pendant la phase de mise en œuvre. Au Royaume-Uni, sous le gouvernement précédent, il existait une Unité de prestation de services¹⁰ directement placée sous l'autorité du Premier Ministre, qui coopérait, entre autres, avec les différents services gouvernementaux pour s'assurer qu'un plan de prestation de services était en place et un facteur d'évaluation de ces plans était l'efficacité de la participation des citoyens. Pour le dire simplement, si l'objectif du gouvernement est d'être au service de ses citoyens, alors leurs avis et attentes doivent faire partie des décisions prises par ce gouvernement.

5.10 Le fait de s'astreindre à traiter tous ces plans de prestation de services et d'évaluer l'ampleur et le niveau de participation des citoyens a non seulement souvent mis en lumière des défis pratiques et des conflits politiques, mais a également conduit à des solutions créatives qui n'étaient pas manifestes au premier abord. Lorsqu'une question affectait par exemple un groupe spécifique de personnes, il a été possible de faire évoluer les positions et de passer d'une position de consultation à celle de création conjointe de services locaux conçus et gérés par les citoyens concernés.

6. Le rôle essentiel de l'auditeur

6.1 Les citoyens sont souvent capables de faire des choix mesurés, mais pour le faire, il faut qu'ils puissent avoir accès à l'information et aient la possibilité de remettre les choses en question et d'exprimer leur avis. La participation des citoyens est un processus bidirectionnel qui nécessite la mise en place préalable d'aspects de bonne gouvernance avant de pouvoir dire qu'il est authentique et judicieux. En tant qu'auditeurs, il vous appartiendra de juger si la participation des citoyens a réellement eu lieu et si les informations obtenues dans le processus ont été intégrées avec succès et utilité dans le processus décisionnel.

¹⁰ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf>

6.2 C'est pourquoi, en résumé, les auditeurs jouent un rôle essentiel, à la fois en établissant des normes pour la participation des citoyens et en s'assurant que cela s'est passé correctement et de manière efficace. Les auditeurs occupent une position privilégiée, par le biais de laquelle ils peuvent vérifier si les informations ont été correctement transmises aux citoyens et s'ils ont eu une occasion appropriée de poser des questions ou d'exprimer leurs opinions et leurs propositions auprès des fonctionnaires et décideurs. Les auditeurs peuvent examiner certaines organisations gouvernementales, des questions ou des thématiques transversales, et devraient réfléchir à des systèmes « intelligents » permettant d'identifier, au sein du gouvernement, des modèles de bonnes pratiques ou à l'inverse des domaines d'amélioration.

6.3 Pour réussir en cela, vous devrez vous familiariser avec les subtilités des différents types de participation (plusieurs références parmi celles que je cite en donnent des descriptions), mais peut-être que le plus important est la question initiale de savoir s'il existe des preuves que les personnes qui seront concernées par une décision ont été impliquées dans le processus d'une manière conforme à vos attentes. La participation a-t-elle été proportionnelle à la question ? Est-ce que les bons groupes de personnes ont été impliqués de la manière la plus efficace ? Ont-ils reçu des informations suffisantes pour exprimer un avis fondé ? Existe-t-il des preuves que leurs avis ont influé sur la décision finale ? Comment les avis conflictuels ont-ils été résolus ? Est-ce que l'impact de la décision va être mesuré et existe-t-il des mécanismes en place pour pouvoir donner au citoyen un feedback pertinent sur ces résultats ?

6.4 Le processus décisionnel dans le secteur public a toujours été complexe et corrélé à une affaire de jugement. Même avec des matrices et des listes de contrôle pour soutenir les bonnes pratiques, la recherche scientifique et les analyses de données, il restera toujours une part de jugement. La participation des citoyens enrichit le processus décisionnel, mais ne fournit pas la solution. Pour parvenir à la solution, il faudra continuer de se servir efficacement de toutes les compétences et de toute l'expertise du conseiller et du décideur. Une participation efficace peut améliorer la confiance dans le secteur public, mais l'inverse est également vrai : si l'on ne parvient pas à impliquer les citoyens, l'insatisfaction va vraisemblablement augmenter et l'écart entre le citoyen et l'Etat se creuser. L'un des aspects que vous pourriez avoir envie de prendre en compte, en tant qu'auditeurs, est le rôle que vous avez à jouer, non seulement en examinant, mais aussi en rendant compte d'exemples de bonnes pratiques en matière de participation des citoyens, afin que les citoyens et les fonctionnaires savent quel but poursuivre.

6.5 La participation des citoyens devrait entraîner chez les fonctionnaires un changement fondamental d'attitude et de comportement. Bien qu'il ne s'agisse que d'un aspect du développement de politiques et de services et qu'il existe d'autres facteurs à traiter avant d'en arriver à la décision finale, il s'agit peut-être de l'élément qui permettra de s'assurer qu'il soit rappelé chaque jour aux fonctionnaires, quel que soit leur niveau dans l'administration publique, qu'ils sont là pour servir le public et non l'inverse. Les auditeurs assument une responsabilité d'autant plus importante du fait qu'ils sont non seulement fonctionnaires, mais en plus habilités par le public à protéger leurs droits et responsabilités dans une société libre.

Margaret Saner CBE

Janvier 2013

22nd UN/INTOSAI Symposium: 5-7 March 2013, Vienna, Austria
*Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities as well as Possibilities
for Engaging Citizens*

DESA's Closing Statement on 7 March

by Ms. Elia Armstrong
Chief, Development Management Branch, DESA/DPADM, United Nations

Dear Secretary-General, Mr. Josef Moser,
Distinguished Participants,

On behalf of Mr Wu, the Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs of the United Nations and the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), it was a great pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium. It was rewarding to see that our discussions have led to useful conclusions and recommendations. We at DESA look forward to follow-up activities.

I found the discussions on the evolving role of SAI's in fostering public accountability of particular interest. In addition, I was impressed by the seriousness with which the government auditing profession jealously guards the independence of SAI's in order to ensure technical credibility of their audit findings. With the addition of advisory activities, I believe that SAI's have much to offer in improving public governance, thus contributing to enabling sustainable development.

In his opening statement, Mr. Wu invited SAI's "to reaffirm their commitment to build stronger foundations for good governance for the post-2015 development agenda". During this Symposium, I observed that you took a big step in this direction. I was pleased to note the suggestion that the INTOSAI Working Group on Financial Modernization on Regulatory Reform of Financial Markets and Institutions monitor measures to mitigate the risks of waste and loss of public funds in order to give technical advice to the international community. INTOSAI's advice on safeguarding existing and new sources and streams of funds will be valuable to any long-term strategy for financing sustainable development initiatives.

We have made much progress since the UN and INTOSAI began discussing citizen engagement in the work of SAI's at the 21st Symposium, two years ago. I look forward to continuing our more-than-40 years of collaboration in international standard-setting and capacity-building in public auditing.

The UN and each member state count on your contributions to achieve greater efficiency, accountability, effectiveness, transparency and the effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.

Check against delivery