

INTOSAI



Principes de transparence et de responsabilité

PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Introduction

Finalité et objectifs.

La norme ISSAI 20 énonce des principes de transparence et de responsabilité à l'intention des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) afin de les aider à mettre en place des pratiques et des modes de gouvernance exemplaires.

Les bonnes pratiques mentionnées dans le présent document illustrent quelques exemples tirés des expériences des ISC en matière de transparence et de responsabilité. Dans un souci de lisibilité, les principes de la norme ISSAI 20 sont repris (ils figurent en italiques).

Ce document est un document vivant. Les ISC sont encouragées à partager leurs expériences au fil de leur évolution et de la mise au point de nouvelles méthodes.

Principes

Principe 1 :

Les ISC exécutent leurs missions dans le cadre d'un dispositif juridique qui garantit la responsabilité et la transparence.

- Les ISC doivent disposer d'un cadre législatif et réglementaire qui définit leurs responsabilités et leur obligation de rendre compte.

- Ces lois et réglementations couvrent généralement les thématiques suivantes : (1) le pouvoir de contrôle, le périmètre de compétence et les responsabilités en matière d'audit, (2) les conditions régissant la nomination et la cessation de fonction du chef de l'ISC et des membres des institutions collégiales, (3) les règles de gestion opérationnelle et financière de l'ISC, (4) la publication des rapports d'audit dans des délais appropriés, (5) la supervision des activités de l'ISC, et (6) l'équilibre entre l'accès du public aux informations et la confidentialité qui s'attache aux documents relatifs aux contrôles ainsi qu'à d'autres informations concernant l'ISC.

Bonnes pratiques

- La plupart des sites Internet comportent une rubrique intitulée « Législation » ou « Mandat », qui présente de façon détaillée le cadre juridique régissant le fonctionnement de l'ISC, et fournit, dans certains cas, des liens directs vers les documents connexes.
- Pour certaines ISC, les références aux principes de transparence et de responsabilité sont spécifiées dans la législation. Certaines ISC mentionnent les règles de responsabilité et de transparence applicables à leur auditeur général.
- Un certain nombre de lois appliquées par les ISC octroient au public ou au Parlement un accès à la documentation des ISC. La législation d'une ISC comporte une liste exhaustive des motifs pour lesquels ce droit d'accès ne s'applique pas à certaines informations.
- Certaines ISC s'inspirent du « Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière » du FMI, adopté en 1999.

Principe 2 :

Les ISC rendent publics leur mandat, leurs responsabilités, leur mission et leur stratégie.

- *Les ISC rendent publics leur mandat, leurs missions, leur organisation, leur stratégie et leurs relations avec diverses parties prenantes, y compris le Parlement et l'exécutif.*
- *Les conditions régissant la nomination, le renouvellement de mandat, la retraite et la destitution du chef de l'ISC et des membres des institutions collégiales sont rendues publiques.*
- *Les ISC sont encouragées à rendre publiques les informations principales relatives à leur mandat, leurs responsabilités, leur mission, leur stratégie et leurs activités dans l'une des langues officielles de l'INTOSAI, en sus de leurs langues nationales.*

Bonnes pratiques

- La majorité des ISC publient des informations détaillées sur leur mandat, leurs responsabilités, leur mission et leur stratégie.
- Certaines ISC précisent les limites de leurs compétences (par exemple, lorsque d'autres entités sont chargées de la réalisation de contrôles, notamment sur les fonds extrabudgétaires ou les services de sécurité nationale).

- Une ISC dispose d'une série de « brochures d'information » très pratiques, destinées aux parlementaires et autres parties prenantes afin de les aider à comprendre le travail de l'ISC (par exemple : réalisation d'un audit de performance par l'ISC).
- Plusieurs ISC publient des informations sur leur site Internet et éditent des brochures d'information sur leurs missions et leur fonctionnement, dans deux ou plusieurs langues officielles de l'INTOSAI.
- Certaines ISC publient des informations dans d'autres langues que leur(s) langue(s) officielle(s).

Principe 3 :

Les ISC adoptent des normes d'audit, des procédures et des méthodes à la fois objectives et transparentes.

- *Les ISC adoptent des normes et des méthodologies conformes aux principes d'audit fondamentaux de l'INTOSAI, élaborés conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.*
- *Les ISC communiquent sur ces normes et sur ces méthodologies, et sur la façon dont elles s'y conforment.*
- *Les ISC communiquent sur les types d'audits qu'elles pratiquent dans le cadre de leurs compétences, ainsi que sur les méthodes qu'elles appliquent pour l'évaluation des risques et pour la programmation.*
- *Les ISC font connaître à l'entité contrôlée les critères sur lesquels seront fondées leurs opinions .*
- *Les ISC informent l'entité contrôlée sur les objectifs, les méthodes et les conclusions de leurs audits.*
- *Les conclusions des audits effectués par les ISC sont soumises à une procédure contradictoire, et leurs recommandations font l'objet des commentaires et des réponses de l'entité contrôlée.*
- *Les ISC disposent de mécanismes de suivi efficaces et rendent compte de leurs recommandations afin de s'assurer que les entités contrôlées donnent une suite satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations ainsi qu'à celles formulées par le Parlement (ISSAI 10 sur l'indépendance – principe 7).*
- *Les procédures de suivi des ISC permettent à l'entité contrôlée de fournir des informations sur les mesures correctives prises ou les raisons pour lesquelles aucune mesure corrective n'a été prise.*

- Les ISC doivent mettre en place un mécanisme d'assurance qualité adéquat pour leurs activités d'audit et leurs rapports et soumettre régulièrement celui-ci à une évaluation indépendante.

Bonnes pratiques

→ Toutes les ISC interrogées appliquent ce principe. Toutefois, outre les normes ISSAI, certaines ISC ont publié des manuels, des instructions, des outils et des guides.

→ S'agissant du suivi précis des recommandations formulées par les ISC, trois exemples peuvent être cités :

- Une ISC a intégré aux rapports réguliers soumis au Parlement un « compte-rendu d'avancement » qui évalue les mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations formulées dans le cadre des audits précédents ;

- Une autre ISC consacre la seconde partie de son rapport public annuel aux « Suites données aux observations de l'ISC » et publie des indicateurs de performance permettant d'évaluer le nombre de recommandations suivies.

- Une troisième ISC, dans son rapport annuel sur les finances publiques soumis au Parlement, fait référence aux principales recommandations formulées dans l'ensemble des rapports d'audit publiés au cours de l'exercice.

→ Un certain nombre d'ISC :

- publient leur méthodologie d'audit sur leur site Internet, y compris leurs manuels sur les audits de performance et les audits financiers ainsi que des guides et outils pratiques en matière d'audit.

- publient sur leur site Internet la liste des audits de performance programmés.

- incluent dans les rapports d'audit publiés la réponse des entités contrôlées.

- font régulièrement évaluer par des pairs leur système de contrôle de la qualité afin de veiller à sa bonne conception et à son efficacité. Certaines ISC procèdent également à des examens des pratiques d'audit. Les conclusions des évaluations réalisées par des pairs et les comptes rendus des examens des pratiques d'audit sont publiés sur leur site Internet, dans leurs rapports annuels ou sous toute autre forme de publication.

→ Une ISC a procédé à une comparaison systématique afin de s'assurer que les directives internes relatives aux audits reflètent correctement les normes ISSAI. L'ISC a inclus dans ses objectifs de performance la mise à jour des directives internes relatives aux audits au plus tard 12 mois après la publication de nouvelles normes ISSAI (sous forme de « versions adoptées »).

Principe 4 :

Les ISC appliquent des normes d'intégrité et d'éthique rigoureuses à tous les niveaux hiérarchiques.

- *Les ISC adoptent en matière d'éthique des règles ou des codes, des politiques et des pratiques conformes à la norme ISSAI 30, le code de déontologie, élaboré conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.*
- *Les ISC se prémunissent contre les conflits d'intérêt et la corruption interne et veillent à la transparence et à la régularité de leurs activités propres.*
- *Les ISC encouragent activement les comportements éthiques dans l'ensemble de l'institution.*
- *Les exigences et obligations déontologiques applicables aux auditeurs, magistrats (modèle juridictionnel), agents publics ou autres sont portées à la connaissance du public.*

Bonnes pratiques

- L'ISC adopte un ensemble de valeurs et un code de déontologie et de comportement professionnel qui servent de guide à ses activités.
- L'ISC s'engage en faveur de l'économie, de la transparence et des normes d'éthique les plus exigeantes en matière de gestion financière. Une ISC publie sur son site Internet le montant des frais de mission et de réception du chef de l'institution et des cadres supérieurs.
- Au sein de deux ISC, l'auditeur signe avant chaque audit une déclaration d'absence de conflit d'intérêt potentiel, qui peut être vérifiée et prise en compte par la hiérarchie.
- De la même façon, un certain nombre d'ISC ont adopté une charte de déontologie à l'intention de leurs magistrats et constitué une commission d'éthique.
- Certaines ISC ont l'obligation d'écarter leurs membres des activités avec lesquelles ils ont un lien personnel.
- Une ISC a révélé dans son rapport de contrôle une situation où existait un conflit d'intérêt, ainsi que les mesures prises par l'ISC afin que l'auditeur concerné n'ait aucune participation aux activités liées à l'audit et n'ait pas accès aux documents.
- Dans certains cas, les obligations déontologiques incluent la prestation d'un serment par le magistrat et l'enregistrement d'une déclaration de patrimoine.

Principe 5 :

Les ISC veillent au respect des principes de responsabilité et de transparence lorsque leurs activités sont externalisées.

- Les ISC doivent s'assurer que les contrats d'externalisation ne remettent pas en cause ces principes de responsabilité et de transparence.

- La délégation d'une expertise ou d'activités d'audit à des entités externes, publiques ou privées, relève de la responsabilité de l'ISC ; elle est soumise aux dispositions relatives à la déontologie (conflits d'intérêt notamment) ainsi qu'à celles visant à garantir le respect de l'intégrité et de l'indépendance.

Bonnes pratiques

→ Les règles sur la sous-traitance, notamment l'obligation pour le sous-traitant de signer une déclaration de conflit d'intérêt potentiel, sont définies de façon précise par certaines ISC.

→ Une ISC a publié sur son site Internet tous les contrats signés d'une valeur supérieure à 10 000 dollars.

Principe 6 :

Les ISC gèrent leurs activités dans un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et dans le respect des lois et réglementations, et rendent compte publiquement de cette gestion.

- Les ISC ont recours à des pratiques de gestion saines, notamment des contrôles internes adéquats de leur gestion et de leurs opérations financières. Ceux-ci peuvent inclure des audits internes ainsi que d'autres mesures figurant dans le document INTOSAI GOV 9100.

- Les rapports financiers des ISC sont rendus publics et soumis à un audit externe indépendant ou à l'examen du Parlement.

- Les ISC évaluent leurs activités et leurs performances dans tous les domaines, tels que l'audit financier, le contrôle de conformité, les activités juridictionnelles (ISC constituées en Cours des

comptes), l'audit de performance, l'évaluation de programme et les conclusions relatives aux activités gouvernementales, et rendent compte sur ces activités et sur ces performances.

- Les ISC entretiennent et renforcent les compétences qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leur mission et assumer leurs responsabilités.

- Les ISC rendent public leur budget et rendent compte de l'origine de leurs ressources financières (dotation spécifique approuvée par le Parlement, budget général, budget du ministère des finances, agences, honoraires perçus) et de l'utilisation de ces ressources.

- Les ISC évaluent l'efficacité et l'efficacités de l'utilisation de leurs ressources et en rendent compte.

- Les ISC peuvent également charger des comités d'audit, composés d'une majorité de membres indépendants, d'examiner leur gestion financière et leurs processus de reddition de comptes et de formuler des recommandations.

- Les ISC peuvent aussi utiliser des indicateurs de performance afin d'évaluer la qualité des audits pour le Parlement, les citoyens et les autres parties prenantes.

- Les ISC assurent un suivi de leur visibilité publique, de leurs résultats et de leur impact grâce au recueil d'opinions externes.

Bonnes pratiques

→ Un certain nombre d'ISC fournissent de nombreux exemples de leurs indicateurs de performance.

→ Certaines ISC publient des rapports publics traitant spécifiquement de ce sujet.

→ Parmi les indicateurs de performance utilisés, peuvent être cités :

- le nombre de rapports de performance (ou d'activité)

- le taux de réalisation du programme d'audit de l'ISC

- le délai de mise en oeuvre des recommandations

- les bénéfices financiers ou non financiers obtenus du fait de la mise en oeuvre des recommandations de l'ISC

- le nombre de témoignages/présentations devant le Parlement/Congrès

- la rapidité de finalisation des rapports d'audit

→ Un certain nombre d'ISC s'appuient sur les commentaires venant de l'extérieur, tels que les consultations du site Internet, les enquêtes de satisfaction auprès des parties prenantes ou la couverture médiatique.

→ Un certain nombre d'ISC :

- ont mis en place un programme de formation obligatoire afin de s'assurer que le personnel possède les compétences et connaissances adéquates pour mener les activités d'audit.

- ont formalisé des accords de formation avec des institutions professionnelles.

- publient un rapport de performance annuel comportant un certain nombre d'indicateurs de performance et de résultats, ainsi qu'une page énumérant les réalisations de l'année et les points à améliorer. Le rapport comporte un tableau récapitulatif qui compare les objectifs aux résultats réels obtenus au cours de l'exercice. Parmi les exemples d'indicateurs de performance figurent le taux de mise en œuvre des recommandations et le nombre d'auditions parlementaires et de séances d'information. Dans ce rapport figurent par ailleurs les résultats des enquêtes de satisfaction auprès des parties prenantes (parlementaires, ministères et sociétés publiques), les rapports de performance financière indiquant le montant des coûts de fonctionnement, des rémunérations et des avantages sociaux, ainsi que les états financiers audités.

→ Dans certaines ISC, un comité d'audit et de gestion des risques a été constitué.

→ Une ISC a défini des objectifs de performance à partir des résultats de l'évaluation externe d'un échantillon de rapports. Les comptes-rendus de cette ISC soumis au Parlement concernant les réclamations et les résultats des audits de performance sont évalués par des experts reconnus. Des spécialistes en communication extérieurs à l'ISC évaluent la qualité de la présentation des rapports. L'ISC présente ses objectifs de performance dans son rapport annuel.

Principe 7 :

Les ISC rendent publics les résultats de leurs audits et leurs conclusions concernant l'ensemble des activités gouvernementales.

- *Les ISC rendent publiques les conclusions et recommandations formulées au terme des audits, sous réserve que celles-ci ne soient pas considérées comme confidentielles en vertu de lois et réglementations spécifiques.*
- *Les ISC rendent compte des mesures prises à la suite de leurs recommandations.*
- *Les ISC du modèle juridictionnel rendent compte des sanctions et des pénalités imposées aux comptables ou aux gestionnaires.*
- *Par ailleurs, les ISC rendent publiques les conclusions d'audits plus globaux portant par exemple sur l'exécution du budget général, sur la situation financière de l'État et ses opérations ainsi que, si cela fait partie de leurs compétences, sur les aptitudes professionnelles des agents publics.*

- Les ISC entretiennent d'étroites relations avec les comités parlementaires concernés afin de les aider à mieux comprendre les rapports et les conclusions d'audit et à prendre les mesures appropriées.

Bonnes pratiques

→ Les ISC (modèle juridictionnel ou autre) rendent compte du nombre d'infractions pénales potentielles révélés par les audits.

→ La plupart des ISC interrogées reconnaissent la nécessité de rendre compte publiquement des résultats de leurs contrôles et de rendre accessibles d'autres types de publications. La recherche de ces publications peut s'effectuer selon différents critères : années, organismes/institutions, thème, etc.

→ Certaines ISC fournissent des rapports de synthèse. Le site Internet d'une ISC propose un abonnement à sa lettre électronique, qui permet d'accéder par messagerie aux dernières publications de l'ISC.

→ Dans la plupart des pays, le chef de l'ISC présente les résultats de ses rapports (tout ou partie) aux comités parlementaires et, dans certains pays, au Roi ou au Président.

→ Chaque année, le chef d'une ISC s'entretient en personne avec plusieurs groupes de parties prenantes extérieures (Parlements, représentants de l'exécutif, conseillers et maires) sur les conclusions des audits de l'ISC et sur l'analyse des résultats qui en découle. En outre, cette même ISC fournit des directives et dispense une formation en gestion financière aux comités des comptes publics afin de les aider à mieux comprendre les rapports d'audit et à promouvoir une approche non partisane à l'égard des entités contrôlées.

→ Un certain nombre d'ISC envoient aux nouveaux membres des comités parlementaires des courriers citant des exemples de cas où le gouvernement n'a pas pris les mesures recommandées par les rapports d'audit précédents. Cette pratique est appliquée après chaque élection, du fait de l'arrivée de nouveaux parlementaires.

→ Le chef de l'ISC organise des réunions officielles et informelles régulières avec les présidents et les membres des comités parlementaires, ainsi qu'avec les sous-ministres des entités contrôlées. Pour le dirigeant de l'ISC, ces réunions sont l'occasion d'expliquer le rôle et le mandat de l'ISC et de mieux comprendre les attentes des différents comités ainsi que les problèmes et les risques auxquels sont confrontées les entités contrôlées.

Une ISC a remis aux parlementaires un guide intitulé « Le contrôle de la dépense publique » (« *Examining Public Spending* ») afin de les aider dans le contrôle du budget du gouvernement. Ce

guide a pour finalité de démystifier le processus ; il suggère aux parlementaires des questions à poser aux ministères et organismes contrôlés.

→ Le mandat de certaines ISC leur permet de donner un avis sur le projet de budget.

→ Certaines ISC donnent un avis sur les projets d'infrastructure de très grande ampleur.

→ Un certain nombre d'ISC communiquent avec des institutions publiques de lutte contre la corruption.

Principe 8 :

Les ISC communiquent largement, et en temps voulu, sur leurs activités et les résultats de leurs audits par le biais des médias, d'Internet ou d'autres moyens.

- *Les ISC communiquent ouvertement avec les médias ou d'autres parties intéressées sur leurs activités et les résultats des audits, et assurent une présence visible sur la scène publique.*

- *Les ISC encouragent l'intérêt du public et de la communauté académique à l'égard de leurs principales conclusions.*

- *Des résumés des rapports d'audit et des décisions juridictionnelles sont disponibles dans l'une des langues officielles de l'INTOSAI, outre les langues nationales.*

- *Les ISC entreprennent et réalisent des audits et publient les rapports afférents en temps opportun.*

La transparence et la responsabilité seront renforcées si les activités d'audit et les informations qui en découlent ne sont pas obsolètes.

- *Les rapports des ISC sont rendus largement accessibles et compréhensibles par tous grâce à différents moyens (par exemple, résumés, graphiques, présentations vidéo, communiqués de presse).*

Bonnes pratiques

→ Les rapports des ISC sont disponibles sur leurs sites Internet.

→ Les ISC organisent des conférences de presse après la publication des rapports d'audit afin d'en expliquer le contenu.

→ Les ISC adoptent une attitude proactive à l'égard de la société civile. Un certain nombre d'ISC font appel à des experts en communication chargés d'examiner leurs rapports afin de vérifier qu'ils sont rédigés en termes simples et compréhensibles.

- Une ISC met un portail médias à la disposition des journalistes et du public à la recherche d'informations sur l'ISC, en proposant notamment les communiqués de presse, déclarations, allocutions et informations de base disponibles.
- Une ISC propose une rubrique similaire. Des communiqués de presse, allocutions, résumés et articles sont disponibles pour chaque publication de l'ISC.
- Une ISC emploie un chargé des relations avec les médias, que ces derniers peuvent contacter. En outre, l'ISC a des contacts réguliers avec les principaux médias afin de les aider à mieux comprendre les rapports d'audit et leur permettre ainsi de publier des informations précises et respectueuses du contexte.
- Le chef d'une ISC rencontre régulièrement un journaliste lors de la conférence de presse organisée après la publication du rapport d'audit pour des interviews individuelles. Il rencontre également les parlementaires afin de leur expliquer le budget de l'ISC et leur commenter son rapport sur les orientations stratégiques de l'ISC, son rapport de performance et ses pratiques de gestion.

Principe 9 :

Les ISC s'entourent d'avis externes et indépendants afin de renforcer la qualité et la crédibilité de leur travail.

- *Les ISC se conforment aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et s'efforcent d'assurer un apprentissage continu grâce aux conseils ou à l'expertise de parties extérieures.*
- *Les ISC peuvent demander une évaluation externe indépendante de leurs activités et de la mise en application des normes. Pour ce faire, elles peuvent recourir à une évaluation par des pairs.*
- *Les ISC peuvent faire appel à des experts externes pour obtenir des conseils spécialisés indépendants, notamment sur des questions techniques relatives aux audits.*
- *Les ISC publient des rapports publics sur les résultats des examens réalisés par des pairs et des évaluations externes indépendantes.*
- *La réalisation d'audits conjoints ou parallèles peut être bénéfique aux ISC.*
- *En renforçant la qualité de leur travail, les ISC peuvent contribuer à l'amélioration des capacités professionnelles en matière de gestion financière.*

Bonnes pratiques

- Un certain nombre d'ISC ont fait l'objet d'évaluations par des pairs, et en ont publié les résultats sur leurs sites Internet.
- Les ISC consultent un certain nombre de comités comportant des membres extérieurs à l'institution. Ces membres sont des experts possédant l'expérience adéquate, tels que des représentants reconnus de groupes environnementaux, des membres de la communauté universitaire, d'anciens fonctionnaires et des cabinets d'expertise comptable du secteur privé.
- Les ISC utilisent les évaluations d'experts (dans des domaines tels que les aspects techniques liés aux audits) ou les opinions académiques et les études comparatives en matière de systèmes d'information et de méthodes d'actualisation.
- Plusieurs ISC participent à des audits conjoints axés sur des questions environnementales.
- Une autre ISC soumet ses audits de régularité à une évaluation technique indépendante réalisée par l'organisme national indépendant de réglementation des auditeurs, et ses audits de performance à des évaluations effectuées par une équipe internationale de révision composée d'ISC.
- Un certain nombre d'ISC effectuent des audits conjoints avec des ISC d'une juridiction différente en cas de convergence des objectifs, critères et programmes d'audits. Les bureaux d'audit rendent compte à leur Parlement national de façon individuelle. Parmi les exemples d'audits conjoints, citons les questions relatives aux populations autochtones, par exemple les services fournis aux enfants des réserves et, dans le secteur de la santé, les indicateurs de performance.
- Une ISC a constitué un comité indépendant chargé d'examiner les pratiques relatives à l'environnement et au développement durable, et de proposer des méthodes qui permettront éventuellement de renforcer ces pratiques.
- Une ISC recourt aux services d'un consultant externe chargé d'évaluer « la gestion de la qualité globale » ou « la clientèle ». Ces évaluations prévoient des entretiens avec la direction générale et les contacts clés au sein des ministères et entités publiques contrôlés ainsi que d'autres parties prenantes.
- Certaines ISC entretiennent des relations avec des universités afin d'améliorer la qualité de leur travail.
- Certaines ISC mettent en place des mécanismes officiels par la voie desquels le public peut formuler des plaintes et suggestions spécifiques concernant les audits.

