

INTOSAI



## *Annexe du ISSAI 11*

## Résultats des études de cas

### Objectif

L'objectif de ces études de cas est triple :

- elles visent d'abord à mesurer le degré d'adhésion des ISC à l'ébauche de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC, en tenant compte des différents systèmes de contrôle;
- à présenter des exemples de mesures de précaution qui peuvent être instaurés lorsqu'une ISC n'est pas en mesure de respecter certaines dispositions d'application de l'indépendance propres à un principe;
- à nous aider à définir des lignes directrices pour mettre la charte en oeuvre.

### Méthodologie

Les travaux préparatoires qui sont énumérés plus bas ont été effectués pour acquérir des connaissances sur les ISC retenues pour les études de cas :

- Discussions avec le personnel du secrétariat de l'INTOSAI et les secrétaires généraux des régions
- Examen des rapports préparés par les pays lors du symposium de Vienne sur l'indépendance des ISC
- Examen des sites Web
- D'autres méthodes, telles que des entrevues et des visites auprès des ISC, ont été utilisées.

Au cours de la préparation de l'enquête, on a gardé à l'esprit ce qui suit :

- Aucune des questions n'a été reprise des enquêtes menées précédemment sur l'indépendance.
- Les questions sont fondées sur l'ébauche des dispositions d'application qui a fait l'objet de discussions à Vienne en 2004.
- Les mêmes questions ont servi pour toutes les études de cas.
- Tester les éléments qui n'ont pas recueilli l'adhésion de tous ou qui ont été rejetés par les groupes de travail à Vienne.
- Laisser de l'espace sur le questionnaire pour recueillir des commentaires sur :
  - Tous les cas où une ISC a réussi à renforcer son indépendance.
  - Les secteurs qui sont les plus fragiles, selon les ISC, au chapitre de leur indépendance.
  - Les moyens pris par l'ISC pour réduire les risques qui pèsent sur son indépendance.

Les travaux préparatoires qui sont énumérés plus bas ont été effectués avant le début des études de cas :

- Rédiger l'ébauche du questionnaire.
- Communiquer le questionnaire, la méthodologie adoptée et la liste des pays retenus à tous les membres de la Sous-commission pour recueillir leurs commentaires.
- Rédiger la version définitive du questionnaire.

- Fournir à la Commission des normes professionnelles la liste des pays retenus pour les études de cas et la méthodologie adoptée en vue de les soumettre à l'examen et à l'approbation du Comité directeur de l'INTOSAI.
- Informer les ISC qui ont été retenues aux fins des études de cas et leur secrétariat régional.
- Envoyer le questionnaire aux ISC retenues.
- Effectuer des entrevues et évaluer les études de cas.

## Population ciblée et taux de réponse

Les études de cas visaient à couvrir toutes les régions de l'INTOSAI ou la majorité d'entre elles. Nous avons également fait en sorte que tous les types d'institutions de contrôle (cour des comptes, conseil d'audit et bureau de vérification de type Westminster) et les ISC indépendantes à divers degrés soient représentés. Enfin, seules les ISC qui étaient vraiment intéressées à participer au projet ont été retenues.

Les études de cas ont été choisies en tenant compte des suggestions formulées par les secrétaires généraux des groupes de travail régionaux de l'INTOSAI. Seules les ISC qui se sont portées volontaires ont été retenues. En tout, sur les neuf ISC qui se sont portées volontaires, huit ont répondu : le Maroc, les Philippines, la Micronésie, la Nouvelle-Zélande, le Tonga, Sainte-Lucie, le Ghana et Chypre — un taux de réponse de 90 p. 100.

## Résultats

Les participants devaient donner des réponses détaillées aux quatre questions suivantes, fondées sur les huit principes de base de l'ébauche de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance :

### Question 1

Compte tenu des principes et des dispositions d'application établis, selon vous, votre ISC respecte-t-elle en tout ou en partie les obligations d'une ISC indépendante? Expliquez pourquoi.

Dans l'ensemble, les ISC participantes ont répondu qu'elles s'acquittaient généralement des obligations relatives à leur indépendance (les pourcentages sont donnés à la suite de chaque principe). Néanmoins, les ISC ont reconnu que certains principes n'étaient pas appliqués du tout ou devaient être mieux appliqués. Une très petite proportion des ISC participantes pensent qu'elles répondent à toutes les exigences relatives à l'indépendance des ISC. Une autre très petite proportion de répondants admettent que leur ISC ne respecte que quelques principes fondamentaux, mais ils croient néanmoins que leur capacité d'agir indépendamment du pouvoir exécutif protège leur indépendance.

Les explications qui suivent sur la manière dont ils croient que leur ISC respecte les exigences relatives à l'indépendance sont présentées ci-dessous par principe de base.

### Principe 1

L'existence d'un cadre constitutionnel/législatif/juridique approprié et efficace et l'application *de facto* des dispositions de ce cadre (75 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

La plupart des participants ont indiqué que leur indépendance était clairement décrite dans la loi. Les cadres législatifs diffèrent d'un pays à l'autre, selon les lois de chaque pays. Dans presque tous les cas, la loi précise le degré d'indépendance de l'ISC, à l'aide de critères tels que :

- l'exécution de ses fonctions, ses devoirs et pouvoirs,
- l'organisation et la gestion de ses ressources,
- l'organisation et la gestion des produits et des rapports prévus par son mandat.

La plupart des participants ont indiqué qu'il y avait des lois efficaces et appropriées. D'autres ont indiqué que l'application de la loi et son efficacité étaient parfois entravées par l'organe exécutif, pour les raisons suivantes :

- l'instabilité politique,
- le rôle du gouvernement lors de l'affectation des crédits et des fonds,
- l'influence du gouvernement sur les budgets et les autres ressources.

Les secteurs où l'indépendance des ISC est vulnérable seront abordés dans la troisième question du présent document.

## **Principe 2**

L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions (75 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

La plupart des participants ont indiqué que les dirigeants de leur bureau étaient nommés, reconduits dans leurs fonctions ou destitués par l'assemblée législative, ou par le chef d'État, avec l'approbation de l'assemblée législative. Les modalités sont spécifiées dans les lois applicables à l'ISC participante.

Les répondants ont indiqué que les dirigeants des ISC peuvent être nommés pour un mandat à durée déterminée, bénéficier d'une nomination à vie ou en fonction d'un âge limite. Vingt-cinq pour cent des participants ont néanmoins précisé que la durée du mandat de leurs dirigeants était très courte, et qu'ils n'avaient donc pas le temps de s'acquitter avec efficacité de leur mandat.

Enfin, la plupart des participants ont indiqué qu'ils n'étaient pas protégés contre les poursuites judiciaires pour toute action menée dans l'exercice normal de leurs fonctions. Un seul répondant a indiqué qu'il bénéficiait de l'immunité juridique aux termes de la loi habilitante de son ISC.

## **Principe 3**

Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC (87.5 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

Tous les participants aux études de cas ou la plupart d'entre eux ont indiqué qu'ils possédaient un mandat suffisamment large et l'entière discrétion pour leur permettre de s'acquitter avec efficacité et efficacité et en toute indépendance de leurs fonctions. Ce mandat et ces pleins pouvoirs leur permettent notamment de contrôler :

- l'utilisation des fonds et des actifs publics;
- la perception des recettes dues à l'État;
- la légalité des comptes et des entités du gouvernement;

- la qualité de la gestion et des rapports financiers;
- l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités du gouvernement;
- le pouvoir de contrôler la mise en œuvre de la politique publique (et seulement la mise en œuvre).

La moitié des participants ont admis que leur mandat ne couvrait que l'efficacité et l'efficacité des activités du gouvernement; cependant, des travaux sont en cours afin de leur accorder le pouvoir de contrôler l'économie des opérations gouvernementales dans le cadre de leur mandat législatif.

Dans la plupart des cas, les participants ont le pouvoir, de par leur mandat, de sélectionner sans ingérence de la part de l'assemblée législative les sujets de leurs contrôles; de planifier, de mettre en forme, d'exécuter leurs contrôles; d'en communiquer les résultats et de faire des suivis. Le quart des répondants ont indiqué que le plan annuel des travaux (sujets contrôlés) était examiné tous les ans par l'assemblée législative avant d'être mis en œuvre et que cette mise en œuvre dépendait beaucoup de la disponibilité des ressources accordées par l'assemblée législative ou le consentement de l'organe exécutif, ou les deux. Enfin, même si la plupart des ISC ont indiqué qu'elles ne recevaient pas de directives ni ne subissaient d'ingérences de la part de l'assemblée législative dans la gestion et l'organisation de leurs bureaux, la moitié d'entre elles ont fait savoir qu'elles n'exerçaient pas un contrôle suffisant sur leurs ressources, ce qui leur manquait pour avoir un contrôle total et un bureau indépendant.

La plupart des participants ont indiqué qu'ils ne participaient pas à la gestion des organisations qu'ils contrôlaient et qu'ils n'établissaient pas de rapports étroits avec les entités qu'ils vérifiaient. Cependant, 25 p. 100 ont souligné qu'il s'agissait d'un élément de vulnérabilité en raison du manque de ressources de leur part et un manque de compétences de la part des clients.

Tous les participants ont répondu qu'ils appliquaient des normes de contrôle et de travail adéquates et qu'ils appliquaient à leurs propres activités le même code de déontologie qu'aux organisations contrôlées.

#### **Principe 4**

Accès sans restriction à l'information (100 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

Tous les participants ont indiqué qu'ils jouissaient d'un accès inconditionnel, direct et libre, en temps utile, à tous les documents et à l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter pleinement des responsabilités qui leur sont confiées par la loi. Et ils disposent des pouvoirs nécessaires pour obtenir ces documents et l'information auprès des personnes ou des entités qui les détiennent.

#### **Principe 5**

Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux (86 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

La plupart des participants ont indiqué que leur ISC avait toute la latitude nécessaire pour faire rapport sur les résultats de ses travaux. De même, la plupart des ISC sont tenues, en vertu de la loi, de rendre compte annuellement des résultats de leurs travaux de contrôle. Au moins le quart des répondants ont souligné que même s'ils n'étaient pas tenus par la loi de faire rapport une fois l'an, ils essayaient tout de même de le faire. Cependant, il y a souvent des retards en raison de la pénurie de ressources et, dans un cas, d'ingérences politiques.

## **Principe 6**

La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser (86 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

La plupart des répondants ont indiqué que leur ISC pouvait décider du contenu de ses rapports de contrôle. Cependant, une ISC a déclaré qu'elle était parfois soumise à des influences externes liées à la délicatesse du sujet. Toutes les ISC ont aussi déclaré qu'elles pouvaient librement formuler des observations et des recommandations dans leurs rapports.

La plupart des participants ont indiqué que la loi avait établi des exigences concernant le calendrier de publication des rapports annuels, mais qu'il n'y avait aucune date butoir pour leurs rapports de contrôle. Un peu plus de 10 p. 100 des ISC ont ajouté qu'en raison du manque de ressources et des retards qui affectent certains contrôles, la présentation des rapports de contrôle pouvait être difficile à gérer.

Enfin, tous les répondants ont indiqué qu'ils ont toute la latitude pour décider de publier et de diffuser les rapports après leur dépôt officiel comme l'exige la loi.

## **Principe 7**

L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations de l'ISC (86 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

Les participants ont indiqué qu'ils soumettent leurs rapports de contrôle à l'assemblée législative ou au conseil de direction de l'entité contrôlée, le cas échéant, pour examen et suivi. Tous les répondants ont aussi indiqué qu'ils avaient leur propre système interne de suivi pour s'assurer que les entités contrôlées donnaient suite de façon satisfaisante à leurs observations et recommandations ainsi qu'à celles de l'assemblée législative. Fait intéressant, une ISC a indiqué, qu'aux termes de la loi sur le service de contrôle de son pays, l'entité contrôlée est tenue de créer un comité de mise en œuvre des rapports de contrôle pour effectuer un suivi et veiller à la mise en œuvre des recommandations.

## **Principe 8**

Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées (38 p. 100 des ISC participantes pensaient qu'elles respectaient ce principe.)

Ce principe est celui pour lequel les répondants ont le sentiment que leur indépendance est la plus vulnérable. Seulement 38 p. 100 des répondants ont indiqué

- qu'ils étaient financièrement indépendants,
- que leurs crédits annuels étaient approuvés et automatiquement libérés par l'assemblée législative,
- qu'ils avaient les pleins pouvoirs de gérer leur propre budget et de l'affecter comme ils le jugent bon.
- qu'elles avaient le droit de faire appel directement à l'assemblée législative si les ressources dont elles disposent sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat.

Les autres répondants jugent que ce principe, dans sa forme actuelle, n'est pas appliqué et ils ont fait remarquer qu'il y avait beaucoup d'améliorations à apporter à cet égard. (Voir la question trois et quatre pour obtenir un complément d'information.)

## Question 2

Si vous ne respectez pas certaines des exigences ou aucunes d'entre elles telles qu'énoncées dans les principes et les dispositions d'application, atteignez-vous les mêmes objectifs d'une autre façon en faisant appel à d'autres types de garde-fous pour protéger votre indépendance? Dans l'affirmative, veuillez expliquer comment vous y arrivez et pourquoi, selon vous, ces garde-fous assurent votre indépendance.

Très peu de participants ont répondu à cette question, car, dans les cas où les ISC ne peuvent pas respecter les exigences, des obstacles importants les empêchent aussi d'atteindre les objectifs de protection d'une autre façon.

Les quelques ISC qui ont répondu à cette question jugent qu'elles sont vulnérables à certains égards, mais qu'elles ont réussi à maîtriser ce risque en instaurant différents garde-fous pour assurer leur indépendance.

Une des ISC a fait remarquer qu'alors qu'elle ne disposait pas de mécanisme officiel pour surveiller la mise en œuvre des recommandations, il existait par ailleurs

- des rapports solides avec certains comités de contrôle. Ces rapports lui permettent d'organiser des séances d'information et des présentations aux comités sur les rapports et les recommandations;
- certains mécanismes officieux qui permettent d'attirer l'attention de l'organe exécutif sur des rapports et des recommandations, comme des réunions périodiques entre l'organe exécutif, les ministères, le Trésor et le Cabinet.

## Question 3

Y a-t-il, selon vous, un domaine où votre indépendance est plus vulnérable,? Dans l'affirmative, veuillez expliquer.

Difficultés, entraves ou risques éventuels pour l'indépendance des ISC :

- Le gouvernement a un rôle dans l'établissement des crédits et dans l'affectation des fonds et a une influence sur les budgets et les autres ressources.
- Les mandats des dirigeants des ISC sont très courts et ne leur permettent pas de mettre efficacement en œuvre leurs plans de contrôle ni de s'acquitter de leur mandat.
- Il n'y a pas d'immunité juridique pour toutes les actions menées dans l'exercice des fonctions d'un contrôleur.
- Il faut apporter des modifications législatives.
- L'ISC organise et administre son bureau dans les limites du budget disponible.

- L'absence de contrôle exercé par l'assemblée législative sur les ressources de l'ISC permet à l'ISC d'organiser et de gérer son bureau en toute autorité et indépendance.
- Le manque de ressources force parfois les contrôleurs à prendre des risques pour leur indépendance et leur intégrité.
- Le manque de compétences des clients et la taille de l'ISC peuvent faire obstacle à l'objectivité et à l'indépendance des contrôleurs.
- Le manque de personnel compétent nuit à la production des rapports, ce qui retarde la communication des résultats des contrôles.
- Les questions qui sont jugées plus délicates influencent parfois la rédaction et le contenu du rapport.
- Il n'y a pas de tribune parlementaire qui garantit que les rapports de l'ISC bénéficieront de l'attention de l'assemblée législative.
- L'organe exécutif n'est pas tenu de rendre des comptes à l'assemblée législative à l'égard des recommandations formulées dans les rapports.
- L'absence de ressources financières adéquates et prévisibles est une grande difficulté.
- L'indépendance des ISC est limitée étant donné qu'elles n'ont pas l'autorité ni la liberté nécessaires pour obtenir les ressources dont elles ont besoin pour s'acquitter efficacement de leur mandat en toute autonomie.
- Il y a des écarts importants entre le budget annuel et les propositions et les crédits qui sont alloués dans les faits, notamment des problèmes par rapport au calendrier de versement des crédits par le Trésor.
- L'organe exécutif exerce une grande influence sur le processus d'approbation du budget, ce qui entraîne des compressions importantes dans les propositions de budget.
- Même si les ISC ont le droit de faire appel directement, dans la plupart des cas, l'appel est rejeté.

#### Question 4

Veillez nous indiquer les cas où vous avez réussi à renforcer l'indépendance de votre ISC et la manière dont vous avez réussi à le faire.

Même si des participants aux études de cas ont indiqué qu'il y avait des difficultés, des entraves et des risques à l'indépendance de leur ISC, ils ont aussi fait remarquer que leur ISC avait la capacité d'améliorer son degré d'indépendance. Voici des cas isolés qui illustrent comment certaines ISC ont réussi à réaliser de telles améliorations.



## Renforcement des exigences relatives à l'indépendance professionnelle

- Des travaux sont en cours pour établir un projet de loi visant à améliorer le cadre structurel de l'ISC, particulièrement les rapports entre l'ISC et l'organe exécutif et l'assemblée législative, et le mandat d'exécuter des contrôles de gestion. Examen des cadres législatifs.
- L'ISC a adopté un comportement organisationnel afin d'avoir l'air plus indépendante de l'organe exécutif en collaborant avec l'exécutif uniquement pour exécuter des travaux de contrôle, et en prenant ses distances par rapport aux dirigeants politiques.
- L'ISC met en œuvre un système interne pour faire le suivi des recommandations.

## Conclusion

Le présent rapport résume les réponses données dans le cadre des études de cas portant sur le respect de l'ébauche de la Déclaration sur l'indépendance de Mexico et résume les réponses données aux quatre questions contenues dans le questionnaire préparé par la Sous-commission.

Les participants aux études de cas sont d'avis qu'ils respectent en général les exigences relatives à l'indépendance des ISC. Cependant, beaucoup ont indiqué qu'ils avaient certains problèmes pour respecter les principes énoncés dans l'ébauche de la Déclaration sur l'indépendance de Mexico. Certaines ISC jugent que ces problèmes nuisent à leur indépendance et d'autres les considèrent comme des possibilités d'amélioration. La plupart des ISC se sont inquiétées de la fragilité de leur autonomie financière et administrative et des mécanismes de suivi des recommandations formulées par les ISC. Ensemble, ces deux principes sont ceux qui posent le plus de problèmes pour l'indépendance des ISC.

Pour conclure, même si la plupart des participants ont indiqué qu'il était possible d'apporter des améliorations, peu ont répondu à la quatrième question, où ils devaient décrire une situation qui avait permis à leur ISC d'améliorer son indépendance et les méthodes utilisées pour y arriver.