GUID 5090

Contrôle des institutions internationales

Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Pour plus de renseignements visitez le site www.issai.org

INTOSAI

Document pré-IFPP - ce document a été élaboré avant la création du Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP) en 2016. Il peut être différent dans son objectif formel des lignes directrices d'audit de l'INTOSAI plus récentes

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1. Adopté comme INTOSAI Document intitulé de Principes régissant la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle des institutions internationales en 2004
2. Incorporé dans le cadre de l´ISSAI comme ISSAI 5000 en 2010
3. Contenu révisé en 2016
4. Avec la réalisation du Cadre de prises de position professionnelles de l´INTOSAI (IFPP), renommé et numéroté comme GUID 5090 – Contrôle des institutions internationales avec des changements d´édition en 2019.

Le GUID 5090 est disponible dans toutes les langues officielles de l´INTOSAI : Arabe, Anglais, Français, Allemand et Espagnol.

TABLE DE MATIÈRES

1. INTRODUCTION **5**

Contexte 5

Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe des institutions internationales 7

Définition d'« institution internationale » 8

Directives à l'intention des ISC 8

2. PROMOTION DES PRINCIPES RÉGISSANT LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE EXTERNE **11**

Introduction 11

Les avantages de recourir à des ISC comme contrôleurs externes 12

3. PRÉPARATION DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU RÔLE DE CONTRÔLEUR EXTERNE **15**

Introduction 15

Compétence juridique et constitutionnelle de l'ISC 16

Préparation de l'ISC 16

Décisions stratégiques 17

Cadre juridique 18

Responsabilité en cas de manquement au devoir 18

Responsabilité de l'ISC en tant qu'employeur de contrôleurs participant au contrôle des institutions internationales 18

Normes professionnelles et compétences 19

4. ÉLABORATION DE PROPOSITIONS POUR DE NOUVELLES MISSIONS DE CONTRÔLE **20**

Principaux points d'une proposition soumise à une institution internationale 20

Renseignements généraux 21

Qualifications, formation et expérience des employés 21

Approche et stratégie de contrôle 21

Honoraires du contrôleur 22

Normes de contrôle appliquées 23

Curriculum vitae des cadres supérieurs membres de l'équipe 23

5. ÉVALUATION DU RISQUE ASSOCIÉ À L'ACCEPTATION DES MISSIONS DE CONTRÔLE EXTERNE 24

Conditions préalables à la réalisation d'un audit 24

Évaluation de l'intégrité du client 25

6. ACCEPTATION D'UNE NOUVELLE MISSION DE CONTRÔLE EXTERNE – MODALITÉS DE PASSATION DES FONCTIONS 26

Modalités de passation des fonctions 26

Directives pour la passation des fonctions 27

7. DIRECTIVES SUPPLÉMENTAIRES SUR LE CONTRÔLE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES 29

Introduction 29

Évaluation du risque et importance relative 29

Contrôles supplémentaires 30

Analyse des états financiers 30

Rapports de contrôle 31

Évaluation des mécanismes de contrôle externe 31

8. DIRECTIVES SUR LE RÔLE DES COMITÉS DE CONTRÔLE AU SEIN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES 32

1

INTRODUCTION

CONTEXTE

1) Il existe beaucoup d'institutions internationales de taille et de complexité variées dans le monde. Certaines d'entre elles sont de petites institutions comptant relativement peu de membres, alors que d'autres sont de vastes institutions comptant des membres de partout dans le monde.

2) Les institutions internationales sont financées principalement au moyen de contributions, de garanties ou d'autres types de fonds publics accordés par les États membres. Le financement des institutions internationales est donc prévu dans les budgets nationaux. Les institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques s'intéressent essentiellement à la saine gouvernance, à la reddition de comptes, à la gestion efficace des finances, à la gestion efficace de la performance et à la transparence au sein des institutions internationales et croient fermement que l'adoption de systèmes de contrôle efficaces, bien organisés et indépendants contribuera à l'amélioration de la qualité et de la transparence du contrôle des institutions internationales et, par le fait même, à leur efficience, leur efficacité et leur économie.

3) L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) s'intéresse au contrôle des institutions internationales depuis longtemps et elle a convenu de certaines recommandations lors du :

   - IIe INCOSAI, en Belgique (1956);

- IIIe INCOSAI, au Brésil (1959);
- IXe INCOSAI, au Pérou (1977), au cours duquel les participants ont approuvé la « Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques » qui prévoit, à la section 25, que le contrôle des organisations internationales et supranationales doit être réalisé par les ISC;
- Xe INCOSAI, au Kenya (1980);
- XVIIIe INCOSAI, en Hongrie (2004), au cours duquel les participants ont approuvé les « Principes régissant la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle des institutions internationales » et « Directives à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques »;
- XIXe INCOSAI, au Mexique (2007), au cours duquel le cadre des ISSAI (Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) a été établi.

4) Les membres de l'INTOSAI ont élaboré des normes en 2004 pour amener les institutions internationales à actualiser leurs mécanismes de contrôle externe afin qu'ils soient plus étroitement alignés sur les pratiques exemplaires. D'importantes améliorations ont été apportées à ces mécanismes depuis 2004 et de nombreuses institutions ont adopté une approche plus professionnelle quant à l'acquisition de services de contrôle grâce à un processus plus concurrentiel de sélection des contrôleurs externes en fonction du mérite. Ces institutions ont également instauré une rotation plus fréquente des contrôleurs externes afin de réduire au minimum le risque lié à la familiarité et de renouveler le travail des contrôleurs externes de façon plus régulière. Ces directives supplémentaires visent à renforcer davantage les mécanismes de contrôle externe.

5) Au cours des dix dernières années, de nombreuses institutions internationales ont adopté les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et les Normes internationales d'information financière (IFRS). En effet, en 2014, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les entités du système des Nations Unies étaient toutes passées progressivement aux IPSAS, tout comme de nombreuses institutions internationales ne faisant pas partie de ce système. L'adoption de normes comptables reconnues à l'échelle internationale a entraîné une amélioration de la communication de l'information financière, de

la gestion financière et de la transparence en ce qui concerne les recettes, les charges, les actifs et les passifs des institutions internationales. Un ensemble plus rigoureux de normes comptables demande des compétences en contrôle externe élevées, et il importe plus que jamais que les institutions internationales nomment les contrôleurs externes les plus compétents et les plus qualifiés pour leurs activités particulières.

6) L'INTOSAI croit qu'un contrôle externe efficace est un facteur décisif pour une meilleure gouvernance et que ses membres sont les mieux placés pour contribuer à ce résultat. L'INTOSAI, collectivement, et ses membres, individuellement, ont donc entrepris de promouvoir des mécanismes favorisant le contrôle des institutions internationales par les ISC, puisque ces dernières sont indépendantes et qu'elles possèdent une expertise dans le domaine de l'audit financier, de l'audit de conformité et de l'audit de performance au regard de l'utilisation des fonds publics.

PRINCIPES RÉGISSANT LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE EXTERNE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

7) L'ensemble de principes ci-dessous est considéré comme étant essentiel à la réalisation d'un contrôle externe efficace des institutions internationales. Voir le GUID 5091 - *Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle INTOSAI des institutions internationales* :

- Toutes les institutions internationales financées ou soutenues au moyen de fonds publics doivent faire l'objet d'un contrôle externe efficace et de haute qualité par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) visant à améliorer la gouvernance et à accroître la transparence et la reddition de comptes de ces organismes.
- Le contrôleur externe (ci-après appelé contrôleur) doit être nommé selon un processus ouvert, juste et transparent.
- L'institution internationale doit assurer l'indépendance du contrôleur qui exécute le contrôle.
- Le cadre juridique de l'institution internationale ou sa réglementation financière doit confirmer que le contrôleur a le pouvoir d'exécuter le

contrôle des fonds publics conformément aux déclarations de l´INTOSAI ou à d'autres normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale.

- Le contrôleur doit disposer de ressources adéquates pour exécuter le contrôle.
- L'institution internationale doit veiller à ce que le contrôleur présente les résultats du contrôle à l'organe directeur de l'institution.

8) Ces principes seront soumis à l'approbation des membres lors du XXIIe INCOSAI, aux Émirats arabes unis, en 2016.

DÉFINITION D'« INSTITUTION INTERNATIONALE »

9) Aux fins des Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe des institutions internationales proposés dans le GUID 5091, une institution internationale se définit comme suit :

> *Une institution internationale est une organisation créée ou non par un traité qui compte comme membres au moins deux États ou organismes gouvernementaux ou organismes subventionnés par l'État et dont les intérêts financiers communs sont surveillés par un organe directeur.*
>
> *Une telle institution internationale peut avoir comme objectif d'obtenir une collaboration à l'échelle internationale pour régler des questions à caractère économique, technique, social, culturel ou humanitaire. Cette collaboration pourrait s'effectuer dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité, des finances, de la recherche scientifique, de l'environnement ou de l'exécution de projets mixtes à caractère technique, économique, financier ou social.*

DIRECTIVES À L'INTENTION DES ISC

10) Le présent document fournit des directives supplémentaires aux ISC pour promouvoir l'établissement de meilleurs mécanismes de contrôle externe des institutions internationales et préparer les ISC à entreprendre de tels

contrôles. Ces directives ne recoupent ni les normes ni les lignes directrices publiées dans d'autres documents; elles ne prétendent pas non plus fournir un résumé complet de toutes les questions dont une ISC devra tenir compte avant de décider d'accepter ou de refuser une mission de contrôle d'une institution internationale.

11) (Paragraphe a été supprimé)

12) La présente GUID 5090 et la GUID 5091 encadrent les travaux visant à améliorer sans cesse les mécanismes de contrôle externe et donnent des directives utiles sur des questions pratiques pour les ISC moins expérimentées dans le contrôle d'institutions internationales. Ce document comporte en tout huit chapitres, dont le premier est le contexte ici présenté.

Le chapitre 2 donne un aperçu des principaux avantages de nommer les contrôleurs externes parmi les membres des ISC, principalement en raison de leur vaste expérience dans le domaine du contrôle pour le secteur public. En plus du contrôle des états financiers, les ISC possèdent une grande expérience de la prestation de services de contrôle additionnels, comme la réalisation d'audits de performance et d'audits de conformité.

Le chapitre 3 présente certaines questions d'intérêt pour les ISC souhaitant exécuter le contrôle d'institutions internationales.

Le chapitre 4 présente un survol des directives et des points importants entourant les principes de base à respecter au moment d'élaborer les propositions pour de nouvelles missions de contrôle dans le contexte d'un appel d'offres concurrentiel.

Le chapitre 5 donne des directives sur l'évaluation du risque associé à l'acceptation de missions de contrôle externe, tant à l'étape initiale précédant l'acceptation de la nomination que dans les cas de reconduction de la mission.

Le chapitre 6 décrit la pratique exemplaire à adopter pour la passation des fonctions, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations, de connaissances et de données entre le contrôleur précédent et le contrôleur successeur à la suite du changement du contrôleur externe.

Le chapitre 7 fait référence aux prises de position de l´INTOSAI pertinentes et aux autres normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale, et présente certains aspects propres au contrôle des institutions internationales qui peuvent différer d'un contrôle réalisé dans un contexte national.

Enfin, le chapitre 8 présente des directives sur le rôle et le contexte des comités de contrôle qui sont devenus beaucoup plus répandus dans les institutions internationales.

2

PROMOTION DES PRINCIPES RÉGISSANT LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE CONTRÔLE EXTERNE

INTRODUCTION

L'INTOSAI a affirmé ce qui suit dans la Déclaration de Lima de 1977 :

> *Les organisations internationales et supranationales dont les dépenses sont couvertes à l'aide des cotisations versées par les États membres doivent être soumises, tout comme un État individuel, à un contrôle externe et indépendant.*
>
> *Bien que ce contrôle doive tenir compte du volume des ressources utilisées et des tâches confiées à ces organismes, il doit être établi conformément aux principes qui régissent le contrôle supérieur des finances publiques des États membres.*
>
> *Pour assurer l'indépendance de ce contrôle, les membres de l'institution de contrôle externe doivent être choisis avant tout parmi les membres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.*

13) En tant qu'organisme autonome, une institution internationale établit ses propres règles et règlements, y compris les mécanismes de contrôle. Ses règles et règlements doivent être fondés sur des principes reconnus à l'échelle internationale. Les structures des institutions internationales ne sont pas toutes semblables. En règle générale, ces institutions sont constituées en entités juridiques en vertu d'une loi internationale et elles peuvent prendre divers engagements en conformité avec les règles qu'elles ont elles-mêmes établies.

14) Un organe directeur formé de représentants d'une partie ou de la totalité des États membres établit ces règles, qui comprennent des règles et des règlements financiers régissant la gestion financière, les budgets, la comptabilité et le contrôle. La direction assure la gestion quotidienne de l'institution internationale conformément au cadre établi par l'organe directeur. Les règles et règlements en matière de contrôle s'inscrivent dans le champ d'intérêt de l'INTOSAI et des ISC. Ces dernières doivent consulter les institutions internationales et leurs représentants nationaux pour s'assurer que les règles et les règlements prévoient des mécanismes appropriés pour le contrôle externe.

LES AVANTAGES DE RECOURIR À DES ISC COMME CONTRÔLEURS EXTERNES

15) Au moment de promouvoir l'adoption des principes pour les mécanismes de contrôle externe des institutions internationales, les ISC voudront mettre l'accent sur les principaux avantages que présente l'exécution du contrôle externe par des membres des ISC.

16) L'INTOSAI-P12, *La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens,* énonce la mesure dans laquelle les ISC peuvent changer des choses dans la vie des citoyens par leur capacité à :

- Renforcer la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité des organes gouvernementaux et du secteur public (ce qui comprend les institutions internationales telles qu'elles sont définies précédemment au paragraphe 9);
- garantir la pertinence vis-à-vis des citoyens, du Parlement et des autres parties prenantes;
- se poser comme organisation-modèle en montrant l'exemple.

17) Les institutions internationales dont les dépenses sont couvertes à l'aide des cotisations versées par les États membres doivent être soumises, tout comme un État individuel, à un contrôle externe et indépendant. Bien que ce contrôle

doive tenir compte du volume des ressources utilisées et des tâches confiées à ces institutions, il doit être établi conformément aux principes qui régissent les contrôles nationaux effectués par les ISC.

18) Les règles et règlements financiers de chaque institution internationale doivent déterminer si le contrôleur externe sera choisi parmi les ISC des pays membres ou plus largement parmi d'autres ISC.

19) Les ISC peuvent prendre en considération les facteurs ci-après au moment d'encourager les institutions internationales à recourir à leurs services de contrôle :

- L'indépendance des ISC par rapport aux gouvernements de leurs pays ainsi qu'aux institutions internationales, conformément aux normes de contrôle;
- le fait que les ISC possèdent une vaste expérience et ont fait leurs preuves pour ce qui est de la réalisation de contrôles externes efficaces d'entités du secteur public;
- le fait que, dans bon nombre de cas, les ISC ont une très bonne réputation qui est bien établie dans le domaine du contrôle d'entités du secteur public;
- l'expérience des ISC dans les domaines de l'audit de performance en plus du contrôle des états financiers et de l'audit de la conformité aux lois et aux règlements;
- la vaste expérience pratique des ISC quant au contrôle des institutions internationales selon les normes professionnelles les plus élevées; en effet, le contrôle d'un bon nombre d'institutions internationales est réalisé par des ISC;
- le fait que les ISC offrent des services de contrôle économiques;
- les liens solides entre les ISC membres de l'INTOSAI, qui offrent des mécanismes pour l'élaboration et l'application de normes pertinentes de contrôle dans le secteur public ainsi que l'échange de pratiques exemplaires se rapportant à tous les aspects du contrôle dans le secteur public;
- la volonté et la capacité des ISC de travailler en partenariat avec les autres

ISC ayant moins d'expérience dans le domaine du contrôle des institutions internationales.

20) Le contrôleur externe est une source d'information indépendante de l'organe directeur et des États membres permettant de déterminer si l'institution internationale réalise ses opérations de façon économique, efficiente et efficace, aux fins prévues. Les membres de l'organe directeur d'une institution internationale représentent les États membres, « les propriétaires » en quelque sorte. Étant donné que le financement des institutions est assuré à partir de fonds publics, les autorités nationales sont responsables de l'utilisation de ces fonds. L'INTOSAI estime que la meilleure façon d'assurer le bon fonctionnement et la transparence du système consiste à confier le contrôle à des ISC.

21) L'ISC nommée contrôleur externe d'une institution internationale a un rôle important à jouer pour évaluer les mécanismes de contrôle existants et il lui incombe de signaler les lacunes possibles en ce qui a trait aux mécanismes de reddition de comptes, notamment les mécanismes de contrôle externe, et d'en faire part à l'organe directeur, le cas échéant.

3

PRÉPARATION DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU RÔLE DE CONTRÔLEUR EXTERNE

INTRODUCTION

22) Il serait manifestement profitable à l'ensemble des ISC qu'il y ait un plus grand nombre d'ISC prêtes à effectuer le contrôle des institutions internationales. Les institutions internationales ont été invitées à publier les offres de missions de contrôle sur le site Web de INTOSAI et les ISC sont appelées à consulter ce site pour obtenir des renseignements sur ces missions.

23) Pour s'informer des offres de missions de contrôle et saisir ces occasions, les ISC doivent établir une relation avec les ministères ou les représentants pertinents de leur pays qui font partie des organes directeurs d'institutions internationales.

24) Le contrôle d'une institution internationale par une ISC peut présenter des avantages importants, notamment :

- Le perfectionnement professionnel de l'ISC et de ses employés qui ont l'occasion de se familiariser avec le contexte international;
- le perfectionnement professionnel à retirer d'une collaboration avec d'autres ISC au sein d'une commission de contrôle, de partenariats avec d'autres ISC, etc.;
- des défis stimulants et l'acquisition d'une expérience du contrôle à l'échelle internationale pour les membres du personnel de l'ISC;
- une façon de se familiariser davantage avec les institutions qui reçoivent des contributions à même le budget national des États membres.

25) Par ailleurs, le contrôle d'une institution internationale pose vraisemblablement un certain nombre de défis, soit :

- La nécessité de veiller à ce que le contrôle de l'institution internationale n'ait aucune incidence sur les priorités nationales;
- la nécessité d'offrir plus de formation et de perfectionnement aux employés affectés à cette tâche;
- la nécessité de modifier les modalités de planification du travail en fonction des besoins et des échéanciers de contrôle d'une institution internationale, notamment en ce qui a trait à la présentation des rapports et des constatations du contrôleur.

COMPÉTENCE JURIDIQUE ET CONSTITUTIONNELLE DE L'ISC

26) Une ISC qui envisage de jouer le rôle de contrôleur externe d'une institution internationale doit veiller à ce que ce rôle relève de son mandat. Le mandat de certaines ISC peut empêcher celles-ci d'accepter des missions de contrôle d'institutions internationales, tandis que d'autres peuvent ne pas avoir le droit de recevoir un paiement pour ce type de travail en vertu de leurs textes législatifs.

27) Si son mandat ne permet pas expressément à l'ISC d'effectuer le contrôle d'institutions internationales, elle peut tenir compte du contenu de la « Déclaration de Lima » de l'INTOSAI-P 1, selon laquelle le contrôle des institutions internationales doit relever du mandat d'une ISC. Les ISC qui n'ont pas le mandat d'effectuer le contrôle d'institutions internationales sont encouragées à défendre l'inclusion de ces types de contrôle dans leur mandat.

PRÉPARATION DE L'ISC

28) Il existe un certain nombre de domaines où on doit veiller à ce que l'ISC soit en mesure d'effectuer le contrôle requis. Les ISC possédant de l'expérience dans le domaine du contrôle des institutions internationales ont probablement

déjà examiné la plupart, sinon la totalité, des questions en cause, mais elles peuvent appliquer les directives ci-après pour améliorer leurs politiques et stratégies. Il est important :

- Que le contrôle d'une institution internationale par une ISC soit fondé sur une décision stratégique et un engagement fermes de la part de la direction de l'ISC;
- qu'un cadre juridique soit établi et qu'il précise les responsabilités de l'ISC et des employés affectés au contrôle proprement dit;
- que l'ISC adopte et applique officiellement des normes pertinentes et s'assure de posséder les compétences professionnelles requises pour effectuer le contrôle d'institutions internationales et de produire des contrôles de qualité.

Ces points sont examinés davantage ci-après.

DÉCISIONS STRATÉGIQUES

29) Pour procéder à des missions de contrôle d'institutions internationales, l'ISC devra disposer des ressources financières et humaines requises. La décision stratégique de s'engager à réaliser le contrôle d'une institution internationale doit être prise par la direction, et les plans stratégiques de l'ISC ainsi que ses plans et budgets annuels doivent comprendre des dispositions en ce sens.

30) Il se pourrait que certaines ISC, en raison de contraintes financières, ne soient pas en mesure d'effectuer de tels contrôles si elles ne sont pas pleinement rétribuées. Dans le cadre du processus de planification, on doit déterminer le niveau de participation et l'étendue du contrôle prévus, ainsi que les ressources requises pour la formation et la préparation des employés visés.

31) Pour les mécanismes de contrôle où ce sont des membres d'une ISC plutôt que l'ISC elle-même qui sont nommés contrôleurs, l'ISC doit assumer l'entière responsabilité du contrôle en donnant des instructions claires aux employés nommés et en établissant un système de contrôle qualité qui vise à surveiller le respect des instructions fournies.

CADRE JURIDIQUE

32) Les répercussions juridiques de la nomination d'une ISC comme contrôleur externe d'une institution internationale ISC pourraient différer des répercussions juridiques de ses missions au niveau national. Les ISC qui envisagent de réaliser le contrôle d'institutions internationales doivent tenir compte des répercussions juridiques et autres de ce type de missions. Le chapitre 6 décrit les facteurs qu'une ISC doit prendre en compte avant d'accepter une mission de contrôle.

RESPONSABILITÉ EN CAS DE MANQUEMENT AU DEVOIR

33) Au cours des dernières années, le nombre de litiges visant des cabinets d'audit du secteur privé a augmenté. Il est évident que des cas pourraient survenir où une ISC ou ses employés jouant le rôle de contrôleurs externes d'une institution internationale soient traduits devant les tribunaux. Les ISC doivent tenir compte de ce risque avant d'entreprendre un tel contrôle, sans pour autant le considérer comme un empêchement.

34) Dans certains pays, la législation nationale visant les ISC peut mettre ces dernières et leurs employés à l'abri de poursuites de toutes sortes relativement à l'exercice de leurs fonctions officielles. Selon la législation, cette immunité peut également s'appliquer au contrôle d'une institution internationale.

RESPONSABILITÉ DE L'ISC EN TANT QU'EMPLOYEUR DE CONTRÔLEURS PARTICIPANT AU CONTRÔLE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

35) Les employés d'une ISC qui sont affectés au contrôle d'institutions internationales sont généralement considérés comme des employés à part entière de l'ISC pendant leur séjour à l'étranger et ils ont droit à tous les avantages de l'ISC durant une telle affectation. Dans la plupart des cas, l'ISC est responsable de ses employés affectés au contrôle d'institutions internationales. L'ISC doit aussi tenir compte d'autres aspects comme

la sécurité des employés et les mesures d'urgence. Toute autre exigence additionnelle pourrait être incluse dans une entente ou un contrat entre l'ISC et les employés concernés.

NORMES PROFESSIONNELLES ET COMPÉTENCES

36) Le contrôle doit être réalisé conformément aux ISSAI ou à d'autres normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale.

37) Les qualifications et compétences dont les employés affectés au contrôle d'une institution internationale ont besoin sont généralement les mêmes que pour tout autre type de contrôle de taille et de complexité comparables. Voici les facteurs supplémentaires dont on doit tenir compte pour choisir les employés affectés à ces travaux :

- Les connaissances linguistiques;
- la capacité de travailler seul, à l'étranger, dans un contexte culturel différent;
- l'expérience et les connaissances liées à l'application des ISSAI ou des autres normes de contrôle internationales pertinentes.

38) La méthode utilisée pour préparer le nombre requis d'employés qualifiés doit aussi être prise en considération. Certaines ISC organisent, à l'intention de leurs employés, des ateliers portant sur le contrôle d'institutions internationales. Aux ISC n'ayant que peu ou pas d'expérience dans le domaine du contrôle des institutions internationales, il est recommandé de solliciter l'aide d'ISC possédant plus d'expérience. Dans le cas des missions de contrôle conjointes, on pourrait également inviter des représentants des ISC partenaires.

4

ÉLABORATION DE PROPOSITIONS POUR DE NOUVELLES MISSIONS DE CONTRÔLE

39) Si une institution internationale annonce qu'elle souhaite acquérir des services de contrôle externe au terme d'un appel d'offres concurrentiel, l'organe directeur communique généralement des instructions détaillées sur la manière de rédiger les propositions. Tout soumissionnaire potentiel doit donc suivre à la lettre les instructions données dans la demande de propositions pour s'assurer que sa proposition satisfait aux exigences qui y sont énoncées. Ces instructions sont importantes, car elles permettent aux institutions internationales d'évaluer les propositions de manière uniforme et équitable, et de disposer renseignements comparables pour bien évaluer les éléments techniques.

40) Dans certains cas, la demande de propositions pourrait ne pas préciser le contenu exact de la soumission. Les directives ci-dessous visent donc à donner un aperçu des éléments clés d'une proposition.

PRINCIPAUX POINTS D'UNE PROPOSITION SOUMISE À UNE INSTITUTION INTERNATIONALE

41) La première section de la proposition doit présenter un sommaire des services devant être rendus, des qualifications, de l'expérience, du calendrier d'exécution et des coûts prévus. Cette section doit se terminer par une approbation de la proposition signée par le chef de l'ISC soumissionnaire.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

42) Cette section doit présenter de l'information détaillée sur les éléments suivants :

- Le rôle, les responsabilités, la taille et le mandat de l'ISC;
- la structure organisationnelle de l'ISC;
- les mécanismes d'assurance qualité et de contrôle;
- l'expérience générale et l'expérience propre aux secteurs particuliers dans lesquels l'institution internationale mène ses activités.

QUALIFICATIONS, FORMATION ET EXPÉRIENCE DES EMPLOYÉS

43) Cette section doit comprendre les éléments suivants :

- le profil du personnel de l'ISC – nombre d'employés dans chaque domaine de spécialisation;
- la composition de l'équipe qui assurera la prestation des services de contrôle de l'institution internationale concernée;
- des renseignements au sujet de chaque membre de l'équipe de contrôle : le poste, le rôle, l'expertise;
- un sommaire des secteurs particuliers d'expertise, p. ex. systèmes d'information et expérience du contrôle;
- les mécanismes de perfectionnement professionnel continu.

APPROCHE ET STRATÉGIE DE CONTRÔLE

44) La proposition doit décrire la façon dont les services de contrôle seront assurés et leurs principales caractéristiques, notamment :

- la stratégie d'audit qui sera adoptée pour effectuer le contrôle, y compris des précisions sur le cycle de contrôle;

- une évaluation des secteurs d'intérêt du contrôle en fonction de la connaissance de l'institution internationale;
- les mécanismes de production de rapports, c'est-à-dire la date à laquelle le contrôleur externe présentera son rapport à la direction et aux organes directeurs et la méthode de rapport utilisée;
- le plan de communication pour les échanges avec la direction, la fonction de contrôle interne, l'organe directeur et d'autres parties prenantes, comme les comités sur le budget et les finances et les comités de contrôle.

HONORAIRES DU CONTRÔLEUR

45) La proposition doit indiquer clairement les honoraires généraux demandés pour la prestation des services de contrôle externe. Les honoraires doivent être libellés dans la devise de présentation des états financiers de l'institution internationale, selon les exigences de la demande de propositions. Lorsque plus d'un jeu d'états financiers doit faire l'objet d'un contrôle, par exemple si l'institution a une caisse de retraite ou une caisse de prévoyance du personnel distincte, les honoraires demandés doivent être clairement précisés pour chaque jeu d'états financiers.

46) La proposition doit comprendre un énoncé indiquant que les honoraires du contrôleur peuvent être modifiés en cas d'imprévu ou si les organes directeurs des institutions internationales demandent expressément la prestation de services de contrôle additionnels qui nécessiteront plus de travaux et de ressources.

47) Si, pour quelque raison que ce soit, une ISC ne peut pas demander des honoraires de contrôle ou que des honoraires réduits sont facturés pour la prestation de services de contrôle externe, elle doit faire mention des dispositions législatives nationales ou de toute autre raison à cet égard. De plus, l'ISC doit indiquer le nombre d'heures nécessaires pour réaliser le contrôle, ce qui fournit à l'institution internationale des informations utiles aux fins de comparaison.

NORMES DE CONTRÔLE APPLIQUÉES

48) La proposition doit indiquer clairement les normes de contrôle sur lesquelles s'appuiera la prestation du service de contrôle externe. Elle doit faire référence aux ISSAI ou à d'autres normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale.

CURRICULUM VITAE DES CADRES SUPÉRIEURS MEMBRES DE L'ÉQUIPE

49) Les curriculum vitae des cadres supérieurs membres de l'équipe et de tout autre membre de l'équipe jugé nécessaire doivent être annexés à la proposition. Ces curriculum vitae doivent décrire l'expérience pertinente des membres de l'équipe qui participeront au contrôle. Par ailleurs, cette information facilite l'évaluation technique des compétences des ressources affectées au contrôle externe.

5

ÉVALUATION DU RISQUE ASSOCIÉ À L'ACCEPTATION DES MISSIONS DE CONTRÔLE EXTERNE

50) L'ISSAI 2210, *Accord sur les termes des missions d'audit*, énonce les normes régissant l'accord sur les termes des missions de contrôle externe; la présente section donne des directives supplémentaires sur les mesures que les ISC doivent prendre en considération avant d'accepter officiellement une mission. Une ISC qui soumet une proposition de services de contrôle externe doit tenir compte des éléments suivants.

CONDITIONS PRÉALABLES À LA RÉALISATION D'UN AUDIT

51) Au moment d'accepter une mission de contrôle externe, l'ISC doit tenir compte de ce qui suit :

- Le référentiel d'information financière appliqué aux fins de la préparation des états financiers répond-il aux conditions préalables selon lesquelles la préparation des états financiers sera conforme à ce référentiel et que ceux-ci donneront une image fidèle de la situation de l'institution internationale?
- La direction reconnaît-elle et comprend-elle ses responsabilités?
- Un système adéquat de contrôle interne, considéré comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers qui sont exempts d'anomalies significatives, a-t-il été mis en place pour prévenir des irrégularités significatives?
- L'institution internationale est-elle en mesure de fournir toute l'information pertinente dont elle a connaissance ou qui sont demandées

par le contrôleur, et le contrôleur aura-t-il un accès sans restriction aux systèmes et aux personnes au sein de l'entité auprès desquels il pourra obtenir des éléments probants?

ÉVALUATION DE L'INTÉGRITÉ DU CLIENT

52) Le contrôleur externe doit déterminer s'il y a un risque lié à l'intégrité de l'entité faisant l'objet du contrôle. Il peut être difficile d'avoir accès à des sources fiables d'information pour mener cette évaluation afin de décider de soumettre ou non une proposition pour la mission de contrôle. Toutefois, tout futur contrôleur externe peut juger opportun de consulter les sources d'information ci-après pour effectuer son évaluation :

- Le site Web de l'institution internationale qui décrit la nature de ses activités et les faits nouveaux;
- le site Web de l'institution internationale sur lequel elle publie des documents comme les rapports de contrôle antérieurs, les rapports annuels de contrôle interne, les rapports annuels du comité de contrôle, les avis du secrétariat sur les questions administratives et d'autres informations pertinentes;
- le contrôleur externe en poste, qui peut être disposé à échanger de l'information sur des éléments comme les constatations du contrôle, les risques de contrôle importants et la qualité de la communication de l'information financière;
- le ministère des Affaires étrangères ou tout autre représentant ministériel compétent qui fait partie de l'organe directeur de l'institution internationale qui peut fournir de l'information sur les activités de l'institution, sa performance et la qualité de sa gestion financière;
- les articles publiés dans les médias.

6

ACCEPTATION D'UNE NOUVELLE MISSION DE CONTRÔLE EXTERNE – MODALITÉS DE PASSATION DES FONCTIONS

MODALITÉS DE PASSATION DES FONCTIONS

53) Le nouveau contrôleur doit organiser la passation officielle des fonctions avec le contrôleur précédent. Le contrôleur précédent aura rassemblé de l'information générale sur l'institution ainsi que sur ses habitudes et pratiques. Cette information n'est pas toujours consignée en dossier. Il est donc généralement utile de rencontrer le contrôleur précédent.

54) Il est probable que des lignes directrices similaires aient été appliquées également à d'autres contrôles d'institutions internationales. Lorsque le contrôle d'une institution internationale a été exécuté par des contrôleurs autres que ceux d'une ISC, les modalités de passation des fonctions doivent être effectuées conformément aux normes de contrôle pertinentes dans le respect des directives de la présente section.

55) Étant donné que l'information disponible avant le début du contrôle est limitée, les ISC doivent faire preuve de souplesse dans l'attribution des ressources en vue du contrôle initial, de façon à tenir compte des activités imprévues. En effet, les travaux de planification détaillés et les constatations découlant du contrôle initial peuvent indiquer la nécessité d'effectuer des travaux supplémentaires.

DIRECTIVES POUR LA PASSATION DES FONCTIONS

56) Lorsqu'une mission de contrôle est transférée d'un contrôleur externe à un autre, la passation des fonctions est la responsabilité conjointe prédécesseur et du successeur. Une fois qu'il a été nommé officiellement, le contrôleur successeur communique avec le contrôleur précédent pour organiser la passation des fonctions. L'institution est tenue au courant de ces modalités. Le prédécesseur communique de l'information au contrôleur successeur, au moins en ce qui a trait :

- À l'approche et à la stratégie de contrôle établie dans les rapports de planification du contrôle;
- aux secteurs de contrôle ciblés lors de périodes financières antérieures et au programme de travail pour la période en cours;
- aux risques importants et aux procédures additionnelles mises en œuvre pour les atténuer;
- aux facteurs de risque considérés comme faisant partie du contrôle, mais qui ne sont pas vus comme des risques précis;
- aux jugements importants rendus relativement au traitement comptable et aux questions connexes, et aux décisions importantes prises sur les questions de contrôle;
- aux renseignements communiqués aux comités de contrôle ou à d'autres comités possédant des pouvoirs équivalents en ce qui a trait à la fraude et aux actes illégaux de l'institution, le cas échéant. Il s'agit notamment :
  - de rapports détaillés de contrôle;
  - de lettres de recommandations;
  - de rapports spéciaux produits pour la direction et les organes directeurs;
- aux sources de désaccord avec l'institution en ce qui a trait aux principes comptables, aux procédures de contrôle et à d'autres questions importantes, le cas échéant;
- aux questions non réglées et à toute autre question susceptible d'avoir une incidence importante sur les contrôles ultérieurs, le cas échéant.

57) Le prédécesseur devrait également donner accès aux feuilles de travail qui seraient demandées. Un dossier officiel de la passation des fonctions est préparé et conservé par le prédécesseur et le successeur, dans lequel est versée la liste des documents transférés et des principaux renseignements fournis oralement. À la fin de la passation des fonctions, une déclaration est rédigée et signée par le prédécesseur et le successeur.

7

DIRECTIVES SUPPLÉMENTAIRES SUR LE CONTRÔLE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

INTRODUCTION

58) Le contrôle d'une institution internationale doit toujours être effectué conformément aux ISSAI ou à d'autres normes de contrôle reconnues à l'échelle internationale. Ce faisant, les ISC et le contrôleur nommé doivent se tenir au courant des changements apportés aux normes de contrôle.

59) Pour se préparer au contrôle, les contrôleurs doivent se familiariser avec les règles et règlements financiers régissant l'institution internationale et obtenir la confirmation que l'institution est en mesure de communiquer l'information conformément à son propre référentiel comptable.

60) Les sections ci-après présentent des directives supplémentaires sur des domaines où les circonstances uniques des institutions internationales nécessitent une plus grande attention.

ÉVALUATION DU RISQUE ET IMPORTANCE RELATIVE

61) Le contrôleur doit évaluer le risque et l'importance relative en s'appuyant sur les normes suivantes :

- ISSAI 2300, *Planification d'une mission d'audit d'états financiers;*
- ISSAI 2315, *Identification et évaluation des risques d'anomalie significative par la connaissance de l'entité et de son environnement;*

- ISSAI 2320, *Caractère significatif en matière de planification et de réalisation d'un audit;*
- ISSAI 2330, *Réponses de l'auditeur en fonction de son évaluation des risques;* ainsi que sur la nature de l'institution faisant l'objet du contrôle. Il peut être nécessaire de tenir compte d'autres risques, comme le non-paiement des contributions des États membres, le risque de change, les caisses de retraite et d'autres passifs liés au personnel.

CONTRÔLES SUPPLÉMENTAIRES

62) Les travaux de planification et le contrôle des états financiers peuvent faire ressortir des secteurs qu'il y aurait lieu de soumettre à un contrôle de la performance ou de conformité pour l'année courante ou les années suivantes. De tels contrôles peuvent nécessiter des ressources supplémentaires pour lesquelles il faudra obtenir l'accord de l'organe directeur en vue de la préparation du budget de l'institution internationale (voir le paragraphe 46 sur la réalisation de contrôles particuliers à la demande des organes directeurs). Des directives sur l'évaluation du risque et de l'importance relative dans le cadre de contrôles de la performance et de conformité sont énoncées dans :

- *ISSAI 3000 Norme pour l'audit de performance*
- *ISSAI 4000 Norme pour l'audit de conformité*

ANALYSE DES ÉTATS FINANCIERS

63) Pour certaines institutions internationales, les états financiers et la documentation connexe sont très complets, en raison des intérêts particuliers et des exigences de l'organe directeur au fil des ans. Cette documentation peut comprendre des analyses statistiques, le calendrier de certains indicateurs de performance clés et des tableaux permanents qui ne sont pas pertinents pour les états financiers. Le contrôleur externe doit examiner soigneusement la documentation pour déterminer si elle fait partie des états financiers et du rapport financier, sinon il doit évidemment exclure ces documents de son opinion.

RAPPORTS DE CONTRÔLE

64) Le rapport de contrôle d'une institution internationale est généralement adressé à l'organe directeur. Les règlements financiers peuvent obliger le contrôleur à établir un rapport détaillé portant sur des questions précises, notamment les résultats des audits de la performance réalisés, les cas de fraudes réelles ou soupçonnées ainsi que les pertes. Les ISC doivent veiller à ce que l'information incluse dans un rapport détaillé ne sème pas le doute par inadvertance en ce qui a trait à l'opinion du contrôleur sur les états financiers. Elles doivent également déterminer la meilleure façon d'expliquer les constatations du contrôleur à un organe directeur pouvant être formé de représentants possédant des connaissances du domaine technique dans lequel œuvre l'institution et qui ne connaissent pas nécessairement les questions liées à l'administration générale et à la gouvernance.

ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE EXTERNE

65) Les mécanismes de contrôle externe de bon nombre d'institutions internationales auront été élaborés au moment de leur création et n'auront pas nécessairement été révisés ou modifiés depuis, même si la taille et la nature de ces institutions internationales ont changé considérablement. L'établissement de mécanismes de contrôle appropriés incombe aux institutions internationales proprement dites, mais il est important que leur contrôleur externe évalue périodiquement ceux-ci en fonction des principes recommandés pour la mise en place de mécanismes de contrôle. Le contrôleur doit signaler toute lacune aux organes directeurs visés. Le GUID 5091 établit les principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe selon des pratiques exemplaires.

8

DIRECTIVES SUR LE RÔLE DES COMITÉS DE CONTRÔLE AU SEIN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

66) Certaines institutions internationales ont mis en place un comité de contrôle. Les directives ci-dessous fournissent des détails sur le rôle des comités de contrôle et les échanges que les contrôleurs externes peuvent avoir avec eux.

67) Les comités de contrôle indépendants sont généralement composés d'administrateurs indépendants n'ayant aucun intérêt direct dans l'institution internationale. L'objectif principal d'un comité de contrôle est d'aider l'organe directeur d'une institution dans sa surveillance en réalisant un examen critique du conseil de direction et des contrôleurs externes et internes. Un comité de contrôle se caractérise comme suit :

- Il est un élément clé de la gouvernance de l'organisation;
- il renforce l'intégrité de l'information financière communiquée par l'institution en examinant les états financiers ayant fait l'objet d'un contrôle par un contrôleur externe indépendant et en recommandant leur approbation par l'organe directeur;
- il joue un rôle important par rapport à l'environnement de contrôle et aux mécanismes de gouvernance en offrant des conseils sur le renforcement de ces éléments;
- il est essentiel à l'image d'intégrité et de crédibilité des mécanismes de gouvernance d'une institution;
- il tient compte des rapports officiels du contrôleur interne et du contrôleur externe pour évaluer la mesure dans laquelle ces mécanismes aident l'institution à améliorer son rendement opérationnel;
- il accroît la reddition de comptes de la direction;

- il voit à ce que la direction donne suite aux recommandations du contrôle en temps opportun et de façon efficace afin d'apporter des changements bénéfiques;
- il contribue à ce que des mécanismes efficaces soient en place pour fournir une assurance à toutes les parties prenantes à l'égard de la gestion du risque, de la gouvernance et du contrôle interne;
- il présente chaque année à l'organe directeur de l'institution internationale un rapport sur ses travaux et ses constatations.

68) La structure et les procédures d'un comité de contrôle sont généralement les suivantes :

- Le comité de contrôle est généralement présidé par un administrateur indépendant;
- le comité de contrôle est généralement composé de trois ou quatre administrateurs indépendants, appuyés au besoin par d'autres ressources en fonction de la nature et de la taille de l'institution;
- les membres du comité de contrôle doivent posséder une expertise en gestion des affaires et en gestion financière (un ou deux des membres possèdent une expérience de niveau supérieur en matière de contrôle);
- les membres du comité de contrôle ne sont pas rémunérés, mais leurs frais sont remboursés par l'institution internationale;
- le comité de contrôle se rencontre trois ou quatre fois par année, soit environ tous les trois u quatre mois. Dans l'ensemble, le calendrier des réunions est fixé en fonction de la période de présentation de l'information financière de l'institution et en fonction des dates auxquelles les contrôleurs internes et externes doivent présenter leurs plans de contrôle et leurs rapports;
- le comité de contrôle veille à la bonne utilisation des ressources et des résultats du contrôle;
- le comité de contrôle n'est pas chargé d'effectuer des contrôles et n'est pas considéré comme un autre niveau de contrôle.