

LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE ET BILATÉRALE ENTRE LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (ISC)

*Hamidi DAOUDI**

Secrétaire général, Cour des Comptes d'Algérie

INTRODUCTION

L'ISC algérienne dispose depuis une dizaine d'années d'une nouvelle Codification de son mandat qui présente les caractéristiques d'un contrôle moderne des finances publiques, en raison, notamment de son ouverture sur les questions nouvelles que posent les gestions publiques. Ainsi toutes les formes de contrôle sont prescrites : les vérifications formelles des comptes aux fins de leur jugement, les vérifications de rendement déclinées en vérifications d'optimisation des ressources (économie, efficacité, efficience) et en évaluation des politiques publiques.

Certaines de ces responsabilités sont nouvelles pour l'institution. Elles lui imposent, en conséquence, l'impératif de se donner les moyens professionnels adéquats et éprouvés pour les assumer efficacement. D'autres, bien qu'elles fassent partie de son mandat traditionnel de contrôle, comme l'apurement et le jugement des comptes de gestion (comptable public) font l'objet de la recherche d'une nouvelle

* Contribution au XVIII^e INCOSAI. Budapest-Hongrie/Octobre 2004.

organisation du travail (contrôle sur pièces et accessoirement sur place), de nouveaux outils (socle de diligences minima) pour adapter la programmation des contrôles au portefeuille des comptes. L'objectif de cette démarche vise à couvrir systématiquement selon un cycle déterminé (4 à 5 ans) la matière contrôlable avec les ressources disponibles qui ne sont pas élastiques à volonté.

Par ailleurs, dans un contexte de promotion de nouvelles valeurs de la gestion publique, l'ISC est conviée à s'y adapter. Le référentiel du contrôle s'élargit ou se modifie pour ne considérer que cet aspect de la question. Les considérations liées à la qualité de la gestion s'affirment plus, l'action publique est examinée dans sa globalité et sa complexité pour la rendre plus visible. Ce contrôle peut être nourri par le rôle de conseil reconnu à l'Institution assumé forme d'avis (sur les projets de réforme, les projets des textes sur les finances publiques...) ⁽¹⁾.

Ces sollicitations et attentes requièrent de l'ISC un développement de son expertise. Cela passe, nécessairement, par l'acquisition de nouvelles connaissances. Celles-ci vont constituer son principal actif pour faire face convenablement à son rôle et à ses responsabilités.

Dans le contexte considéré, la gestion des connaissances repose sur une double démarche où coexistent : i/ la (re) production (innovation) en interne des ressources professionnelles et ii/ l'appropriation des solutions développées par d'autres professionnels (INTOSAI, ISC, IFAC,...) après une nécessaire adaptation au milieu d'accueil.

i. - Les innovations et les bonnes pratiques sont l'œuvre des structures opérationnelles de contrôle (chambres). La structure technique (département des techniques d'analyse et de contrôle, DTAC), dédiée spécialement au développement des capacités professionnelles, joue le rôle de réceptacle de ces ressources. Elle procède à leur diffusion sous forme de normes, manuels et guide de contrôle... Cette tâche est

1. En fait le rôle de conseil s'applique aussi aux suites des contrôles de gestion. Les rapports établis au titre des compétences administratives sont des rapports constructifs dans la mesure où ils prônent le redressement de situations non souhaitables liées à l'organisation, aux procédures et aux performances de l'entité contrôlée. Les recommandations qu'ils contiennent ne s'imposent pas à leurs destinataires.

facilitée par la disponibilité de compétences au sein de l'organisation qui peuvent être, au besoin, sollicitées.

ii. - Les apports externes de connaissances sont véhiculés par la coopération multilatérale et bilatérale. Cette coopération met en œuvre une diversité d'outils : la formation et le perfectionnement, l'échange d'informations et de produits de contrôle, l'appui de pairs, l'organisation d'espaces d'échanges et de confrontation des pratiques, l'organisation de contrôles collégiaux... .

Ce sont ces derniers aspects qui vont alimenter les développements proposés dans les pages qui suivent. Il s'agira, plus concrètement, de décliner les mécanismes de la coopération internationale mis en œuvre par les ISC pour développer leurs qualifications et leurs habilités. Des illustrations sont puisées de l'expérience de l'ISC algérienne.

I - LES MODALITES ET LES FINALITES DE LA COOPERATION MULTILATERALE ET BILATERALE

Au cours des dix dernières années, la Cour des comptes a accordé un intérêt particulier aux échanges avec l'extérieur. La coopération est perçue et conçue comme un moyen efficace en mesure de contribuer au renforcement des capacités de l'organisation. C'est aussi un puissant stimulant au développement du contrôle dans le sens de son ouverture vers des sujets novateurs ou inexplorés jusque-là.

L'ISC a adhéré aux mécanismes et initiatives institutionnelles promues dans le cadre de la coopération multilatérale. Cette insertion dans l'espace INTOSAI ⁽²⁾ et ses prolongements régionaux (ARABO-SAI, AFROSAI) ⁽³⁾ lui permet de s'approprier et d'intégrer dans son actif professionnel les bonnes pratiques de contrôle et de s'offrir des

2. Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

3. Respectivement Organisation Arabe et Africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dont les secrétariats généraux sont implantés à Tunis et à Tripoli.

repères, des informations utiles pour l'orientation de ses travaux de contrôle et de réflexion. Il s'agit, en pareille situation, de s'enrichir des autres.

Elle a également développé des relations d'échange avec les ISC membres des autres groupes régionaux (EUROSAL, ASOSAL, OLACEFS)⁽⁴⁾. Cette coopération, a le plus souvent, un caractère bilatéral. Elle est très productive dans la mesure où elle est ouverte sur les besoins des deux partenaires, les projets d'intérêt commun ou jugés prioritaires.

Cette coopération, au-delà de ses formes et de sa densité, poursuit trois objectifs : i/ promouvoir la responsabilité et la bonne gouvernance, ii/ promouvoir les bonnes pratiques et iii/ promouvoir le renforcement des capacités des ISC. A l'instar de toute la communauté des ISC, la Cour des comptes algérienne partage ces finalités.

1- Responsabilité et gouvernance

1.1- Des compétences nationales significatives sont quelquefois transférées à des Institutions supranationales. Généralement, ce transfert s'accompagne par la mise en place de dispositifs de contrôle appropriés, adaptés et proportionnels aux pouvoirs délégués et aux enjeux financiers (ex. Cour des comptes Européenne, commissions de certificats des comptes des organismes payeurs des fonds communautaires).

Dans le cas de l'Union européenne par exemple, ces mécanismes ad-hoc n'excluent pas l'intervention des ISC des pays de la communauté. Elle est d'ailleurs observée pour le contrôle des fonds structurels. Ces ressources financières sont rattachés aux budgets des pays bénéficiaires selon des procédures propres à chaque membre et notamment la procédure des fonds de concours (ex.France).

Lors de l'examen des comptes des organismes distributeurs de ces crédits la Cour du pays destinataire de ces fonds en contrôle la desti-

4. Organisation Européenne, Asiatique, d'Amérique Latine et des Caraïbes des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

nation. Même si cette pratique a évolué vers la certification des comptes, l'objectif reste le même. L'ISC même en n'étant plus le seul acteur du contrôle, continue de jouer un rôle pivot dans ces vérifications financières.

1.2- Cette préoccupation de promotion de la responsabilité et de bonne gouvernance se manifeste, également, à l'endroit des organisations internationales notamment celles qui sont issues du système des Nations-unies. La certification des comptes de ces Institutions est de longue date, une mission confiée aux ISC après des mises en concurrence. Le concept de contrôle qui y est appliqué est très composite. Il recouvre les vérifications de régularité et de conformité, le contrôle de rendement et accessoirement le contrôle bonne gestion financière ⁽⁵⁾.

Par ces interventions, les vérificateurs législatifs, qui jouissent de l'indépendance nécessaire à un contrôle crédible, encouragent les organisations internationales à parfaire leurs instruments de gestion budgétaire et comptable, à améliorer la qualité de l'information financière destinée à ses utilisateurs (bailleurs de fonds, société civile, journalistes, universitaires...) et à être soucieuse des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Les mécanismes actuels de désignation des ISC commissaires aux comptes, fondés sur la concurrence, n'excluent pas la coopération entre les contrôleurs. Des initiatives ont été prises au cours des dernières années pour l'encourager. Des résultats probants ont été obtenus.

Le mandat peut être confié à une seule ISC qui s'en acquitte toute seule. Elle peut aussi l'exécuter en tant que chef de file en y associant d'autres ISC. Les vérifications sont alors conduites par un collège de contrôleurs. Cette formule originale offre, à l'évidence, de précieuses occasions de coopération entre les ISC. Elle est bien adaptée à la situation de certaines institutions de contrôle qui ne disposent pas d'une

5. Ce contrôle est conduit par l'auditeur en procédant à une analyse des dépenses à l'aune des principes généraux d'une saine gestion.

expérience suffisante et d'une logistique appropriée pour prétendre au statut de mandataire. En outre, la collégialité est souhaitable, en pareil cas, en raison de l'étendue et de la complexité des tâches de vérification des comptes des grandes organisations internationales. On estime aussi qu'elle est de nature à contribuer à l'équilibre géographique, en faisant participer à l'opération un grand nombre d'ISC issues de divers groupes régionaux. De plus, elle donne plus de crédibilité aux travaux en renforçant l'indépendance et l'impartialité (INCOSAI, 2001).

1.3 - Les Etats sont de plus en plus confrontés à des questions dont les solutions dépassent quelquefois le cadre national. Ce sont des questions à préoccupations partagées ou communes. On peut citer, à cet égard, l'immigration, les problèmes environnementaux, les projets de développement frontaliers, la gestion de l'aide au développement, la désertification, la lutte contre les calamités naturelles (ex-lutte anti-acridienne...).

Les questions environnementales et de développement durable sont certainement celles qui peuvent amener les ISC à tisser entre elles des réseaux d'échange, en raison du caractère transfrontalier de leurs impacts. L'INTOSAI encourage d'ailleurs la coopération entre contrôleurs dans ce domaine. Le groupe de travail sur les vérifications écologiques a œuvré dans ce sens :

a - Les experts de ce groupe ont développé trois formes de contrôle qui sont en fait des modalités pratiques d'expression des échanges inter-institutions.

i - *Le contrôle simultané*, qui est un contrôle exécuté simultanément par plusieurs ISC. Les contrôleurs focalisent leurs investigations sur des sujets ou des problèmes communs à leurs pays respectifs ;

ii - *Le contrôle conjoint*, est un contrôle mené avec une structure collégiale où participent deux ou plusieurs ISC. Contrairement à la formule précédente, ici le rapport est unique ;

iii - *Le contrôle coordonné*, est une combinaison particulière des deux autres postures. Ce contrôle peut être conjoint avec cependant des rap-

ports distincts. Il peut être simultané avec des rapports propres à chaque ISC en plus d'un rapport collégial.

La coopération inscrite dans cette démarche sans être significative, n'est pas non plus négligeable. Les informations disponibles sur le sujet, montrent que des initiatives sont prises par les ISC pour coopérer plus particulièrement sur les accords environnementaux internationaux : eaux frontalières, écosystèmes (forêts, parcs nationaux...). Des formules assez originales sont quelquefois imaginées par les ISC, comme celle qui porte sur le contrôle d'équipements importés par un groupe de pays. Les contrôleurs des pays fournisseurs et des pays importateurs s'associent pour soumettre à examen toutes les transactions du (des) contrat (s) d'achat.

Ce partenariat est très productif pour les acteurs impliqués dans le dispositif. Il permet un rehaussement de leurs compétences par un partage de connaissances. Il y a enrichissement des pratiques lors de la planification de la mission et éventuellement de son exécution, étapes du contrôle qui sont arrêtées par concertation. La plus-value professionnelle s'exprime aussi par la disponibilité de données, d'informations qui peuvent servir à des contrôles ultérieurs. Les coûts des interventions, étant partagés, sont réduits.

La méthode du contrôle simultané semble être la plus sollicitée. C'est une opération assez fastidieuse, cependant elle est porteuse de résultats probants. Elle fournit des constatations qui n'auraient pas été attendues si chaque ISC avait travaillé isolément.

b - L'encouragement de la coopération sur les accords environnementaux internationaux s'appuie sur un second outil : la « fonction d'intermédiaire confiée au groupe de travail sur le contrôle écologique ». Cette mission consiste à mettre à la disposition des ISC des informations utiles sur ces accords environnementaux internationaux qu'ils examinent ou qu'ils projettent de contrôler.

1.4 - L'ISC algérienne vient d'investir le contrôle des comptes des Organisations internationales dans le cadre d'une coopération bilatérale. Elle a été sollicitée par l'ISC partenaire afin de lui apporter un

appui à l'exécution de son mandat de commissaire aux comptes de certaines Institutions des Nations-unies.

Il s'agit, indéniablement d'une expérience très enrichissante pour les contrôleurs associés qui sont ainsi confrontés à un domaine inexploré jusque-là. La collégialité donne un accès aux mécanismes de contrôle mis en place : organisation, méthodes et outils, référentiels de contrôle, terminologie, techniques de rédaction des rapports et de présentation des constatations... .

Ce partenariat est aussi une opportunité pour les auditeurs associés de se forger une opinion sur les exigences professionnelles rattachées à un tel audit.

Cette expérience même si elle est modeste mérite d'être entretenue et fructifiée. C'est une ressource qui permet à l'institution de construire et de développer peu à peu son expertise dans de telles missions, pour ambitionner à un mandataire à part entière.

2 - La coopération pour promouvoir les bonnes pratiques de contrôle

2.1 - « Lorsque des ISC ont mis en place des solutions de contrôle adaptées à une nouvelle initiative, des privatisations par exemple, il n'est pas très utile que d'autres pays recommencent le travail de façon isolée. Les pays devraient être au courant de ces solutions, en faire une analyse critique et, s'il y a lieu, les adapter à leur situation (rapport cadre XVIII-INCOSAI, Budapest 2004, NAO-Royaume-Uni).

Les relations entre les ISC favorisent le transfert de telles solutions. Les voies à emprunter sont diverses tout en dépendant des besoins de l'ISC sollicitante. Il peut s'agir de l'importation d'une pratique toute faite que l'institution d'accueil adopte partiellement ou totalement. L'échange peut avoir un caractère limité et porter sur des éléments accessoires. Cette situation est observée lorsque l'un des partenaires s'appuie avant tout sur ses compétences pour apporter des réponses au problème posé ; l'autre partenaire se limitant à en expertiser la valeur professionnelle. L'assistance peut être envisagée à un solde avancé : lors de la programmation de certains travaux d'envergure ou complexes. Dans ce cas de figure, il s'agit de faire accompagner le rapporteur du dossier par un pair tout au long de la procédure d'enquête et d'inves-

tigation : note de faisabilité, planification de la mission, conditions de son exécution (méthodes, outils), ébauche des constatations.

La description n'est pas exhaustive. D'autres formes de transfert peuvent exister ou co-exister. La restitution de l'expérience de l'ISC algérienne peut à cet égard donner un aperçu sur certains des outils employés.

2.2 - Au cours des dix dernières années, la Cour s'est significativement ouverte sur l'extérieur. Cela s'est traduit, notamment, par des contacts avec une dizaine d'institutions. Certains échanges sont officiels. Ils obéissent à la volonté partagée par les deux partenaires de se connaître sur le plan institutionnel essentiellement.

En pareille situation, l'échange porte moins sur les aspects techniques du contrôle que sur l'organisation, les compétences et les relations de l'ISC avec son environnement.

D'autres initiatives revêtent un caractère officiel. Elles sont encadrées par des instruments de coopération (mémoire, procès-verbaux...). Ces accords identifient et affichent les préoccupations et priorités communes aux deux parties, précisent les modalités pour leur prise en charge et le calendrier pour leur exécution. La formation, la mobilité de personnes-ressources, les études scientifiques et la documentation sont généralement les éléments les plus ciblés par ces accords. Trois formules peuvent y être décelées.

i - *La première formule* a mis en œuvre trois acteurs dont les apports ont été conjugués pour l'élaboration d'outils de contrôle. Une organisation multilatérale a apporté le financement, l'ISC algérienne ses compétences et l'ISC étrangère son expertise aux fins de validation des produits. La demande à l'adresse de cette dernière a porté sur deux aspects i- organisation sur place de voyages d'études et d'information au bénéfice des auditeurs en charge du projet ii- évaluation par les pairs des projets de guides élaborés en fin de parcours par ces mêmes auditeurs ;

ii - *La seconde formule* a pris la forme d'un jumelage avec une juridiction étrangère. Ce partenariat présente l'avantage d'offrir un cadre

où s'expriment les projets à intérêts communs qui font à la fois la quotidienneté et l'actualité du contrôle. Au cours des deux dernières années les deux contrôleurs ont comparé leurs pratiques respectives sur la vérification des comptes de gestion et sur le contrôle juridictionnel des marchés publics locaux. Pour 2007, les concertations sont engagées pour arrêter le sujet à débattre. Il est fort probable que le choix se porte sur le régime juridique de responsabilité des acteurs de la gestion publique dans le contexte de la promotion de la responsabilité managériale. Ces échanges ne visent pas à dévoiler des solutions toutes faites, prêtes à l'emploi, mais à décliner des manières d'opérer qui peuvent apporter des enrichissements pour les deux parties.

Ce cadre a été, par ailleurs, sollicité pour organiser des missions d'auditeurs. Durant leur séjour auprès de l'institution hôte, les pairs ont échangé des idées sur diverses questions professionnelles, confronté leurs pratiques tout en prenant part à certaines activités pour mieux s'en informer. Les invités sont mis dans des situations réelles d'organisation et d'exécution du contrôle et plus généralement de fonctionnement de la structure d'accueil.

iii - La troisième formule repose sur la mobilité des « personnes-ressources ». A son actif sont enregistrés des séminaires qui profitent également à certains acteurs nationaux de la gestion publique. Des thèmes traités sont novateurs ou émergents : l'évaluation des programmes et des politiques publiques, la vérification environnementale, la vérification de l'optimisation des ressources, le contrôle des privatisations, le management des connaissances, le développement du contrôle de l'Etat... Les experts du vérificateur du Québec, des ISC française et égyptienne ont été conviés pour animer ces espaces d'échange.

2.3 - Le cadre multilatéral est une autre source, d'ailleurs très appréciable, de fourniture de connaissances. Il se distingue par son rôle de pôle des innovations, de développement et de renouvellement des pratiques, de production de réflexions sur les questions nouvelles qui se posent au contrôle supérieur des finances publiques. Ces ressources professionnelles, sont de haute facture. Elles couvrent des domaines présentant un intérêt prononcé pour la communauté des ISC : normes

de contrôle, normes de comptabilité et de contrôle interne, termes de référence pour le contrôle de la dette publique, ligne directrice du contrôle des activités à caractère environnemental, directives sur les meilleurs pratiques pour le contrôle des financements public/ privé et des concessions, directives sur les meilleures pratiques pour le contrôle de la réglementation économique... Des questions particulières donnent lieu à des éclairages méthodologiques et conceptuels distincts comme, par exemple, la comptabilité des ressources naturelles. Des symposiums organisés en commun avec les Nations-unies traitent régulièrement des sujets par lesquels les ISC marquent leur intérêt et préférence.

À l'évidence, les ressources et les habilités professionnelles que requiert cet output dépassent les capacités et les moyens de bon nombre d'institutions. Cependant, leur appartenance à la communauté des ISC, à travers l'INTOSAI, permet justement de dépasser cet handicap.

Tous les moyens modernes sont déployés pour assurer une large diffusion de ces actifs du contrôle. Les produits sont mis en ligne. Ils sont ainsi rendus accessibles à tous moyennant certains investissements informatiques. L'ISC algérienne ne trouve aucune contrainte à cet accès car elle dispose d'une appréciable infrastructure informatique, fruit d'une politique active de développement des technologies de l'information et de la communication.

Les publications spécialisées conçues comme vecteur d'information participent à leur tour, à la diffusion régulière de ces outils. L'INTOSAI le fait à travers la « revue internationale de la vérification des comptes » et INT-Journal dédié spécialement aux technologies de l'information et de la communication. Les groupes régionaux oeuvrent dans le même sens. Ils contribuent pour leur part à cette diffusion par le biais de la « revue de la vérification financière » (l'ARABOSAI) et la « revue africaine de contrôle intégré » (l'AFROSAI).

La coopération s'appuie, également sur des institutions formées sur la base d'intérêts communs fondés sur l'appartenance à une aire géo-

graphique (Union du Magreb Arabe) et le partage d'une langue (Association des ISC ayant en commun l'usage du Français, Aisccuf).

- Le premier espace d'échanges et de concertations, sur les aspects qui touchent à la promotion du contrôle des finances publiques dans les cinq pays du Maghreb, a pris la forme officielle de « comité Maghrébin des ISC ». Lors d'une récente réunion qui a permis d'élaborer et d'arrêter ses textes fondateurs, ses membres ont identifié et arrêté les axes de coopération qui portent sur la formation, l'organisation de séminaires scientifiques, l'échange de documentation et le lancement d'une publication qui se veut un support des échanges à la coopération entre les ISC de la région et un moyen de rapprochement des membres du comité.

- Le second espace aménagé par l'AISCCUF permet à ses adhérents (ISC) ou à ses associés d'échanger leurs expériences. Ainsi, lors d'un séminaire récent (février 2004) tenu au Burkina Faso les participants ont eu l'opportunité de débattre la question des procédures post-reddition des comptes dans un contexte juridictionnel.

3- La coopération en vue de promouvoir le renforcement des capacités

Les démarches les plus en vue, qui sont mises en œuvre pour développer les capacités professionnelles et l'expertise des institutions, sont constituées de l'évaluation par les pairs, de la coopération technique et de la formation .

3.1 - L'évaluation par les pairs

C'est un outil de plus en plus sollicité. L'expertise confiée aux praticiens du contrôle, qui disposent de qualifications solides et d'une réputation méritée, est conduite en règle générale sous forme d'un diagnostic systémique pour dévoiler la manière dont l'ISC en examen s'acquitte de son rôle et de ses responsabilités. Le référentiel de l'évaluation repose nécessairement par les normes internationales. Celles-ci sont constituées le plus souvent par la Déclaration de Lima sur les lignes

directrices de contrôle des finances publiques ⁽⁶⁾ et les normes de contrôle de l'INTOSAI. L'application de ces lignes directrices et de ces normes sont des bases essentielles à un audit externe efficace.

Cet examen peut porter sur un large éventail de questions : cadre légal, mandat de l'ISC, modèle d'organisation, relations avec l'exécutif et le Parlement, modalités de nomination de ses membres et gestion de leur carrière, programmation des activités, autonomie financière, planification stratégique, formes de contrôles, dispositifs de contrôle de la qualité des audits, politique d'innovation, l'état des ressources professionnelles (méthodologies, guides d'audit).

Ce diagnostic est sanctionné par des recommandations en vue de promouvoir un fonctionnement convenable de l'ISC, une gestion financière avisée. Généralement ces prescriptions sont traduites dans un plan stratégique de développement de l'ISC.

Cette initiative peut émaner de la volonté de l'ISC qui cherche à se conformer aux pratiques internationales découlant d'accords officiels. Ainsi, l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale a été précédé d'un travail de préparation pour la mise sur place d'un contrôle financier efficace. Il s'agissait de mieux outiller les Etats candidats à l'adhésion pour protéger efficacement les intérêts financiers de la communauté. Les ISC de ces Etats ont fait l'objet d'examens par les pairs pour améliorer leur organisation et leur fonctionnement. Autrement dit, pour rehausser leur capacité en vue d'assurer une bonne surveillance des fonds communautaires (80% de ces fonds sont gérés par les Etats membres).

Les bailleurs de fonds peuvent être à l'origine d'un examen par les pairs. Cette initiative vise à s'assurer que le pays bénéficiaire des fonds disposent d'un système d'audit externe efficace.

6. La déclaration a été adoptée lors du IX^e INCOSAI au Pérou (Lima) en octobre 1977. Elle est avant tout un appel à l'indépendance des ISC. Cependant, elle comporte d'autres principes exposés avec justesse et clarté qui ont fait d'ailleurs sa notoriété et la rendent contemporaine en dépit de son âge. Elle vise à promouvoir un contrôle externe performant. Elle embrasse tous les aspects qui donnent à l'ISC son originalité et ses spécificités.

L'ISC algérienne n'a pas été soumise, jusque-là, à ce genre d'examen. Cependant il arrive que l'expertise ponctuelle d'une ISC soit sollicitée pour évaluer l'efficacité d'un dispositif, valider des produits professionnels ou, restituer une expérience afin de s'en inspirer.

3.2 - L'objectif de développement et l'élargissement des capacités Institutionnelles

Certains Etats qui ne disposent pas jusque-là d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques indépendantes ont pris, au cours de ces dernières années, l'initiative de s'en doter. L'action consiste, généralement, à ériger en ISC un organe de contrôle préexistant en tant que tel (inspection générale d'Etat) ou en tant qu'organe d'une Institution judiciaire (chambres des comptes au sein de la Cour suprême).

Quelque soit la forme prise par cette action, l'objectif reste au fond le même. C'est celui de disposer d'un instrument indépendant de contrôle des finances publiques. Les motifs à l'origine d'une telle évolution dépendent de chaque contexte national. Cependant, il s'agit de concrétiser un engagement international ou de répondre à une conditionnalité.

Ces institutions sont généralement en voie de construction sur le plan professionnel. Elles sont confrontées à des besoins qui peuvent porter sur une gamme variée de questions. Celles-ci touchent les outils de contrôle, les rapports destinés aux pouvoirs publics, l'organisation des travaux, la formation, l'organisation de services administratifs et bien d'autres aspects.

L'ISC algérienne s'est donnée les moyens pour promouvoir une coopération avec certains pays qui viennent d'instituer une ISC. Elle a eu l'occasion d'accueillir des auditeurs de ces entités encore au stade du démarrage. Cet échange a porté sur tous les aspects pratiques d'organisation et d'exécution des contrôles et d'échange de documentation portant plus particulièrement sur les méthodologies de contrôle.

3.3- La formation

C'est certainement le volet qui alimente le plus l'échange entre les partenaires en raison de son impact sur leur performance. Toutes les

ISC reconnaissent l'importance du développement des ressources humaines. C'est l'une des assises à leur fonctionnement efficace. « Le principal défi que doit relever aujourd'hui notre profession et, auquel elle sera confrontée demain, c'est la formation des vérificateurs des comptes publics. On aura beau adopter des normes internationales pour la vérification des comptes publics, elle n'aura de sens que s'il existe un corps de vérificateurs capables de les mettre en œuvre » (Elmer B.Staats-GOA-USA).

Pour mieux faire face à leurs besoins dans le domaine, la communauté des ISC a créée lors du XI^e INCOSAI, tenu aux Philippines, l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI). Il s'agit en l'occurrence, d'un organe permanent de formation. Sa mission consiste à assister les ISC pour rehausser leurs capacités. Ce dispositif vise à leur fournir des connaissances et des qualifications nécessaires à l'exercice de leur mandat. Sa doctrine repose sur l'offre d'une formation pratique aux professionnels du contrôle et aux formateurs en vérification.

a - L'ISC algérienne s'est inscrite, depuis 1986, dans ce dispositif multilatéral. Elle bénéficie de ses prestations en formant son personnel sur un grand nombre de sujets. Elle a, en outre, adhéré aux programmes régionaux de formation à long terme (PRFLT) lancés pour les quinquennats 1996-2000 et 2001-2006. Des réflexions sont en cours pour arrêter le programme de formation pour la période 2007-2011.

Ces programmes poursuivent un objectif majeur : conforter et développer les capacités de formation des groupes régionaux de l'INTOSAI par l'édification d'une base de formation régionale durable entendue au sens de « toutes les ressources consacrées à la formation ». Cette approche ambitionne de créer une autonomie des groupes régionaux et de leurs membres pour l'évaluation de leurs besoins et leur prise en charge par, notamment, la formule de la « formation des formateurs ».

Ce dispositif fonctionne depuis une dizaine d'années. Il est nécessaire d'en évaluer les étapes parcourues et les résultats. L'idée de symposiums régionaux des directeurs de la formation des ISC a été avan-

cée pour échanger des informations sur l'expérience, explorer pour une réflexion collective les pistes pour améliorer son rendement ou le conforter dans sa mission : le « transfert de connaissances aux lignes de front ». Il s'agira aussi d'échanger des idées sur ce qui pourrait être une préoccupation prioritaire d'un grand nombre d'ISC : l'élaboration de manuels et de guides génériques pour traduire les acquis de la formation en outils pratiques à la portée de tous les auditeurs. C'est, d'ailleurs, là une importante recommandation de la Déclaration de Lima. C'est quelquefois aussi une exigence des bailleurs de fonds institutionnels. Les plans stratégiques de développement des ISC élaborés dans le cadre de la procédure d'examen par les pairs prônent eux aussi l'élaboration de tels manuels pour promouvoir la mise en œuvre et le succès des normes internationales de contrôle.

b - L'objectif de développement des compétences est partagé par la coopération bilatérale. Les programmes mis en œuvre par les partenaires sont conçus quelquefois dans une perspective pluriannuelle. Cet étalement, dans le temps, des échanges permet d'amortir les coûts financiers sur plusieurs budgets et de ne pas perturber les activités de l'ISC d'accueil.

Les activités sont très diversifiées quant aux sujets traités : la régularité des comptes et l'examen des gestions publiques dans toutes ses postures.

Un effort particulier a été fourni à l'égard des nouvelles problématiques pour lesquelles l'ISC ne dispose pas d'une expertise suffisante ou bien établie quand il s'agit d'ailleurs, de questions dont les méthodes et les outils sont en règle générale non stabilisés, ou en construction. L'échange de connaissance, a été accompagné d'apports substantiels en documentation spécialisée.

La formation ne garantit pas nécessairement un transfert de connaissances profitable à l'institution qui l'organise. Ce que les économistes

appellent le paradoxe de la productivité, mis en évidence par Robert SOLOW en 1987 ⁽⁷⁾, peut être transposé à la relation formation rendement. Il peut arriver que la diffusion et l'utilisation efficace des acquis de la formation ne soient pas évidentes ou immédiates. Il s'agit d'une question importante dont les solutions ne sont pas simples. On estime que le transfert de connaissances obéit à un processus à la fois long et complexe. Des mécanismes sont quelquefois prônés pour hâter la mise en pratique des acquis de la formation : « la formation, dans toutes activités sauf les plus simples, doit être complétée par une aide à la mise en œuvre des compétences nouvellement acquises ainsi que par une évaluation régulière de l'efficacité globale des formations entreprises » (NAO, Royaume-Uni). L'IDI est consciente de la difficulté. Elle tente d'y apporter une réponse en mettant en place une stratégie au niveau régional fondé sur le partenariat entre ISC inégalement développées. Ces partenariats dénommés « programmes satellites de l'IDI » visent à réunir les conditions pour que les connaissances acquises par la formation se transmettent dans les activités quotidiennes du contrôle.

L'ISC algérienne n'échappe pas à cette difficulté objective. Elle tente d'y répondre en mettant en place des mécanismes adaptés au contexte. Les connaissances et pratiques nouvellement acquises donnent lieu à des restitutions à travers le réseau intranet. Ces actifs sont, en outre, utilisés pour enrichir ou renouveler les méthodes et les outils disponibles. Les pratiques les plus probantes sont consignées dans des documents destinés à être alimentés en performance par un comportement mutualiste. Des réflexions sont en cours pour éventuellement, envisager d'autres mesures tendant à mettre en place un dispositif approprié, assez souple pour s'adapter à la diversité des situations qui peuvent être rencontrées.

7. Ce paradoxe pose le problème, dans une économie, où coexistent un ralentissement des gains de productivité et une accélération du progrès technique dans le domaine des NTIC.

II - RÔLE DE L'INTOSAI POUR ENCOURAGER LA COOPERATION

1 - L'accès aux mandats de commissariats aux comptes des organisations internationales par les ISC des pays en voie de développement et émergents dépend de la qualité de leur expertise et de leur capacité à mobiliser une logistique que requièrent les charges de la tâche. Pour le premier aspect l'INTOSAI apporte une contribution très appréciable.

Pour le second aspect, les solutions dépendent des ISC elles-mêmes. Cependant l'Organisation et les groupes régionaux peuvent encourager des initiatives tendant à la fédération des capacités (professionnelles et matérielles) pour mieux affronter des mises en concurrence internationale. Cette stratégie peut être déployée au sein des groupes régionaux où les possibilités de complémentarités entre les ISC membres sont réelles.

Cette démarche peut puiser ses ressources des initiatives du XVII^e INCOSAI (Séoul, 2001). Ce congrès en instituant un comité chargé d'élaborer les lignes directrices pour le contrôle des institutions internationales, vise à conforter les capacités des ISC surtout celles des contrôleurs qui n'ont pas, dans le domaine, une expérience.

2 - La modernisation des ISC est une tâche de longue haleine. Elle nécessite du temps et des moyens, une stratégie et une vision claire sur leur rôle et leur place dans le concert des institutions. Il ne semble pas que l'INTOSAI ait un rôle à jouer à destination de ce projet. En matière de financement par exemple, qui constitue assez souvent une contrainte majeure, l'Organisation peut agir en usant de son pouvoir d'influence en mettant en relief les avantages que tireraient les bailleurs de fonds lorsqu'ils interviennent dans des contextes qui disposent d'ISC efficaces.

3 - L'ISC ne doit pas se limiter à prêcher les bonnes pratiques de gestion mais aussi se donner elle-même les moyens appropriés de se présenter comme une organisation de référence, un exemple à suivre. D'une manière ou d'une autre, implicitement ou de manière explicite, les ISC doivent se soucier de leur image de marque.

Sans diminuer de l'importance des contrôles internes, il est souhaitable que l'examen du fonctionnement de l'ISC soit l'œuvre d'un contrôle externe et indépendant conduit par des pairs qui ont fait progresser substantiellement, dans leur milieu, les vérifications des finances publiques.

C'est là une orientation qui devrait être encouragée par l'INTOSAI. Cela peut être fait en mettant en relief l'intérêt et les avantages qui se rattachent à cette évaluation indépendante. L'Organisation peut œuvrer dans ce sens, en initiant des travaux à l'effet de dégager un cadre logique et des lignes directrices pour cet examen. Néanmoins, cette initiative n'aurait de sens que si elle répond à un besoin réel des ISC. Une appréciation de cette demande est plus que nécessaire. Elle peut être cernée par une enquête par le canal des groupes régionaux.

Le contrôle des finances publiques conduit par les ISC devient de plus en plus technique. Ses outils se diversifient. Ils sont empruntés à un large spectre de disciplines. Ainsi les méthodes des sciences sociales sont de plus en plus sollicitées pour examiner les actions publiques dans leur globalité et leur complexité. Certaines ISC recourent même à des analyses quantitatives. Bien évidemment, toutes les ISC ne sont pas à ce stade de développement. Elles n'ont pas non plus les mêmes priorités. Cependant, elles partagent toutes la devise de l'INTOSAI selon laquelle on s'enrichit mutuellement par l'échange.

Pour bon nombre d'ISC cet échange de connaissances et de bonnes pratiques est nécessaire pour le renforcement de leur expertise. Il est même indispensable dans la première étape de leur développement.

Cependant ce mécanisme, pour être efficace, doit préparer les conditions d'autonomie à terme de l'ISC. Cette idée est certainement partagée, par contre ce qui l'est moins est la manière de s'y prendre. Celle-ci dépend certainement des contextes. Il ne semble pas qu'il y ait une formule unique. Sans risquer l'évocation de visions réductrices, il n'est pas irraisonné de dire que les progrès, à attendre, dépendent d'une démarche globale de développement des ressources humaines notamment. La formation doit en constituer une composante essentielle, mais elle doit être couplée à l'incitation à l'innovation et à la créativité.

Ces éléments forment un tout indissociable. Ils participent à la formulation d'un système global de gestion du personnel.

Les ISC sont confrontées à un double défi : i/ s'acquitter de leurs responsabilités avec les moyens mis à leur disposition ; ii/ mettre en œuvre des politiques de renforcement de leurs capacités par, notamment, la captation de nouvelles connaissances et le développement de leurs propres pratiques. La conciliation entre les deux impératifs n'est pas aisée. Des équilibres instables sont souvent recherchés.

Les ressources humaines convenablement formées constituent l'une des assises de toute organisation performante (Donald R. Drach, US. Général Accounting Office). Pour progresser professionnellement, l'ISC doit offrir les conditions de stabilité à ses membres surtout ceux qui sont porteurs d'un savoir-faire. Elle doit avoir la maîtrise des moyens de cette politique. Elle doit aussi avoir les moyens de faire appel aux qualifications ressenties comme besoins par elle. La Déclaration de Lima sur les lignes directrices sur le contrôle des finances publiques stipule que « lors du recrutement du personnel des ISC, il faut d'abord rechercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante ». Cette démarche n'est possible que si les incitations matérielles sont réelles, adaptées aux exigences de la fonction sur les plans professionnel et déontologique.

L'aération du corps des membres des ISC est une nécessité compte tenu du caractère de plus en plus technique du contrôle supérieur. Il s'agit de promouvoir la pluridisciplinarité des recrutements mais aussi de solliciter des cadres aux qualités professionnelles et techniques indiscutables. C'est là une occasion pour l'ISC d'élargir son expérience, de s'enrichir.

Si l'ISC cherche à améliorer les habilités de son personnel, elle le fait afin d'assumer convenablement sa mission pour la production des produits de qualité et utiles pour mieux satisfaire leurs destinataires. Cette utilité suppose que les produits en question trouvent des débouchés. Dans une telle situation, les contrôles ne seraient pas une fin en soi mais un outil d'amélioration des gestions publiques.

L'intérêt qu'on porte à la production du contrôle peut être un facteur de progrès pour l'ISC. Celle-ci peut être amenée à s'ouvrir sur des questions qui sont des préoccupations de ses interlocuteurs.

Le dispositif national de contrôle dans un contexte donné est un tout dont l'articulation fait sa cohérence et sa logique.

Chaque acteur remplit une fonction qui lui est propre mais qui est complémentaire aux fonctions d'autres acteurs. Dans certaines situations ces acteurs ne peuvent s'acquitter convenablement de leur rôle que si ils disposent des moyens pour le faire en termes d'éclairages, d'information, d'expertises de la compétence d'autres. C'est à cette condition que le contrôle supérieur des finances publiques peut remplir sa fonction sociale et répondre aux attentes légitimes de la collectivité.
