

GOUVERNANCE ET INTEGRITE

Pour mieux en saisir l'actualité, il faut résituer leurs enjeux et le rôle d'une Institution supérieure de contrôle, objet de cette conférence.

Cet exposé se divisera en trois parties, tout d'abord le contexte général, ensuite le rôle spécifique des SAI's en cette matière pour terminer par les visions d'avenir.

Le contexte général

Le mot gouvernance

En 1975, ce terme apparaît dans toute son acceptation dans un rapport de la commission trilatérale constituée de groupes de pression ou de réflexion, le rapport « *Governability of Democracies* ». Il est l'expression d'une évolution où le pouvoir est encore une symbiose dirigeant/dirigé.

On ne parle pas encore à ce moment de « bonne gouvernance ».

L'apparition de l'adjectif « bonne » sous entend que l'on souhaite associer à l'exercice du pouvoir un certain nombre d'exigences de fonctionnement. Ces exigences entraîneront des changements de comportement des acteurs impliqués mais aussi l'apparition de nouvelles formes de maîtrise des activités. C'est un processus continu.

*

* * *

Appréhender la bonne gouvernance, la définir et l'évaluer.

Quant au premier point, la définir.

L'OCDE qui, via son bureau de *Public management*, en a précisé un contenu :

- L'obligation de rendre compte
- La transparence
- L'efficience et efficacité
- La réceptivité
- La prospective
- La primauté du droit :

Comme on le voit, cette définition est très vaste, elle touche tant le fonctionnement lui-même que son contexte et les parties prenantes.

L'OCDE s'y est intéressée mais ce souci est partagé dans de nombreux autres cénacles. Il ne sert à rien de rappeler l'article 15 du traité de l'Union européenne tel qu'introduit par le Traité de Lisbonne en 2009.

« *Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union oeuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture* ».

Ceci est un exemple parmi d'autres

Pourquoi ce souci nouveau de bonne gouvernance ?

Cette notion de bonne gouvernance et son besoin sont peut-être liés aux problèmes rencontrés tant dans le secteur public que dans le secteur privé, problèmes qui entraîneront des actions de maîtrise.

On peut quand même dire d'emblée que la vision du pouvoir est passée de l'imperium traditionnel à celle d'un acteur dont la performance est analysée (efficience efficacité, économie). On constatera que le mouvement s'accélère au fur et à mesure des crises.

Quant au second point, l'évaluer :

Évaluer la bonne gouvernance est complexe et implique de fixer des référentiels pluridisciplinaires. De nombreuses démarches ont été entreprises à cet égard.

La bonne gouvernance a en effet des composantes économiques et sociologiques. Une équipe de chercheurs académiques à l'Universiteit de Leuven en Belgique continue de développer des méthodes en vue de mesurer l'impact de la bonne gouvernance sur l'économie.

A l'instar d'autres auteurs, ils prouvent l'effet positif de la bonne gouvernance sur les prestations économiques.

Ainsi, dans les secteurs où le « foot voting » est impossible, (justice, ordre public, sécurité), le score de la Belgique paraît moins bon que dans les secteurs où il est possible (sécurité sociale, enseignement, infrastructures publiques).

On peut également citer comme exemple, le projet Worldwide Governance Indicators (WGI) développé par des membres de la Banque mondiale et de l'Institut de la Banque mondiale (WBI) qui publie des indicateurs globaux et individuels pour plus de 175 pays sur six dimensions de la gouvernance : reddition de comptes/accountability, stabilité politique et absence de violence, efficacité de la gouvernance, qualité de régulation, État de droit, contrôle de la corruption. Ce modèle de mesure est conforme en grande partie au modèle de bonne gouvernance développé par l'OCDE.

* * *

La bonne gouvernance est liée à l'autre concept, celui de l'intégrité.

L'OCDE, dans une publication d'octobre 2000 "Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries" rappelle le contenu de l'intégrité au regard de la bonne gouvernance.

« L'intégrité est la pierre angulaire de la bonne gouvernance. L'action en faveur de l'intégrité et la prévention de la corruption dans le secteur public contribuent à l'égalité de traitement des entreprises et elles sont un facteur essentiel de confiance dans l'administration. »

Par « intégrité », il faut entendre le résultat de l'application de valeurs, de principes et de normes aux activités quotidiennes des organisations du secteur public. Le public exerce sur les administrations des pressions croissantes pour qu'elles utilisent aux fins prévues leurs informations, leurs ressources et leurs pouvoirs.

L'avènement d'une culture de l'intégrité suppose des efforts cohérents pour actualiser les normes, donner des orientations, assurer le suivi et l'application à la pratique quotidienne. Il faut aussi que les pays anticipent les risques et prennent des mesures adaptées. »

La bonne gouvernance a donc besoin d'une contingence essentielle pour y parvenir, l'intégrité qui doit s'y fondre.

*

* * *

Avant d'aborder la mission des SAI's, leur évolution et les moyens mis en œuvre, il faut se référer à un texte important dans la lutte contre la corruption, la Convention de L'ONU contre la corruption, traité adopté par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 31 octobre 2003.

La corruption est un élément clé lié à l'intégrité. Les SAI's sont, notamment dans la matière des marchés publics, régulièrement confrontés à cette problématique.

Avant même que ce traité ne soit ratifié, la Belgique avait créé le Bureau d'Ethique et de Déontologie administratives, le 1^{er} juillet 2006.

Le Conseil des Ministres belge a dans le même temps entériné une note de politique d'intégrité fédérale et donné comme mission au Bureau et son groupe d'avis, entre autres, de créer un cadre déontologique. L'outil interne servant à assurer l'intégrité est donc là.

De nombreux pays ont maintenant ratifié ce traité et mettent en place les instruments nécessaires à son application. Ce point est donc pris en compte par tous comme élément de la bonne gouvernance. Ce contexte nouveau est celui dans lequel nous sommes et serons amenés à agir.

* * *

Les SAI's n'ont toutefois pas attendu pour jouer leur rôle dans la mise en place d'une bonne gouvernance, autre des actions plus spécifiques de réflexions sur l'intégrité. Pour ces dernières, il faut se rappeler la participation de SAI's aux travaux de l'OCDE présentés dans un rapport publié à l'issue de la conférence tenue à Paris en mai 2011. Ces travaux continuent leur chemin et feront l'objet d'une conférence qui se tiendra en 2013, conférence à laquelle des SAI's dont la Cour des comptes de Belgique, participeront.

L'action spécifique des SAI's

En octobre 1977, la Déclaration de Lima de l'INTOSAI pose de grands principes : l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités responsables, considérant que l'Etat a étendu ses activités aux secteurs social et économique, débordant ainsi le cadre financier traditionnel.

L'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, la recherche d'une gestion financière rigoureuse, l'adéquation de l'action administrative et information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs, sont nécessaires à la stabilité et au développement des Etats tout en respectant les objectifs des Nations Unies.

En 1992, l'INTOSAI promulgue ses lignes directrices sur les normes de contrôle interne dans le secteur public.

En 2001, le comité des normes de contrôle interne de l'INTOSAI, alors sous présidence belge, actuellement sous la présidence de nos collègues polonais, a considéré devoir mettre à jour les lignes directrices de 1992 et a décidé d'utiliser comme modèle le système intégré de contrôle interne élaboré par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

L'INTOSAI définit alors dans ses lignes directrices le contrôle interne par ces mots :

« Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

—exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficientes et efficaces;

- respect des obligations de rendre compte;
- conformité aux lois et réglementations en vigueur;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages. »

Les postulats de base du contrôle des finances publiques (ISSAI 100) stipulent que l'existence d'un système de contrôle interne approprié permet de réduire au maximum les risques d'erreurs et d'irrégularités.

Les SAI's, acteurs historiques du contrôle des deniers publics, ont ainsi un environnement, leur permettant de présenter à la nation l'image d'une gestion publique conforme aux attentes. Le développement du contrôle interne est essentiel et doit être encouragé de toutes les manières.

La responsabilité des SAI's est spécifique et ne peut être confondue avec celle des gestionnaires eux-mêmes. Il est de la responsabilité des gestionnaires de mettre en place ce contrôle interne en vue de donner l'assurance raisonnable d'atteinte des objectifs. Ils doivent en répondre.

Mettre en place implique *de facto* un besoin d'évaluation interne globale en vue d'apporter les mesures de correction éventuellement nécessaires..

L'évaluation est multiforme, elle peut par exemple privilégier certains aspects comme la qualité ou la performance. Des modèles ont été mis sur pied. Nous citerons par exemple, pour la Belgique le modèle CAF (Cadre d'autoévaluation du secteur public), basé sur le modèle de l'European Foundation for Quality Management ou EFQM, fondation européenne basée à Bruxelles. Les gestionnaires peuvent ainsi évaluer leur organisation par le biais du self-assessment et prendre des mesures correctrices. Cette démarche n'est pas l'objet de cet exposé, même si elle est porteuse d'amélioration.

Un autre acteur direct est apparu dans le secteur public, l'audit interne.

Ce métier n'est pas nouveau, certes, mais, dans notre culture administrative, était peu connu ou pratiqué. L'Institute of Internal Auditors en donne une définition claire

« L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise (control) de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité »

En Belgique, au niveau fédéral, trois textes réglementaires, les Arrêtés royaux de 2007, ont été publiés portant sur le contrôle interne, l'audit interne et le Comité d'audit fédéral. Ces dispositifs viennent s'ajouter à ceux propres la Cour des comptes et à l'Inspection des Finances.

* * *

La valeur ajoutée du métier des SAI's

Comme auditeurs, nous sommes amenés à mesurer des risques, analyse qui entraîne des choix en fonction de la criticité de ceux-ci. Les choix peuvent être guidés par un élément à mettre en exergue, la notion de valeur ajoutée du contrôle. Cet aspect loin d'être seulement une contingence sera moteur de progrès.

La maîtrise des activités a un coût de contrôle qu'il convient de minimiser. Comment y parvenir ?

La première solution est évidemment de fixer des seuils de matérialité élevés qui feront que les SAI's se concentreront sur les risques à impact élevé laissant de côté le reste.

Une autre solution se situe dans la collaboration entre les acteurs de contrôle.

Cette idée que l'on appelle communément le *single audit*, développée par la Cour des comptes européenne, vise à développer des synergies entre contrôle interne et contrôles externes, en se fondant sur des normes et des principes communs permettant à chaque niveau de contrôle de s'appuyer sur le précédent de telle sorte que la charge imposée à l'entité « contrôlée » soit réduite tout en ayant la garantie que tous les risques identifiés seront traités.

Cela signifie tenir compte des vérifications déjà effectuées par d'autres intervenants, à condition qu'elles répondent à certains critères.

L'INTOSAI à cet égard a publié un document , la GOV 9150, *Coordination et coopération entre les ISC et les auditeurs internes au sein du secteur public*.

Ce texte explicite largement ce qu'il est possible de faire en terme de collaboration entre les acteurs de contrôle ; Il va plus loin que la norme 1610 *Utilisation des travaux des auditeurs internes* qui vise plus spécifiquement l'audit financier et l'ISSAI 300, norme d'application du contrôle des finances publiques qui nous dit : *pour organiser un contrôle, un auditeur doit : examiner l'audit interne de l'unité contrôlée ainsi que son programme de travail ; évaluer jusqu'à quel point il est possible de faire confiance aux autres auditeurs, chargés, par exemple, de l'audit interne.*

L'audit interne a une norme sœur, la 2050, "Afin d'assurer une couverture adéquate et d'éviter les doubles emplois, le responsable de l'audit interne devrait partager des informations et coordonner les activités avec les autres prestataires internes et externes d'assurance et de conseil."

*

* * *

Le développement de nos méthodes, le partage des connaissances et des résultats avec les autres acteurs de contrôle, devraient assurer à nos services publics un niveau de gouvernance que tout citoyen peut espérer.

Dans l'Union européenne, chaque jour, l'intérêt croît de pouvoir disposer d'institutions de qualité. L'influence des instances européennes s'agrandit car celles-ci gèrent de plus en plus les aspects budgétaires, financiers et macroéconomiques des 27 Etats membres.

Les économistes ont démontré l'effet porteur de la bonne gouvernance sur les performances économiques. La bonne gouvernance réduit le coût des transactions de manière à faire tourner le système économique.

Le sentiment que les Etats se concurrenceront par la qualité de leurs institutions, par leur bonne gouvernance, ce sentiment ne peut que croître. Dans cette perspective, la valeur ajoutée des SAI's se doit d'être manifeste, à la hauteur des attentes légitimes.

BECKERS ,J.,

Membre de la Cour des Comptes de Belgique