
**VIII^e Congrès de l'EUROSAI –
*Lisbonne, 30 mai – 2 juin 2011***

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Préambule

Le VIII^e Congrès de l'EUROSAI qui s'est déroulé du 30 mai au 2 juin 2011 a été consacré à deux principaux thèmes. Le Thème I portait sur *les responsabilités et les défis lancés aux gestionnaires publics et le rôle des Institutions supérieures de contrôle*. Ce thème a été divisé en deux sous-thèmes pour les débats : le sous-thème I.A sur *les défis lancés aux gestionnaires publics actuels* et le sous-thème I.B sur *le rôle des ISC en matière de reddition des comptes et de responsabilité des gestionnaires publics*. L'objet du Thème II était *l'audit des Organismes de régulation indépendants par les Institutions supérieures de contrôle*.

Un groupe de travail composé d'un président et d'un rapporteur a été constitué, avec le soutien de l'ISC du Portugal, pour chaque thème (et sous-thème) : la Hollande (président) et la Slovénie (rapporteur) pour le sous-thème I. A, l'Espagne (président) et la France (rapporteur) pour le sous-thème I. B et la Pologne (président) et le Royaume-Uni (rapporteur) pour le Thème II. Ces groupes de travail ont préparé les rapports de base et les rapports de synthèse destinés aux débats.

Les membres de l'EUROSAI ont également collaboré par le biais de leurs rapports nationaux à un échange d'expériences et une base plus vaste pour les débats et la décision.

Les orateurs du congrès ont apporté une importante contribution à un débat profitable qui a été enrichi par les interventions des participants.

Les conclusions et les recommandations préliminaires du VIII^e Congrès de l'EUROSAI sont le fruit du travail conjoint des ISC susvisées et de toutes les contributions.



Thème I – Les responsabilités et défis lancés aux gestionnaires publics et le rôle des Institutions supérieures de contrôle

Conclusions

Considérant que :

- les contributions reçues des ISC participantes et les débats du VIII^e Congrès de l'EUROSAI soulignent l'émergence au sein de la société de nouvelles réalités dont l'impact est important sur la gestion publique et, par conséquent, la reddition des comptes ;
- l'évolution démographique et les avancées technologiques, la situation économique et financière actuelle et la société de l'information sont des facteurs auxquels tous les gouvernements doivent faire face ;
- le monde change plus rapidement qu'auparavant et les gouvernements doivent répondre plus vite afin de satisfaire les besoins et les aspirations de leurs concitoyens ;
- un secteur public en mutation exige également que les ISC s'adaptent ;
- il n'y a aucune façon unique d'affronter ces défis et qu'au-delà de l'autorité légale et rationnelle de l'État il faut également trouver un mode de gouvernance capable d'y répondre, adaptable et ouvert, où les valeurs éthiques doivent être partagées et respectées ;
- la reddition des comptes est non seulement un concept complexe, mais aussi une pierre angulaire pour la gestion publique contemporaine;

Les membres de l'EUROSAI réunis au VIII^e Congrès concluent que :

1. Les changements ci-dessus exigent d'adopter d'importantes normes de transparence dans l'information fournie par les gouvernements, ainsi que d'établir des mécanismes et des approches permettant aux gestionnaires publics de répondre rapidement à ces nouvelles réalités ;
2. Les pays ont des approches différentes des défis et prennent en ligne de compte les normes et leurs interprétations, les ressources humaines, l'éthique des gestionnaires publics, ainsi que l'innovation et la flexibilité ;
3. La transparence et la reddition des comptes sont des valeurs non seulement démocratiques, mais aussi fondamentales à un modèle de bonne gouvernance. La reddition des comptes est un vaste concept qui comprend un large spectre de responsabilités pour les gestionnaires publics, telles que les capacités professionnelles et de gestion, le respect des normes financières et autres, allant à la rencontre des attentes de performance et de conduite éthique ;
4. Si les gestionnaires publics souhaitent conserver la confiance publique, ils doivent être conscients des attentes de leurs concitoyens à propos du modèle de bonne gouvernance. Ils peuvent le faire grâce à l'éducation, la communication, l'ouverture, la valorisation des valeurs éthiques et, en outre, en attachant une plus grande importance à la reddition des comptes ;
5. La plupart des ISC sentent une tension au niveau des gouvernements entre les processus démocratiques rigoureux de législation et de contrôle, d'une part, et la flexibilité de faire face à ces mutations rapides, d'autre part. Les gouvernements luttent pour obtenir un équilibre entre la sécurité et la flexibilité légale, en respectant à la fois le principe de la Primauté de la Loi. Les membres de l'EUROSAI estiment qu'il n'y a aucune contradiction entre la flexibilité et un modèle au système ouvert, d'une part, et la reddition des comptes, d'autre part ;
6. L'évaluation du rendement et le *reporting* jouent un rôle essentiel à la garantie de la reddition des comptes des gestionnaires publics, en particulier à une époque où l'approche basée sur les règles est valorisée par une approche reposant sur les principes.



7. Les ISC jouent un rôle important dans la promotion d'une culture de reddition des comptes et du fonctionnement effectif du processus de cette dernière, notamment grâce au contrôle, au *reporting*, à l'émission de recommandations, à la valorisation des bonnes pratiques et, dans certains cas, de ses pouvoirs juridictionnels et punitifs. Elles peuvent également coopérer avec d'autres parties intéressées au développement d'un cadre de reddition des comptes basé sur les principes ;
8. Il est fondamental que les ISC fonctionnent sur la base de l'indépendance, de la transparence et de l'efficacité afin d'affronter les défis du secteur public ;
9. Les ISC assurent que les responsabilités légales sont abordées chacune en conformité avec son mandat ;
10. Grâce aux audits et aux recommandations, les ISC jouent le rôle de catalyseur pour améliorer la législation et les pratiques administratives et ainsi renforcer la reddition des comptes.

Recommandations

Compte tenu des conclusions ci-dessus, les membres de l'EUROSAI réunis au VIII^e Congrès recommandent que :

1. Les ISC s'adaptent aux innovations et aux mutations enregistrées au sein de la société ;
2. Les ISC trouvent les moyens d'impliquer la société civile dans leur mission ;
3. Les ISC encouragent au respect des normes légales, de la bonne gestion et des principes éthiques ;
4. Les ISC promeuvent les différentes dimensions de la reddition des comptes à l'extérieur, mais aussi au sein de leurs propres organisations ;
5. Les ISC s'efforcent d'élargir le champ de la reddition des comptes pour y inclure la reddition des comptes légale, financière et en matière de rendement.
6. Les ISC jouent un rôle proactif vis-à-vis du législateur et du secteur public afin de favoriser l'approfondissement de la reddition des comptes dans la gestion publique.
7. Les ISC fournissent des informations sur leur rôle consistant à garantir les responsabilités légales ;



8. L'EUROSAI approfondisse ce thème dans le cadre du Plan stratégique de l'EUROSAI adopté par ce Congrès, par un dialogue structuré ou tout autre moyen adapté de partage des efforts, tel que la constitution d'une *task-force*, afin de répondre aux défis de changement et de partager les résultats avec la communauté plus vaste que constitue l'INTOSAI. *L'expérience mutuelle est bénéfique pour tous.*

Thème II. *L'audit des Organismes de régulation indépendants par les ISC*

Conclusions

Les membres de l'EUROSAI réunis en son congrès concluent que :

1. Les régulateurs indépendants sont une réalité importante et croissante au sein du secteur public de nombreux pays européens. Leur développement est le résultat de plusieurs facteurs, y compris :
 - La privatisation des secteurs d'infrastructures a conduit à développer un système de supervision au sein du secteur privé ;
 - L'effort déployé afin d'améliorer l'efficacité des marchés, aussi bien en matière de concurrence que de dérégulation et de libéralisation, et la protection garantie aux consommateurs ; et
 - La préoccupation quant aux risques causés par le secteur des services financiers sur l'économie, en général, et aux consommateurs, en particulier.
2. En conséquence, il n'y a aucune définition commune à la régulation. Ses rôles et ses fonctions sont vastes et distincts et diffèrent d'un pays à l'autre. Il existe cependant trois principaux groupes de régulateurs au sein des États membres de l'EUROSAI :
 - a. Les régulateurs d'infrastructures.
 - b. Les régulateurs de concurrence et de consommation.
 - c. Les régulateurs de services financiers.



3. Bien que la dimension des régulateurs indépendants n'implique pas de grandes dépenses directes, il s'agit d'acteurs économiques importants responsables d'un pourcentage élevé du PIB de leurs pays. En outre, ils prennent d'importantes décisions en matière de structure des marchés, de fixation des prix et vis-à-vis des organismes individuels, tels que les entreprises et les citoyens.
4. La crise financière a entraîné une consolidation du rôle des régulateurs financiers dans tous les pays de l'EUROSAI. Ceux-ci ont vu leurs pouvoirs être renforcés dans certains cas pour protéger les consommateurs et assurer la stabilité financière ; dans d'autres cas, de nouveaux régulateurs indépendants sont en train d'être créés pour venir combler les lacunes détectées dans l'actuel régime de régulation. Les réformes structurelles ont conduit dans certains pays à l'expansion du rôle de la Banque centrale dans la supervision de la stabilité financière. Ceci peut compliquer la tâche des ISC dans la maîtrise de la régulation car elles n'exercent pas toutes un contrôle sur les banques centrales.
5. Que le régulateur ait pour objet les infrastructures ou la concurrence en général ou les services financiers, l'indépendance de la régulation vis-à-vis de la prise de décision ministérielle est une caractéristique commune à toute l'Europe. Cette indépendance signifie que les régulateurs peuvent prendre des décisions sur les acteurs individuels (entreprises, citoyens) et les principes généraux de régulation à l'abri des pressions politiques.
6. L'indépendance de la régulation repose sur plusieurs éléments de gouvernance, y compris :
 - a. Des définitions claires et précises du cadre de la mission, des compétences et des responsabilités du régulateur que la loi définit.
 - b. Un mandat clair des cadres supérieurs des organismes de régulation et l'option pour des échelons salariaux de marché afin d'attirer un personnel dûment qualifié.
 - c. Une indépendance financière par rapport au gouvernement.



7. Les régulateurs et les ISC ont beaucoup de points communs. Ils ont des responsabilités distinctes car ils contribuent à un modèle de bonne gouvernance et de gestion du secteur public, mais ils ont au fond pour objectif de protéger les intérêts des citoyens. Ils sont tous indépendants. Ils sont tous des commentateurs fiables et influents au service des sociétés plurielles et de plus en plus complexes dont ils font partie. Il y a donc un motif convaincant pour le dialogue et l'interaction professionnelle entre les régulateurs et les ISC – une collaboration “sensée”.
8. Toutefois, une reddition des comptes adaptée est réalisée sur la base de l'existence d'un défi adéquat des ISC et renforcée par cette dernière. L'indépendance des régulateurs et leur importance en tant qu'acteurs économiques signifient qu'ils doivent être scrutés au nom du Parlement afin de s'assurer qu'ils ont utilisé tout le vaste éventail de pouvoirs de façon adéquate. La plupart des ISC assurent l'audit financier. Mais les responsabilités des ISC se résument dans de nombreux pays à ce mode d'audit; et même dans ces pays où la responsabilité de l'ISC permet des audits financiers, cette responsabilité peut être plus limitée dans le secteur des services financiers.
9. Au-delà de l'audit financier, les décisions individuelles de régulation (par exemple sur les infractions commises par les entreprises privées) font typiquement l'objet d'une révision par les tribunaux ou de réexamens administratifs en alternative. Il s'agit cependant d'un élément moins commun parmi les compétences des ISC. Les ISC réalisent également des audits d'efficacité ou de résultats (*value-for-money*) des régulateurs. Ce type d'audit est plus courant pour les régulateurs d'infrastructures et l'est moins pour ceux des services financiers.
10. Ces audits offrent plusieurs champs d'application et différentes approches. Mais, en principe, les ISC cherchent à fournir une sécurité au Parlement et à la société sur la façon dont un régulateur indépendant a utilisé les pouvoirs dont il dispose pour atteindre ses objectifs. Pour bon nombre d'ISC, les audits des régulateurs portent sur :
 - La façon de définir les priorités de leur volume de travail ;
 - Leurs stratégies de mise en œuvre ;



- Le respect de leurs obligations légales ;
 - Certaines ISC ont également le choix d'émettre des commentaires sur les régulateurs ;
 - Leurs décisions économiques telles que les prix que les entreprises d'infrastructures peuvent pratiquer ou leur approche globale d'évaluation de l'efficacité.
11. La distinction entre les questions de gestion professionnelle et de reddition des comptes politique est l'un des facteurs-clés pour les ISC. Si cette frontière n'est pas convenablement définie et appréhendée, les ISC courent le risque que leurs rapports, leurs conclusions et leurs recommandations soient vus comme une interférence inadaptée dans les domaines politiques. Cependant, en adoptant le rapport de la *task-force* de l'INTOSAI sur la crise financière mondiale, le XX^e INCOSAI qui a eu lieu à Johannesburg en 2010 a indiqué qu'en menant des audits de performance des agences de régulation, les ISC peuvent également être alertées sur les risques stratégiques et les lacunes du système de régulation et jouer un rôle de supervision constructif dès le début d'une réponse gouvernementale à une crise ;
12. Les ISC sont en train d'évaluer si les régulateurs appliquent les ressources de façon optimale. Il s'agit d'une question technique complexe qui implique des considérations, non seulement sur la gestion interne des régulateurs, mais aussi des impacts économiques que ces derniers ont produits. Il est d'avantage possible aux ISC de formuler ces jugements si les propres régulateurs font une évaluation régulière et rigoureuse de leur impact économique.
13. Avec la globalisation croissante, nos économies sont plus que jamais affectées par les expériences, les points faibles et les points forts de ceux qui se trouvent au-delà de nos frontières. Il nous faut travailler de plus près et mener à bien une collaboration transfrontalière afin d'augmenter l'efficacité de notre travail en tant qu'ISC. L'attention portée au thème par les membres de l'EUROSAI a révélé une sérieuse lacune de contrôle à propos du contrôle public des établissements financiers nationaux et transnationaux



financés par des contributions nationales. Il est essentiel que ces organisations soient totalement transparentes et soumises à un contrôle extérieur adéquat. Afin d'exécuter leurs mandats nationaux, les ISC doivent reporter à leur Parlement la performance de ces organisations.

14. Cependant, en insistant sur l'élargissement des mandats, les ISC devraient reconnaître que ces droits peuvent devenir avec le temps des devoirs. En cherchant à mener à terme ces contrôles – au niveau national et international – les ISC ont besoin d'assurer qu'elles disposent des capacités et des compétences nécessaires.

Recommandations

Compte tenu des conclusions ci-dessus, les membres de l'EUROSAI réunis au VIII^e Congrès recommandent que :

1. Bien que la gamme de compétences soit vaste, la marge de pouvoirs indépendants dont disposent les régulateurs signifie qu'ils doivent être soumis à l'examen externe des ISC pour ce qui est de leur utilisation des ressources financières et de leur efficacité.
2. Par conséquent, ce congrès soutient le besoin pour les ISC de vastes compétences pour l'audit des régulateurs indépendants, y compris ceux chargés de la supervision financière (les banques centrales où ils exercent cette fonction).
3. Les ISC doivent tenir compte du contexte institutionnel dans lequel les régulateurs opèrent, en particulier des mécanismes de gouvernance conçus pour assurer l'indépendance du régulateur.
4. Si les régulateurs sont clairement indépendants dans leur prise de décision, l'ISC doit s'interroger sur les risques d'une indépendance compromise par l'influence des secteurs régulés ou l'interférence politique des départements du gouvernement central.



5. L'environnement économique a un impact important sur la mission des régulateurs et la récente crise financière a suscité de grands changements. Les ISC devraient par conséquent adapter leur travail d'audit des régulateurs indépendants au contexte économique et se concentrer sur les risques économiques émergents et la façon la plus efficace d'utiliser des ressources limitées.
6. Les ISC doivent encourager les régulateurs à assurer l'évaluation et la gestion régulière de leur impact et de leur efficacité sur la base d'un cadre de gestion de performance détaillé fixant le rapport entre les ressources, les activités, les réalisations et les effets sur les objectifs finals du régulateur.
7. L'avis d'un organisme objectif et indépendant tel qu'une ISC peut avoir un impact sur les marchés et les comportements. Les ISC doivent être sensibles à la possibilité de décider comment et quand publier leurs rapports et leurs constatations.
8. Le Congrès souhaite également que les données collectées dans le cadre du Thème II renforcent l'intérêt et l'utilité pour les collègues des ISC de l'UE quand ils considéreront l'organisation de contrôles spécifiques pour les mécanismes financiers de l'UE, y compris le mécanisme européen de stabilité.