



# Méthodes de coopération entre les isc dans le contrôle des accords écologiques

Groupe de travail de l'INTOSAI  
pour le contrôle écologique

Groupe de travail de l'INTOSAI sur le contrôle écologique Présidence

Mme Saskia J. Stuiveling

Cour des Comptes néerlandaise

*Membres*

Autriche

Dr. Helmut Berger  
*Rechnungshof*

Brésil

Mr. Sergio Freitas de Almeida  
*Tribunal de Contas da União*

Cameroun

Mr. Alain Mekulu Mvondo Akame  
*Service du Contrôle*

Canada

Mr. Wayne Cluskey  
*Office of the Auditor General*

Chili

Mr. Arturo Aylwin Azocar  
*Contraloria General de la República*

Colombie

Dr. David Turbay Turbay  
*Contraloria General de la República*

Costa Rica

Lic. Luis Fernando Vargas Benanides  
*Contraloria General de la República*

Égypte

Mr. Mahmoud Khalil El-Gazzar  
*Central Auditing Organization*

Estonie

Ms. Karin Kuller  
*State Audit Office of the Republic of Estonia*

États-Unis d'Amérique

Mr. Peter Guerrero  
*General Accounting Office*

Fédération de Russie

Mr S.P. Openishew  
*Accounts Chamber of the Russian Federation*

Géorgie

Mr. Zurab Dvali  
*Chamber of Control of the Republic of Georgia*

Libye

Dr. Mahmoud Badi  
*General People's Committee for Popular Control*

Malte

Mr. William Peplow  
*National Audit Office*

Nouvelle Zélande

Mr. Martin Matthews  
*The Audit Office*

Norvège

Ms. Therese Johnsen  
*Riksrevisjonen*

Pakistan

Mr. Manzur Hussain  
*Auditor Generals Office*

Pérou

Mr. C.P.C. Victor Enrique Caso - Lay  
*Contraloria General de la República*

Pologne

Mr. Zbigniew Wesolowski  
*Supreme Chamber of Control*

République d'Afrique du Sud

Mr. Graham Randall  
*Office of the Auditor-General*

République tchèque

Mr. Bohdan Hejduk  
*Supreme Audit Office*

Royaume-Uni

Mr. Joe Cavanagh  
*National Audit Office*

Salvador

Lic. José Francisco Merino López  
*Corte de Cuentas de la República*

Union Européenne

Mr. Jorgen Mohr  
*European Court of Auditors*

Avant-propos

Le XV<sup>e</sup> Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui s'est tenu au Caire en 1995, a reconnu que les thèmes de la protection et de l'amélioration de l'environnement relèvent du rôle et des responsabilités des ISC. Il a également affirmé que l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) devrait inciter les ISC à coopérer autant que possible dans leurs activités de contrôle du respect des accords internationaux par leurs pays respectifs et qu'elle devrait encourager les contrôles simultanés ou conjoints. L'importance des accords internationaux ne cesse de croître : les problèmes environnementaux dépassant souvent les frontières nationales, les gouvernements sont amenés, dans le monde entier, à passer des accords internationaux pour y apporter une solution.

Les ISC peuvent contribuer dans une large mesure au succès de tels accords, en contrôlant si leurs gouvernements respectifs les respectent. Les régions INTOSAI, en particulier, peuvent jouer un rôle non négligeable dans la promotion de la coopération en matière de contrôle du respect des accords environnementaux internationaux. La coopération dans ce domaine offre en effet la possibilité d'échanger des informations et des expériences par-delà les frontières nationales et de développer conjointement des instruments et des techniques sur le terrain.

Ces dernières années, plusieurs ISC ont déjà acquis une certaine expérience de ce type de contrôles. Les résultats de l'enquête menée en 1997 par le Groupe de travail ont révélé que nombreuses sont les ISC qui sont intéressées par une coopération avec d'autres ISC. L'un des objectifs majeurs du Groupe de travail de l'INTOSAI sur l'audit vert étant de faciliter l'échange d'informations, l'idée a germé de rassembler les expériences des différents pays dans une brochure qui puisse être mise à la disposition des autres ISC. Aussi ai-je le grand honneur de présenter ce guide sur la coopération entre les ISC dans le domaine du contrôle du



respect des accords environnementaux internationaux. Je voudrais remercier MM. Johan Henry Norvalls et John Magne Birkeland, de la Riksrevisionen de Norvège, et M. Wayne Cluskey, de l'*Office of the Auditor General* du Canada, pour le dévouement et le professionnalisme avec lequel ils ont rédigé cette brochure. Mes remerciements vont aussi à tous les membres du Groupe de travail et aux autres Institutions supérieures de contrôle qui ont contribué à la réalisation de ce guide en communiquant leurs expériences et en faisant connaître leurs commentaires à propos de la première version.

Je forme le voeu que ce guide soit un instrument à la fois inspirant et utile pour la coopération entre les ISC et pour la réalisation de contrôles du respect des accords environnementaux internationaux.

Saskia J. Stuiveling  
Présidente du Groupe de travail de l'INTOSAI pour le contrôle écologique,  
Membre du Conseil de direction de la Cour des Comptes néerlandaise

La Haye, le 5 octobre 1998



## Tables des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Objectifs de la brochure</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Types de contrôle</b>	<b>10</b>
3.1	Contrôle simultané	10
3.1.1	Définition	10
3.1.2	Avantages	11
3.1.3	Inconvénients	11
3.1.4	Divers	12
3.1.5	Exemples de contrôles simultanés	12
3.2	Contrôle conjoint	13
3.2.1	Définition	13
3.2.2	Avantages	13
3.2.3	Inconvénients	14
3.2.4	Divers	15
3.2.5	Exemples de contrôles conjoints	16
3.3	Contrôle coordonné	16
3.3.1	Définition	16
3.3.2	Avantages et inconvénients	16
3.3.3	Exemples de contrôles coordonnés	17
3.4	Autres facteurs et thèmes importants	19
<b>4</b>	<b>Comment réaliser ce type de contrôle</b>	<b>20</b>
4.1	Planification et réalisation des contrôles	20
4.1.1	Première étape - Planification des contrôles	20
4.1.2	Deuxième étape - Réalisation des contrôles	22
4.1.3	Troisième étape - Évaluation des contrôles	26
4.2	Fonction d'intermédiaire	26
4.3	Échange d'informations	27
<b>5</b>	<b>Méthodologie</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Rôles et compétences</b>	<b>30</b>



## I Contexte

Au cours des vingt dernières années, un nombre croissant d'accords internationaux traitant de questions environnementales ont été signés (conventions/traités/accords), à la fois au niveau mondial et au niveau régional. Le Protocole de Montréal sur l'appauvrissement en ozone, la Convention de Bâle sur les déchets dangereux et les Conventions d'Oslo et de Paris sur la pollution maritime en sont des exemples. De plus, certains accords internationaux qui ne se concentrent pas en premier lieu sur l'environnement contiennent eux aussi des références à des questions environnementales et de développement durable.

Dans le prolongement de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, le quatorzième Congrès international des Instituts supérieurs de Contrôle (XIV<sup>e</sup> INCOSAI) qui s'est tenu à Washington DC la même année a reconnu l'importance croissante de ces questions et la nécessité d'effectuer une étude qui puisse servir de guide aux pays membres. Il fut donc décidé de créer un Groupe de travail ISC qui devait étudier le rôle et les besoins des ISC dans le contrôle écologique.

Il fut ensuite décidé en 1995 au XV<sup>e</sup> INCOSAI que l'INTOSAI devait encourager les ISC à coopérer autant que possible dans le cadre des opérations de contrôle du respect par leurs pays respectifs des accords internationaux sur l'environnement. Il fut aussi décidé que l'INTOSAI devait encourager les ISC à effectuer des contrôles conjoints ou simultanés (voir page 7 de la Déclaration du Caire, recommandation 3).

Ces contrôles écologiques sont importants pour deux raisons. En premier lieu, la plupart des questions environnementales ont un caractère transfrontalier. Les problèmes environnementaux tels que le réchauffement de la planète, les pluies acides et la pollution des océans sont des problèmes mondiaux. Dans les pays, ils franchissent souvent les

frontières nationales, comme c'est le cas par exemple sur la qualité de l'eau dans les grands fleuves, les réserves halieutiques et la pêche, et l'investigation des délits environnementaux.

De nombreux pays ont signé des accords internationaux pour résoudre les problèmes environnementaux transfrontaliers ou collaborer d'autres manières sur des questions environnementales. La nature transfrontalière à la fois des questions environnementales et de la politique environnementale des gouvernements rend la coopération entre les ISC souhaitable.

La deuxième enquête sur le contrôle écologique effectuée parmi les ISC en 1997 a montré que 51 des 88 ISC qui ont réagi se sont montrés intéressés par une forme quelconque de contrôle des accords écologiques internationaux.

En second lieu, les contrôles écologiques peuvent aider à développer les compétences. Des contrôles simultanés, coordonnés ou conjoints peuvent être considérés comme un moyen de partager les méthodologies et les approches et de transmettre les compétences entre les pays membres.

Au cours de sa réunion en mai 1996 à La Haye, aux Pays-Bas, le groupe de travail de l'INTOSAI sur le contrôle écologique a décidé que les bureaux du Contrôleur général de la Norvège et du Canada devraient collaborer à la rédaction d'une brochure sur la coopération en matière de contrôle des accords environnementaux internationaux.

La brochure fut discutée par le groupe de travail lors de sa réunion de septembre 1997 à Tallinn, en Estonie, où il fut décidé de la soumettre au Conseil d'Administration de l'INTOSAI pour approbation.

Au cours de sa 43<sup>e</sup> réunion à Montévideo en Uruguay, en novembre 1997, le Conseil d'Administration a décidé d'officialiser cette brochure et de la présenter lors du XVI<sup>e</sup> INCOSAI en Uruguay à l'automne 1998.



Conformément à la procédure officielle d'INTOSAI, la brochure a été ensuite envoyée pour commentaires à tous les membres d'INTOSAI. Trente-deux ISC ont répondu. De plus, huit ISC avaient déjà fait part de leurs commentaires, ce qui porte à quarante le nombre total de réactions. Certains de ces commentaires sont reflétés dans la version définitive de ce document. Il faut souligner que cette brochure est destinée à indiquer la marche à suivre pour conclure un accord qui réponde aux besoins des ISC et aux circonstances spécifiques.

Il convient également de souligner que la présente brochure est destinée à aider les ISC à passer entre eux des accords qui répondent à leurs besoins et des circonstances spécifiques.

Bien qu'axée en premier lieu sur les contrôles d'accords écologiques internationaux, la brochure s'appliquera également à des accords non environnementaux, ainsi qu'à des études spéciales que les ISC désireraient mener ensemble. Ainsi, elle pourra servir de guide pour d'autres types de contrôle dans lesquels deux ISC ou plus aimeraient coopérer. En fait, beaucoup d'exemples utilisés dans ce guide ne sont pas de nature écologique, ceci en raison du manque d'expérience des ISC en matière de collaboration dans les contrôles écologiques.

En principe, les ISC peuvent contrôler n'importe quel accord environnemental qu'elles estiment adéquat. Toutefois, elles devraient concentrer leurs efforts sur le contrôle des accords internationaux *ratifiés* par leur pays, en d'autres termes, les accords internationaux que leur pays est obligé de respecter.



## 2 Objectifs de la brochure

Les objectifs principaux de la présente brochure sont:

- définir les approches selon lesquelles les contrôles peuvent être effectués, c'est-à-dire de façon simultanée, conjointe ou coordonnée;
- identifier les avantages et les inconvénients de chaque type de contrôle;
- identifier la nature générale et la méthodologie de chaque type de contrôle;
- élaborer un protocole ou un accord à appliquer par les ISC dans la réalisation et de tels contrôles et pour les rapports y afférents;
- identifier les éléments qui inciteront les ISC à réaliser des contrôles d'accords environnementaux internationaux et à travailler en étroite collaboration avec d'autres ISC; et
- fournir des exemples concrets de tels contrôles et des avantages ou inconvénients qui y sont liés.



## 3 Types de contrôle

Les contrôles d'accords écologiques internationaux peuvent prendre la forme soit d'un contrôle de conformité, soit d'un contrôle de la gestion, qui inclut également la conformité. Chacune des deux approches peut se justifier, en fonction des mandats des ISC. Nombre d'ISC désireront appliquer la méthode du contrôle de gestion parce qu'elle est largement utilisée et connue. Les ISC peuvent également envisager d'inclure dans le contrôle certains aspects financiers, tels que l'identification de responsabilités écologiques potentielles et/ou réelles.

Comme cette brochure doit servir de guide pour les ISC dans la réalisation des contrôles d'accords environnementaux internationaux en coopération avec d'autres ISC, elle ne recommande pas de type spécifique de contrôle; à la fois le contrôle de conformité et le contrôle de gestion plus large peuvent être utilisés. Ces contrôles sont décrits en détail au chapitre 4.

Les deux types de contrôle étant effectués selon les principes de base d'un bon contrôle et les principales normes généralement acceptées (normes générales, normes d'application et normes de présentation des rapports), la brochure ne traite que de la manière dont les ISC peuvent coopérer et des avantages et inconvénients de chaque type de coopération.

### 3.1 Contrôle simultané

#### 3.1.1 Définition

Le contrôle simultané est un contrôle mené plus ou moins parallèlement par deux ou plusieurs ISC, dans lequel chaque ISC possède sa propre équipe de contrôle qui fait séparément un rapport à son propre parlement et à son propre gouvernement, mais uniquement sur les observations et/ou conclusions concernant son propre pays.



#### 3.1.2 Avantages

- Les problèmes juridiques sont minimes voire inexistant, chaque pays ne traite qu'avec sa propre juridiction.
- Il y a peu ou pas de problèmes au niveau de l'échange d'informations.
- La sensibilité politique est plus faible que lors de contrôles conjoints.
- Les problèmes de soumission au parlement ou au gouvernement dus au calendrier sont éliminés puisque le rapport concerne uniquement le pays de l'ISC.
- Chaque ISC dispose d'une liberté plus grande dans le choix des ressources qu'elle désire dégager pour un contrôle particulier.
- Les tensions potentielles entre les ISC comme par exemple des désaccords sur la portée, le contenu, les observations, les dates limites, la publication, etc. sont réduites à un minimum, voire éliminées.
- La soumission au parlement dans un délai raisonnable (peut-être 6 mois) augmente l'impact et l'intérêt dans chaque pays. Les ISC peuvent également consigner dans leur rapport que d'autres ISC font un travail similaire. Si des ISC ont déjà soumis leur rapport, il peut être fait référence à leurs constatations, quoique cette question puisse être sensible.
- La logistique est facilitée, le besoin de coordination directe est moins grand que pour un contrôle conjoint.
- Il peut être plus facile de faire intervenir les bons experts au bon moment.

#### 3.1.3 Inconvénients

- La définition du contrôle simultané implique que chaque ISC présente son rapport uniquement au parlement ou au gouvernement de son propre pays et que ce rapport porte uniquement sur les observations et/ou conclusions qui concernent ce pays ou ce gouvernement.
- Puisque les rapports des ISC sont susceptibles d'être soumis à des dates différentes (cela vaut plus particulièrement si les dates de soumission sont très diverses), il se peut que l'impact général, l'attention des législateurs, des gouvernements, des médias, des groupements de défense de l'environnement, etc. soient moins importants. L'impact peut également



dépendre de la portée du contrôle.

- Comme les contrôles simultanés sont moins coordonnés que les contrôles conjoints, leur portée peut varier considérablement.
- Les rapports individuels des ISC sont susceptibles de se concentrer moins sur les problèmes communs aux différents pays.
- L'échange d'information n'est probablement pas aussi bon qu'il le serait dans un contrôle conjoint.
- Il est plus difficile d'interroger les organisations. Celles-ci risquent d'être ennuyées de devoir répondre aux mêmes questions, etc. posées successivement par des ISC différentes.

#### 3.1.4 Divers

Si, à la suite d'un contrôle, une ISC a découvert que des pays autres que ceux participant au contrôle n'ont pas observé un accord environnemental, chaque ISC devra déterminer si et, le cas échéant, comment elle en informera son parlement ou son gouvernement ainsi que les ISC des pays en cause. De plus, si une ISC découvre que son propre pays n'a pas observé un accord international, elle devra décider de la publicité à donner à son rapport.

Il est généralement préférable de recourir à un contrôle simultané lorsque les ISC participants opèrent de manières très différentes (par exemple concernant les dates de présentation aux autorités juridiques ou gouvernementales respectives), ou lorsque le projet de coopération concerne des questions environnementales ou politiques sensibles (voir aussi le chapitre 6).

#### 3.1.5 Exemples de contrôles simultanés

En 1995, les ISC du Danemark et de Norvège ont décidé de collaborer dans le contrôle de l'acquisition par leurs deux pays des chars Leopard. Le contrôle a pris la forme d'une opération simultanée avec deux groupes de travail et deux groupes de pilotage distincts.



Cette coopération était importante pour trois raisons. Tout d'abord, elle permettait de décider ensemble de la manière de procéder au contrôle des contrats de défense des deux pays pour la revalorisation et/ou l'achat de chars Leopard destinés à la fois aux forces norvégiennes et aux forces danoises. Ensuite, elle était l'occasion de mettre au point des accords communs de contrôle qui pourraient être utilisés plus tard dans les contrôles en coopération des achats de défense et dans les contrôles de contrats en général. Enfin, elle pouvait fournir des données et des enseignements pour la réalisation de ce type et d'autres types de contrôle dans l'avenir.

Les enseignements tirés jusqu'à présent sont qu'un contrôle simultané est une opération de longue haleine. Il est difficile de planifier à l'avance, particulièrement compte tenu de la nécessité de déterminer les priorités du contrôle et de les intégrer dans les autres priorités des deux ISC. Dans le même temps, cette méthode a fourni jusqu'à ce jour plus de constatations que cela n'aurait été le cas si chaque partie avait mené son propre contrôle séparément.

## 3.2 Contrôle conjoint

### 3.2.1 Définition

Un contrôle conjoint est un contrôle mené par une équipe composée de contrôleurs de deux ou de plusieurs ISC, qui rédigent un rapport unique conjoint destiné à être publié dans tous les pays participants.

### 3.2.2 Avantages

- La portée du contrôle peut être plus coordonnée et orientée que dans les contrôles simultanés.
- L'échange d'informations, la méthodologie, etc. sont améliorés.
- Il est généralement plus facile d'organiser des entretiens conjoints que séparés. Il est plus facile, à la fois pour les enquêteurs et les personnes interrogées, de se mettre d'accord sur la date d'un seul entretien au lieu



de deux ou plus.

- Les entretiens conjoints sont plus acceptables pour les personnes interrogées puisqu'elles n'auront pas à répondre plusieurs fois de suite aux mêmes questions de la part de plusieurs ISC.
- Les ISC s'exprimant comme une entité et non séparément, la crédibilité et peut-être l'impact du rapport s'en trouveront accrus (voir aussi le point 3.2.3 Inconvénients).
- D'autres points de vue peuvent être inclus dans le contrôle et déboucher sur des constatations supplémentaires.
- Le compte rendu peut être plus ciblé (voir aussi le point 3.2.3 Inconvénients).
- Un rapport conjoint peut avoir plus d'impact et attirer davantage l'attention des législateurs, des médias et des gouvernements, des groupes de défense de l'environnement, de l'industrie, etc. parce qu'il se concentre sur toutes les parties contrôlées et leurs problèmes communs tels que les risques pour la santé publique, l'environnement et la sécurité. Ceci peut également dépendre de la portée du contrôle.

### 3.2.3 Inconvénients

- Les sensibilités politiques peuvent différer d'un pays à l'autre et devront être prises en considération.
- L'éventuel besoin de rééquilibrer l'indépendance de contrôle de chaque ISC participant à un contrôle conjoint dans le cas où l'utilisation de données ou certaines conclusions pourrait mettre l'un des ISC participants en difficulté vis-à-vis de sa propre juridiction.
- Il est difficile de garantir que la portée des rapports conjoints relève de la compétence de chaque ISC.
- Il se peut qu'il y ait des problèmes d'ordre juridique si les rapports sont présentés à des dates différentes aux parlements et aux gouvernements respectifs.
- Les compromis faits pour parvenir à un consensus au sein des équipes de contrôle peuvent affaiblir ou avoir un effet négatif sur la logistique, la portée, la méthodologie, les ressources, le calendrier, les constatations, le reporting et l'examen des dossiers respectifs, etc. Par conséquent, il est

nécessaire de mettre en place un mécanisme pour régler les différends sur ces questions.

- Les risques de tensions entre les ISC participant au contrôle sont plus importants.
- Les divergences d'opinion entre les ISC telles que des conclusions contradictoires dans le rapport final, quelle que soit leur importance, peuvent affaiblir la crédibilité du rapport et des ISC.
- Le rapport d'un contrôle conjoint risque d'être plus général car les membres des équipes de contrôle s'efforceront de publier un rapport unanime et se garderont, de ce fait, de faire certaines observations spécifiques ou édulcoreront certaines conclusions et/ou constatations qui n'ont pas fait l'objet de l'unanimité.
- Si les observations et/ou conclusions sont de nature trop générales, la crédibilité du rapport et des ISC peut s'en trouver réduite.

### 3.2.4 Divers

Les inconvénients peuvent être réduits en menant des contrôles conjoints au sein de régions géographiques dans le cadre, par exemple, d'une coopération entre les ISC des pays nordiques, entre les ISC des États-Unis et du Canada, entre les ISC des pays d'Europe occidentale et entre les ISC d'Amérique Latine, etc. Il est également possible de regrouper les ISC selon les régions géographiques de l'INTOSAI, à savoir AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS et SPASAI. (Cela sera naturellement approprié si les ISC réalisent des contrôles simultanés).

La réalisation de contrôles conjoints au sein de régions géographiques peut réduire les coûts, mais aussi simplifier la logistique et faciliter le choix des accords internationaux les plus pertinents pour le contrôle écologique (questions ou problèmes communs). Voir pour plus de détails le chapitre

4.



### 3.2.5 Exemples de contrôles conjoints

Au cours de 1996 et de 1997, les ISC du Danemark, de la Norvège et de la Suède ont réalisé, sous l'égide de l'UNICEF, un contrôle conjoint de quelques projets spécifiques qui reçoivent ou ont reçu une aide au développement de la part de ces pays. Ce n'était pas un contrôle de l'UNICEF elle-même mais du rendement, de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion de l'aide bilatérale octroyée par chaque pays.

Le projet fut organisé sous la forme d'un contrôle conjoint avec un plan et un rapport de contrôle communs. Ce dernier fut fondé sur le rapport distinct de chaque pays et le consensus réalisé. L'enseignement qui en a été tiré est que le succès d'un contrôle conjoint dépend d'un bon travail préparatoire de la part des ISC participantes.

## 3.3 Contrôle coordonné

### 3.3.1 Définition

Un contrôle coordonné est soit un contrôle conjoint avec des rapports distincts (comme pour les contrôles simultanés), soit un contrôle simultané avec un seul rapport conjoint en plus des rapports nationaux distincts.

### 3.3.2 Avantages et inconvénients

L'utilisation de ce type de contrôle peut réduire à un minimum, voire éliminer certains des inconvénients des contrôles simultanés et conjoints mentionnés. Cette méthode peut être particulièrement utile lorsque des problèmes juridictionnels surgissant du fait des différents mandats des ISC peuvent avoir un impact sur la manière dont les observations et/ou conclusions doivent être soumises et à quel moment. Voir également le chapitre 6 pour plus de détails.

De plus, puisqu'un contrôle coordonné est la combinaison d'un contrôle simultané et d'un contrôle conjoint (ou vice versa), il devrait être plus flexible en ce qui concerne la coopération. L'utilisation de ce genre de contrôle peut donc être favorable ou préférable lorsque les ISC veulent accroître leur expérience dans la coopération internationale en général.

### 3.3.3 Exemples de contrôles coordonnés

A) Les ISC de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas, de la Norvège et des États-Unis d'Amérique ont été pendant plusieurs années responsables des contrôles (évaluations) des devis et contrats ou sous-contrats liés au programme multinational F-16. Les contrôles réalisés dans les pays des contractants principaux et des sous-contractants ont été fondés sur un accord technique (accord de contrôle).

Le contrôle de ce programme a été organisé initialement sous forme de contrôle conjoint, mais ces dernières années, des contrôles coordonnés ont été réalisés. Toutes les ISC ont participé à la planification des contrôles et à l'évaluation des constatations. Les institutions de contrôle américaines et la Cour des comptes du Sénat américain (GAO) ont effectué les contrôles sur place pour le compte des autres ISC.

B) En 1995 et 1996, les ISC de Pologne et de Belarus ont mené un contrôle des mesures adoptées par les deux pays pour la protection du parc national de Bialowieza. L'objectif du contrôle était d'évaluer l'impact environnemental des activités économiques dans la forêt de Bialowieza au regard:

- du respect par chaque pays de la législation existante en matière de protection de la forêt ;
- de la gestion de la forêt en général, y compris la gestion des ressources;
- des investissements dans la région; et
- des transports routiers et ferroviaires, en particulier le transport de substances chimiques toxiques et dangereuses (déchets dangereux).



Le contrôle a été organisé sous la forme d'un contrôle simultané avec un seul rapport conjoint fondé sur le consensus obtenu entre les deux ISC. Les deux ISC ont participé à la planification des contrôles et à l'évaluation des constatations.

Les résultats du contrôle (les enseignements tirés) ont mis en évidence la nécessité d'établir une coopération étroite entre les administrations des forêts des deux pays afin de contrôler la protection et la gestion de la forêt dans son ensemble.

C) En 1997, l'ISC de Pologne mènera des contrôles similaires avec les ISC de Belarus, de la République tchèque et de la Lituanie concernant le respect par chaque pays des obligations et engagements internationaux relatifs aux eaux frontalières.

Des experts des ISC participantes se sont réunis à Varsovie en novembre 1996 pour discuter de la portée, de la nature et du type de contrôle et de sa faisabilité. Ils ont proposé que les ISC dressent un aperçu des thèmes fondés sur les différents besoins et spécifications de chaque pays.

L'évaluation du contrôle entre les ISC de Pologne et de la République Tchèque a été achevée. Les résultats de ce contrôle ont notamment montré que les accords bilatéraux entre les deux pays ne prenaient pas en compte les réalités actuelles dans les domaines social, politique et économique. Les ISC ont donc recommandé aux deux pays de signer un nouvel accord concernant la qualité des eaux frontalières.

Par ailleurs, les résultats du contrôle montrent que les accords bilatéraux existants (ou un possible nouvel accord) ont besoin d'être mis en conformité avec les normes actuelles, tout en respectant les directives de l'UE. À ce propos, il semble également nécessaire de développer et de mettre en œuvre des plans d'action adéquats, ainsi que des échéanciers et des accords financiers.

### 3.4 Autres facteurs et thèmes importants

Il importe que les ISC soient en mesure d'échanger des informations et de se transférer des connaissances sur des questions écologiques. Ceci peut se faire sans participer directement à un contrôle conjoint, coordonné ou simultané. Mais l'expérience plus concrète de la participation à des contrôles sur les questions environnementales avec des collègues d'autres pays débouchera probablement sur un échange plus efficace de connaissances.

Il peut être difficile de mener des contrôles conjoints, pour les raisons citées ci-dessus. Mais les contrôles simultanés seront aussi difficiles à réaliser si les ISC impliquées ne se montrent pas réellement coopératives. Comme toujours dans ce type d'opération, la personnalité des personnes concernées joue un rôle décisif dans l'obtention de résultats acceptables lors de contrôles simultanés, coordonnés ou conjoints.

Les ISC doivent aussi accorder une attention soutenue aux facteurs politiques lorsqu'elles s'occupent de contrôles écologiques, en particulier aux facteurs industriels et/ou financiers qui peuvent avoir un effet sur l'environnement. Elles ne doivent pas oublier les différences culturelles entre les pays, notamment au niveau de l'histoire, de la religion, des systèmes politiques et des langues, qui peuvent avoir un impact sur le choix des contrôles (conjoints, coordonnés ou simultanés) sur le reporting et sur la durée des contrôles.

De toute façon, comme on l'a mentionné dans les chapitres précédents, chaque type de contrôle présente des avantages et des inconvénients. Quel que soit le type de contrôle choisi, les parties concernées doivent montrer leur désir de coopérer à un objectif commun.



## 4 Comment réaliser ce type de contrôle

### 4.1 Planification et réalisation des contrôles

Dans de nombreux cas, comme les pays les plus touchés par une situation écologique transfrontalière particulière sont les pays voisins, la nécessité de contrôler un accord environnemental international peut se faire sentir à l'intérieur de certains périmètres géographiques.

Comme on l'a déjà indiqué, la coopération entre les ISC, par exemple à l'intérieur d'une des régions géographiques de l'INTOSAI, peut non seulement réduire les coûts des contrôles environnementaux, mais aussi permettre aux ISC de choisir quels accords se prêtent le mieux à un contrôle en coopération.

À cet égard, les ISC peuvent utiliser un modèle *par étape* pour la planification ou la réalisation de contrôles d'accords environnementaux internationaux.

#### 4.1.1 Première étape - Planification des contrôles

Pour pouvoir coopérer dans le cadre d'une opération commune, chaque ISC doit effectuer un certain nombre d'enquêtes ou d'études préliminaires, notamment pour savoir :

- quels sont les accords à contrôler;
- comment et où obtenir les informations concernant les accords;
- s'il est possible d'évaluer la mesure dans laquelle les pays observent les accords;
- s'il existe un risque pour l'ISC (portée et nature);
- s'il y a lieu d'impliquer d'autres ISC; et



- quel est le degré de l'intérêt que représente le contrôle pour l'ISC, en se fondant sur une discussion informelle avec les ISC pertinentes.

En plus de déterminer quels accords doivent être contrôlés et s'il y a lieu d'impliquer d'autres ISC, chaque ISC doit aussi décider de la portée, de la nature et du type de contrôle et de sa faisabilité.

Comme on l'a mentionné plus haut, chaque ISC peut contrôler l'accord international qu'elle considère approprié. Toutefois, les ISC doivent se concentrer sur le contrôle des accords internationaux que chaque pays est tenu de respecter (ceux qu'il a ratifiés).

Les accords sélectionnés doivent aussi permettre au contrôle – qu'il soit simultané, coordonné ou conjoint – d'enregistrer des résultats ayant une importance sur le plan écologique et permettant un échange d'informations et d'expériences. Voir les chapitres 4.2 et 4.3 pour la collecte d'informations au sujet des accords.

*Le contrôle devra porter au moins sur le respect des accords, mais il pourra comprendre également un contrôle de la gestion. Le contrôle du respect des accords devra mettre en évidence si un pays respecte ou non les obligations et/ou engagements qui découlent des accords contrôlés, sur la base des éléments suivants:*

- l'existence d'une législation relative à l'accord; et
- une évaluation du respect par le pays de la législation applicable et de l'accord lui-même.

Le contrôle de la gestion est défini conformément aux propres normes de l'INTOSAI et concerne l'économie, l'efficacité, l'efficacités; il inclut :

- le contrôle de l'économie des activités administratives conformément à des principes et des pratiques de bonne administration et à la politique de gestion;
- le contrôle de l'efficacité de l'utilisation des ressources humaines, financières et autres, y compris la vérification des systèmes



d'information, des mesures de performance, du suivi des accords et des procédures suivies par les entités contrôlées pour remédier aux déficiences identifiées;

- le contrôle de l'efficacité du fonctionnement en ce qui concerne la réalisation des objectifs de l'entité contrôlée, et le contrôle de l'impact réel des activités en comparaison avec l'impact recherché.

Les questions concernant l'environnement sont définies et décrites en accord avec la recommandation 1 du sous-thème 1A de la déclaration du Caire (l'approche structurelle). Elles incluent:

- les aspects de la conformité et du fonctionnement financier dans la définition du contrôle de l'environnement.
- le concept de développement durable comme partie de la définition seulement lorsqu'il entre dans le cadre de la politique du gouvernement et/ou du programme qui sera contrôlé.

Le contrôle de la gestion est défini conformément aux propres normes de l'INTOSAI et, pour ce qui est des questions environnementales, conformément à la Déclaration du Caire. La principale question sera de réaliser une étude détaillée du non-respect de la plupart des grands accords environnementaux internationaux, comme par exemple ceux concernant l'eau douce, la pollution maritime ou les changements climatiques.

Ce sont les ISC elles-mêmes qui décideront si elles désirent collaborer avec d'autres ISC en se basant sur des enquêtes ou des études préliminaires uniquement, ou si elles préfèrent évaluer la mesure dans laquelle leur pays respecte un accord avant d'entrer en coopération avec d'autres ISC.

#### 4.1.2 Deuxième étape - Réalisation des contrôles

En vue d'optimiser et de faciliter le contrôle, soit une ISC décide de coopérer avec d'autres ISC avant d'avoir fait une étude comparative du respect par son propre pays des accords environnementaux internationaux, soit – si le non-respect par son pays de ces accords a déjà été révélé – elle

devra nécessairement conclure un accord ou un protocole formel avec des ISC participant à un contrôle simultané, coordonné ou conjoint.

Cet accord ou protocole devra porter sur des questions telles que la nature du contrôle, les normes de reporting, le calendrier, la fourniture de personnel et d'autres ressources y compris les arrangements financiers. De plus, il devra contenir des directives visant à éliminer les différences concernant la portée, les observations, les recommandations, les conclusions, etc.

Bien entendu, c'est aux ISC participant au contrôle que revient la décision de conclure un tel accord ainsi que sa formulation. Un tel accord est important pour garantir que toutes les parties soient conscientes de leurs responsabilités. Il fournira également un mécanisme susceptible d'établir une bonne relation de travail entre les ISC participantes et, de ce fait, parvenir à de meilleurs résultats.

Les points suivants peuvent être introduits dans tout accord entre les ISC menant des contrôles simultanés, coordonnés ou conjoints:

1. Nom des ISC participant au contrôle
2. Type de contrôle (simultané, coordonné ou conjoint)
3. Définition du type de contrôle s'il diffère des définitions indiquées dans cette brochure
4. Nom de l'accord et/ou des divisions particulières à contrôler
5. Renseignements sur la composition de(s) l'équipe(s) de contrôle
  - nombre de représentants de chaque ISC
  - niveau des représentants de chaque ISC
  - qualifications de chaque représentant y compris antécédents et expérience; et
  - approbation de sécurité (le cas échéant)
6. Nom du ou des chefs de projet
7. L'affectation par les ISC des ressources en heures, argent, traitement de texte, consultants, spécialistes, etc.
8. les modalités d'approbation des ressources par les ISC



9. La nature du contrôle (respect des accords et/ou gestion)
10. Objectifs, portée, critères et méthodologie du contrôle
11. Méthode d'approbation des objectifs, de la portée, etc., du contrôle
12. La marche à suivre pour rassembler les preuves
13. La méthode et la nature de l'approbation des instances ou entités contrôlées
14. La méthode et la nature du contrôle de la garantie de qualité
15. La date de commencement et d'achèvement du contrôle et toute étape intermédiaire importante
16. Langue(s) et organisation des projets de rapports et des documents finaux
17. L'ISC responsable de la rédaction des rapports ou de parties d'entre eux
18. Le responsable de la traduction des différents chapitres des rapports dans les langues des ISC participantes
19. La création d'un comité de pilotage du contrôle et sa composition. Ses termes de référence peuvent inclure les thèmes suivants:
  - objectifs du contrôle
  - portée
  - critères
  - méthodologie
  - nature des normes de contrôle à appliquer
  - nature du programme de contrôle à suivre
  - effectifs
  - affectation d'autres ressources
  - contenu des rapports y compris, le cas échéant, les recommandations
  - approbation des constatations
  - dates limites
  - coûts généraux du contrôle
  - règlement des différends sur l'un des points ci-dessus
  - toute autre question importante sur cette mission de contrôle spécifique
20. Sensibilités culturelles



21. Accès aux données et publication des données au cours du contrôle – à qui, où, restrictions, contraintes de sécurité, etc.
22. Date de publication des rapports et conditions de présentation aux parlements ou aux gouvernements – quand, où et comment.
23. Communiqués de presse, etc.
24. Nature des approbations de sécurité, le cas échéant
25. Le cas échéant, suivi, – quand, où et comment.
26. Sites, fourniture de bureaux, services, etc.
27. Toute autre question pertinente qui facilitera la réalisation du contrôle et la présentation des rapports.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'utilisation de ce type d'accord ainsi que sa formulation doivent être déterminées par les ISC. Cependant, si les ISC impliqués n'ont pas l'expérience adéquate en ce qui concerne la coopération internationale, ils doivent renoncer à inclure trop d'aspects dans un accord. En d'autres termes, un accord doit être formulé en fonction des expériences diverses des ISC dans le domaine de la coopération internationale, au niveau tant général qu'environnemental. Voir également les commentaires du Chapitre 3.3.2 concernant les contrôles coordonnés.

Il convient de souligner que dans les cas où les ISC font état d'éventuelles irrégularités ou de cas de non-respect des accords environnementaux internationaux, elles doivent traiter ces constatations avec la discrétion qui convient, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur.

Étant donné les différences d'approches et de structure juridique des ISC, il se peut que toutes les normes de contrôle ne s'appliquent pas à tous les aspects des travaux effectués par les ISC participant à un contrôle donné. Par conséquent, les ISC doivent être conscientes des différences qui les séparent au niveau des rôles et des responsabilités au moment de monter une équipe en vue d'un contrôle simultané, coordonné ou conjoint. Pour plus de détails, voir le chapitre 6.



#### 4.1.3 Troisième étape - Évaluation des contrôles

Une fois le contrôle achevé, il doit faire l'objet d'une évaluation qui doit notamment comprendre les expériences faites avec chaque type de contrôle, particulièrement les avantages et les inconvénients. Cette évaluation doit également permettre de résumer des informations importantes concernant la planification et l'exécution du contrôle.

L'évaluation est également utile pour fournir des données et des enseignements sur la manière dont les ISC peuvent coopérer dans le contrôle des accords environnementaux internationaux dans les années à venir, y compris la manière d'évaluer et de choisir le type de contrôle à exécuter. De plus, elle présente une grande importance pour le suivi.

#### 4.2 Fonction d'intermédiaire

L'idée de la fonction d'intermédiaire trouve son origine dans la recommandation 3 du sous-thème IB de la Déclaration du Caire, qui stipule que l'INTOSAI devrait encourager les ISC à coopérer dans la mesure du possible dans le contrôle d'accords environnementaux internationaux (voir aussi le chapitre 1).

La fonction d'intermédiaire peut servir à promouvoir l'exécution de contrôles simultanés, coordonnés ou conjoints d'accords internationaux. Ceci peut être prendre la forme de la fourniture d'informations qui facilite pour les ISC la sélection d'un accord à contrôler ou le choix de partenaires.

Les tâches de l'intermédiaire pourraient inclure la fourniture d'informations sur:

- les accords environnementaux internationaux
- la compétence des ISC pour contrôler ces accords
- l'intérêt des ISC à participer à un contrôle en coopération
- le type d'accord privilégié pour le contrôle, et
- l'intensité de la coopération souhaitée



La page d'accueil du groupe de travail sur le contrôle écologique (<http://www.rekenkamer.nl/ea>) peut jouer un rôle crucial dans la fonction d'intermédiaire et elle le fait déjà à certains égards. La fourniture d'informations notamment sur les accords internationaux a été un premier pas dans cette direction. Ces informations se trouvent également sur le site <http://sedac.ciesin.org/pidb/>.

La page d'accueil sera étendue à d'autres questions telles que des informations sur les ISC qui désirent coopérer avec d'autres ISC et des informations sur les rapports de contrôle d'accords internationaux basés sur les résultats des questionnaires envoyés récemment aux ISC. Si besoin est, la structure de la page d'accueil peut être modifiée pour accueillir de nouveaux thèmes et fonctions. Les pages d'accueil des ISC peuvent également jouer un rôle important en fournissant des informations sur des contrôles spécifiques d'accords environnementaux internationaux. Les ISC peuvent les compléter par des références.

Il convient aussi de mentionner le *Green Globe Yearbook*, publication indépendante de l'institut norvégien Fridtjof Nansen sur la coopération au développement et l'environnement. Ce livre peut être utile aux ISC dans leur choix des accords à contrôler. Il contient un nouveau chapitre sur les profils des pays depuis 1996. (consulter également le site internet <http://www.tjener.uninett.no/~fni/ggy.htm>).

#### 4.3 Échange d'informations

L'un des objectifs du groupe de travail sur le contrôle écologique est de faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les ISC. On a souligné à plusieurs reprises l'importance de cet objectif lors du XVe INCOSAI au Caire en 1995, où il a été recommandé que le groupe de travail continue de rassembler des informations sur le contrôle écologique et les fournissent aux membres de l'INTOSAI intéressés (voir la Déclaration du Caire, page 5).



De plus, il a été recommandé que le groupe de travail réfléchisse sur les différentes manières de développer des moyens de soutenir la formation des contrôleurs et l'échange d'informations et d'expériences sur le contrôle écologique entre les ISC (voir la Déclaration du Caire, page 8).

Il existe différentes manières d'échanger de telles informations, allant du contact direct entre les ISC – soit par des moyens classiques de communication soit par Internet/www – à l'utilisation de bulletins tels que Green Lines publié par l'ISC des Pays-Bas pour le compte du groupe de travail de l'INTOSAI sur le contrôle écologique (voir chapitre 4.2).

Ces différentes méthodes de collecte et/ou de diffusion de l'information devraient être des instruments utiles pour les ISC qui désirent profiter des travaux et des expériences de leurs collègues.



## 5 Méthodologie

L'une des normes de contrôle général de l'INTOSAI recommande que les ISC adoptent des mesures et des procédures pour préparer des manuels et d'autres directives et instructions écrites pour la réalisation de ces contrôles.

Les normes de contrôle de l'INTOSAI indiquent également que si le rôle du contrôle doit être étendu, les contrôleurs devront améliorer et développer de nouvelles techniques et méthodologies afin d'évaluer si les entités évaluées utilisent des critères de performance raisonnables et valables. Aussi les contrôleurs sont-ils encouragés à se doter de telles techniques et méthodologies.

Ces normes de contrôle et les autres normes générales de l'INTOSAI peuvent servir au contrôle écologique. De même, comme on l'a déjà mentionné, les normes et techniques de contrôle généralement acceptées à la fois pour les contrôles de conformité et pour les contrôles de gestion seront d'application pour les contrôles d'accords internationaux.

Toutefois, il sera peut-être nécessaire de faire appel à des experts pour les contrôles sur place. Les ISC peuvent souhaiter tirer avantage des différentes activités entreprises au niveau international pour établir des normes telles que ISO 14000 ou EMAS (système communautaire de management environnemental et d'audit).

En ce qui concerne la méthode à suivre, nous renvoyons à la brochure intitulée *Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective* (directive sur les contrôles d'activités ayant une dimension environnementale) préparée par les ISC de Nouvelle-Zélande (coordinatrices), d'Afrique du Sud, d'Estonie, des États-Unis, du Royaume-Uni et par la Cour des Comptes européenne.



## 6 Rôles et compétences

Le but de ce chapitre est d'apporter quelques éclaircissements sur le rôle et les compétences des ISC, en particulier lorsque des mandats et des juridictions différentes ont des implications pour le mandat et la nature du contrôle, les normes à utiliser et le reporting aux parlements et aux gouvernements.

Le Contrôleur général du Canada, par exemple, n'est compétent que pour les contrôles fédéraux, ce qui signifie que cette ISC ne peut pas contrôler des organisations du gouvernement provincial ou du secteur privé. À titre de comparaison, si les autorités municipales ou locales en Norvège reçoivent des dons du parlement, le Bureau de Contrôleur général de Norvège a libre accès à toutes les informations concernant ces dons et de ce fait il est compétent pour les contrôler. Ce droit d'inspection s'étend aussi au secteur privé.

De plus, la structure et l'organisation d'une ISC peut avoir un impact sur sa coopération avec d'autres ISC. Par exemple, certaines normes de contrôle peuvent ne pas s'appliquer à une partie des travaux réalisés par une ISC sous l'autorité d'une cour de contrôleurs parlementaires. La nature collégiale et juridique de ce système est tout à fait différente de celle d'une ISC qui effectue un contrôle sous l'autorité d'un contrôleur général et qui soumet son rapport au parlement.

En outre, les normes générales de contrôle de l'INTOSAI et leur utilisation peuvent varier d'un pays à l'autre selon la portée, la nature et le type de contrôle. Par exemple, les ISC utilisant la méthode du contrôle de gestion feront normalement leur rapport sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'entité contrôlée. Une ISC appliquant le système des cours n'a pas généralement pour mandat de faire un contrôle de gestion et certaines cours de Comptes n'ont absolument aucune compétence pour mener des contrôles écologiques.

De ce fait, la nature du contrôle et la manière dont l'ISC est organisée peuvent avoir un impact sur la manière dont les contrôles écologiques sont menés. Dans certaines circonstances, il n'est pas recommandé qu'une ISC opérant sous l'autorité d'une cour des Comptes participe à une opération de contrôle conjointe avec, par exemple, une ISC qui ne rend compte qu'à un ministère (généralement le ministère des Finances), au gouvernement ou au parlement.

Afin d'éviter tout problème juridictionnel découlant des différents mandats et des différents rôles et compétences, les ISC opérant sur des bases juridiques différentes devraient recourir lors d'un contrôle d'accords environnementaux internationaux avec d'autres ISC soit à un contrôle simultané, soit à un contrôle coordonné.

