

RESPONSABILITÉ EN TEMPS DE CRISE

Comment les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques et les partenaires de développement peuvent tirer des enseignements des crises précédentes et garantir des réponses efficaces à la crise du Covid-19 dans les pays en développement



Un document compilant des constatations et des exemples d'audits relatifs aux épidémies et aux catastrophes, notamment la crise d'Ebola en Sierra Leone et au Liberia.

Le document identifie les mesures possibles que les ISC et les partenaires de développement peuvent respectivement prendre afin d'atténuer les risques que présente le Covid-19. L'accent est mis sur les pays en développement, en se référant plus particulièrement aux contextes les plus difficiles.

Le document est élaboré dans le cadre d'un partenariat comprenant :

- L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI),
- Le Service d'audit de la Sierra Leone (ASSL),
- La Commission générale d'audit du Liberia (GAC) et
- L'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone (CREFIAF).

Publié le 21 avril 2020

Remerciements

Ce document s'appuie sur une série de contributions. Nous remercions tout particulièrement David Goldsworthy, Kevin Summersgill, Oskar Karneback, Edmond Shoko, Mirza Jahani, Susanne Wille, Stephen DieroAmayo et Anne Barry pour leurs contributions. Toute erreur d'interprétation de leurs arguments est de la responsabilité de l'IDI.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Résumé et recommandations concernant les ISC et les partenaires de développement | 4 |
| 1 Introduction | 8 |
| 2 Les enseignements tirés des audits sur l'épidémie d'Ebola, les systèmes de santé et la gestion des catastrophes dans les pays en développement | 9 |
| 2.1 Audits liés à l'Ebola | 9 |
| 2.2 Audits des systèmes de santé dans des contextes difficiles | 11 |
| 2.3 Audits et enquêtes sur l'aide humanitaire d'urgence | 12 |
| 2.4 Audits de gestion des catastrophes | 12 |
| 3 Comment l'ISC peut-elle apporter une valeur ajoutée par rapport au Covid-19 ? | 15 |
| 3.1 Rappeler aux entités gouvernementales les règles et réglementations de base | 15 |
| 3.2 Assurer le dialogue avec les parties prenantes sur la situation et les attentes | 17 |
| 3.3 Clarifier le mandat | 19 |
| 3.4 Envisager des audits qui peuvent apporter une valeur ajoutée au fur et à mesure que la crise se développe | 19 |
| 3.5 Réviser le plan d'audit à la lumière de la situation nationale et de l'impact potentiel du Covid-19 | 20 |
| 3.6 Risques liés à l'audit financier et sujets à prendre en considération | 21 |
| 3.7 Risques liés à l'audit de conformité et sujets à prendre en considération | 22 |
| 3.8 Risques liés à l'audit de performance et sujets à prendre en considération | 22 |
| 3.9 Soutien des donateurs lié à l'épidémie et risques à prendre en considération | 23 |
| 3.10 Garantir des rapports en temps utile avec des conclusions équilibrées en temps de crise... 25 | |
| 3.11 Protection des auditeurs et utilisation de méthodes innovantes..... 25 | |
| 3.12 Envisager un rôle de pré-audit pour l'ISC..... 26 | |
| 3.13 Coopérer et partager les ressources avec d'autres ISC | 26 |
| 4 Quelles mesures de protection pourraient être envisagées par les partenaires de développement lors du financement des réponses au Covid-19 ?..... | 27 |
| 4.1 Aperçu des dépenses attendues des partenaires au développement | 27 |
| 4.2 Mesures de protection à différents stades et pour différents types de financement | 28 |
| 4.3 Les donateurs peuvent contribuer à ce que les ISC puisse contrôler l'utilisation des fonds d'urgence..... 35 | |
| 4.4 Rôle possible des ISC dans l'audit des fonds hors budget des partenaires de développement | 36 |
| 5 Ressources | 38 |
| 5.1 Exemples de rapports d'audit..... 38 | |
| 5.2 Orientations en matière d'audit..... 38 | |
| 5.3 Ressources connexes | 39 |
| Annexe 1 : conclusions du rapport d'audit sur l'Ebola | 40 |

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES ISC ET LES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT

La crise du Covid-19 est mondiale et a un impact massif sur tous les pays dans des domaines tels que la santé publique, l'emploi, la croissance économique et la protection sociale. La crise exige des mesures urgentes de la part des gouvernements, et il peut parfois être difficile de trouver un équilibre entre ces mesures et la responsabilité, la transparence et l'intégrité.

Nous savons, grâce aux pandémies et catastrophes précédentes, que les situations d'urgence peuvent entraîner la suspension ou le contournement des systèmes de contrôle de base, ainsi que l'affaiblissement des systèmes de responsabilité et de surveillance. Cela peut entraîner des niveaux accrus de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption à un moment où les ressources gouvernementales subissent des pressions.

Dans des contextes particulièrement difficiles, la crise du coronavirus aura potentiellement des effets négatifs plus importants par rapport à d'autres pays, car les systèmes de santé et les ressources gouvernementales destinés à faire face à la crise sont très limités. Il existe un risque plus élevé de réactions tardives et de mauvaise utilisation des fonds, ainsi que des effets sociaux négatifs.

LES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE PEUVENT JOUER UN ROLE IMPORTANT PENDANT LA CRISE

Des audits antérieurs sur les épidémies, les catastrophes, l'aide d'urgence et les systèmes de santé dans les pays en développement montrent comment les Institutions supérieures de contrôle (ISC) peuvent jouer un rôle important pendant et après la crise actuelle.

Les audits liés à l'Ebola en Sierra Leone et au Liberia ont révélé des gaspillages et des abus de fonds importants, et mettent en évidence les principales leçons tirées permettant de faire face à la crise du Covid-19. L'une de ces leçons est que si les gouvernements et les donateurs ne sont pas clairs sur le rôle que les ISC doivent jouer dans le contrôle des fonds d'urgence, cela crée un espace de malentendus et réduit la responsabilité. Les audits démontrent également l'importance de mettre en place des procédures claires de passation de marchés d'urgence et d'une gestion nationale solide de la crise. Ce dernier point est également confirmé par les audits de la gestion des catastrophes dans divers pays, qui ont montré que la gestion des crises nationales souffre souvent d'un manque de préparation, de plans généraux et de coordination.

Les ISC peuvent contribuer de plusieurs manières importantes à la réponse à la crise actuelle :

- **Être un « ami critique » et rappeler aux acteurs clés les règles et règlements de base à respecter même en cas d'urgence.** Cela peut se faire au moyen de communications directes avec le gouvernement et d'autres organismes d'exécution ainsi que de déclarations publiques.
- **Entretenir un dialogue avec les parties prenantes au sein et en dehors du gouvernement sur le rôle possible de l'ISC.** Un dialogue actif avec les parties prenantes telles que le gouvernement, les partenaires de développement et les organisations de la société civile est nécessaire afin que l'ISC puisse comprendre la réponse globale face à la crise du Covid-19, les principaux risques et la manière dont elle peut apporter une valeur ajoutée à travers son travail de contrôle. Au fur et à mesure que la crise se développe, l'ISC doit évaluer en permanence le type de mesures de contrôle les plus utiles et trouver un équilibre entre les besoins et les attentes des diverses parties prenantes. L'ISC a la responsabilité de veiller à ce que les activités de contrôle et d'assurance n'entravent pas la réponse du gouvernement. Les ISC ont également un rôle à jouer consistant à souligner et à expliquer au Parlement en quoi des mesures gouvernementales prises

de façon précipitée augmentent les risques et ont des conséquences possibles à long terme, ainsi qu'à informer sur la façon dont l'ISC cherche à jouer un rôle constructif dans l'atténuation de ces risques.

- **Clarifier son rôle et son mandat selon les besoins.** L'ISC peut ne pas avoir au départ le mandat pour contrôler tous les fonds mobilisés pour la crise, par exemple ceux qui proviennent des canaux d'aide multilatérale ou qui sont destinés à des fins militaires. Les audits de ces fonds peuvent être potentiellement essentiels concernant la réponse nationale globale, et le mandat de l'ISC doit être clarifié et éventuellement élargi afin qu'elle puisse jouer un rôle significatif.
- **Entreprendre des audits qui peuvent apporter une valeur ajoutée au fur et à mesure que la crise se développe.** Les audits en temps réel¹ peuvent être particulièrement utiles, par exemple en ce qui concerne le contrôle des paiements, les achats, les salaires et la gestion des magasins de produits médicaux. Cela peut contribuer à un retour d'information rapide sur le fonctionnement des politiques et des procédures d'urgence et à combler les lacunes en cas de mauvaise pratique. L'ISC peut également envisager des contrôles en temps réel du respect des nouvelles mesures de protection ou de l'efficacité de la gestion de la crise nationale. Les ISC doivent également prendre en considération les domaines ayant des conséquences importantes et qui peuvent être négligés pendant la crise, par exemple les disparités entre les sexes déjà bien ancrées et la protection des citoyens les plus vulnérables. Après la crise, les ISC peuvent contribuer à la formation et à la préparation en cas de nouvelles crises, à travers l'audit de l'efficacité de la réponse du gouvernement à la crise du Covid-19. Voir le Chapitre 3 contenant des listes de sujets possibles d'audits financiers, de conformité et de performance à court, moyen et long terme.
- **Rendre compte dans les délais et en tenant compte de la situation.** La crise nationale peut exiger de l'ISC d'analyser et de rendre compte des constatations d'audit de manière à tenir compte de la situation singulière, tout en maintenant les normes d'audit internationales. Le fait de viser des rapports d'audit courts et spéciaux peut permettre à l'ISC de publier des rapports opportuns et pertinents en dehors du cycle d'audit normal.
- **Protéger le personnel et adopter des méthodes de travail innovantes.** Toute activité d'audit doit être conçue en tenant compte de la sécurité du personnel de l'ISC et inclure des mesures de protection telles que la distanciation sociale. Pour éviter que les auditeurs ne soient exposés inutilement à des risques, l'ISC doit envisager de recourir davantage à la collecte de données en ligne et par téléphone. Les audits sur le terrain ne sont possibles que si le personnel peut recevoir un équipement de protection individuelle.

LES PARTENAIRES DE DEVELOPPEMENT PEUVENT FAIRE FACE A LA CRISE EN RENFORÇANT LA BONNE GOUVERNANCE ET EN SELECTIONNANT AVEC SOIN DES MESURES DE PROTECTION A COURT TERME

La réponse immédiate des partenaires de développement au Covid-19 impliquera probablement une augmentation des contributions aux fonds communs mondiaux, une augmentation des dépenses nationales et régionales dans les secteurs de la santé, de la sécurité sociale, de l'aide humanitaire et de l'économie. Chaque secteur et canal de financement comporte des risques différents liés à l'utilisation efficace des fonds.

¹Un audit en temps réel peut être défini comme un audit effectué pendant la mise en œuvre de programmes gouvernementaux pour fournir une assurance en temps réel (ou approximativement en temps réel).

Comme l'ont montré les audits de crises précédents, les situations d'urgence créent des environnements dans lesquels les dirigeants peuvent tenter d'affaiblir les systèmes de responsabilité et de surveillance en général, et plus particulièrement en ce qui concerne l'utilisation des fonds d'urgence. Il peut s'agir d'une baisse à court ou à long terme de la responsabilité. Les partenaires de développement doivent travailler ensemble afin d'essayer de résister à de telles tentatives, sinon il pourrait y avoir très peu de responsabilité dans l'utilisation des fonds d'urgence, ce qui entraînerait une corruption et mauvaise utilisation des fonds. Les partenaires de développement peuvent également encourager de façon utile la mise en place de mécanismes de haut niveau afin de lever les obstacles à l'audit, tels que les tentatives de refus d'accès aux documents de comptabilité.

Quelles mesures les partenaires de développement peuvent-ils appliquer pour assurer une réponse rapide sans compromettre la responsabilité ? Une réponse efficace aux situations d'urgence exige que la responsabilité et la transparence soient modifiées, mais pas supprimées. Les systèmes existants doivent être utilisés et renforcés, en mettant davantage l'accent sur des contrôles internes solides, plutôt que de développer de nouveaux systèmes. La rationalisation des contrôles en temps réel doit être équilibrée avec les exigences de transparence et une attente accrue et crédible de responsabilité ultérieure. Cela doit passer par l'audit, la surveillance, les sanctions, les enquêtes et les poursuites judiciaires.

Les réponses suivantes peuvent aider les partenaires de développement à mieux protéger les fonds d'urgence :

- **Messages immédiats permettant de renforcer et d'améliorer les comportements :** Les partenaires de développement doivent encourager les principales parties prenantes nationales² et les autres agences de mise en œuvre à envoyer des messages clairs définissant les attentes en matière d'utilisation et de responsabilité concernant les fonds d'urgence, notamment
 - i. Des règles de dépenses d'urgence clairement communiquées
 - ii. L'utilisation correcte des fonds publics, y compris les pouvoirs d'approbation et les preuves de paiement
 - iii. Le rôle principal de la direction pour assurer la mise en place des contrôles clés
 - iv. Le renforcement de l'attente selon laquelle le financement d'urgence sera soumis à un examen et à une surveillance, en veillant à ce que l'audit soit visible et obligatoire et que l'État de droit soit respecté
 - v. Axer l'audit sur la vérification en temps réel du fonctionnement des contrôles internes
- **Mesures de protection à court terme concernant le financement d'urgence :** Mettre en place des mesures de protection appropriées en fonction des différents risques sectoriels et des modalités de financement, comme l'illustre le chapitre 4. Ces mesures doivent essentiellement viser à renforcer les systèmes de contrôle interne, la transparence, la responsabilité et la participation du public. Dans les pays dont les capacités sont très limitées, il peut être nécessaire de mobiliser un soutien supplémentaire afin de maintenir et de renforcer la capacité à garantir que les systèmes de contrôle continuent à fonctionner de façon efficace.
- **Mesures de protection à moyen terme :** Encourager les gouvernements à prendre des mesures de protection concernant les rapports d'audit antérieurs pertinents, en intégrant les principales constatations et recommandations dans le dialogue politique, et encourager les ISC à rester visibles et à réaliser des audits de suivi sur la mise en œuvre des recommandations antérieures.

² Ministères des finances et de la planification, auditeurs internes et externes, agences de lutte contre la corruption, organes de surveillance.

- **Veiller à ce que les ISC puissent contrôler l'utilisation des fonds d'urgence** : Le financement extrabudgétaire, par le biais de systèmes parallèles, d'unités de mise en œuvre de projets, d'ONG, d'ONGI et d'institutions internationales, crée le risque que les fonds ne soient pas soumis au mandat de contrôle de l'ISC. Les partenaires de développement doivent examiner la manière dont les fonds seront audités dès le début plutôt qu'après leur utilisation. Les ISC peuvent être incapables de donner une vision cohérente de la pertinence et de l'efficacité de la réponse nationale si elles n'ont pas le mandat d'examiner une grande partie de la réponse. Un audit efficace peut nécessiter la mise en place, dès le départ, d'accords de coopération entre différents auditeurs, ce qui peut constituer une occasion utile d'apprentissage mutuel. En particulier dans des contextes difficiles, les partenaires de développement doivent veiller à ne pas nuire, en étant conscients du risque que le recours à des ISC ayant des capacités très limitées pour auditer les fonds des donateurs puisse détourner des ressources de l'audit des budgets nationaux.

1 INTRODUCTION

L'avènement du Covid-19 a provoqué une crise sanitaire et économique mondiale qui touche tous les pays dans presque tous les secteurs. Dans les pays à contextes difficiles, cela peut également entraîner de graves crises humanitaires et sociales. Afin de faire face à la pandémie, les gouvernements et les partenaires de développement réaffectent des fonds importants et mettent en place de nouvelles mesures à grande échelle. La crise du Covid-19 nécessite une intervention urgente des gouvernements et de la communauté internationale, et il peut être difficile de trouver un équilibre entre la nécessité de réagir rapidement et le souci de responsabilité, de transparence et d'intégrité. L'expérience des pandémies et catastrophes précédentes nous apprend également que des réponses rapides peuvent entraîner une augmentation des niveaux de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption à un moment où les ressources gouvernementales subissent une pression critique.

Dans des contextes difficiles, la crise du Covid-19³ peut avoir des effets négatifs plus importants que dans les pays plus développés, car les systèmes de santé et les ressources gouvernementales visant à faire face à la crise sont très limités. Il existe également un risque plus élevé de réponses tardives et de mauvaise utilisation des fonds, ce qui conduit à des infections non détectées, à une non-augmentation des capacités de traitement comme il se doit et à des mesures économiques moins efficaces.

Les ISC peuvent jouer un rôle essentiel dans les différentes étapes d'une crise comme celle du Covid-19. Elles peuvent fournir des conseils sur les règles et réglementations essentielles, et peuvent effectuer des audits pour vérifier si les fonds sont utilisés aux fins prévues. Cela peut avoir un effet dissuasif et contribuer à la sauvegarde des fonds du gouvernement et des donateurs. Les ISC peuvent également auditer la mise en œuvre de nouvelles réglementations et de nouveaux programmes (par exemple pour le contrôle des infections ou la relance économique), et contribuer ainsi à l'efficacité des mesures gouvernementales. Au lendemain d'une crise, l'ISC peut fournir une assurance sur l'utilisation des fonds et évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité des réponses nationales. Les rapports peuvent être utilisés aussi bien pour rendre compte que pour identifier les leçons à tirer pour l'avenir.

L'idée de ce document est née d'une discussion entre l'IDI, l'AFROSAI-E, le CREFIAF et les partenaires de développement sur le soutien aux ISC opérant dans des contextes difficiles et complexes, en particulier en Afrique.⁴ Il a été reconnu qu'il est nécessaire de documenter les travaux antérieurs des ISC en matière de contrôle des catastrophes et des épidémies et d'en tirer des enseignements, ce qui peut aider les ISC et les partenaires de développement à répondre à la pandémie actuelle.

³ Également appelés « États, situations ou contextes fragiles ». Il existe plusieurs définitions. L'OCDE identifie cinq dimensions de la fragilité :

1. Politique (faiblesses dans les processus politiques, manque d'inclusion politique, manque de transparence, corruption et oppression politique) ;
2. Sociétale (manque de cohésion sociale résultant de l'inégalité entre les différents groupes culturels et ethniques) ;
3. Économique (faiblesse des bases économiques entraînant une exposition aux chocs macro-économiques et/ou un taux de chômage élevé et des capacités humaines limitées) ;
4. Environnementale (risques climatiques et sanitaires entraînant des catastrophes et des pandémies) ; et
5. Sécurité (due à la violence politique et sociale)

⁴ Réunion annuelle du Programme de partenariat accéléré de soutien par les pairs (PAP-APP) début avril 2020. Le programme est soutenu financièrement par l'Agence autrichienne de développement, le Ministère islandais des affaires étrangères, le Ministère français des affaires européennes et étrangères, le DFID, l'ISC du Qatar, Irish Aid et la Commission européenne.

2 LES ENSEIGNEMENTS TIRES DES AUDITS SUR L'ÉPIDÉMIE D'ÉBOLA, LES SYSTÈMES DE SANTÉ ET LA GESTION DES CATASTROPHES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

2.1 AUDITS LIÉS À L'ÉBOLA

Lors de l'épidémie d'Ebola en 2014-2015, les ISC du Liberia et de la Sierra Leone ont effectué des audits en temps réel ainsi que des audits à la suite de l'épidémie.

Au total, les ISC ont audité des fonds d'environ 208 millions de dollars US dépensés pour des achats liés à la santé et des mesures de relance économique au profit des zones touchées. Les ISC ont audité les décaissements, les achats, la gestion des salaires et des actifs, ainsi que les états financiers des projets et des entités responsables de la gestion de la réponse à l'épidémie.

Les principales entités auditées furent les Ministères de la santé et leurs entités gouvernementales

Audit des fonds liés à l'Ebola

Exemple de la Sierra Leone

Période : De mai à octobre 2014

Fonds audités : 8,6 millions de dollars US, donnés par des institutions et des particuliers, principalement en Sierra Leone, et provenant de recettes fiscales ; l'audit n'a pas porté sur les fonds des donateurs acheminés par des organismes d'exécution tels que l'ONU et les ONGI.

Entités auditées : Ministère de la santé et de l'assainissement et le Centre national de lutte contre le virus Ebola (NERC)

Objectifs de l'audit : Vérifier si les fonds publics alloués au Ministère et au NERC ont été utilisés aux fins prévues. Il s'agissait notamment de déterminer si :

- Les fonds reçus ont été immédiatement enregistrés et mis en banque ;
- Le montant exact des incitations a été versé au bon personnel de santé et dans les délais prévus
- Les dépenses ont été effectuées dans le respect de la loi, de l'économie et de l'efficacité, et ont été étayées par des pièces justificatives suffisantes et appropriées ;
- Les biens et services acquis ont été fournis conformément à la loi ;
- L'optimisation des ressources a été obtenue dans les marchés publics attribués ; et
- Les relations entre le Ministère et le Centre national d'urgence Ebola ont bien fonctionné.



spéciales respectives chargées du financement et de la gestion de la crise.

Les rapports d'audit des deux pays ont identifié plusieurs constatations susceptibles d'être pertinentes pour la crise du Covid-19. Il s'agit notamment du non-respect des procédures de passation des marchés, de doubles paiements et d'une gestion inadéquate des actifs médicaux. Ces faiblesses ont contribué à d'importantes pertes monétaires et à l'incapacité d'utiliser pleinement les fonds aux fins prévues, à savoir renforcer les systèmes de santé nationaux et sauver des vies. L'illustration de la page suivante montre les principales faiblesses mises en évidence dans les rapports d'audit de la Sierra Leone et du Liberia. Des constatations d'audit plus détaillées figurent à l'Annexe 1.

Illustration : Principales constatations des rapports d'audit relatifs à l'Ebola en Sierra Leone et au Liberia

| CONSTATATIONS | IMPACT ET RISQUES |
|---|---|
| Documentation absente ou incomplète permettant de justifier le décaissement des fonds et la passation des marchés | <ul style="list-style-type: none">• Paiements non justifiés• Risque élevé de fraude |
| Procédures de passation de marchés ignorées et défaillances majeures identifiées, en particulier dans les contrats à fournisseur unique | <ul style="list-style-type: none">• Des contrats mal rédigés• Coûts imprévus• Avoirs inférieurs aux normes• Risque élevé de corruption |
| Paiements en trop, paiements en moins, paiements avant livraison et paiements en double, et non-perception des impôts dus concernant les contrats | <ul style="list-style-type: none">• Pertes financières importantes• Nuisance possible dans les relations entre le gouvernement et les fournisseurs |
| Gestion inadéquate des magasins médicaux et des actifs immobilisés | <ul style="list-style-type: none">• Mauvais état des fournitures et des avoirs• Lente distribution de médicaments et de matériel• Risque de vol |
| Absence de réaction du gouvernement aux rapports d'audit précédents | <ul style="list-style-type: none">• Problèmes de gestion financière et de contrôle interne connus depuis longtemps et non résolus, aggravant la crise |

Les rapports d'audit établis en temps utile semblent avoir contribué à des améliorations. En Sierra Leone, un rapport d'audit de suivi a montré une amélioration significative dans le contrôle interne du gouvernement pendant la crise. Au Liberia, une recommandation visant à renforcer la coordination par le biais d'une unité spéciale a été mise en œuvre.

Les rapports d'audit relatif à l'Ebola font ressortir les enseignements suivants :

- Les lois sur les dépenses publiques doivent être claires quant à l'utilisation des fonds publics dans une situation d'urgence. Le manque de clarté des lois entraîne le non-respect, par exemple, des procédures de passation de marchés.
- Si les gouvernements et les donateurs ne sont pas clairs sur le rôle que les ISC doivent jouer dans le contrôle de l'aide d'urgence, cela donne lieu à des malentendus et donc à un risque accru de non-contrôle de l'argent et de failles dans la lutte contre la fraude et la corruption.

- Les ISC doivent être habilitées et mandatées à auditer tous les fonds fournis au gouvernement dans une situation d'urgence, compte tenu de leur responsabilité globale en matière de comptabilité nationale.
- Les lois régissant les fonctions d'une ISC doivent être suffisamment larges afin de permettre à l'ISC d'effectuer tous les audits qu'elle juge nécessaires lorsque le besoin s'en fait sentir.
- Un leadership national fort est indispensable pendant une crise,⁵ et les ISC peuvent apporter une valeur ajoutée significative en vérifiant le fonctionnement de la fonction de gestion de crise, l'existence d'un plan de gestion de crise solide et d'une stratégie de communication pertinente, ainsi que l'efficacité des systèmes et des stratégies.
- De solides structures de gouvernance liées à la crise sont essentielles afin de permettre une bonne gestion financière. L'ISC peut apporter une valeur ajoutée en conseillant les gouvernements sur les structures nécessaires, telles qu'une unité de gestion des catastrophes.

2.2 AUDITS DES SYSTÈMES DE SANTÉ DANS DES CONTEXTES DIFFICILES

Les ISC effectuent régulièrement des audits des ministères de la santé et des sujets liés à la santé. Bien qu'elles ne soient pas spécifiques à un scénario d'urgence, de nombreuses constatations sont pertinentes pour la crise du Covid-19. Un examen de certains audits liés à la santé⁶ a permis d'identifier les risques suivants :

- La coordination entre les acteurs clés peut être inadéquate et les chaînes nationales d'approvisionnement médical peuvent manquer de clarté et/ou comporter des goulets d'étranglement et des lacunes préjudiciables
- Les établissements de santé peuvent avoir du mal à évaluer avec précision les besoins en médicaments essentiels et en fournitures médicales
- La faiblesse des systèmes de passation des marchés et de contrôle de la qualité peut entraîner la réception de matériel de mauvaise qualité ou inadapté
- La lenteur du transfert de fonds des ministères des finances aux ministères de la santé, et des ministères de la santé aux organismes et établissements de mise en œuvre peut entraver de façon considérable la passation des marchés et la distribution
- Les entrepôts centraux et régionaux peuvent ne pas avoir la capacité de bien recevoir et livrer les commandes, de stocker les fournitures de manière sûre et efficace, et de contrôler et évaluer la distribution
- La distribution des fournitures des entrepôts centraux vers les installations régionales peut ralentir et en fin de compte porter préjudice aux populations isolées
- Les hôpitaux et les cliniques peuvent avoir un nombre très limité de personnel qualifié et certains intervenants de première ligne peuvent même manquer de formation de base
- Les systèmes d'orientation des soins de santé peuvent ne pas être clairement définis et/ou être incohérents et les citoyens peuvent ne pas bien connaître les symptômes, les options de soins et les installations disponibles

⁵Pour des enseignements plus généraux tirés de la gestion de la crise d'Ebola, voir par exemple cet aperçu des principaux critères de réussite de la gestion de la crise par le Liberia dans ces deux articles :

1) <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over>

2) <https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/>.

⁶Y compris : ISC Tanzanie, rapport d'audit de performance sur la gestion de la prévision et de la distribution des médicaments essentiels et des fournitures médicales aux établissements de santé en Tanzanie, décembre 2014 ; ISC Gambie, rapport d'audit de performance sur le stockage et la distribution de médicaments par le magasin médical central du Ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2018 ; ISC Kenya, rapport d'audit de performance sur la Prestation de soins de santé spécialisés à l'hôpital national de Kenyatta, novembre 2012.

- Les temps d'attente concernant les maladies graves peuvent déjà être trop longs, entraînant ainsi des pertes de vies et des coûts de traitement plus élevés dans l'ensemble
- Les médicaments et équipements essentiels peuvent disparaître à divers moments de la chaîne d'approvisionnement pour réapparaître en vente ailleurs

2.3 AUDITS ET ENQUÊTES SUR L'AIDE HUMANITAIRE D'URGENCE

Les examens, audits et enquêtes des partenaires de développement portant sur plusieurs programmes d'aide humanitaire montrent les risques suivants⁷:

- Collusion entre des réseaux de fournisseurs, souvent avec des proches, pour gonfler artificiellement les offres en réponse aux appels d'offres concernant les biens humanitaires d'urgence.
- Détournement de marchandises⁸ de leurs utilisateurs prévus lors de la distribution, notamment au niveau des postes frontières et dans les zones de conflit.
- Les envois d'aide humanitaire périssables sont bloqués dans les ports et les aéroports en raison de désaccords sur les réglementations fiscales et douanières.
- Les marchandises délibérément mal étiquetées, en remplaçant des articles de faible valeur par des articles de plus grande valeur et de poids égal (de sorte que les produits ne peuvent être vérifiés qu'en ouvrant chaque boîte).
- Les factures frauduleuses et en double présentées pour des marchandises non fournies.
- Prix abusifs, le fournisseur étant de connivence pour augmenter le prix des biens essentiels.
- Manipulation des systèmes de paiement en espèces et de bons, y compris le détournement des bénéficiaires prévus.

Fraude liée au virus Ebola

République démocratique du Congo

« Un ancien ministre de la santé de la République démocratique du Congo et son conseiller financier ont été condamnés lundi à cinq ans de travaux forcés pour avoir détourné plus de 400.000 dollars des fonds destinés à la lutte contre le virus Ebola, a indiqué une ordonnance du tribunal.

Le tribunal a condamné Ilunga et son conseiller financier pour avoir falsifié des reçus d'une valeur de 391.332 dollars provenant d'une fausse société, appelée New Sarah pharmaceutical depot, pour justifier l'achat de produits déjà payés par des donateurs internationaux. 13.000 dollars supplémentaires ont été détournés pour payer le transport de produits vitaux vers les zones touchées par le virus Ebola, a estimé le tribunal. »

Source : Reuters, 23 mars 2020



2.4 AUDITS DE GESTION DES CATASTROPHES

Une catastrophe est définie comme « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société causant des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales étendues qui dépassent la capacité de la communauté ou de la société affectée à y faire face en

⁷ Source : Un représentant des donateurs.

⁸ Surtout par les militaires et les milices armées.

utilisant ses propres ressources ». ⁹ En tant que telle, l'épidémie de Covid-19 peut être considérée comme une catastrophe.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs ISC ont réalisé des audits sur la manière dont les catastrophes étaient gérées, y compris la gestion de l'aide liée aux catastrophes. ¹⁰ Ces audits ont évalué la préparation ainsi que la gestion pendant et après les catastrophes. Les constatations communes à bon nombre de ces audits sont les suivantes :

- Non-conformité aux dispositions des lois et règlements relatifs à la gestion des catastrophes
- Manque de préparation et de mécanismes institutionnels inadéquats pour faire face aux catastrophes.
- Absence de plans nationaux de gestion des catastrophes.
- Dépenses non admissibles des fonds destinés à la gestion des catastrophes ainsi que les dépenses inutiles.
- Mauvaise coordination des agences responsables de la gestion des catastrophes, entraînant des chevauchements et des doubles emplois.
- Défaut de diffusion efficace de l'information.
- Absence d'un système de base de données central sur la gestion des catastrophes.
- Absence de centres d'opérations d'urgence.
- Hiérarchisation inadéquate des domaines d'intervention.
- Intervention lente et inadéquate.

Fraude au niveau de l'aide liée à l'Ebola

La Croix-Rouge a identifié plus de 5 millions de dollars de fonds d'aide perdus à cause de la fraude et la corruption pendant l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest.

« Les auditeurs ont découvert des fournitures hors de prix, des salaires destinés à des travailleurs humanitaires non existants et de fausses factures douanières. Alors que le virus Ebola se propageait au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée, la Fédération de la Croix-Rouge à Genève distribuait des dons en espèces aux sociétés nationales de la Croix-Rouge dans chacun de ces pays - soit une somme totale d'environ 100 millions de dollars.

Une enquête menée par les auditeurs de la Croix-Rouge a révélé qu'au Liberia, 2,7 millions de dollars ont disparu sous forme de fournitures frauduleusement surévaluées ou de salaires destinés à des travailleurs humanitaires non existants. En Sierra Leone, le personnel de la Croix-Rouge aurait été de connivence avec des employés de banque locaux pour escroquer plus de 2 millions de dollars, tandis qu'en Guinée, où des enquêtes sont en cours, environ 1 million de dollars ont disparu sous forme de fausses factures douanières ».

Source : <https://www.bbc.com/news/world-africa-41861552>, novembre 2017



ICRC

Les rapports d'audit sur les catastrophes et l'aide au développement ont permis de tirer les enseignements¹¹ suivants :

⁹ Définition de l'UNISDR (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe).

¹⁰ Cela inclut les ISC du Bhoutan, de l'Indonésie et de l'Ouganda.

¹¹ Voir aussi « Audit des aides liées aux catastrophes ». <https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf>.

- Il faut au minimum un plan d'urgence national. Cela peut servir de point de départ pour orienter les responsables dans une situation de gestion de catastrophe.
- Il est utile d'avoir un organe central responsable de la coordination des efforts d'urgence. Les acteurs de la gestion des catastrophes doivent bien coordonner leurs activités afin que la gestion des crises soit efficace. Des activités dissociées peuvent finir par faire plus de mal que de bien.
- La communication au grand public et aux parlementaires doit être régulière, cohérente et fondée sur des faits. La sensibilisation doit être permanente et tous les efforts doivent être faits pour lutter contre la diffusion de fausses informations. Les communautés doivent être consultées et doivent participer à la gestion des catastrophes dans la mesure du possible.
- Le temps presse, c'est la raison pour laquelle, partout où des mesures doivent être prises, elles doivent être rapides, tout en respectant les lois et règlements applicables (qui peuvent être des lois et règlements sur les dépenses d'urgence). Cela est particulièrement important pour le déblocage des fonds et l'achat de fournitures vitales.

3 COMMENT L'ISC PEUT-ELLE APPORTER UNE VALEUR AJOUTEE PAR RAPPORT AU COVID-19 ?

Ce chapitre présente des options sur ce que les ISC peuvent faire pour apporter une valeur ajoutée et se montrer pertinentes par rapport à la crise du Covid-19. Les options présentées sont tirées des enseignements du chapitre 2, ainsi que des normes et orientations internationales du Cadre de déclarations professionnelles de l'INTOSAI (IFPP).¹² Le chapitre se concentre sur les approches adoptées pendant la crise.

Chaque ISC doit examiner ces rôles dans son propre contexte national. Les ISC doivent rester attentives aux pressions que le Covid-19 exerce sur les gouvernements et examiner attentivement le travail qu'ils entreprennent de sorte à ne pas compromettre les réponses d'urgence face à la crise.

3.1 RAPPELER AUX ENTITES GOUVERNEMENTALES LES REGLES ET REGLEMENTATIONS DE BASE

Grâce à sa position respectée, le Chef de l'ISC peut communiquer directement au gouvernement, ou en public, les préoccupations concernant la situation actuelle et rappeler aux principales parties prenantes les risques et les mesures de protection minimales qui doivent être prises également en temps de crise. Cela peut contribuer à maintenir la bonne gouvernance sur l'écran du radar, lors de la conception de la réponse, et avoir ainsi un effet préventif. Cela peut contribuer à une forme de « Hawthorne Effect », par lequel les individus adaptent leur comportement en fonction de la prise de conscience d'être observé.¹³

En particulier concernant les ISC dont la capacité à opérer pendant la crise est limitée, la publication d'une déclaration rappelant aux détenteurs de budget et aux autres cadres supérieurs leurs responsabilités en matière de probité et de responsabilité peut être utile. Les encadrés ci-dessous présentent des exemples de tels messages, émanant des Auditeurs généraux de la Nouvelle-Zélande et de la Sierra Leone. Dans le contexte d'une Cour des comptes, les messages directs peuvent être difficiles à partager car les procédures ne le prévoient généralement pas. Toutefois, l'ISC peut avoir un accès direct aux comptes publics des entités directement chargées de répondre à la crise et au ministère des Finances. L'ISC doit alors trouver un moyen de communication adapté au niveau national avec ces entités, par exemple sous la forme d'une lettre expliquant la situation particulière.

¹²Voir www.issai.org.

¹³Voir <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> pour plus de détails sur l'effet Hawthorne. Voir également Monahan and Fisher (2010) "Benefits of "observer effects": lessons from the field», *Qualitative Research* 10(3); et McCarney, Warner, Iliffe, van Haselen, Griffin and Fisher (2007) «The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial», *BMC Medical Research Methodology* 7(30).

Exemples de communication des ISC concernant Covid-19

Message du Contrôleur et Vérificateur général de Nouvelle-Zélande

En avril 2020, le Contrôleur et Vérificateur général de Nouvelle-Zélande a écrit un message aux directeurs généraux de plusieurs agences publiques sur les questions importantes de gouvernance à prendre en compte lors de la réponse à la pandémie. Le contenu de cette lettre présente des questions utiles auxquelles tous les directeurs et cadres supérieurs doivent prendre en considération.



John Ryan

*Contrôleur et Vérificateur général
de la Nouvelle-Zélande*

Parmi les principales questions soulevées, on peut citer l'importance de :

- Maintenir une gouvernance forte et des systèmes et contrôles efficaces, aussi bien en termes d'activité de réponse que dans le reste de votre entreprise ;
- Obtenir l'autorisation et les approbations (y compris les délégations) claires, documentées et communiquées, en particulier dans les situations où des dépenses d'urgence sont engagées ou des pouvoirs d'urgence exercés. Audit New Zealand a publié un rappel de nos attentes lorsque des organisations utilisent des procédures de passation de marchés d'urgence ;
- Faire le suivi des dépenses et en rendre compte avec précision, y compris les crédits et tout ce qui est autorisé en vertu des dispositions d'urgence de la Loi sur les Finances Publiques ;
- Être conscient du risque accru de fraude en cas de compromission des contrôles alors que la pandémie est prioritaire. Veiller à ce que les équipes de gestion surveillent de près les contrôles habituels basés sur la surveillance, l'approbation, la séparation des tâches et les preuves de livraison ;
- Garder à l'esprit le risque accru de cyberfraude. Il peut s'agir de tentatives d'hameçonnage, de tentatives de piratage d'ordinateurs domestiques ou d'ordinateurs de travail sur des réseaux domestiques, et de fausses demandes d'autorisation ;
- Être vigilant à l'égard des dépenses sensibles, en particulier concernant les produits qui ne font généralement pas partie des dépenses normales - vous devez savoir clairement ce qui constitue (et ce qui ne constitue pas) une utilisation appropriée de l'argent public ;
- Gérer les risques liés à la prestation normale des services pendant que l'attention de votre organisation est concentrée sur la réponse au Covid-19, en particulier les projets et initiatives clés dont la prestation peut déjà présenter des risques importants ;
- Accéder à l'expertise de votre comité d'audit et de risque afin d'obtenir des conseils et un soutien et mettre davantage l'accent sur la gestion des risques en général
- Disposer d'un plan de secours pour les cadres supérieurs (y compris vous-même) et tous ceux qui occupent des fonctions essentielles, afin de protéger votre capacité à poursuivre vos activités en cas de maladie d'un cadre supérieur ou d'une personne occupant une fonction essentielle, et en reconnaissance de la longue période de perturbation qui nous attend.

Voir le message d'origine [ici](#)

Message du Vérificateur général de la Sierra Leone

8 avril 2020

« Dans le cadre de sa campagne d'éducation et d'information du public, le Service d'Audit de Sierra Leone (ASSL) souhaite informer le grand public sur les procédures d'utilisation des fonds publics dans une situation d'urgence nationale, y compris la manière dont les fonds d'avance doivent être accessibles et retirés.



*Lara Taylor Pearce
Vérificateur général de la
Sierra Leone*

Afin de garantir une utilisation prudente des fonds publics dans une situation d'urgence nationale, les utilisateurs de fonds publics sont tenus d'être attentifs aux règles et réglementations en matière de gestion des finances publiques et de marchés publics lorsqu'ils mènent des activités utilisant des fonds publics ;

1. Toutes les transactions doivent faire l'objet d'une autorisation et d'approbations clairement communiquées et documentées.
2. Tous les fonds dépensés doivent faire l'objet d'un suivi approprié et d'un rapport précis, y compris les crédits et toutes les autres sources de fonds publics destinés à la gestion de la situation d'urgence.
3. En ce qui concerne les produits qui ne font généralement pas partie des dépenses publiques normales, les ADM doivent indiquer clairement si ces dépenses constituent ou non une utilisation appropriée de l'argent public
4. L'article 40 du règlement sur les marchés publics de 2006 énonce les procédures à suivre dans le cadre d'un marché d'urgence, et l'article 117 met en évidence les modalités d'approbation à suivre concernant les marchés d'urgence.
5. La partie 10 du Règlement de gestion des finances publiques de 2018 traite exclusivement de la constitution, de l'utilisation et du retrait des avances.
6. L'article 117(1) du Règlement de 2018 sur la gestion des finances publiques stipule qu'une régie d'avances doit être établie afin d'effectuer les paiements de petites dépenses qui ne peuvent pas être effectués par le biais du processus de paiement ordinaire requis en vertu de la Loi et du présent Règlement sans inconvénients excessifs. »

Voir le message complet sur la page web de l'ASSL [ici](#)

3.2 ASSURER LE DIALOGUE AVEC LES PARTIES PRENANTES SUR LA SITUATION ET LES ATTENTES

Un dialogue actif avec les parties prenantes telles que le gouvernement, les partenaires de développement et les organisations de la société civile est nécessaire afin que l'ISC puisse appréhender la réponse globale à la crise du Covid-19, les principaux risques et la manière dont l'ISC peut apporter une valeur ajoutée maximale à travers son travail d'audit.

Dialogue avec les gouvernements et conseils

Dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement, l'ISC doit se tenir au courant des modifications apportées au système de gestion des finances publiques, telles que les nouvelles approbations d'urgence et les règles de passation des marchés. Cela peut servir de base pour identifier les domaines de risque potentiels.

L'ISC peut également jouer un rôle consultatif et inciter le gouvernement à introduire des codes budgétaires et comptables spécifiques au Covid-19 dans les systèmes de gestion financière.¹⁴ Elle peut également émettre un avis sur les dispositions simplifiées en matière de marchés publics et de dépenses qui peuvent faciliter une réponse rapide à la crise actuelle sans compromettre le cadre de responsabilité en place. Dans de nombreux pays en difficulté, il n'existe pas de procédures prévues pour les dépenses publiques en temps de crise, ou alors elles sont inadéquates. L'ISC peut donc apporter une valeur ajoutée en recommandant l'introduction rapide de telles procédures et réglementations.

Le principe du « conseil fondé sur l'audit » doit encore être souligné.¹⁵ Lorsqu'elle donne des conseils au pouvoir Exécutif, l'ISC doit veiller à ne pas s'égarer sur le terrain du pouvoir exécutif et à ne pas invalider sa capacité à auditer les résultats de ses conseils.

En temps normal, les ISC dans des contextes difficiles peuvent avoir du mal à accéder aux documents gouvernementaux, et cela peut être encore plus difficile pendant la crise. L'ISC peut être confrontée à des retards ou à des restrictions d'accès aux données liés à la crise, et devra trouver un moyen efficace de soulever les questions d'audit auprès des autorités compétentes qui supervisent la réponse à la crise. En plus du dialogue régulier avec les entités auditées, l'ISC peut avoir besoin d'un forum de haut niveau permettant de s'assurer que ces questions sont traitées de façon appropriée. Un tel forum peut également être important pour que l'ISC comprenne comment éviter tout préjudice dans le cadre de son travail d'audit. L'ISC doit réfléchir à la quantité de données qu'elle doit demander aux organismes gouvernementaux en temps de crise, surtout si elle n'a pas accès aux données gouvernementales par voie électronique.

Dialogue avec le Parlement

Dialogue avec le Parlement

Les ISC ont également un rôle à jouer en mettant en évidence et en expliquant au Parlement comment des mesures gouvernementales rapides augmentent les risques et ont des conséquences potentielles à long terme. L'ISC doit informer le Parlement de la manière dont elle évalue, par le biais de ses audits, les mesures prises et cherche à jouer un rôle constructif dans l'atténuation de ces risques.

Dialogue avec les donateurs

Dans les contextes difficiles caractérisés par une faible culture de la responsabilité, l'ISC peut être invitée à contribuer à divers audits de projets financés par des donateurs. Lorsqu'elle examine de telles demandes, l'ISC doit s'assurer que de ces audits ne compromettent pas sa capacité à effectuer des audits de base des fonds publics et ses propres priorités indépendantes de risques à auditer. L'ISC doit tenir compte des limites de capacité aussi bien au sein du gouvernement que de l'ISC. Une approche peut consister à inclure des audits de projets financés par des donateurs dans la mission générale d'audit d'une entité gouvernementale, par exemple en tant qu'experts privés engagés à court terme pour des missions spécifiques et sous la direction de l'ISC (voir également le chapitre 4.3).

¹⁴Blog de la Banque, «Getting government financial management systems Covid-19 ready», https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, consulté le 16 avril 2020.

¹⁵Déclaration de Moscou, INCOSAI septembre 2019.

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf.

3.3 CLARIFIER LE MANDAT

Le mandat de l'ISC peut avoir besoin d'être confirmé ou temporairement adapté. Dans certains pays, l'ISC peut ne pas avoir automatiquement le mandat d'auditer des fonds provenant de canaux multilatéraux (tels que l'ONU) ou d'autres fonds de donateurs, comme cela a été le cas en Sierra Leone et au Liberia pendant la crise d'Ebola. Un autre défi est que les lois d'urgence dans certains pays peuvent restreindre le mandat de l'ISC à auditer - par exemple une grande partie des dépenses de certains comptes publics ou de l'armée. Les audits de ces fonds peuvent potentiellement être essentiels pour la réponse nationale globale, et le mandat de l'ISC doit être clarifié et potentiellement élargi afin que l'ISC puisse jouer un rôle important.

Les partenaires de développement peuvent contribuer à donner un mandat suffisant à l'ISC en dialoguant avec les gouvernements au sujet du financement. Une solution possible est de donner à l'ISC un mandat temporaire lui permettant d'auditer tous les fonds de développement pendant les crises en vue d'apporter des améliorations juridiques à plus long terme qui garantissent ces droits sur une base régulière (voir plus loin au chapitre 4.3).

3.4 ENVISAGER DES AUDITS QUI PEUVENT APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE AU FUR ET À MESURE QUE LA CRISE SE DÉVELOPPE

Le plan d'audit 2020 devra être révisé pour toutes les ISC à la lumière de la crise Covid-19. Pour certaines, cela peut impliquer un recentrage sur les audits prévus, tandis que pour d'autres, cela peut impliquer un ralentissement ou un arrêt des audits jusqu'à ce que la situation se soit normalisée. Si la hiérarchisation des entités et des sujets de contrôle doit être fondée sur l'importance relative et le risque, le Covid-19 exige également que les ISC prennent en compte des considérations telles que :

- Les audits qui peuvent avoir la plus grande valeur ajoutée à court terme, permettant au gouvernement de faire face à la crise de manière plus efficace,
- Les audits réalisables compte tenu de la disponibilité des données, des compétences du personnel d'audit des ISC, du risque sanitaire pour les auditeurs et des restrictions aux déplacements, et
- Les audits à réaliser en tenant compte de la capacité limitée des organismes gouvernementaux à fournir aux auditeurs les informations nécessaires et à ne pas entraver les opérations d'urgence.

Plusieurs audits peuvent être réalisés pendant la crise. Un audit des transactions financières avant l'établissement des états financiers est une sorte d'audit en temps réel. Un audit en temps réel peut être défini comme un audit effectué pendant la mise en œuvre de programmes gouvernementaux afin de fournir une assurance en temps réel (ou presque). Des exemples d'un tel audit seraient l'examen des documents de décaissement et de passation de marchés, la vérification physique des immobilisations et des magasins médicaux, et l'audit des salaires liés au nouveau personnel ou aux salaires supplémentaires. L'ISC peut également auditer la conformité des nouvelles mesures et la gestion des crises pendant la crise. Le respect des délais sera essentiel et la portée de l'audit devra peut-être être limitée afin de permettre un rapport rapide.

Il existe également des audits qui peuvent apporter une grande valeur ajoutée après la crise, en vue d'apprendre, de prévenir et d'améliorer la préparation à de nouvelles crises. Le tableau ci-dessous résume certains sujets d'audit potentiels à court, moyen et long terme.

| Type d'audit | Audits en temps réel - court terme | Moyen et long terme |
|--------------------|--|--|
| Financier | Audit des transactions financières qui feront éventuellement partie des états financiers - des contrôles internes, registres, actifs, liquidités et transactions bancaires, paie des parties liées. | Audit des états financiers, en particulier des agences et des projets clés. |
| Conformité | Conformité des règles essentielles dans les processus de passation de marchés. Conformité des lois et règlements liés à la crise. | Évaluer si les achats réels sont conformes aux contrats. Conformité des lois et règlements liés à la crise. |
| Performance | Gestion des crises ; stratégie, suivi, coordination et efficacité dans l'utilisation des ressources humaines et financières au niveau national et au niveau des entités. Mise en œuvre et efficacité, des mesures d'urgence hautement prioritaires. Préparation à la réception de fonds supplémentaires des donateurs et gestion des marchés publics. Performances du système de santé, telles que l'efficacité dans le traitement des patients, l'utilisation des équipements et la protection du personnel de santé. Efficacité de l'achat et de la fourniture de vivres. Efficacité de l'attribution de subventions, d'allègements fiscaux et d'autres aides aux entreprises. Efficacité et efficacité des programmes de transfert d'argent liquide aux personnes qui ont perdu leurs moyens de subsistance, aux personnes âgées et aux personnes les plus touchées par la crise. Mesure dans laquelle les enfants et les jeunes à risque bénéficient d'une éducation. | Évaluer l'efficacité des mesures, dans le secteur de la santé et de l'économie Évaluer l'état de préparation à cette crise et aux crises futures. Évaluer les effets sur les groupes marginalisés et sur l'égalité des genres. |

3.5 RÉVISER LE PLAN D'AUDIT À LA LUMIÈRE DE LA SITUATION NATIONALE ET DE L'IMPACT POTENTIEL DU COVID-19

Un point de départ à la révision du plan d'audit est de cartographier les impacts actuels et prévus du Covid-19 dans le pays concerné, ainsi que les mesures gouvernementales mises en place pour relever ces défis. Les effets sociétaux du Covid-19 sont susceptibles de varier en degré selon les pays et les régions, ainsi qu'au fil du temps. D'une manière générale, on peut supposer que la crise conduira à :

- Des risques pour la santé de l'ensemble de la population, dus au Covid-19, et des difficultés potentielles pour ceux qui ont d'autres problèmes de santé à accéder à un système de santé prioritaire. Il existe également de multiples risques pour la santé publique liés aux longues quarantaines et aux confinements, notamment les troubles sociaux, les maladies mentales et la violence domestique ou sexiste

- Une réduction significative de la capacité du gouvernement, avec de nombreux fonctionnaires eux-mêmes malades ou confinés, et des risques accrus pour la bonne gestion des finances publiques
- Une récession économique, mesures d'austérité possibles et réduction des recettes fiscales, et augmentation de la dette publique
- Des pertes de moyens de subsistance pour de nombreuses personnes qui n'ont pas de revenus réguliers ou sûrs
- Des effets sociaux négatifs, en particulier pour les groupes marginalisés. D'après les données recueillies lors d'autres crises comme celles d'Ebola et de ZIKA, la crise peut également exacerber les problèmes sociaux et liés au genre, tels que l'augmentation de la charge des soins pour les femmes, l'augmentation de la violence sexiste et l'exposition accrue des femmes aux virus. Les personnes âgées sont particulièrement vulnérables au virus, mais sont également confrontées à des risques importants d'isolement et à des difficultés d'accès aux marchés, à l'eau, à l'assainissement et au soutien socio-psychologique.

Parmi les mesures prises par le gouvernement, on peut citer :

- La gestion et coordination des crises au niveau national
- Les règlements d'urgence et procédures de gestion financière
- Les mesures de contrôle des infections
- Le renforcement des capacités du système de santé, y compris les marchés publics
- Les plans de relance économique
- Les mesures de protection
- Les nouveaux prêts ou subventions

3.6 RISQUES LIÉS À L'AUDIT FINANCIER ET SUJETS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

Les risques suivants liés aux transactions et aux états financiers peuvent être pertinents à la lumière de Covid-19 :¹⁶

- Contournement des exigences en matière de normes comptables applicables en fonction des circonstances (procédures d'urgence, volumes importants de dépenses publiques pendant ou après l'urgence)
- Affaiblissement des systèmes de contrôle interne et des procédures courantes, telles que les procédures d'approbation
- Pistes d'audit non conservées
- Anomalie significative due à l'incertitude et à l'imprévisibilité
- Fraude et corruption dans les activités d'urgence, telles que les actifs inexistantes, les paiements à des travailleurs inexistantes (« travailleurs fantômes »)
- Augmentation du piratage et de l'hameçonnage en raison de l'affaiblissement de la cyber sécurité
- Systèmes et contrôles bancaires plus faibles
- Rapport inapproprié sur l'utilisation des dispositions d'urgence
- Absence de budgétisation, de contrôle et de comptabilité des fonds liés aux épidémies fournis par l'aide des organismes internationaux de développement

¹⁶ Voir également la norme ISSAI 5520 « Audit de l'aide liée aux catastrophes ». Les risques considérés comme les plus pertinents pour la situation du Covid-19 sont énumérés ci-dessous.

- Lacunes et/ou doubles emplois en matière de financement dans les unités d'exécution engagées dans des activités similaires
- Non-concordance des dossiers et rapports des donateurs et des bénéficiaires
- Non-déclaration des dons en nature, tels que les opérations entre parties liées concernant les masques et les ventilateurs

3.7 RISQUES LIÉS À L'AUDIT DE CONFORMITÉ ET SUJETS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

En général, il y aura un risque accru de non-conformité aux lois, règlements et procédures gouvernementales en raison des capacités limitées des gouvernements et d'un assouplissement possible des règles et procédures.¹⁷ Il peut ne pas être possible de se conformer à toutes les lois et réglementations dans les situations d'urgence et les auditeurs doivent tenir compte de la nécessité de contourner certaines règles dans des circonstances exceptionnelles afin de donner la priorité au sauvetage de vies et à l'allègement de la souffrance humaine. Toutefois, les auditeurs doivent s'attendre à ce que, lorsque cela est raisonnable, les écarts par rapport aux règles soient documentés et expliqués.

Quelques risques spécifiques liés à la conformité à prendre en considération :

- Marchés utilisant des procédures d'urgence non conformes aux procédures de base prévues
- Non-respect des procédures établies pour la prévention des infections, notamment concernant les hôpitaux et les principales entités gouvernementales
- Conformité aux exigences des accords internationaux concernant les mesures et activités de rétablissement, de secours, de réhabilitation et de reconstruction. Par exemple, les gouvernements sont tenus, en vertu des résolutions 46/182 de 1991 et 58/114 de 2004 de l'Assemblée générale des Nations unies, d'adhérer aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle

Exemple d'audit des marchés publics

Objectif de l'audit : Fournir l'assurance que les achats de fournitures médicales ont été effectués conformément aux politiques, procédures et réglementations établies.

Portée de l'audit : Passation des marchés et distribution de fournitures médicales à divers hôpitaux

Critères : Loi sur les marchés publics et règlement sur la gestion des catastrophes

Données : Documents sources, documents d'appel d'offres, reçus, bons de paiement, enregistrement des réceptions de produits, entretiens et observations.

3.8 RISQUES LIÉS À L'AUDIT DE PERFORMANCE ET SUJETS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

La gestion des crises nationales est d'une importance générale, et il existe plusieurs risques liés à la performance qui peuvent être considérés comme traités au moyen de courts audits de performance (qui peuvent être combinés avec un audit de conformité et un audit financier) :

- Manque de coordination des mesures et de clarté des rôles et des responsabilités permettant d'éviter les chevauchements et la confusion
- Mauvaises stratégies et mauvaise suivi de celles-ci à différents niveaux, ce qui entraîne un manque d'approches cohérentes et d'efficacité

¹⁷Voir par exemple https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus.

- Manque de collecte systématique d'informations et de traitement de données, ce qui entraîne une faible base de stratégies et de priorités
- Mauvaise communication des entités gouvernementales au public, telle que le manque de clarté, de pertinence et de ciblage
- Structures gouvernementales insuffisantes concernant la gestion des crises, ce qui entraîne en général une réponse inefficace, y compris une mauvaise gestion financière

Le système de santé peut être débordé et les sujets potentiels à prendre en compte en matière de conformité et d'audit de performance sont les suivants :

- Mise en œuvre et efficacité des mesures de prévention des infections au niveau national, et en particulier dans les établissements de santé essentiels
- Distribution et utilisation de nouveaux équipements, médicaments et tests concernant le virus
- Effectifs des hôpitaux et gestion du personnel qui est lui-même malade
- Mise en œuvre de nouveaux protocoles de traitement et de procédures de priorisation
- Coordination des efforts du gouvernement et des services de santé des organisations privées et non gouvernementales

Diverses mesures de relance économique et de prestations sociales peuvent être conçues en peu de temps et comportent donc un certain nombre de risques. Les sujets d'audit à prendre en compte sont les suivants :

- Mise en œuvre, respect des délais et manière dont les mesures atteignent les groupes cibles.
- Effet des mesures en termes de stimulation de l'économie, de protection des groupes vulnérables et de garantie de l'égalité des sexes et de l'inclusion.
- Gestion du déploiement de nouvelles mesures garantissant la clarté, l'équité et de faibles risques d'abus. Il peut y avoir des risques liés aussi bien à l'approche pangouvernementale qu'aux entités spécifiques.

3.9 SOUTIEN DES DONATEURS LIÉ À L'ÉPIDÉMIE ET RISQUES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

Le soutien des donateurs à l'épidémie peut être audité aussi bien à travers des méthodes d'audit financier, que d'audit de conformité et de performance. La liste ci-dessous indique les risques que les ISC peuvent prendre en considération, notamment en ce qui concerne l'aide liée à l'épidémie.¹⁸Voir également le chapitre 4.1 concernant les différentes formes de soutien au développement attendues en relation avec la crise.

- 1) **Les retards** : L'aide des partenaires de développement est censée être fournie avec rapidité en cas de crise afin de sauver des vies et de répondre aux besoins des victimes. Des retards peuvent survenir, par exemple, dans la distribution de matériel, et peuvent être causés par une mauvaise coordination, des problèmes d'infrastructure ou des ressources humaines et organisationnelles inadaptées.
- 2) **Bénéficiaires imprévus** : Les bénéficiaires imprévus sont des organisations et des personnes qui ne sont pas habilitées à recevoir une aide. Des données démographiques inadéquates peuvent donner des informations trompeuses sur les victimes et, par conséquent, entraîner le détournement de l'aide des individus/communautés dans le besoin.

¹⁸Cette liste est fondée sur la norme ISSAI 5520 « Audit de l'aide liée aux catastrophes ».

- 3) **Fonds et matériel non distribués** : Des ressources humaines ou organisationnelles inadaptées, un manque d'information sur la procédure de demande et de distribution de l'aide et des infrastructures endommagées sont autant de facteurs qui peuvent entraîner le maintien de l'aide en stock. Une autre raison de non-distribution peut résulter d'une évaluation inappropriée des besoins, entraînant la fourniture d'aide ou de matériels non nécessaires ou inadaptés à la culture ou à la situation de la population touchée.
- 4) **Contrôles fiduciaires insuffisants** : Une réponse rapide à l'épidémie est essentielle pour minimiser les dommages. Afin de fournir des services et des marchandises de manière rapide, les processus de passation de marchés et les flux de fonds doivent être bien définis et inclure une flexibilité suffisante permettant de faire face à des événements imprévus. Ces processus doivent comporter des mécanismes intégrés visant à déceler les goulets d'étranglement et à apporter des ajustements aux processus pendant la mise en œuvre.
- 5) **Fraude et corruption** : Lorsque des flux d'aide importants arrivent rapidement, ils offrent la possibilité de cyber-attaques, de piratage de comptes bancaires, de fraude et de corruption sous la forme de besoins surestimés et de manipulation de données, de demandes de pots-de-vin de la part des fournisseurs et des demandeurs d'aide, ainsi que de marges bénéficiaires et de détournement ou de vol d'actifs.
- 6) **Aide non enregistrée** : Une aide non enregistrée est une aide reçue mais non enregistrée dans les livres comptables du gouvernement ou du bénéficiaire. Cela peut être dû au fait que les agences de recouvrement ne sont pas identifiées, à l'existence de comptes multiples, à l'incapacité des autorités à fournir des informations sur les mécanismes de gestion de l'aide et à une mauvaise coordination entre les agences.
- 7) **Matériel endommagé** : Pendant le processus de transport, les marchandises peuvent être endommagées ou devenir obsolètes et ne plus répondre aux normes de distribution requises, en raison d'un stockage inapproprié ou de ressources humaines et organisationnelles insuffisantes permettant de les gérer.
- 8) **Répartition inégale de l'aide** : Lorsque des agences ou des groupes sont favorisés dans la distribution de l'aide au détriment des autres, il y a inégalité. Il peut en résulter que l'aide liée à l'épidémie n'atteigne pas la population la plus touchée. Par exemple, une région particulière peut recevoir plus de soutien qu'une autre en raison d'une faveur politique.
- 9) **Double financement** : Il peut y avoir de multiples flux d'aide financière des partenaires de développement vers les bénéficiaires. Le manque de transparence de ces flux d'aide engendre le risque que les organisations d'aide reçoivent des fonds de plusieurs sources (partenaires de développement) pour un même projet. Il peut y avoir un risque de double financement et de détournement.
- 10) **Aide non dépensée** : En raison de la multiplicité des flux d'aide importants, il existe un risque d'absorption, les fonds non dépensés se trouvant sur des comptes bancaires.
- 11) **Flux d'informations** : En situation d'épidémie, la diffusion d'informations claires et objectives au public et aux parties prenantes est d'une importance capitale afin d'éviter les interprétations erronées ou les spéculations. Il est tout aussi important de recevoir en temps utile le retour d'information du public et des agents de secours aux épidémies sur le terrain, à l'attention des organismes gouvernementaux chargés de la mise en œuvre de l'aide. La communication dans les deux sens est essentielle.
- 12) **Moins de présence et de suivi des donateurs** : Les représentants des donateurs ne peuvent surveiller les dépenses que dans une moindre mesure et sont peu présents dans le pays, en raison des restrictions de voyage et des risques sanitaires.

3.10 GARANTIR DES RAPPORTS EN TEMPS UTILE AVEC DES CONCLUSIONS ÉQUILIBRÉES EN TEMPS DE CRISE

L'ISC doit choisir des moyens de communication qui garantissent que les constatations des audits sont disponibles pendant la crise, et que les problèmes peuvent être résolus par un audit rapide. Le fait de viser des rapports d'audit courts et spéciaux peut permettre à l'ISC de publier des rapports d'audit en dehors du cycle d'audit normal et en temps opportun.

Lors de la préparation des rapports d'audit, l'ISC doit faire preuve de compréhension du contexte et des besoins spécifiques du pays en crise. Il peut arriver que l'ISC manque d'éléments probants d'audit, en raison des difficultés de collecte des données ou du manque de documentation disponible. L'ISC doit alors prendre une décision stratégique quant à la formulation d'un avis ou au retard jusqu'à ce que d'autres éléments probants d'audit puissent être recueillis. Tout rapport d'audit produit doit être honnête sur la situation de l'audit, y compris sur les normes suivies.

Les audits en temps réel peuvent être très sensibles sur le plan politique. L'ISC doit réfléchir à la meilleure façon de présenter l'audit, afin d'établir une bonne base pour un débat public fondé sur des faits réels découlant de l'audit. Des produits d'audit illustratifs et simplifiés sont souvent utiles pour communiquer les résultats d'un audit.

Si l'ISC n'est pas en mesure de recueillir suffisamment d'éléments probants appropriés, cela doit être reflété dans toute opinion ou conclusion émise. Concernant les audits financiers, ils doivent envisager une modification de l'opinion d'audit conformément aux paragraphes suivants de la norme ISSAI 1705 :

- L'auditeur exprime une opinion avec réserve lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais il conclut que les effets éventuels sur les états financiers d'inexactitudes non décelées, le cas échéant, peuvent être significatifs mais non généralisés.
- L'auditeur formule une impossibilité d'exprimer une opinion lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, et il conclut que les effets possibles sur les états financiers d'inexactitudes non décelées, le cas échéant, peuvent être à la fois significatifs et généralisés.

Des rapports d'audit distincts peuvent être établis pour différentes parties de la phase épidémique (intervention d'urgence, activités de réhabilitation ou de reconstruction). Ces rapports peuvent avoir une structure globale similaire, leur contenu dépendant de la phase concernée. Dans tous les cas, les rapports doivent être adressés à l'autorité compétente pour le suivi des recommandations formulées.

3.11 PROTECTION DES AUDITEURS ET UTILISATION DE MÉTHODES INNOVANTES

Pour éviter de mettre les auditeurs en danger, l'ISC doit envisager de recourir davantage à la collecte de données en ligne et par téléphone. Les audits sur le terrain ne peuvent être possibles que si le personnel peut recevoir un équipement de protection individuelle. Dans de nombreux cas, le personnel de l'ISC est susceptible d'être confiné ou de travailler à domicile, ce qui nécessite la mise en place de nouvelles dispositions permettant de gérer et de soutenir le personnel à distance.

Les ISC peuvent profiter de la crise pour renforcer leur utilisation des outils numériques et de communication en général. Dans des contextes difficiles, de nombreux auditeurs ne disposent pas d'outils informatiques suffisants ou d'un accès à Internet. Les ISC peuvent redéfinir les priorités des fonds opérationnels ou rechercher un financement externe pour couvrir les coûts d'Internet ainsi que les nouveaux outils informatiques nécessaires pour que le personnel soit productif en période de fermeture. De nombreuses ISC utilisent déjà des outils d'enquête numériques pour la collecte de

données, et cela peut être développé davantage afin d'obtenir des données pertinentes sur les mesures du Covid-19.

Une méthode innovante de collecte de données consisterait à renforcer la coopération avec les organisations de la société civile. Plusieurs organisations peuvent disposer d'informations sur la manière dont les différentes mesures liées au Covid-19 sont mises en œuvre et fonctionnent, par exemple sur la livraison des équipements ou sur les personnes touchées par les mesures de relance économique.

3.12 ENVISAGER UN RÔLE DE PRÉ-AUDIT POUR L'ISC

Le rôle de l'ISC peut devoir être adapté en fonction des besoins les plus nouveaux en matière d'audits et de contrôles. Si l'ISC en a le mandat, elle peut effectuer des pré-audits ou des contrôles avant l'exécution des dépenses. En particulier dans les pays où les capacités de contrôle interne sont limitées, cette fonction peut être nécessaire pour permettre aux entités gouvernementales et aux donateurs de débloquer des fonds et de mettre en œuvre rapidement de nouvelles mesures. Dans le même temps, l'ISC doit se demander si un tel rôle est souhaitable, en tenant compte du conflit entre le rôle et le post-audit et le risque possible pour la réputation. Dans de nombreux cas, il serait préférable de laisser la fonction d'audit interne assumer ce rôle.

Le Contrôle fédéral des finances suisse (CDF) est un exemple de cette priorité des ressources des ISC pendant la crise du Covid-19.¹⁹ Il a suspendu une grande partie de ses contrôles sur le terrain et a cessé ses publications. Il a réorienté son approche de contrôle pour effectuer des contrôles rapides par sondage avant l'exécution des dépenses et suivre les nouvelles mesures prises par le gouvernement fédéral.

3.13 COOPÉRER ET PARTAGER LES RESSOURCES AVEC D'AUTRES ISC

Il est essentiel que les ISC coopèrent lorsqu'elles sont confrontées à des défis mondiaux. En partageant leurs plans, méthodologies et rapports d'audit, les ISC peuvent apprendre les unes des autres et acquérir collectivement des connaissances sur la manière de réaliser des audits pertinents en rapport avec la crise. Les ISC peuvent également envisager des audits coopératifs ou régionaux liés au Covid-19. Cela peut donner une évaluation comparative des efforts nationaux, et améliorer la qualité des audits et l'apprentissage relatif à la crise. Par exemple, un audit comparatif de la gestion de la crise nationale effectué après l'épidémie peut convenir à un audit coopératif. Il peut également y avoir des risques complexes et transnationaux qui sont bien gérés dans un audit coopératif lors duquel les compétences peuvent être partagées entre les ISC, par exemple les audits de marchés publics internationaux plus importants, les flux d'argent illicites et la cybercriminalité.

¹⁹Voir le communiqué de presse du 24 mars 2020: <https://www.efk.admin.ch/en/publications/general-communication/press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html>.

4 QUELLES MESURES DE PROTECTION POURRAIENT ÊTRE ENVISAGÉES PAR LES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT LORS DU FINANCEMENT DES RÉPONSES AU COVID-19 ?

Ce chapitre examine les différents secteurs et canaux par lesquels les fonds d'urgence pour le développement sont susceptibles d'être dépensés. Il suggère ensuite des mesures de protection potentielles qui pourraient être mises en place pour améliorer l'équilibre entre la rapidité et l'efficacité des dépenses. Le chapitre se termine en examinant comment les donateurs peuvent contribuer à garantir que les ISC conservent les droits et l'accès qui leur permettent de contrôler l'utilisation des fonds d'urgence, ainsi que les avantages et les inconvénients de l'utilisation des ISC pour contrôler les fonds hors budget des donateurs.

4.1 APERÇU DES DÉPENSES ATTENDUES DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

Le Covid-19 a des répercussions sur tous les aspects du développement. Toutefois, les réponses prioritaires immédiates - lorsque les partenaires du développement ont indiqué qu'ils canalisent des fonds supplémentaires par le biais de mécanismes de réaction rapide - peuvent être divisées en fonds communs mondiaux et en programmes nationaux et régionaux axés sur le secteur de la santé, la sécurité sociale et l'aide humanitaire, et le soutien économique. Le tableau ci-dessous donne des exemples de besoins satisfaits et de mécanismes de décaissement utilisés. Il est utile pour identifier les mesures de protection appropriées qui équilibrent les besoins humanitaires et les considérations de bonne gouvernance.

| | Secteur de la santé | Sécurité sociale et aide humanitaire | Soutien économique |
|--|--|---|--|
| Fonds communs mondiaux | <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les systèmes de santé et d'assainissement et la fourniture de soins de santé (y compris les équipements et les fournitures) • Fonds par l'intermédiaire des Nations unies, de l'OMS, des BMD, du Fonds mondial | <ul style="list-style-type: none"> • Systèmes de protection sociale • Aide humanitaire • Aide alimentaire • Fonds par l'intermédiaire du PNUD, du HCR, de l'UNICEF, du PAM et des ONGI | <ul style="list-style-type: none"> • Soutien macroéconomique pour soutenir l'économie compte tenu de la baisse des recettes fiscales et du coût élevé des emprunts • Fonds par le biais du FMI • Aide, prêts, allègement de la dette |
| Programmes nationaux et régionaux | <ul style="list-style-type: none"> • Fournitures médicales d'urgence • Soutien aux hôpitaux, cliniques, centres de soins et programmes de santé préventifs • Financement commun à plusieurs donateurs • Fonds par le biais des systèmes gouvernementaux, sous forme de programmes et d'aide budgétaire sectorielle | <ul style="list-style-type: none"> • Protection sociale pour les personnes qui perdent leur emploi et l'effondrement du secteur informel • Aide humanitaire pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui quittent les zones urbaines pour des foyers familiaux ruraux • Fonds par le biais de systèmes gouvernementaux ou d'ONG²⁰ | <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique sur des sujets macroéconomiques (fournie à distance) • Programmes de subventions ou de relance économique, par exemple pour les cultures de rente • Mécanismes de soutien budgétaire initial et complémentaire • Soutien macroéconomique |

²⁰ Par exemple, lorsque la capacité du gouvernement ou la couverture territoriale est limitée

| Secteur de la santé | Sécurité sociale et aide humanitaire | Soutien économique |
|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| | | directement au niveau national |

4.2 MESURES DE PROTECTION À DIFFÉRENTS STADES ET POUR DIFFÉRENTS TYPES DE FINANCEMENT

Il est impératif que les mesures de protection soient proportionnelles à la valeur des fonds et au risque d'abus, et ne détournent pas de manière disproportionnée la rapidité de la réponse²¹. Elles doivent renforcer et consolider les contrôles et les contrepoids à l'intérieur et à l'extérieur du système concerné afin de réduire les fuites et la corruption. Elles doivent s'attacher à renforcer les systèmes existants plutôt que de les remplacer par des systèmes temporaires. Les mesures de protection peuvent être appliquées à trois moments différents : (1) messages immédiats pour renforcer les comportements et créer des attentes, (2) mesures de protection à court terme (3) mesures de protection à moyen terme.

Messages immédiats

« Les crises sanitaires passées dans les pays en développement, notamment le virus Ebola, le SRAS et la grippe porcine, ont montré que les exigences en matière de responsabilité et de transparence peuvent devoir être modifiées lors de situations d'urgence, mais qu'elles ne doivent pas être supprimées »²². En outre, « lorsque les contrôles ex ante [avant dépenses] sont réduits, ils doivent être remplacés par des attentes claires, explicites et *crédibles* de contrôles ex post [après dépenses] »²³, y compris un audit par l'ISC.

La première et la plus importante garantie consiste à *renforcer et à consolider les comportements* des responsables de la mise en œuvre de la réponse par le biais des cinq mesures suivantes :

- i. Veiller à ce que les gouvernements et les agents d'exécution sachent clairement si et quand les règles relatives aux dépenses d'urgence (y compris concernant les marchés publics) sont applicables, et quelles sont ces règles
- ii. Rappeler aux gouvernements et aux agents d'exécution l'intégrité dans l'utilisation des fonds publics, la nécessité d'être clair sur le pouvoir d'approuver les contrats et les dépenses, et de conserver des preuves vérifiables des contrats conclus, des paiements effectués, des flux de fonds, des biens reçus et des biens distribués
- iii. Veiller à ce que les équipes de gestion vérifient physiquement que les contrôles clés sont effectivement appliqués, tels que les contrôles basés sur la surveillance, l'approbation, la séparation des tâches et la preuve de l'exécution
- iv. Lutter contre la corruption en maintenant l'espoir que l'utilisation des fonds publics pendant l'urgence sera soumise à la transparence, à l'examen et à la surveillance, et que les responsables seront tenus de rendre des comptes en temps utile. Cela signifie qu'il faut s'assurer que les auditeurs et/ou les inspecteurs restent visibles et engagés, et qu'ils ne sont pas court-circuités- ils ont le droit, la responsabilité et l'accès aux dossiers pour contrôler le

²¹ Il y a un équilibre à trouver entre le risque d'être trop lent et le risque que les fonds soient mal utilisés et donc inefficaces

²² Blog de la Banque mondiale, "Getting government financial management systems Covid-19 ready", https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, consulté le 16 avril 2020

²³ Ibid.

financement d'urgence. Cela sera particulièrement important dans des contextes fragiles et difficiles où la culture de la responsabilité est déjà faible.

- v. Axer les travaux d'audit et/ou d'inspection immédiats sur la vérification en temps réel de l'application des systèmes de contrôle interne²⁴

Un rôle clé des partenaires du développement consiste ici à encourager et à faciliter la diffusion immédiate de ces messages par les acteurs nationaux concernés. Il peut s'agir de ministères des finances et de la planification, d'auditeurs internes et externes, d'agences de lutte contre la corruption, d'inspecteurs et d'autres organismes de contrôle. Les donateurs devraient également intégrer les mesures ci-dessus dans la conception de leurs propres réponses d'urgence.

Mesures de protection à court terme

Des mesures de protection supplémentaires à court terme seront probablement axées sur l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la participation à l'utilisation des fonds. Elles doivent être adaptées à la nature de l'aide fournie et aux mécanismes de décaissement utilisés. Des exemples possibles, qui visent à traiter les problèmes communs identifiés lors des audits précédents, sont présentés ci-dessous.

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|---|---|
| 1. Contributions aux fonds communs mondiaux | <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre des rapports réguliers et opportuns²⁵ (par les unités d'audit interne ou les services d'inspection²⁶ adressés à la direction générale et aux conseils d'administration) sur le fonctionnement des cinq contrôles internes de base dans les domaines thématiques nationaux/mondiaux²⁷: <ul style="list-style-type: none"> i. Si les règles relatives aux dépenses d'urgence (y compris pour les marchés publics) sont en place et respectées ou non ii. Si les autorisations concernant l'approbation des contrats et des dépenses sont claires et suivies iii. Si une documentation de base est tenue pour enregistrer et servir de fondement pour les contrats conclus, les paiements, les flux de fonds, les biens reçus et les biens distribués iv. Si la direction vérifie que les contrôles internes sont appliqués v. Si les droits, les responsabilités et l'accès aux dossiers des auditeurs externes pour vérifier l'utilisation des fonds d'urgence ont été garantis |
| 2. Achat direct de fournitures médicales (par les partenaires de développement) | <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser la procédure de passation de marchés publics ou garantir la publication des approbations, décisions et autres informations relatives aux marchés publics comme base concernant la responsabilité et le contrôle futurs • Utiliser les accords-cadres existants, les fournisseurs connus ou de confiance et les barèmes de prix établis lorsque l'approvisionnement unique est impératif - et enregistrer les approbations à cet effet • Accorder une attention particulière aux entreprises qui exploitent la demande croissante de biens tels que les équipements de protection individuelle (EPI), les |

²⁴Cela présente l'avantage de renforcer les systèmes existants et de pouvoir constituer une base pour des travaux d'audit ultérieurs, mais ne fait pas des auditeurs une partie du système qu'ils contrôleront plus tard.

²⁵ Par exemple, les mises à jour mensuelles

²⁶ Un tel rôle pourrait être assumé par un audit externe, mais il est plus approprié qu'une unité d'audit ou d'inspection interne le fasse

²⁷ En fonction des ressources, ce programme pourrait être complet pour tous les pays et tous les thèmes, ou mis en œuvre sous la forme d'un programme glissant

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|---|--|
| | <p>kits de test, les ventilateurs et les médicaments pour vendre des produits de qualité inférieure et falsifiés, et renforcer la sécurité physique autour de ces biens afin de prévenir le vol en vue de la revente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une fonction de soutien aux marchés publics (y compris des spécialistes du secteur de la santé) pour aider à la spécification des offres, à la rédaction des contrats, à la vérification de la réception des fournitures, au contrôle des paiements, etc. • Mettre en place et documenter des structures temporaires de prise de décision multipartites concernant l'approbation des marchés complexes dépassant certains seuils |
| <p>3. Financement des hôpitaux, cliniques et centres de soins publics</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Demander des rapports réguliers et opportuns (par les unités d'audit interne ou les inspections, adressés à la direction générale et aux bailleurs de fonds) sur le fonctionnement des cinq contrôles internes de base dans toutes les grandes unités de soins de santé : <ul style="list-style-type: none"> i. Si les règles relatives aux dépenses d'urgence (y compris pour les marchés publics) sont en place et respectées ii. Si les autorisations concernant l'approbation des contrats et des dépenses sont claires et suivies iii. Si une documentation de base est tenue pour enregistrer et servir de fondement pour les contrats conclus, les paiements, les flux de fonds, les biens reçus et les biens distribués iv. Si la direction vérifie que les contrôles internes sont appliqués v. Si les droits, les responsabilités et l'accès aux dossiers des auditeurs externes pour vérifier l'utilisation des fonds d'urgence ont été garantis • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser la procédure de passation de marchés publics²⁸ ou de garantir la publication des approbations, décisions et autres informations relatives aux marchés publics comme base pour la responsabilité et le contrôle futurs • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser les accords-cadres existants, les fournisseurs connus ou de confiance et les barèmes de prix établis lorsqu'un approvisionnement unique est impératif, et enregistrer les approbations à cet effet • Exiger la publication (par exemple sur les sites Web du gouvernement et les panneaux d'affichage communautaires) des transferts de fonds et de la distribution des biens et services tout au long de la chaîne de distribution, comme base de contrôle et de responsabilité • Demander aux bénéficiaires de fonds d'accorder une attention particulière aux entreprises qui exploitent la demande croissante de biens tels que les équipements de protection individuelle (EPI), les kits de test, les ventilateurs et |

²⁸ La passation des marchés publics consiste à suivre les principes convenus en matière de marchés publics, ce qui permet aux parties prenantes de suivre l'argent tout au long de la chaîne des marchés publics, de leur planification à leur adjudication et leur attribution, en passant par leur livraison et leur mise en œuvre. Ces principes comprennent le droit d'accès du public aux informations sur les marchés publics et une publication suffisante des informations sur les marchés publics par les pouvoirs publics pour permettre au public, y compris aux médias et à la société civile, de comprendre et de contrôler, afin de se prémunir contre l'utilisation inefficace ou corrompue des ressources publiques. Voir <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/> pour plus de détails.

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|--|---|
| | <p>les médicaments pour vendre des produits de qualité inférieure et falsifiés, et de renforcer la sécurité physique autour de ces biens afin de prévenir le vol en vue de la revente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étudier la possibilité (au fur et à mesure de la levée du confinement et de la distanciation sociale) d'associer les groupes de la société civile au contrôle des fonds, des biens et des services envoyés du haut de la chaîne de distribution et reçus dans les principales unités de soins de santé • Envisager la réaffectation temporaire de certains membres du personnel du Ministère des finances et d'autres entités chargées de l'administration, des finances, des marchés publics, de l'audit et de la gestion afin de mettre en œuvre les mesures susmentionnées et permettre de dépenser efficacement les fonds supplémentaires • Envisager l'embauche temporaire de personnel administratif, financier, d'approvisionnement, d'audit et de gestion licencié dans d'autres secteurs pour soutenir l'administration financière dans le secteur de la santé • Demander la mise en place ou le renforcement des lignes directes de lutte contre la corruption et afficher les informations dans toutes les unités de soins de santé afin de permettre aux citoyens de signaler les cas de corruption et la diffusion de fausses informations²⁹ • Envisager une orientation vers l'utilisateur en recueillant des données basées sur les expériences et les résultats sanitaires des unités de soins de santé, afin d'alimenter le dialogue sur l'efficacité des dépenses de santé d'urgence |
| 4. Financement des programmes de soins de santé préventifs | <ul style="list-style-type: none"> • Envisager des accords ouverts³⁰ pour toutes les dépenses liées aux programmes de soins de santé préventifs Covid-19 comme base de responsabilité • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser la procédure de passation de marchés publics ou de garantir la publication des approbations, décisions et autres informations relatives aux marchés publics comme base pour la responsabilité et le contrôle futurs • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser les accords-cadres existants, les fournisseurs connus ou de confiance et les barèmes de prix établis lorsqu'un approvisionnement unique est impératif, et enregistrer les approbations à cet effet |
| 5. Financement des systèmes publics de protection sociale | <ul style="list-style-type: none"> • Envisager de lier les décaissements d'urgence à une proportion de l'augmentation des paiements de protection sociale : une estimation de cette proportion est faite au départ, puis les montants finaux sont calculés et réglés à l'avenir après vérification des paiements. • Baser les premières estimations (de l'augmentation du nombre de demandeurs et de la valeur des paiements) sur une gamme de prévisions indépendantes • Envisager d'utiliser des plateformes de blockchain pour transférer de l'argent ou des bons directement aux destinataires (qui peuvent ne pas avoir de pièce d'identité avec photo, de carte de débit ou de compte bancaire) par le biais de cartes de paiement, combinées à des téléphones intelligents délivrés aux |

²⁹ Centre Anti-Corruption U4, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, consulté 16 Avril 2020

³⁰ Les accords dans lesquels le financement est accordé à condition que les bailleurs de fonds aient pleinement accès aux registres comptables et aux systèmes utilisés pour gérer le financement.

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|--|--|
| | <p>fournisseurs locaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demander des rapports réguliers et opportuns (par les unités d'audit interne ou les inspections adressés à la direction générale et aux bailleurs de fonds) sur les points suivants : <ul style="list-style-type: none"> i. S'il existe des preuves de l'évaluation de l'éligibilité des nouveaux demandeurs ii. Si un échantillon de paiements a été correctement calculé iii. Si les fonds ont été reçus par le demandeur |
| <p>6. Financement de l'aide humanitaire dans le pays pour les personnes déplacées par le biais des systèmes gouvernementaux ou des ONG</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser la procédure de passation de marchés publics ou de garantir la publication des approbations, décisions et autres informations relatives aux marchés publics comme base concernant la responsabilité et le contrôle futurs • Demander aux bénéficiaires de fonds d'utiliser les accords-cadres existants, les fournisseurs connus ou de confiance et les barèmes de prix établis lorsqu'un approvisionnement unique est impératif, et enregistrer les approbations à cet effet • Lancer des appels d'offres pour des fournitures d'urgence (nourriture, couvertures, tentes, jerrycans, etc.) dans différentes villes et différents pays, afin de limiter les risques de collusion sur les prix entre les réseaux de fournisseurs • Exiger la publication (par exemple sur les sites Web des gouvernements et les panneaux d'affichage communautaires) des transferts de fonds et de la distribution des biens et services tout au long de la chaîne de distribution • Étudier la possibilité (au fur et à mesure de la levée du confinement et de la distanciation sociale) d'associer les groupes de la société civile au contrôle des fonds, des biens et des services envoyés du haut de la chaîne de distribution et reçus dans les grands centres de distribution et dans les camps temporaires. Il convient de se concentrer en particulier sur le degré d'exhaustivité de la distribution, sur la qualité et sur le fait de savoir si le contenu des boîtes correspond à ce qui a été payé³¹. • Envisager d'utiliser des plateformes de blockchain pour transférer de l'argent ou des bons directement aux destinataires (qui peuvent ne pas avoir de pièce d'identité avec photo, de carte de débit ou de compte bancaire) par le biais de cartes de paiement, combinées à des téléphones intelligents délivrés aux fournisseurs locaux. • Investir dans les réseaux logistiques afin d'augmenter la proportion de fournitures qui passent par des points difficiles, tels que les frontières et les zones touchées par des conflits. Envisager de lier les paiements des services logistiques aux taux de réussite des livraisons, tels que vérifiés par les contrôleurs communautaires. • Collaborer tôt avec les autorités fiscales et douanières pour convenir de règles d'urgence afin de permettre à l'aide humanitaire de passer rapidement et en franchise de droits par les points de douane • Demander des rapports réguliers et opportuns (par la direction, les unités |

³¹ Par exemple, les lentilles et le sel ont le même poids, mais le sel est moins cher. Les fournisseurs sont connus pour remplir les boîtes de lentilles avec du sel, ce qui entraîne la malnutrition dans les camps

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|---|---|
| | <p>d'audit interne ou les inspections, adressés à la haute direction et aux bailleurs de fonds) sur :</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Le prix moyen payé pour un panier commun de fournitures d'urgence chaque mois ii. La proportion des différents biens payés qui parviennent aux utilisateurs finaux en différents endroits iii. Le délai moyen de dédouanement des envois et le niveau moyen des droits payés |
| 7. Assistance technique à distance sur des sujets macroéconomiques | <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les accords-cadres existants, les fournisseurs connus ou de confiance et les barèmes de prix établis lorsque l'approvisionnement unique est impératif - et enregistrer les approbations à cet effet • Veiller à ce qu'un accord de collaboration soit convenu avec les principaux responsables du ministère concerné, et à ce qu'ils disposent des capacités et des outils technologiques nécessaires à une collaboration significative |
| 8. Appui budgétaire sectoriel initial ou complémentaire dans les secteurs concernés | <ul style="list-style-type: none"> • Tous les points pertinents sous (3 à 6) ci-dessus, plus : • Envisager de décaisser les fonds par tranches à l'avance, le calendrier et le taux de décaissement tenant compte des besoins ainsi que des progrès et des discussions sur les points (3 à 6) ci-dessus • Élaborer des plans d'urgence concernant les mécanismes de financement et de mise en œuvre au cas où les progrès réalisés sur les points (3 à 6) ci-dessus soulèveraient de graves préoccupations quant à l'efficacité de l'utilisation des fonds • Intensifier le dialogue, la coopération et la division du travail entre les partenaires de développement dans les secteurs concernés • Discuter avec les commissions, les inspecteurs et les auditeurs concernés (y compris l'ISC) de leurs plans pour entreprendre des examens et des audits sur l'utilisation et l'efficacité des fonds dans les secteurs prioritaires pendant la réponse au Covid-19, comme base concernant la responsabilité • Demander l'utilisation des rapports d'audit (lorsqu'ils existent) comme source d'information pour les décaissements suivants et dans le dialogue politique et stratégique ultérieur |
| 9. Appui budgétaire général en amont ou complémentaire | <ul style="list-style-type: none"> • Tous les points pertinents sous (3 à 6) ci-dessus, plus : • Convenir des affectations théoriques des fonds supplémentaires aux secteurs prioritaires, avec engagement de revoir les affectations réelles en temps utile • Envisager de décaisser les fonds par tranches à l'avance, le calendrier et le taux de décaissement tenant compte des besoins ainsi que des progrès et des discussions sur les points (3 à 6) ci-dessus • Intensifier le dialogue, la coopération et la division du travail entre les partenaires de développement dans les secteurs concernés • Discuter avec les commissions, les inspecteurs et les auditeurs concernés (y compris l'ISC) de leurs plans pour entreprendre des examens et des audits sur l'utilisation et l'efficacité des fonds dans les secteurs prioritaires pendant la réponse au Covid-19, comme base concernant la responsabilité • Demander l'utilisation des rapports d'audit (lorsqu'ils existent) comme source d'information pour les décaissements suivants et dans le cadre du dialogue politique et stratégique ultérieur |
| 10. Soutien macroéconomique au | <ul style="list-style-type: none"> • Exiger des processus transparents et fondés sur des preuves pour déterminer la portée et la conception de telles mesures, afin de minimiser la collusion et le |

| Type de soutien et mécanisme de décaissement | Mesures de protection éventuelles à court terme |
|---|---|
| niveau national, y compris les plans de sauvetage et de relance | <p>favoritisme entre les décideurs et les élites politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demander à l'ISC d'envisager un contrôle ultérieur des processus décisionnels et de la possibilité de conflits d'intérêts autour de la conception des mesures de soutien économique |

En outre, les points suivants, basés sur les orientations du Centre anticorruption U4, doivent également être pris en compte dans la conception des réponses conjointes des partenaires de développement au niveau des pays³²:

- Inclure des experts de la lutte contre la corruption dans le débat sur la santé publique
- Les donateurs peuvent user de leur influence pour s'assurer que des dirigeants forts et compétents sont nommés pour diriger les interventions au niveau national
- Plutôt que de mettre en place de nouveaux systèmes pour garantir le financement, les partenaires du développement doivent identifier et renforcer les systèmes existants qui comportent des procédures anti-corruption solides.
- Le système judiciaire doit être autorisé à continuer de fonctionner afin d'appliquer les sanctions et de statuer sur les cas de corruption, maintenant ainsi les systèmes de responsabilité pendant l'état d'urgence. Les agences compétentes de lutte contre la corruption et de justice pénale doivent lancer des avertissements fermes contre la fraude et la corruption dans les mesures de réponse à la crise et se préparer à lancer des enquêtes contre ceux qui abusent de leur position publique pour profiter de la crise.
- Appliquer une approche sexospécifique aux mesures d'intervention, car les pandémies touchent les hommes et les femmes de façon différente. Tout d'abord, la majorité des travailleurs de la santé sont des femmes. Deuxièmement, l'isolement social accroît la charge du ménage pour les femmes en raison du rôle plus important qu'elles jouent dans la garde des enfants, la préparation des aliments et d'autres tâches ménagères. En outre, les femmes sont plus souvent chargées de s'occuper des malades et des personnes âgées, de sorte que si des membres de la famille sont infectés, elles devront intervenir.

Mesures de protection à moyen terme

Quoique que l'accent sera naturellement mis sur les défis et les solutions à court terme, les partenaires du développement devront également être conscients de la nécessité de contribuer au renforcement des systèmes à moyen terme. Une conclusion commune des audits, et notamment des audits de préparation et de réponse aux catastrophes, est l'incapacité des gouvernements à donner suite aux conclusions des audits. Les partenaires de développement, conjointement avec les ISC, doivent examiner les conclusions des audits précédents, notamment en ce qui concerne les systèmes financiers de base et les secteurs concernés, et envisager les meilleurs moyens de faire pression sur les agences d'exécution ou de les aider à donner suite aux conclusions. Les ISC peuvent être encouragées à entreprendre des examens de suivi spécifiques pour évaluer et rendre compte du degré de mise en œuvre des recommandations des audits précédents.

³²Centre Anti-Corruption U4, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, consulté le 16 avril 2020.

L'engagement des donateurs autour des recommandations contenues dans les rapports d'audit comporte un pouvoir de transformation dans certaines situations. En Sierra Leone, par exemple, le Vérificateur général a noté une augmentation significative des mesures prises à la suite des conclusions lorsque celles-ci sont devenues une condition ou un élément du dialogue politique sur l'appui budgétaire (et une diminution des mesures prises par l'exécutif lorsqu'elles ne l'étaient pas). D'autres éléments de preuve en Sierra Leone ont montré que la mauvaise gestion des fonds a diminué après le premier audit en temps réel, ce qui suggère que la visibilité et la présence de l'ISC renforcent la responsabilité à moyen terme.

4.3 LES DONATEURS PEUVENT CONTRIBUER À CE QUE LES ISC PUISSE CONTRÔLER

L'UTILISATION DES FONDS D'URGENCE

Un audit efficace permet non seulement de rendre compte de l'utilisation des fonds et contribue potentiellement à renforcer les systèmes, mais il a également un effet dissuasif sur l'utilisation abusive des fonds. Cependant, les situations d'urgence sont souvent utilisées par les gouvernements comme couverture pour empêcher le bon audit de l'utilisation des fonds d'urgence, ce qui exacerbe le risque d'abus et de corruption. Certains gouvernements peuvent également utiliser situation d'urgence pour abuser de leur pouvoir à des fins privées, chercher à obtenir le pouvoir de prendre des décisions sans l'intervention de l'exécutif, et supprimer les freins et contrepoids, notamment en affaiblissant les organismes de surveillance, dont l'ISC.³³ Ces mesures peuvent être prises pour la durée de la situation d'urgence mais s'appliquent à tous les fonds ou peuvent même se poursuivre après la fin de situation d'urgence. Ainsi, les situations d'urgence peuvent entraîner un recul permanent de l'indépendance des ISC et des systèmes de gouvernance démocratique. Dans de telles situations, le soutien des partenaires de développement à l'ISC et les activités de plaidoyer en faveur de l'indépendance de l'ISC peuvent être particulièrement importants pour garantir que l'ISC reste crédible et visible pendant la crise.

Lorsque des mesures de distanciation et de confinement social sont en place, de nombreuses ISC parviennent à fonctionner grâce au travail à domicile et à l'accès aux dossiers d'audit sous format numérique. Toutefois, dans certains pays, en particulier dans les situations difficiles, les ISC peuvent ne pas disposer de l'équipement informatique, d'Internet et de réseaux internes pour faciliter cette démarche. Les donateurs peuvent envisager d'aider les ISC à obtenir le matériel informatique nécessaire pour leur permettre de fonctionner grâce au travail à distance. Dans les cas plus rares où les dossiers gouvernementaux ne sont pas numérisés, les mesures de confinement peuvent avoir un impact significatif sur la capacité des ISC à poursuivre leur travail. Les ISC peuvent avoir besoin d'une aide supplémentaire temporaire pour leur permettre de rattraper le retard accumulé dans les audits une fois les mesures de confinement terminées.

En ce qui concerne le contrôle des fonds d'urgence, il est essentiel de comprendre qui les contrôlera. Lors de l'épidémie d'Ebola en Sierra Leone, la loi sur le contrôle était claire : tous les fonds publics devaient être contrôlés par l'ISC. Cependant, les accords entre le gouvernement de la Sierra Leone et les partenaires de développement sur les fonds reçus spécifiquement pour la crise qui ne sont pas passés par les fonds consolidés auraient pu être spécifiques sur les modalités de contrôle. D'importants fonds de donateurs ont été gérés par des ONG, des ONGI et d'autres canaux non gouvernementaux, même si ces fonds étaient destinés aux efforts du gouvernement pour faire face à la crise à l'époque. L'ISC n'avait donc pas de mandat et d'accès pour contrôler l'utilisation de ces fonds.

³³ Centre Anti-Corruption U4, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, consulté le 16 Avril 2020.

De même, au Liberia, lors de l'épidémie d'Ebola, l'ISC n'a pas pu contrôler les fonds d'urgence acheminés par des institutions internationales comme l'OMS et le HCR, car le mandat de l'ISC n'incluait pas les fonds utilisés dans un pays en dehors des systèmes gouvernementaux. Un contrôle en temps réel de l'efficacité de la réponse nationale à l'épidémie aurait nécessité l'examen de l'utilisation de tous les fonds reçus au profit du pays.

Dans d'autres pays, le mandat de l'ISC peut devoir être défini pour inclure le contrôle du financement des organisations internationales. Pour que l'ISC puisse contrôler les fonds d'urgence, et donc maintenir l'effet dissuasif du contrôle, les partenaires du développement peuvent :

- Mettre en place des mécanismes pour aider à lever les obstacles auxquels l'ISC peut être confrontée pour accéder en temps utile aux dossiers gouvernementaux
- Examiner le mandat de l'ISC pour s'assurer que les financements d'urgence et les différents canaux de financement relèvent du mandat de l'ISC et, dans le cas contraire, essayer de rechercher des règles d'urgence pour les intégrer dans le mandat de contrôle
- Stipuler que les rapports d'audit relatifs aux fonds mis en œuvre par l'organisation internationale soient officiellement partagés avec l'ISC (ou, si possible, s'assurer que le financement d'urgence relève du mandat d'audit de l'ISC pour l'appropriation par le pays)

Les donateurs doivent également être conscients du risque qu'impliquer l'ISC dans la certification des dépenses en temps réel afin de débloquer les fonds publics peut compromettre l'indépendance de l'ISC pour contrôler ultérieurement ces fonds. D'autres options peuvent consister à s'appuyer sur l'audit interne ou sur d'autres auditeurs indépendants pour ce faire, ou à limiter le rôle de l'ISC à l'examen des systèmes de contrôle interne appliqués par l'exécutif dans la gestion des fonds et la préparation des demandes de décaissement.

4.4 RÔLE POSSIBLE DES ISC DANS L'AUDIT DES FONDS HORS BUDGET DES PARTENAIRES DE DÉVELOPPEMENT

Lorsque des fonds supplémentaires et/ou d'urgence sont fournis par le biais des systèmes gouvernementaux (y compris l'aide budgétaire et le soutien macroéconomique), il est naturel que ceux-ci relèvent du mandat de l'ISC. Le soutien à long terme de l'ISC est donc impératif pour une gestion efficace des fonds des partenaires au développement. Toutefois, les fonds qui sont fournis en dehors des systèmes gouvernementaux (hors budget), par l'intermédiaire d'unités de mise en œuvre de projet distinctes (ou similaires) peuvent ne pas relever naturellement du mandat de contrôle de l'ISC. Il est possible que les partenaires de développement envisagent d'impliquer l'ISC dans le contrôle de ces fonds. En effet, certains partenaires de développement se sont engagés à utiliser au maximum les systèmes nationaux, y compris les systèmes de contrôle, dans la mesure du possible. Cela peut donner aux partenaires de développement une assurance quant à l'utilisation des fonds, et être également utilisé comme une occasion de développer les capacités de l'ISC (en particulier si une approche d'audit conjoint est utilisée avec un apprentissage sur le terrain par d'autres auditeurs). Toutefois, les donateurs doivent également garder à l'esprit le principe "ne pas nuire" et être attentifs aux risques suivants :

- Lorsque l'ISC ne dispose pas de ressources suffisantes pour remplir son mandat de contrôle de base, le recours à l'ISC pour contrôler les fonds des partenaires au développement en dehors des systèmes gouvernementaux peut détourner des ressources de contrôle limitées du contrôle des budgets nationaux
- Le fait d'impliquer l'ISC dans la certification des dépenses en temps réel afin de débloquer les fonds des partenaires de développement peut compromettre l'indépendance de l'ISC pour le contrôle ultérieur de ces fonds

Dans les contextes difficiles où les ISC manquent déjà de ressources, les demandes supplémentaires d'audits d'ISC peuvent devoir être accompagnées d'un financement supplémentaire temporaire pour l'ISC, et très probablement de mesures à court terme pour apporter un soutien immédiat afin d'accroître les capacités de l'ISC.

5 RESSOURCES

5.1 EXEMPLES DE RAPPORTS D'AUDIT

Pour accéder aux rapports d'audit au niveau mondial, voir <http://www.saireports.org/>

Audits liés à l'Ebola

- ISC de Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](#)
- ISC de Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](#)
- ISC du Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund \(NETF\) report: August 1 to October 31, 2014](#)
- ISC du Liberia, Lettre de gestion du projet de réponse d'urgence Ebola (EERP) : du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015
- Examen de la Mission des Nations unies pour l'intervention d'urgence contre le virus Ebola (UNMEER) à la page 74 de ce rapport : [https://undocs.org/en/A/72/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I))

Audits liés à la santé

- ISC Tanzania, [Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](#)
- ISC Kenya, [Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital](#), novembre 2012

Audits de gestion des catastrophes

- ISC du Bhoutan, apport sur l'audit de performance de la gestion des catastrophes au Bhoutan : Mai 2016. Autorité royale d'audit du Bhoutan
- ISC de l'Inde, Rapport du Contrôleur et Vérificateur général de l'Inde sur l'audit de performance de la gestion des catastrophes dans l'État de Jammu-et-Cachemire pour l'exercice clos le 31 mars 2016
- Audit de performance de la réponse humanitaire de l'UN OCHA. Page 40, [https://undocs.org/en/A/69/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I))

5.2 ORIENTATIONS EN MATIÈRE D'AUDIT

Les normes d'audit internationales sont fondamentales pour les audits également liés au Covid-19. Les normes peuvent être [téléchargées ici](#). Les manuels de mise en œuvre de l'ISSAI sont [disponibles ici](#).

Pour les audits des risques liés à l'épidémie, la norme ISSAI 5520 « Audit de l'aide liée aux catastrophes » contient des orientations et une liste des risques à prendre en considération. [Le guide peut être téléchargé ici](#).

La Fédération internationale des experts-comptables a rassemblé une série de ressources provenant de ses organisations membres, qui peuvent également être utiles pour les audits. [Voir ici](#).

5.3 RESSOURCES CONNEXES

De nombreux organismes de lutte contre la corruption ont publié des documents qui peuvent aider les ISC à identifier les risques potentiels qui pourraient ensuite être intégrés dans les audits.

- Transparency International : *Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises* 2020, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption could cost lives in latin americas response to the coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption%20could%20cost%20lives%20in%20latin%20americas%20response%20to%20the%20coronavirus)
- Blog de la Banque mondiale “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT
- Centre anticorruption U4: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
- Blog de l'OCDE sur le Covid-19 : <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

ANNEXE 1 : CONCLUSIONS DU RAPPORT D'AUDIT SUR L'EBOLA

Les conclusions présentées ci-dessous sont un résumé des observations faites lors des audits réalisés sur l'utilisation des fonds Ebola en Sierra Leone et au Liberia.

Documentation manquante ou insuffisante

Il a été constaté que la documentation justifiant les transactions est soit absente soit incomplète dans de nombreux cas, allant du manque de preuves que les prétendus bénéficiaires ont reçu les paiements au manque d'informations sur les détails des retraits, les factures, les reçus, et à l'absence de registres appropriés sur la distribution de carburant par exemple.

Faiblesse des contrôles sur l'argent liquide

En raison de la situation d'urgence, il a été constaté que d'énormes quantités d'argent liquide ont été retirées pour une utilisation quotidienne. Cependant, il a été noté que les contrôles sur la gestion de l'argent liquide étaient faibles, laissant les responsables de l'argent liquide à risque. En outre, dans un cas au moins, l'excédent d'argent liquide retiré pour payer les indemnités des employés n'a pas été restitué à la banque avant que les auditeurs ne soulèvent la question.

Des marchés passés au mépris des lois et des règlements

Des marchés de grande valeur ont été passés en violation des règles de passation des marchés. La recherche d'une source unique de biens et de services, les contrats mal rédigés et le manque de diligence raisonnable quant à la disponibilité des fonds avant que tous les engagements ne soient respectés.

Achat de consommables sans preuve de distribution

Des fournitures telles que le carburant auraient été achetées et distribuées, sans qu'il soit prouvé qu'elles aient été distribuées aux utilisateurs prévus, ce qui indique que les fournitures pourraient avoir été détournées à des fins personnelles.

Gestion des actifs immobilisés

La garde et la gestion des actifs immobilisés étaient faibles. Il a été constaté que certains actifs n'étaient pas inscrits dans le registre des immobilisations, alors que certains actifs du registre ne pouvaient pas être retracés.

Paiement douteux des allocations et des prestations de décès

Différents types d'allocations, dont l'allocation de risque, ont été versées à des particuliers. Il a été noté que dans certains cas, il n'y avait pas d'autorité ou d'orientation sur le paiement des indemnités. Des doutes ont été émis quant au droit de certains bénéficiaires à ces allocations. En outre, il a été soupçonné que des allocations étaient versées à des personnes fictives dans certains cas.

Des prêts mal administrés

Il a été observé que les prêts étaient mal administrés, les paiements étant effectués à des particuliers plutôt qu'aux organisations qu'ils représentent. Les conditions des prêts n'étaient pas documentées.

Transactions entre parties liées effectuées

Il a été constaté que des fonctionnaires chargés de gérer les fonds d'urgence ont donné des contrats à leurs collègues au nom de l'opportunité et du manque d'alternatives. Il semble qu'aucune mesure de protection n'ait été mise en place.

Implications des conclusions

- Les fonds mis de côté pour lutter contre l'épidémie d'Ebola ont pu être utilisés à des fins non voulues, ralentissant ainsi la réponse du gouvernement pour éradiquer le virus.
- En l'absence de modalités de remboursement appropriées, le Ministère pourrait ne pas être en mesure de récupérer le montant total prêté aux acteurs non gouvernementaux.
- La duplication des efforts concernant la même activité au sein d'une même circonscription pourrait donner lieu à une mauvaise utilisation des fonds dont on a tant besoin. Le montant supplémentaire aurait pu être utilisé pour combattre l'épidémie d'Ebola dans d'autres zones touchées.
- Le fait de déboursier des montants au nom d'un individu plutôt que de l'organisation bénéficiaire crée une marge de manœuvre pour que ces paiements soient convertis en usage personnel.
- Sans documentation sur les marchés publics, il serait difficile de vérifier si ces marchés sont concurrentiels et si les procédures en vigueur ont été suivies et si le rapport qualité-prix a été obtenu.
- L'absence d'un dossier d'achat essentiel qui donne une assurance raisonnable de la capacité du fournisseur peut donner une marge de manœuvre concernant la fourniture de fournitures et d'équipements médicaux de qualité inférieure. Si le contractant n'exécute pas correctement le contrat, le gouvernement subira d'énormes pertes, ce qui pourrait entraîner des décès.
- Une mauvaise gestion des actifs par les agences d'intervention spéciales peut exposer des actifs précieux à la perte ou à une mauvaise utilisation.
- Si les fournisseurs dont les factures ne sont pas payées intégralement, il y a un risque que les fournisseurs/contractants concernés ne fassent plus affaire avec les institutions gouvernementales. Le gouvernement pourrait également être poursuivi pour rupture de contrat, ce qui pourrait entraîner des pénalités et autres compensations.
- La mauvaise gestion des magasins de produits médicaux signifie que les médicaments et autres consommables et équipements médicaux pourraient ne pas parvenir à tout le monde