

RAPPORT D'INVENTAIRE MONDIAL DES ISC 2023







SOMMAIRE

1	ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS	page 4
2	RÉSUMÉ ANALYTIQUE	page 6
3	PRÉSENTATION DU RAPPORT	page 10
4	CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES	page 12
5	GOVERNANCE DES ISC	page 26
6	CAPACITÉS PROFESSIONNELLES	page 36
7	IMPACT DES AUDITS DES ISC	page 50
8	LE RÔLE DES ISC DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION	page 62

Conditions générales d'utilisation: Les produits élaborés par l'IDI sont la propriété exclusive de cette dernière.

Veuillez noter que ce document n'est pas destiné à l'impression et qu'il est formaté pour une utilisation numérique. Cependant, si l'impression est nécessaire, nous recommandons d'utiliser du papier format A4 pour un résultat optimal.

2023

ACRONYMES & ABBRÉVIATIONS

AFROSAI	Organisation africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
AFROSAI-E	Organisation africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones
ARABOSAI	Organisation arabe des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ASOSAI	Organisation asiatique des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
CAROSAI	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes
CRC	Comité de renforcement des capacités (INTOSAI)
CREFIAP	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l'Afrique Francophone sub-Saharienne
EUROSAI	Organisation européenne des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
iCATs	Outils d'évaluation de la conformité aux ISSAI
ICBF	Cadre de renforcement des capacités institutionnelles (AFROSAI-E)
IDI	Initiative de développement de l'INTOSAI
ISA	Normes internationales d'audit
ISSAI	Normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
KSC	Commission de partage des connaissances (INTOSAI)
PFR	Pays à faibles revenus
PRITI	Pays à revenus intermédiaires tranche inférieure
OBI	Indice de budget ouvert
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
OLACEFS	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes
PASAI	Association des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Pacifique
PEFA	Programme PEFA (évaluer l'état des dépenses publiques, les systèmes de passation des marchés publics et les systèmes de responsabilité financière)
AQ	Assurance qualité
CQ	Contrôle de la qualité
ODD	Objectifs de développement durable
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
CMP ISC	Cadre de mesure de la performance des ISC
PRITS	Pays à revenus intermédiaires tranche supérieure
ONU Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
WGVBS	Groupe de travail sur la valeur et l'avantage des ISC

NOS MESSAGES CLÉS

Le contexte global engendre un risque pour les opérations et les conditions de reddition des comptes des ISC.

L'indépendance des ISC est menacée par une montée des ingérences de l'exécutif.

Les outils de gestion stratégique aident les ISC à améliorer leur gouvernance.

Les ISC tiennent de plus en plus compte de la dimension de genre.

Un appui à la professionnalisation est nécessaire pour établir des pratiques d'audit durables et de qualité.

La transparence, à travers les publications d'audit et l'engagement des parties prenantes stratégiques, sera déterminante pour renforcer la reddition des comptes.

Les ISC créent un impact en contrôlant des problématiques émergentes comme la riposte nationale aux crises, la mise en œuvre des ODD ou encore des secteurs à haut-risque et valeur financière.

Dans certains contextes, les ISC jouent un rôle complémentaire en réprimant la corruption grâce aux enquêtes menées et aux sanctions appliquées.



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le cinquième Bilan mondial des ISC donne un aperçu des performances des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) et vise à présenter leurs opérations à la lumière des évolutions mondiales. La principale source de données du rapport est constituée des réponses de 166 ISC recueillies dans le cadre de l'Enquête mondiale de l'INTOSAI auprès des ISC. L'analyse a été enrichie par les données du CMP ISC et du PEFA, ainsi que par des indicateurs de démocratie sélectionnés issus du v-dem (Varieties of Democracy Index). L'Enquête mondiale et le Bilan mondial des ISC ont été élaborés par l'IDI. L'IDI remercie les régions de l'INTOSAI et le Comité de l'Enquête mondiale de l'INTOSAI pour leur soutien et leur contribution.

FACE AUX MENACES ACCRUES PESANT SUR LA TRANSPARENCE, LES ISC DOIVENT RENFORCER LEURS MISSIONS AUPRÈS DES ACTEURS DE LA REDDITION DES COMPTES

Les tendances préoccupantes en matière de reddition des comptes et de démocratie ont continué à marquer les évolutions mondiales depuis le rapport d'inventaire 2020. Les recherches montrent qu'au cours des dix dernières années, les niveaux de démocratie, de libertés civiles et de reddition des comptes a baissé pour atteindre des niveaux proches de ceux des années 1990. Cette dynamique mondiale peut entraver les efforts des ISC visant à demander des comptes aux gouvernements du monde entier en matière de dépenses publiques et de gouvernance.

Pour la troisième fois consécutive, le niveau d'indépendance des ISC a baissé. Cette tendance persistante peut s'expliquer par une détérioration dans certaines régions, accompagnée de niveaux faibles et prolongés dans d'autres. L'accès à l'information continue de chuter, tandis que les ingérences dans l'exécution du budget et la planification des audits sont en augmentation. Dix pourcent (10%) des entités interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale 2023 ont fait état d'ingérence à l'encontre la direction de l'ISC.

En parallèle, la capacité des ISC à rendre compte de leurs résultats avec transparence est aussi en perte de vitesse, avec une baisse de deux points du droit des ISC à publier leurs rapports d'audit, ainsi qu'une baisse du nombre de rapports publiés – 69% contre 77% selon

le rapport d'inventaire mondial 2020. Ce résultat interroge sur les liens entre, d'une part, les niveaux de transparence dans les rapports et publications des ISC, et d'autre part, les niveaux d'ouverture de la société en général. Le Rapport d'inventaire mondial 2023 suggère une corrélation modérément élevée entre le nombre de rapports publiés et le niveau de libertés civiles, cette tendance ayant une incidence sur la transparence et l'ouverture a des effets délétères sur les missions des ISC.

Malgré ces résultats, les ISC ne font toujours pas suffisamment d'efforts pour établir des relations stratégiques avec les utilisateurs finaux aux niveaux institutionnel et non institutionnel, à travers des démarches de communication, de consultation et de suivi prévisibles et adaptés. On observe une chute significative des communications régulières menées avec le pouvoir exécutif depuis le dernier rapport d'inventaire 2020, passant de 63% à 23%. Cela entraîne des occasions manquées d'utiliser efficacement les résultats des contrôles internes, mais aussi de sensibiliser sur les objectifs de l'audit et de mieux les faire comprendre, en vue d'améliorer la façon d'utiliser ces résultats. L'exécutif n'est pas non plus impliqué par les ISC dans le suivi des audits, ce qui signifie que les questions systémiques découlant des audits sont moins susceptibles d'être abordées. Seules 40% des ISC impliquent

régulièrement l'exécutif dans le suivi de leurs audits; les niveaux d'implication du Parlement est tout aussi bas, ce qui implique que d'importants problèmes de gouvernance risquent de ne pas être débattus ou résolus par les décideurs.



LES AMÉLIORATIONS DES CONTRÔLES PORTANT SUR LE GENRE ET LES ODD PROUVENT QUE LES ISC SAVENT S'ADAPTER

Bien que les ISC soient confrontées à des défis institutionnels, elles peuvent également mettre en avant des thématiques actuelles et émergentes par l'intermédiaire de leurs travaux d'audit. Le Rapport d'inventaire 2023 indique que pendant et après la pandémie de COVID-19, 87% des ISC ont déclaré avoir effectué des contrôles sur les fonds d'urgence COVID-19. Au total, 70% d'entre elles ont publié en rapport sur la base de cet audit.

Un autre domaine dans lequel les ISC ont fait preuve de détermination en matière de développement international est celui du contrôle des objectifs de développement durable (ODD). Les résultats de l'enquête mondiale indiquent que 49% des ISC ont

entrepris des audits de performance sur l'état de préparation des gouvernements nationaux à la mise en œuvre des ODD, et que 43% ont réalisé des audits de performance sur la mise en œuvre de ces objectifs au niveau national. Ce dernier chiffre représente une hausse substantielle par rapport au Rapport d'inventaire mondial 2020, dans lequel seules 30% des ISC avaient procédé à de tels contrôles. La proportion d'ISC ayant mené des contrôles dans le but d'établir des rapports nationaux sur les objectifs des ODD a également augmenté, passant de 16% à 22%. Par ailleurs, 49% des ISC confirment avoir effectué des contrôles sur d'autres ODD spécifiques.

Depuis 2020, on observe également une

légère augmentation des audits portant sur le genre. Bien que le nombre de ces audits demeurent faible, 31% des ISC ayant réalisé des audits sur le genre et 21% ayant intégré le genre dans leurs audits, ces chiffres constituent une amélioration en comparaison avec le rapport d'inventaire 2020, dans lequel seules 24% des ISC réalisaient des audits et 14% intégraient la dimension de genre dans leurs travaux d'audit. Ces pratiques s'accompagnent d'autre part d'une amélioration de la prise en compte du genre au niveau organisationnel. Désormais, 60% des ISC ont structuré les responsabilités en matière de genre au sein de leur organisation, et la proportion d'ISC disposant d'un point focal de genre a augmenté de 25% (2020) à 37% (2023).

DES EFFORTS CONJOINTS SONT IMPÉRATIFS POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DES CONTRÔLES DES ISC

Pour rester crédibles, les ISC doivent assortir leurs audits sur diverses thématiques à un contrôle de la qualité fondés sur les risques. Le Rapport d'inventaire mondial 2023 démontre que si l'adoption des ISSAI, des normes d'audit faisant autorité, est quasi-universelle (97%), il n'existe pas de compréhension claire et commune de ce qu'implique ce processus d'adoption. Au total, 62% des ISC déclarent avoir adopté les normes pertinentes en tant que normes d'audit de référence. Près des deux tiers des ISC bénéficient dans leur loi sur l'audit d'une disposition portant sur l'adoption de normes. Néanmoins, les processus mis en œuvre par les ISC lors de l'adoption de telles normes sont variables, et seules 21% d'entre elles ont élaboré un plan de mise en œuvre des normes adoptées.

La qualité des manuels et des travaux d'audit ainsi que l'existence de systèmes de gestion de la qualité en témoignent. Les données du CMP ISC montrent que, tous types d'audit confondus, les manuels d'audit des ISC remplissent le critère de qualité à 70% (audits financiers), 52% (audit de conformité) et 70% (audit de performance). Malgré le nombre relativement élevé de manuels d'audit conformes aux normes ISSAI, la qualité des pratiques d'audit des ISC accuse une forte baisse : 48% des ISC remplissent le critère de qualité du CMP ISC pour les audits de performance, contre seulement 25% pour les audits financiers et 16% pour les audits de la conformité.

La mise en œuvre des normes ISSAI est un processus de changement à long

terme ; il n'est donc pas surprenant que les améliorations des pratiques d'audit n'apparaissent pas dans les données de performance sur des périodes plus courtes. Notons toutefois que d'un bon manuel n'est pas suffisant. Il apparaît que de nombreuses ISC ont besoin d'un soutien continu pour véritablement organiser la mise en œuvre des normes ISSAI et les intégrer dans leurs travaux existants. Le rapport d'inventaire mondial 2023 démontre que la gestion de la qualité est l'un des aspects pour lesquels un travail continu est nécessaire, de même qu'un soutien accru au niveau organisationnel pour la planification et l'analyse des risques.

Un autre domaine clé est la professionnalisation du personnel et

l'organisation des équipes de contrôle. Seules 37% des ISC considèrent que leur personnel actuel est adéquat en matière d'effectifs et de compétences. S'agissant des programmes de perfectionnement professionnel, le ISC reposent généralement sur des programmes internes de renforcement (60%), qui ne sont régulés par aucun autre organe. Seules 66% des ISC disposent de cadres de compétences sur lesquels faire reposer leurs démarches d'audit et de professionnalisation, ce qui suppose que leurs efforts internes ne seront pas suffisants; en effet, compte tenu des défis auxquels sont confrontées de nombreuses ISC lors de la conduite de contrôles conformes aux normes ISSAI, les objectifs en matière de qualité et de compétences requises ne sont pas suffisamment définis.

Trente-trois pourcent (33%) des ISC déclarent disposer de mécanismes pour promouvoir et évaluer le succès des efforts déployés pour le perfectionnement professionnel continu. Cela ne concerne pas uniquement l'évaluation du développement individuel du personnel, mais pourrait également signifier une insuffisance des capacités de l'ISC à appliquer et à diffuser les compétences et connaissances découlant du renforcement de capacités au sein de l'institution – ce qui pourrait entraver la mise en œuvre des audits fondés sur les normes ISSAI.

Les résultats montrent que le volume de l'assistance fournie par les pairs a subi un coup dur pendant la période COVID, le nombre d'ISC apportant un soutien à leurs homologues

ayant chuté de 71 dans la période 2017-2019 à seulement 42 en 2020-2022. Compte tenu du rôle majeur joué par les pairs dans l'appui au renforcement des capacités, cette situation est préoccupante. Si l'on ajoute à cela que 47% des ISC font état de ressources financières insuffisantes et que 55% signalent des difficultés à obtenir un soutien externe pour les projets de renforcement des capacités menés par les ISC, il ressort que l'INTOSAI et ses partenaires de développement doivent s'unir pour aider les ISC à se remettre sur les rails, de façon à fournir et à recevoir une assistance technique et financière à même d'améliorer les niveaux de reddition de compte dans les pays à faibles revenus.

LA VISION STRATÉGIQUE DES ISC DOIT S'ACCOMPAGNER DE LEUR PROPRE REDDITION DES COMPTES

Il est encourageant de constater les résultats obtenus par les ISC dont le fonctionnement repose sur un plan stratégique stable. À l'heure actuelle, 90% d'entre elles bénéficient d'un plan stratégique et déclarent gérer leurs missions à l'aide de plans opérationnels. L'analyse du Rapport d'inventaire mondial 2023 pointe une amélioration des bonnes pratiques basées sur les principes de gestion stratégique dans la communauté des ISC ; cela pourrait dans une certaine mesure s'expliquer par le soutien continu apporté à ce domaine de la gouvernance des ISC.

Malgré le rôle clé des ISC dans l'écosystème de la reddition des comptes et leur capacité à contribuer au rétablissement de la confiance des citoyens envers les institutions publiques, les ISC ne vont pas encore assez loin pour faire la preuve de leurs propres pratiques de reddition de compte. Par exemple, seules 52% des ISC communiquent chaque année leurs résultats par rapport à leurs objectifs stratégiques. De même, la reddition de compte financière des ISC est limitée, notamment en raison de contraintes institutionnelles. Il s'ensuit que seules 57% des ISC mondiales soumettent des états financiers en vue d'un audit externe, et qu'à peine 46% publient l'opinion des auditeurs.

Enfin, le Rapport d'inventaire mondial 2023 indique que les ISC ont la possibilité de faire un meilleur usage des TIC pour favoriser l'amélioration de leurs activités de gouvernance et de contrôle. Seule la moitié des ISC dispose d'une stratégie de numérisation ou d'un budget pour les investissements dans les TIC et la numérisation. De même, 41% d'entre elles ont établi un plan d'amélioration des compétences numériques dans l'organisation. Au vu de ces résultats, il apparaît clairement que les ISC devraient continuer à développer leurs systèmes de gouvernance des TIC, de façon à mieux soutenir leurs principales opérations.



QU'EST-CE QUE LE RAPPORT D'INVENTAIRE MONDIAL DES ISC ?

UNE DÉMARCHE COLLABORATIVE POUR MIEUX CERNER LA PERFORMANCE DES ISC

Le Rapport d'inventaire mondial des ISC est un rapport triennal proposant une perspective unique de mesure et d'évaluation des évolutions et tendances observées dans les institutions supérieures de contrôles des finances publiques (ISC) à travers le monde. Ce rapport cherche également à rendre compte de la situation des ISC à la lumière des évolutions mondiales. Les résultats peuvent être utilisés pour comprendre les prérequis actuels en matière de reddition des comptes et de contrôle.

L'objectif du rapport est de mieux comprendre les performances et les capacités des ISC, en donnant un aperçu de leurs pratiques, de la mise en place institutionnelle aux pratiques d'audit, en passant par les efforts déployés pour produire des résultats au travers de leurs actions.

D'autre part, la situation et les activités des organisations régionales de l'INTOSAI ont été évaluées à l'aide d'une enquête distincte

portant sur leur propre rôle et capacités. Cette analyse donnera lieu à un rapport spécifique consacré à ce sujet, publié en annexe du Rapport d'inventaire mondial.

Les domaines de performance mesurés sont comparés aux résultats de l'enquête précédente (rapport d'inventaire mondial 2020), afin de détecter et de suivre les tendances de la performance des ISC au fil du temps. Le présent rapport cherche par ailleurs à évaluer la façon dont les tendances mondiales conditionnent les capacités des ISC. Les conclusions des principaux indicateurs de résultats seront présentées dans une annexe de données, regroupée par régions de l'INTOSAI et par niveaux de revenus de la Banque mondiale.

La principale source de données utilisée pour le rapport d'inventaire est l'enquête mondiale 2023 de l'INTOSAI. Cette enquête repose sur les réponses de 166 ISC, toutes régions confondues, apportées à un questionnaire de 170 questions clés. L'analyse des changements a été réalisée

en comparant les résultats aux données des enquêtes mondiales de 2020 et 2017. Les résultats ont également été analysés à la lumière des données secondaires provenant du Varieties of Democracy index (V-Dem), de la classification des pays par niveau de revenus (Banque mondiale), des niveaux de revenus de la Banque mondiale, de la liste des États fragiles de l'OCDE, du programme d'évaluation du cadre financier des dépenses publiques (PEFA) et de L'Indice sur le Budget Ouvert. Vous trouverez de plus amples informations dans l'annexe Méthodologie.

L'élaboration du présent rapport d'inventaire mondial est un travail collaboratif à l'échelle de l'INTOSAI. Cette enquête triennale a été élaborée par l'IDI, les régions de l'INTOSAI, les commissions d'objectifs de l'INTOSAI, le président et le Secrétariat général de l'INTOSAI. L'IDI est très reconnaissante de ces efforts collectifs continus, et notamment du soutien des régions de l'INTOSAI, qui ont sollicité les réponses de leurs membres.

LECTURE DU RAPPORT

Le rapport présente les résultats portant sur les performances et les capacités des ISC à travers cinq chapitres. Le chapitre sur les **capacités institutionnelles** se concentre sur le contexte mondial et les capacités institutionnelles des ISC. *Les capacités institutionnelles concernent les aspects du cadre institutionnel et juridique dans lequel opère une ISC, ainsi que sa place dans l'écosystème de la reddition des comptes.* Le chapitre couvre l'indépendance des ISC, les ingérences et le droit de publier des rapports, la situation

des ISC en matière de ressources ainsi que l'accès à ces dernières. Les relations avec les parties prenantes, qui constituent un aspect fondamental de la performance institutionnelle, sont approfondies dans le chapitre sur **l'impact des audits des ISC**. Ce chapitre analyse la capacité des ISC à s'adapter aux enjeux actuels et émergents et à établir un véritable dialogue avec les acteurs de l'écosystème de la reddition des comptes afin d'améliorer leur impact.

La capacité des systèmes organisationnels d'une ISC comprend les processus et structures visant à davantage d'efficacité et d'efficience dans la réalisation des objectifs souhaités. Il s'agit notamment des systèmes de gestion stratégique, de la gouvernance de la qualité et des systèmes d'appui, de l'infrastructure informatique, des systèmes de gestion des ressources humaines, ou encore de l'égalité des genres et de l'inclusion. Ces résultats sont présentés dans le chapitre de **Gouvernance des ISC**.

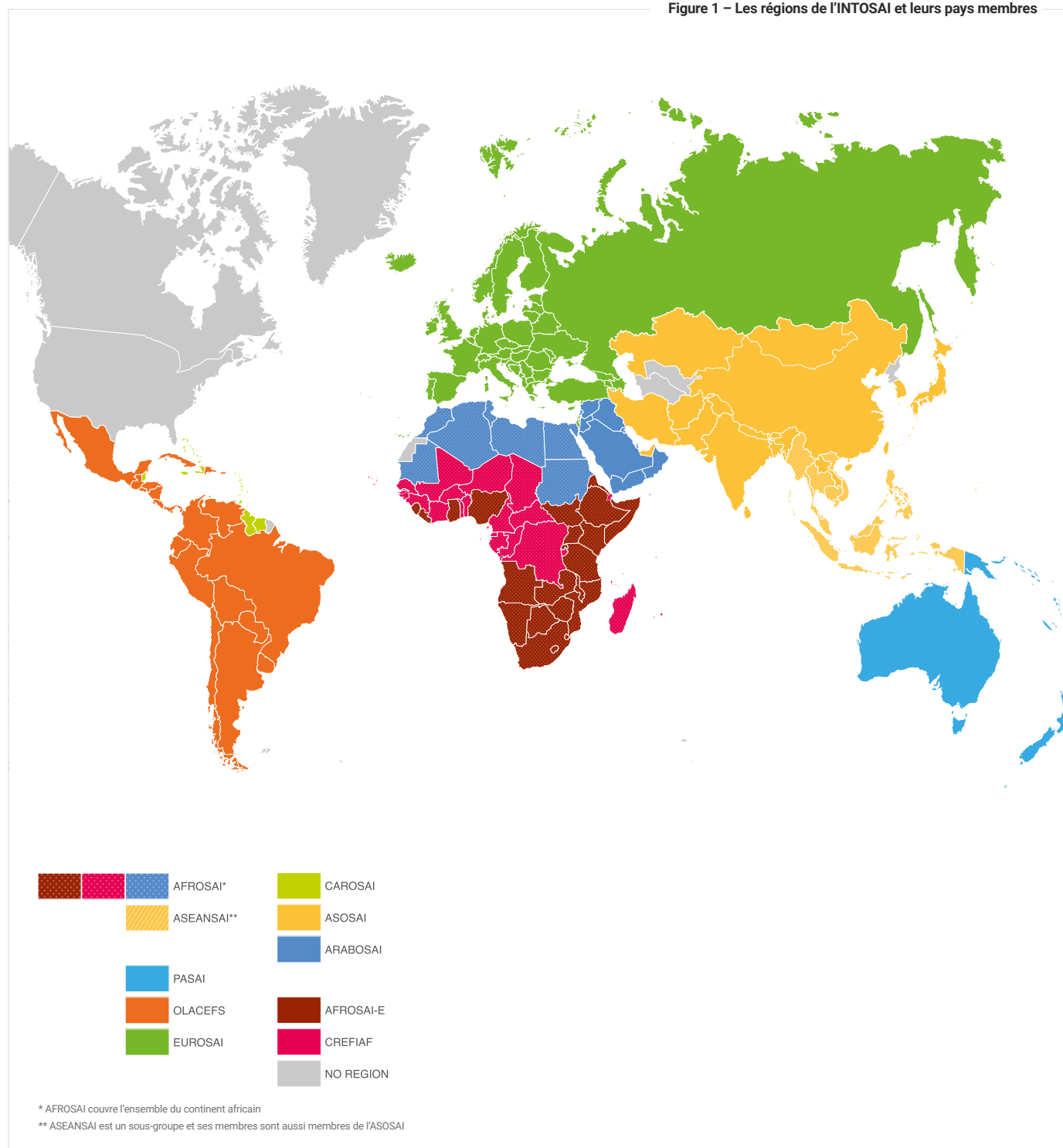
Dans le chapitre sur les **capacités professionnelles**, nous abordons la question des résultats de l'audit global et des systèmes généraux, y compris les normes d'audit, la gestion de la qualité et la professionnalisation. *Les capacités professionnelles de l'ISC et les capacités de son personnel désignent les capacités de la direction et du personnel de l'ISC à fonctionner efficacement ensemble*

selon les exigences de leurs missions. Cela concerne entre autres les connaissances et compétences des employés de l'organisation. L'analyse vise à découvrir les modes d'interaction entre les capacités de l'ISC et celles du personnel.

Le dernier chapitre, **Rôle des ISC sur les questions de fraude et de corruption**,

porte sur le travail des ISC en matière de fraude et de corruption. Souvent considéré comme l'impact ultime du travail des ISC, ce chapitre analyse les pratiques des ISC et les particularités du contexte pouvant affecter leur rôle.

Figure 1 – Les régions de l'INTOSAI et leurs pays membres



DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES À LA PEINE DANS UN CONTEXTE MONDIAL DE REMISE EN QUESTION DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

Ce chapitre présente une analyse des résultats des ISC portant sur leurs éléments institutionnels fondamentaux. Cela concerne les principes d'indépendance des ISC, leur expérience d'ingérences, leur situation financière et leur capacité à mobiliser un soutien extérieur. L'introduction porte tout d'abord sur l'environnement mondial et les conditions préalables à l'obligation de rendre compte, qui sont susceptibles d'affecter la capacité des ISC à remplir leur mandat.

Pour mieux comprendre les conditions préalables permettant aux ISC de s'acquitter avec succès de leur mandat, nous devons tenir compte de leurs capacités institutionnelles, ainsi que de leur contexte et de leur environnement. Après 35 ans de progrès démocratiques à l'échelle mondiale, nous assistons à un recul vers les niveaux de 1986¹. Les niveaux démocratiques atteignent

ceux de la troisième vague de démocratisation, une période amorcée dans les années 1970 et qui s'est poursuivie jusqu'aux années 1990². D'après le rapport 2023 de *Varieties of Democracy* (V-Dem), 72% de la population mondiale (5,7 milliards d'individus) vivaient sous un régime autocratique en 2022³. Par rapport à la décennie précédente, 35 pays subissent une détérioration de leurs

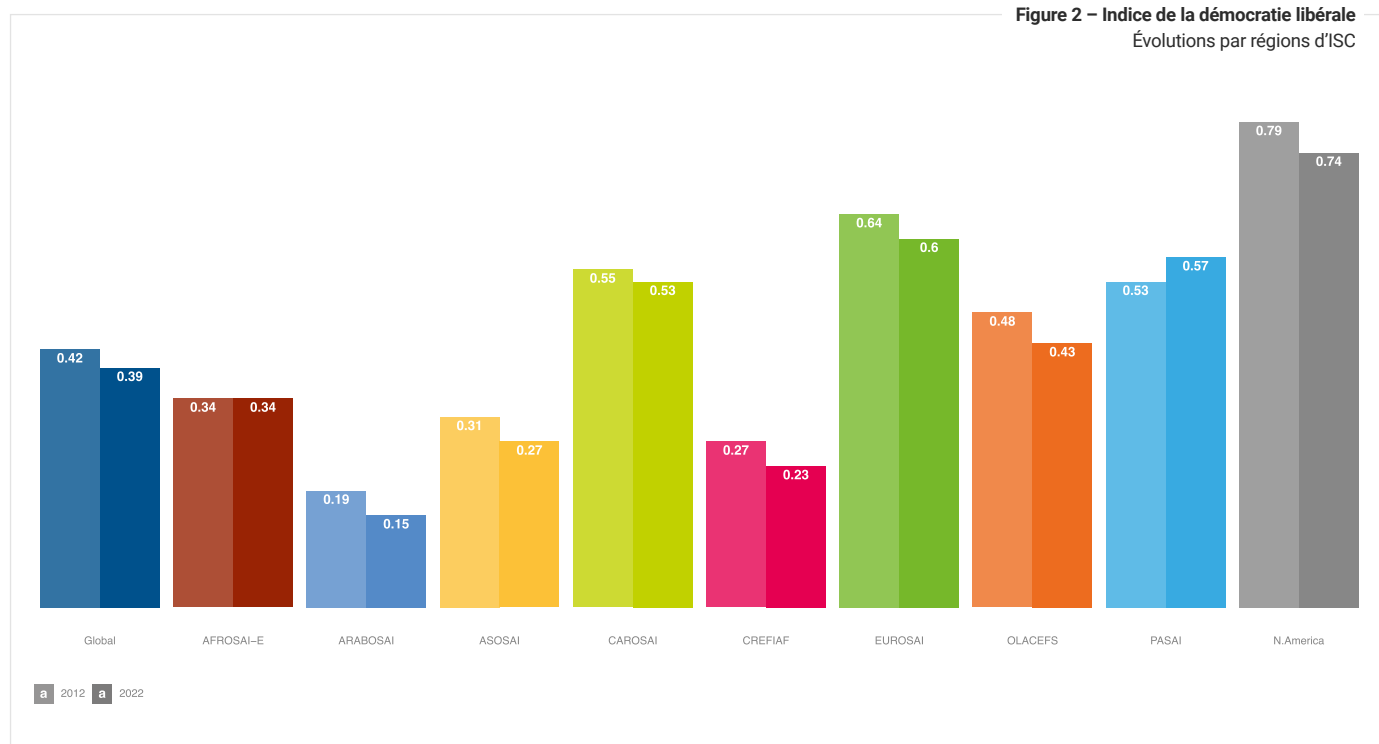
libertés civiles, contre sept seulement en 2012. Tout au long de ce rapport, nous avons analysé les résultats de l'enquête mondiale par rapport aux indicateurs pertinents tirés des données de V-Dem, de façon à mieux comprendre les tendances observées dans la performance des ISC à l'échelle mondiale.

[1] V-dem Democracy Report 2023. V-Dem Institute.

[2] Voir par exemple Guillermo O'Donnell et Samuel Huntington.

[3] V-Dem produit le plus gros ensemble de données mondial sur la démocratie avec plus de 31 millions de points de données sur 202 pays, recueillis par des universitaires et des chercheurs pour plus de 100 attributs de la démocratie

Figure 2 – Indice de la démocratie libérale
Évolutions par régions d'ISC



Selon le V-Dem, la responsabilité horizontale concerne le pouvoir des institutions de l'État de contrôler le gouvernement en exigeant des informations, en interrogeant les fonctionnaires et en punissant les comportements inappropriés. Cette forme de reddition des comptes garantit des contrôles inter-institutionnels et empêche les abus de pouvoir⁴.

L'indice V-dem sur le développement démocratique et global indique que les tendances négatives concernent cette responsabilité horizontale entre institutions étatiques.

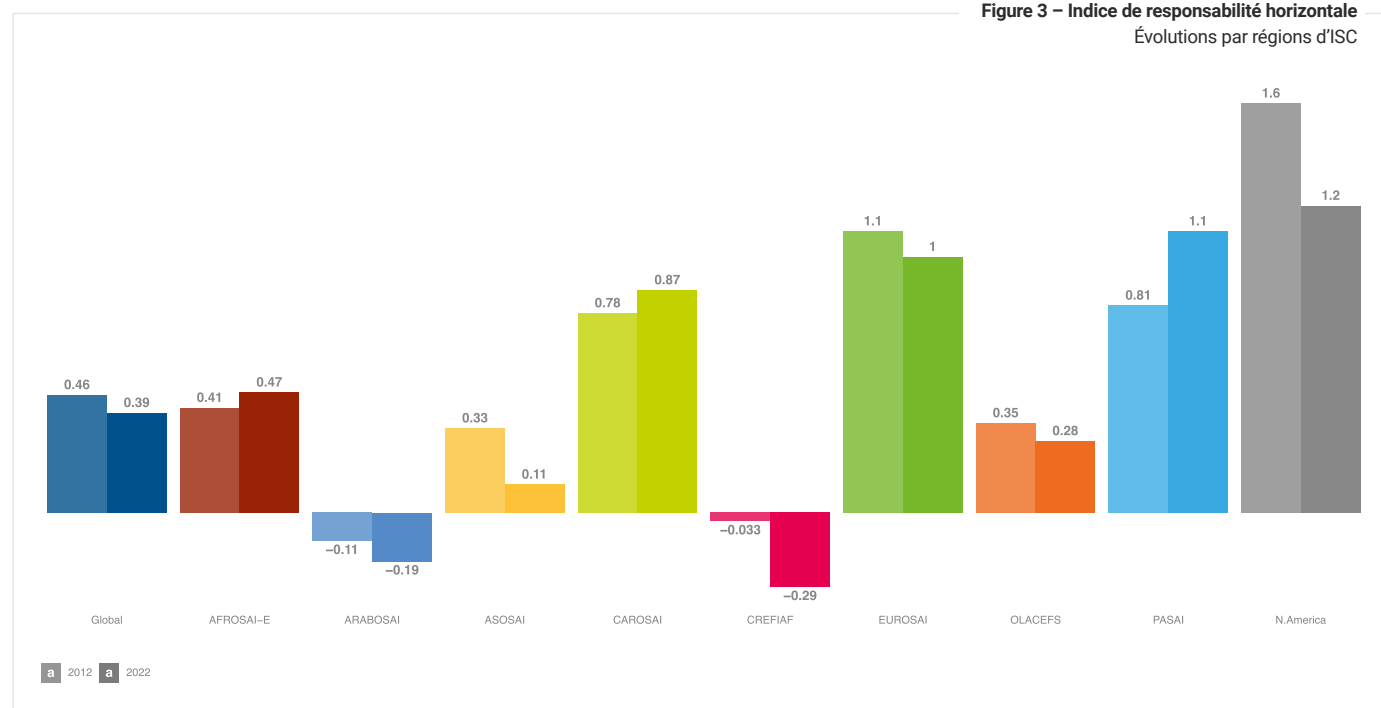
[4] V-dem Codebook.

[5] Ibid.

La responsabilité verticale et diagonale sont toutes aussi importantes pour la démocratie, la première faisant référence à la capacité de la population à demander des comptes à son gouvernement à travers des élections, et la seconde portant sur le contrôle exercé par les organisations de la société civile et l'activité des médias⁵. Bien que ces aspects ne soient pas étudiés dans notre rapport, il convient de noter que les tendances négatives se vérifient également à ces niveaux de la reddition des comptes.

L'analyse des réponses à l'enquête mondiale 2023 a été menée sur la base de l'hypothèse selon laquelle les tendances mondiales affectaient également l'espace public de la reddition des comptes et l'environnement permettant de tenir les gouvernements responsables de leurs performances et de leurs actions. L'indice du V-Dem signale un déclin mondial sur ces dix dernières années, constaté dans presque toutes les régions, ce qui entraîne des évolutions négatives de la responsabilité horizontale dans les régions ARABOSAI, CREFIAF, EUROSAL, OLACEFS et en Amérique du Nord.

Figure 3 – Indice de responsabilité horizontale
Évolutions par régions d'ISC



LEÇONS TIRÉES DE L'ANALYSE DES DONNÉES DES ISC PAR RAPPORT AUX VARIABLES EXTERNES

Suite au rapport d'inventaire mondial 2020, une analyse (non publiée) a permis d'étudier l'existence de relations linéaires entre la performance et l'indépendance des ISC et certaines tendances mondiales, comme les niveaux de démocratie, de reddition des comptes et de libertés civiles. Ces essais ont démontré la difficulté de déterminer des relations de causalité directes et solides par analyse de régression à l'aide des caractéristiques des données de l'enquête combinées à la taille de l'échantillon — bien que l'analyse puisse révéler un certain degré de corrélation entre deux variables. L'une de nos hypothèses de travail est que la combinaison de différents niveaux de capacités institutionnelles, organisationnelles et professionnelles, constitutive de la performance des ISC, rend moins pertinente l'identification de variables externes distinctes ayant un effet unique et mesurable sur les capacités globales. Il semble plutôt que les différents types de capacités s'influencent mutuellement et réduisent la probabilité de parvenir à détecter des variables contextuelles individuelles pouvant expliquer la performance des ISC au niveau global.

L'INDÉPENDANCE DES ISC POURSUIT SON DÉCLIN

Cette section examine l'élaboration d'un indice d'indépendance des ISC, conçu à partir des scores des indicateurs reposant sur les huit principes de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC (ou INTOSAI P-10). Nous nous concentrons ici sur les résultats mondiaux et sur les tendances régionales. Nous présenterons également les principes d'indépendance qui semblent avoir le plus de poids sur les résultats globaux. Dans la prochaine section, nous aborderons les conclusions liées aux ingérences extérieures et aux résultats ayant trait à la liberté de publication.

Le rapport d'inventaire mondial 2023 est le troisième rapport consécutif du genre à pointer une baisse de l'indépendance des ISC. L'indice d'indépendance des ISC de 2023 indique un score moyen de 73 points pour les huit principes de la Déclaration de Mexico et toutes les ISC. La comparaison des ISC qui ont répondu aux enquêtes mondiales de 2020 et de 2023 montre une baisse d'un point dans les résultats globaux.

Figure 4 – Résultats de l'indice d'indépendance des ISC par principe d'indépendance
Basé sur les réponses apportées par 166 ISC

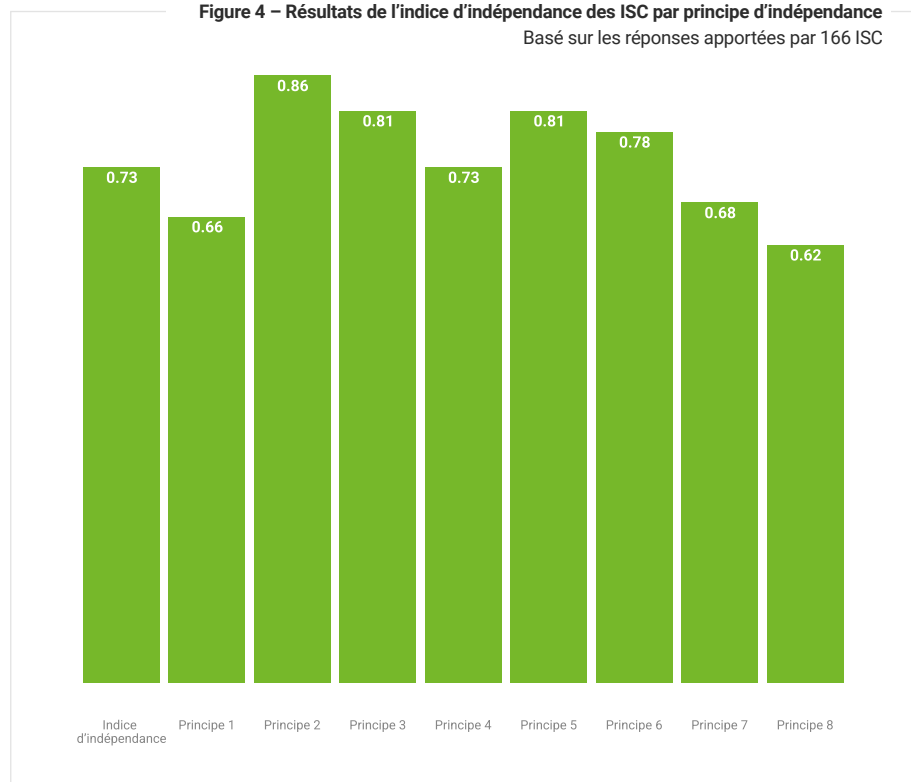
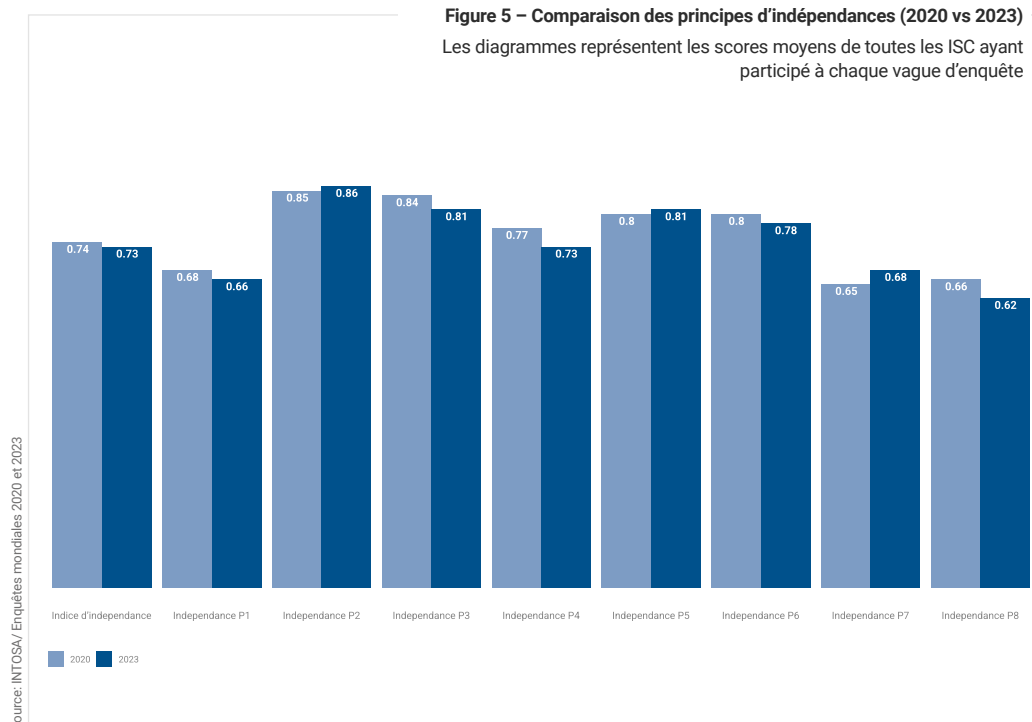


Figure 5 – Comparaison des principes d'indépendances (2020 vs 2023)
Les diagrammes représentent les scores moyens de toutes les ISC ayant participé à chaque vague d'enquête



Bien que toutes les fluctuations constatées par rapport au rapport 2020 affecteront le score global, nous nous concentrerons ici sur la baisse constatée dans le principe 1 (adéquation du cadre juridique), le principe 4 (accès à l'information) et le principe 8 (autonomie financière et administrative). Notre analyse indique qu'il n'est pas possible d'expliquer les niveaux de l'indice d'indépendance des ISC à l'aide d'une unique variable, mais permet d'observer une tendance de résultats plus élevés pour les ISC situées dans des pays dont les niveaux de responsabilité

horizontale sont également plus élevés. De façon générale, les scores d'indépendance des ISC semblent progresser en parallèle des niveaux de démocratie et de responsabilité horizontale.

Comme dans les enquêtes mondiales précédentes, l'indépendance des ISC apparaît être un défi plus important dans les régions ARABOSAI, CAROSAI et CREFAF qu'ailleurs. Si l'on en croit la chute libre des résultats du dernier rapport d'inventaire, la région CAROSAI semble être particulièrement vulnérable, avec un recul de neuf points des ISC ayant participé aux deux enquêtes. D'autres régions connaissent une forte baisse, comme OLACEFS et ASOSAI, tandis que la région EUROSAI affiche, elle, une amélioration. La région ARABOSAI connaît une forte évolution avec une hausse de cinq points par rapport au rapport d'inventaire mondial de 2020.

Figure 6 – Indice d'indépendance des ISC
Résultats par régions d'ISC

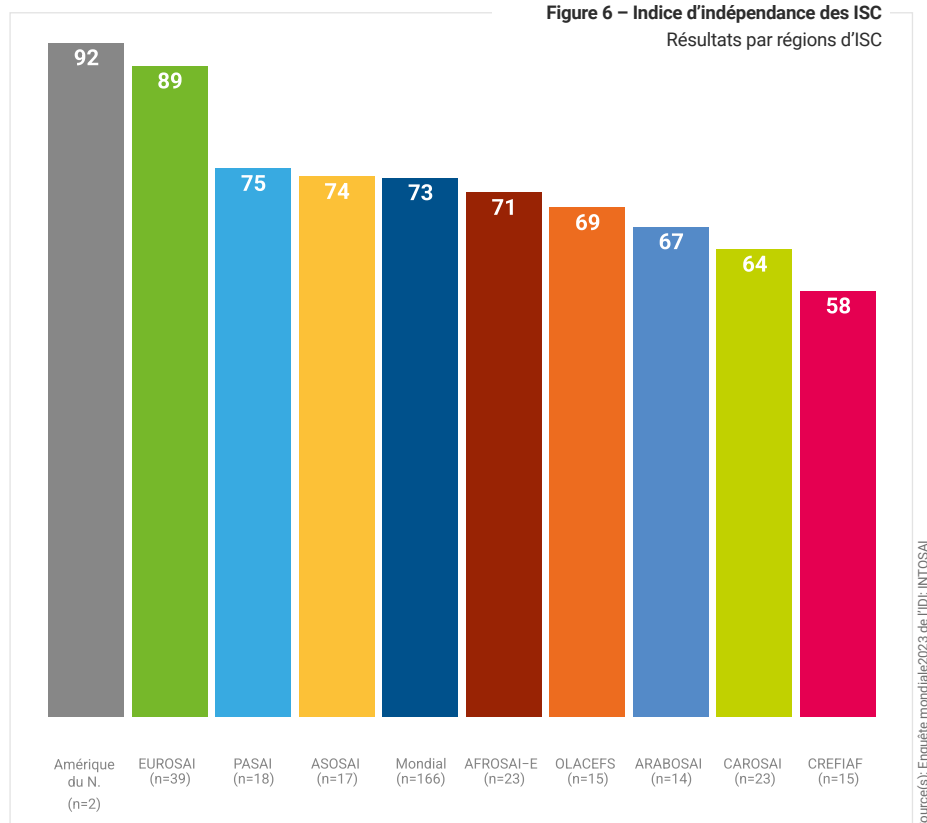
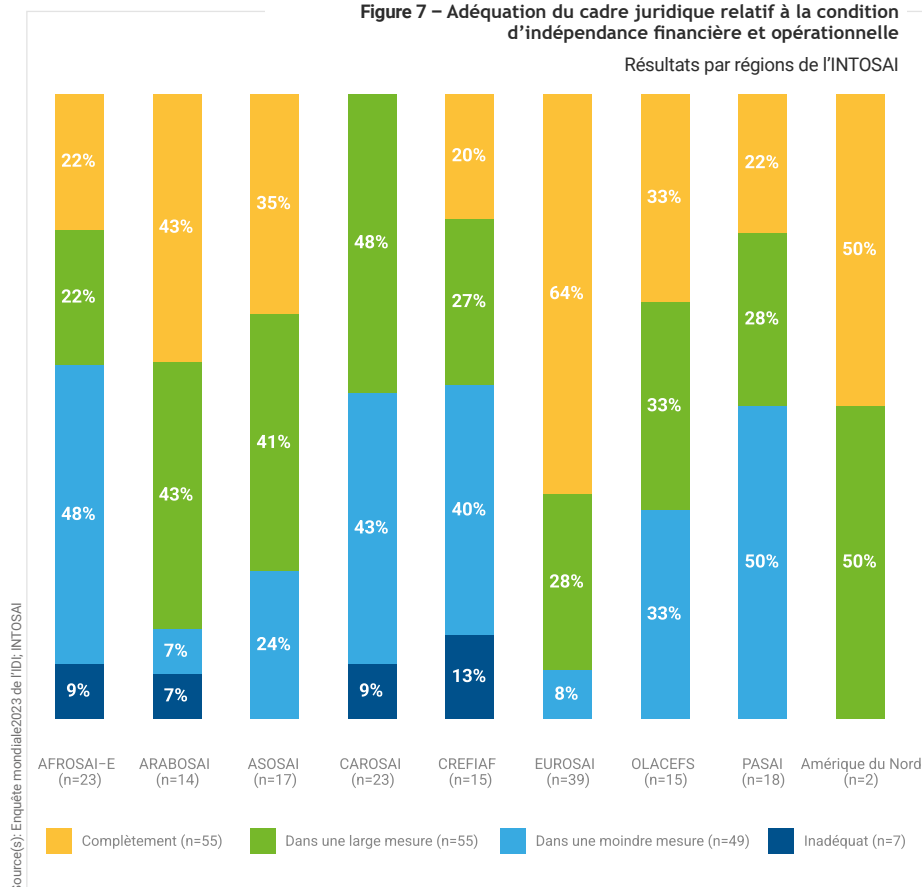


Figure 7 – Adéquation du cadre juridique relatif à la condition d'indépendance financière et opérationnelle
Résultats par régions de l'INTOSAI



Notre analyse débute avec le principe 1 de la Déclaration de Mexico, portant sur l'existence d'un cadre juridique approprié et efficace. L'indice indique un léger déclin depuis le rapport d'inventaire 2020, passant de 68 à 66 points pour les ISC considérant que leur cadre juridique garantit leur indépendance de façon adéquate.⁶ La comparaison avec les résultats régionaux du rapport d'inventaire 2020 suggère une légère baisse notable des scores moyens dans les régions AFROSAI-E, CREFAF et OLACEFS. De même que dans le rapport d'inventaire 2020, l'inadéquation du cadre juridique demeure principalement un problème dans les pays à faibles revenus⁶. Dans les régions AFROSAI-E, CREFAF et PASAI, seules 20% des ISC déclarent disposer d'un cadre juridique complètement adéquat; dans la région CAROSAI, aucune ISC ne considère bénéficier d'un tel cadre. Si l'on tient compte des ISC considérant que leur cadre juridique satisfait globalement à cette exigence, ces quatre régions se rapprochent de la moyenne mondiale – tout en restant en deçà de ce niveau.

[6] Le rapport s'appuie sur la classification de la Banque mondiale des pays en fonction de leurs revenus. Les pays classés comme étant à faibles revenus (PFR), à revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI) et à revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS) sont tous considérés comme des pays à faibles revenus (sauf indication contraire). Lorsque le texte fait état du groupe des « pays en développement » dans le contexte de l'obtention d'une aide, ces pays en développement sont utilisés pour indiquer que ces derniers sont éligibles à une aide, conformément à la liste établie par l'OCDE.

Nous observons une corrélation avec les niveaux de démocratie, étant donné que les ISC situées dans des contextes de démocraties libérales considèrent à 62% leur cadre juridique comme adéquat, contre seulement 32% dans d'autres types de régime. La différence s'observe également dans les États fragiles⁷, qui affichent un score de 54 à l'indicateur 1, comparé à un score de 69 pour les États « non-fragiles ». La différence est encore plus frappante avec les petits États insulaires en développement (PEID), qui atteignent un score moyen de 50, contre 71 pour les autres pays. Les niveaux d'adéquation ont également une corrélation positive avec les niveaux de revenus; 82% des pays à revenus élevés considèrent leur cadre juridique comme complètement ou pratiquement adéquat, tandis que cette proportion décroît en fonction des groupes de niveau de revenus et atteint 48% pour les ISC des pays à faibles revenus.

Le dernier rapport d'inventaire a révélé une forte baisse dans les scores concernant le principe 4 sur l'accès complet, en temps voulu et sans restriction à l'information. Cette tendance se confirme, avec une baisse de trois points depuis 2020. Au total, 46% des ISC ont répondu avoir un « plein » accès à l'information dans le cadre

de l'enquête mondiale 2023. Si le faible nombre d'ISC disposant d'un accès total à l'information est préoccupant, notre analyse révèle également une détérioration des ISC qui, bien que ne disposant pas d'un accès total, pouvaient, selon le rapport d'inventaire 2020, globalement accéder à l'information sans rencontrer de restrictions. Ce déclin mondial peut en fait s'expliquer par le passage d'ISC ayant « globalement » accès à l'information à des ISC n'ayant qu'un accès limité à l'information, voire pas d'accès à l'information. Les données relatives à la répartition régionale suggèrent que toutes les régions ont été confrontées à des difficultés accrues en matière d'accès à l'information.

Dans les régions ASOSAI, ARABOSAI, CAROSAI et CREFIAF, 20% des ISC ont été confrontées à des limitations d'accès à l'information telles qu'il leur est devenu difficile de s'acquitter correctement de leurs responsabilités en matière d'audit. Ces résultats globaux peuvent sans doute partiellement s'expliquer par les restrictions imposées (notamment des lois d'urgence) lors de la pandémie de COVID-19. Néanmoins, l'analyse ne suggère pas de différence notable dans l'accès à l'information entre les ISC qui ont mené des audits COVID et celles qui ne l'ont pas fait.

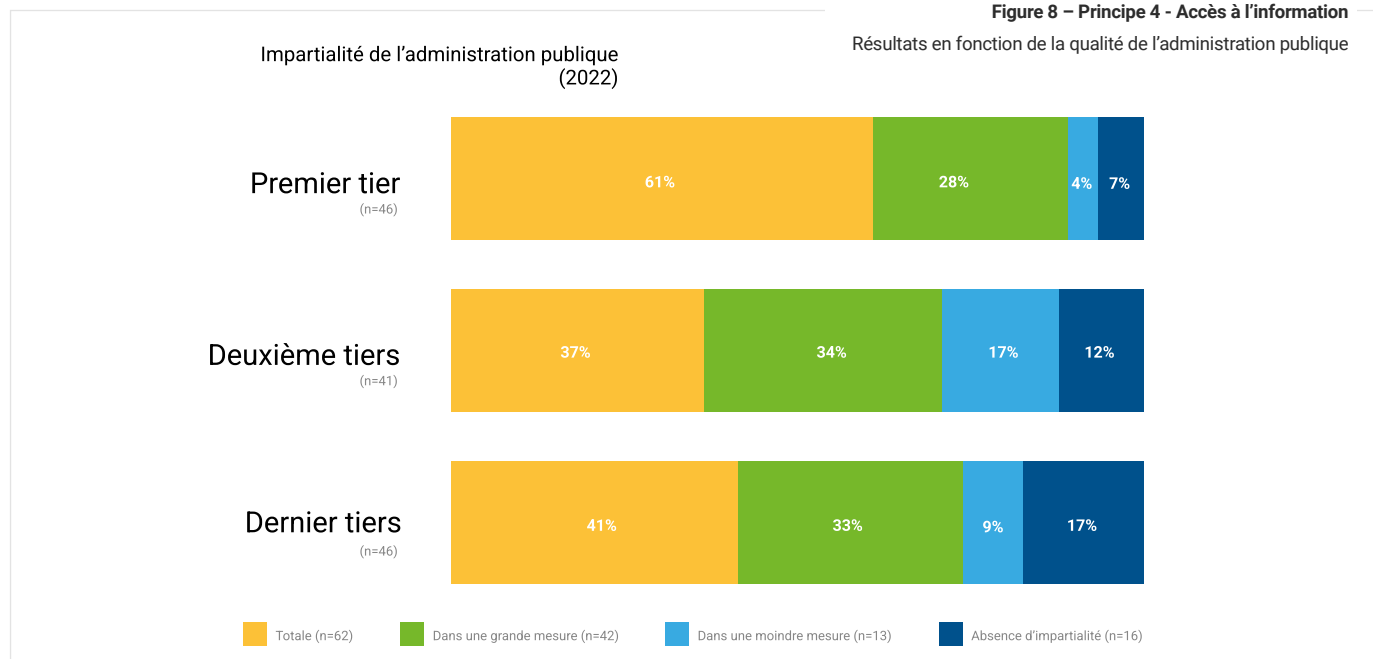
Une autre explication pourrait être liée à la qualité globale de l'administration publique. Tout comme dans le rapport d'inventaire 2020, nous constatons une corrélation entre les niveaux d'accès à l'information et l'impartialité de l'administration publique⁸. L'analyse révèle que les ISC des pays où l'impartialité de l'administration figure dans le tiers supérieur ont, en général, un meilleur accès à l'information. À l'inverse, les ISC des pays affichant un plus haut niveau de clientélisme subissent davantage d'ingérence. Cela donne à penser que si la crise mondiale et ses effets au niveau national, d'une part, et les caractéristiques propres à chaque pays, d'autre part, peuvent expliquer les défis opérationnels rencontrés par les ISC, il est plus probable que ces difficultés découlent de problèmes plus systémiques. Cela confirme également que les crises mondiales ne font qu'exacerber les faiblesses inhérentes au système de gouvernance et de reddition des comptes, et que l'impartialité et le respect des cadres juridiques sont indispensables pour le bon fonctionnement de la chaîne de responsabilité. Le dernier résultat de cette section est la baisse de quatre points par rapport au rapport d'inventaire 2020 concernant le principe 8 et l'autonomie financière et administrative des ISC. Comme en 2020, les faibles

[7] Dans ce rapport, nous utilisons la définition d'« État fragile » formulée par l'OCDE.

[8] Il s'agit de la mesure dans laquelle les fonctionnaires respectent généralement la loi et traitent de la même manière les affaires similaires ou, à l'inverse, de la mesure dans laquelle l'administration est caractérisée par l'arbitraire et les préjugés. Source: V-Dem

Figure 8 – Principe 4 - Accès à l'information

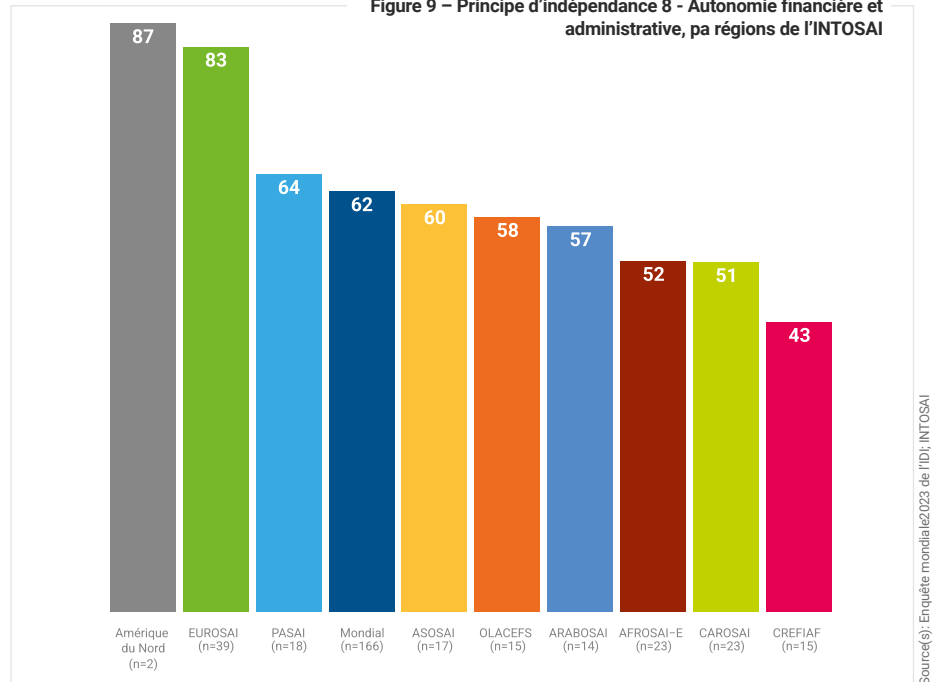
Résultats en fonction de la qualité de l'administration publique



scores dans les régions AFROSAI-E, CREFIAT et CAROSAI ont entraîné un score général assez bas de 62 points. L'indicateur repose sur les résultats portant sur le processus budgétaire et l'autonomie administrative et financière. L'analyse révèle que le système national peut avoir une incidence sur les conditions préalables à l'autonomie financière. Pour ce qui est du principe 8, le score moyen augmente en fonction du niveau de revenus. Une autre observation intéressante est que le score du principe 8 présente un lien positif avec le niveau de transparence budgétaire, tel que mesuré dans l'indice de budget ouvert. L'enquête indique qu'au niveau mondial, seules 20% des ISC soumettent directement leur budget au Parlement pour adoption, alors que 74% le soumettent d'abord au ministère des Finances, qui détermine le budget avant de le déposer au Parlement. Ainsi, le rôle du pouvoir législatif est limité pour assurer que l'ISC dispose de ressources suffisantes et appropriées pour remplir son mandat. De même que les résultats globaux, les résultats régionaux sont faibles; la soumission directe au Parlement est plus courante dans les régions EUROSAI et ASOSAI, avec 36% et 29%, respectivement. Une fois le budget approuvé, seules 41% des ISC dispose de l'autonomie de complètement gérer l'organisation de celui-ci. Si ce chiffre est plus élevé pour les pays à revenus élevés, il demeure relativement bas, puisque seuls 53% d'entre eux déclarent avoir toute latitude pour gérer leur budget.

En ce qui concerne l'application pratique du cadre de la loi budgétaire, la même proportion d'ISC, soit 44%, a déclaré avoir subi une ingérence de la part de l'exécutif au sujet du processus budgétaire. Cette ingérence peut prendre la forme de coupes dans les budgets proposés, de retenues de paiements et d'émissions tardives des fonds. Cela signifie que près de la moitié des ISC sont gênées dans la planification et l'exécution de leurs programmes d'audit en raison de ces interventions. Les ingérences sont plus fréquentes dans les PEID et les contextes d'États fragiles. Le niveau d'ingérence est alors similaire à celui du rapport d'inventaire 2020. (73 ISC ont fait état d'ingérence).

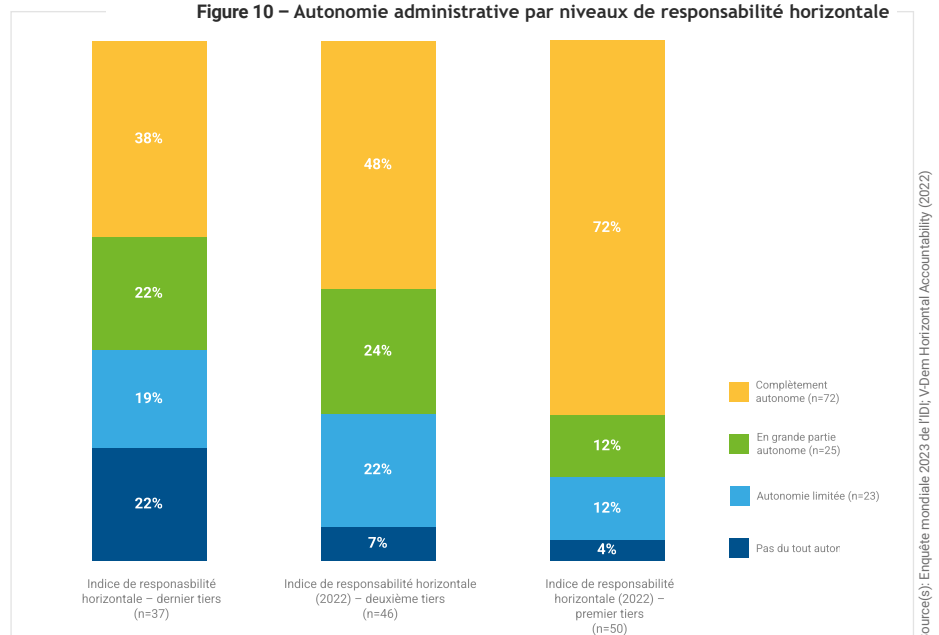
Figure 9 – Principe d'indépendance 8 - Autonomie financière et administrative, par régions de l'INTOSAI



À l'échelle mondiale, 57% des ISC estiment avoir un contrôle total sur la gestion de leur bureau. Cela est plus commun en Amérique du Nord, dans les régions EUROSAI et ARABOSAI. Les niveaux de reddition des comptes dans le système national semblent augmenter la probabilité de disposer d'un contrôle total du budget et de l'organisation, ce qui laisse supposer que des niveaux élevés de reddition des comptes favorisent une culture d'autonomie administrative. Alors que seule la moitié des ISC de pays affichant un faible niveau de responsabilité horizontale

dispose d'un contrôle total de leur gestion administrative et organisationnelle, nous observons une corrélation positive puisque ce chiffre grimpe à près de 75% dans les pays où la reddition des comptes est plus élevée. Ce phénomène est illustré par les barres jaunes du graphique ci-dessous. D'autres constatations étayent cela: les résultats de l'enquête indiquent qu'un contrôle accru dans le recrutement du personnel (postes d'encadrement, fonctions techniques et administratives) serait corrélé à de meilleurs niveaux de responsabilité horizontale.

Figure 10 – Autonomie administrative par niveaux de responsabilité horizontale



DES SIGNALEMENTS D'INGÉRENCE EN AUGMENTATION

Les résultats de l'indice d'indépendance suggèrent que le déclin de l'indépendance des ISC peut s'expliquer par des limites juridiques (de jure) et des défis d'ordre pratique (de facto) dans les missions d'audit. Le mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM) reçoit et assure le suivi des inquiétudes portant sur l'indépendance des ISC et les signalements de cas d'ingérence. Le nombre de cas signalés a plus que doublé depuis la création du SIRAM, passant de trois cas en 2020 à 7-8 cas par an dans la période 2021-2023, ce qui laisse supposer une augmentation des pressions exercées sur les ISC.

Au vu du contexte et des évolutions globales dont rend compte le SIRAM, notre rapport d'inventaire 2023 s'est penché sur les signalements de pressions exercées par l'exécutif dans le cadre de l'enquête mondiale 2023. L'objectif était d'évaluer si les données indiquaient une augmentation, et le cas échéant, si celle-ci pouvait être liée à des évolutions à l'échelle

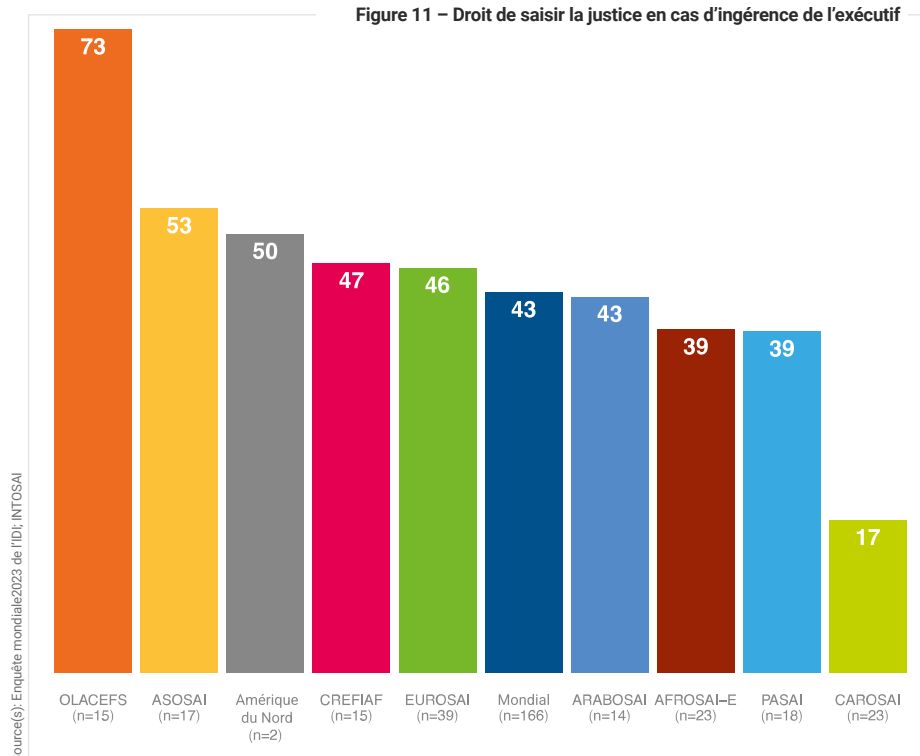
mondiale. Vous trouverez ci-dessous l'analyse des réponses à l'enquête mondiale, accompagnée des indicateurs de l'indice d'indépendance. Celle-ci a trait au principe 2 sur l'indépendance de la direction de l'ISC et des membres (des institutions collégiales), notamment l'inamovibilité et l'immunité juridique dans l'exercice normal de leurs fonctions, ainsi qu'au principe 3, portant sur un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC. Dans la dernière section, nous avons déjà évoqué les ingérences dans la gestion budgétaire. Le droit de communiquer et de publier des résultats pourrait également faire l'objet de pressions. Les résultats portant sur ce principe seront abordés dans la prochaine section.

Le cadre juridique doit assurer un niveau d'indépendance approprié aux ISC, mais il devrait également imposer des mesures de protection contre les pressions exercées par le pouvoir exécutif. Néanmoins, la protection juridique contre

de telles ingérences à l'encontre des ISC semble limitée à travers le monde. Dans l'enquête mondiale 2020, seules 39 % des ISC avaient déclaré que leur cadre juridique leur permettait de saisir la justice suite à une ingérence exercée par l'exécutif. L'enquête mondiale 2023 indique une légère amélioration, ce chiffre passant désormais à 43%. On constate une hausse dans la région AFROSAI-E de 28% (soit 18 ISC) à 39% (23 ISC), alors que la région PASAI subit une forte chute, de 56% à 39% – mais cela pourrait s'expliquer par la nouvelle composition des groupes interrogés. Ces résultats montrent que de nombreuses ISC disposent d'une marge de manœuvre limitée pour saisir de hautes instances en vue de se protéger des menaces que l'exécutif pourrait faire peser sur leur indépendance – ce qui s'avère préoccupant.

Le deuxième principe de la Déclaration de Mexico traite de l'indépendance de la direction des ISC des membres (des institutions collégiales), notamment l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions. Dans les cas où des entités ou des représentants du gouvernement se sentent exposés par les rapports ou les opérations des ISC, les menaces de représailles peuvent être dirigées directement contre la direction de l'ISC, et certains cas montrent que les menaces et la révocation de la direction peuvent paralyser l'ensemble des opérations de l'ISC. Par conséquent, la protection de la direction des ISC s'érige en principe fondamental. Le deuxième principe vise à déterminer l'existence d'un cadre juridique portant sur la nomination et la révocation pour garantir l'indépendance par rapport à l'exécutif, et si celui-ci garantit que la direction de l'ISC pourra manœuvrer de manière autonome. L'indicateur permettant de mesurer cet aspect dans l'Indice d'indépendance des ISC se révèle être celui qui atteint le score le plus élevé – 0,86 point –, ce qui

Figure 11 – Droit de saisir la justice en cas d'ingérence de l'exécutif



implique une légère amélioration depuis le rapport d'inventaire 2020. En fait, 92% des ISC confirment que leur cadre juridique précise les conditions de nomination et de renouvellement du mandat. En revanche, la proportion des cadres juridiques nationaux spécifiant la protection de la direction de l'ISC en matière de révocation, d'immunité juridique et d'inamovibilité est plus faible, avec 80% de cadres juridiques existants. Bien que ce résultat soit positif, il est nécessaire d'étudier plus en détail quelle institution est responsable de la désignation et de la révocation des dirigeants des ISC, afin de mieux comprendre la dynamique en cas de nomination et de révocation irrégulière de la direction.

Les bons résultats concernant les conditions du cadre juridique ont créé le besoin de mieux comprendre l'étendue des pressions exercées. L'enquête mondiale s'est intéressée à l'expérience des ISC en matière d'ingérence de la part de l'exécutif. Les réponses révèlent que 10% des responsables d'ISC ont subi une ingérence injustifiée de l'exécutif dans l'exercice de leur mandat d'audit au cours de la période 2021-2023, ce qui correspond globalement aux résultats du SIRAM⁹. L'analyse suggère que les ingérences à l'encontre des responsables d'ISC sont corrélées à un faible niveau de démocratie et qu'elles sont plus fréquentes dans les pays à faibles revenus. Ces ingérences sont plus fréquentes dans les régions CAROSAI et CREFIAF, qui se classent au dernier rang des régions de l'INTOSAI en matière d'indice d'indépendance. Ces groupes sont suivis de près par la région PASAI. Dans le groupe CREFIAF, 47% des ISC ne disposent pas de protection juridique contre les licenciements irréguliers, ce qui les rend encore plus vulnérables, car elles ne bénéficient pas officiellement de la protection juridique contre les ingérences indues de l'exécutif.

Selon le troisième principe de la Déclaration de Mexico, les ISC doivent disposer d'un mandat suffisamment large et d'un pouvoir discrétionnaire total dans l'exercice de leurs fonctions. Concernant le pouvoir discrétionnaire de l'ISC dans

Figure 12 – Principe 2.2. Protection juridique contre les licenciements
- Résultats par niveaux de transparence budgétaire

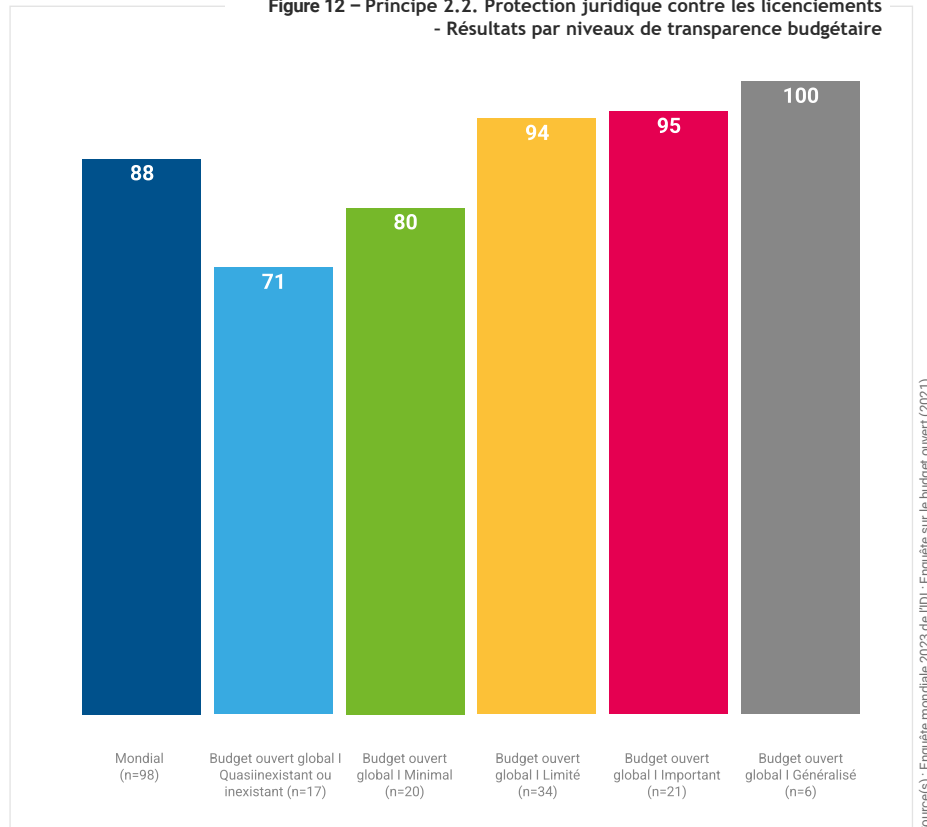
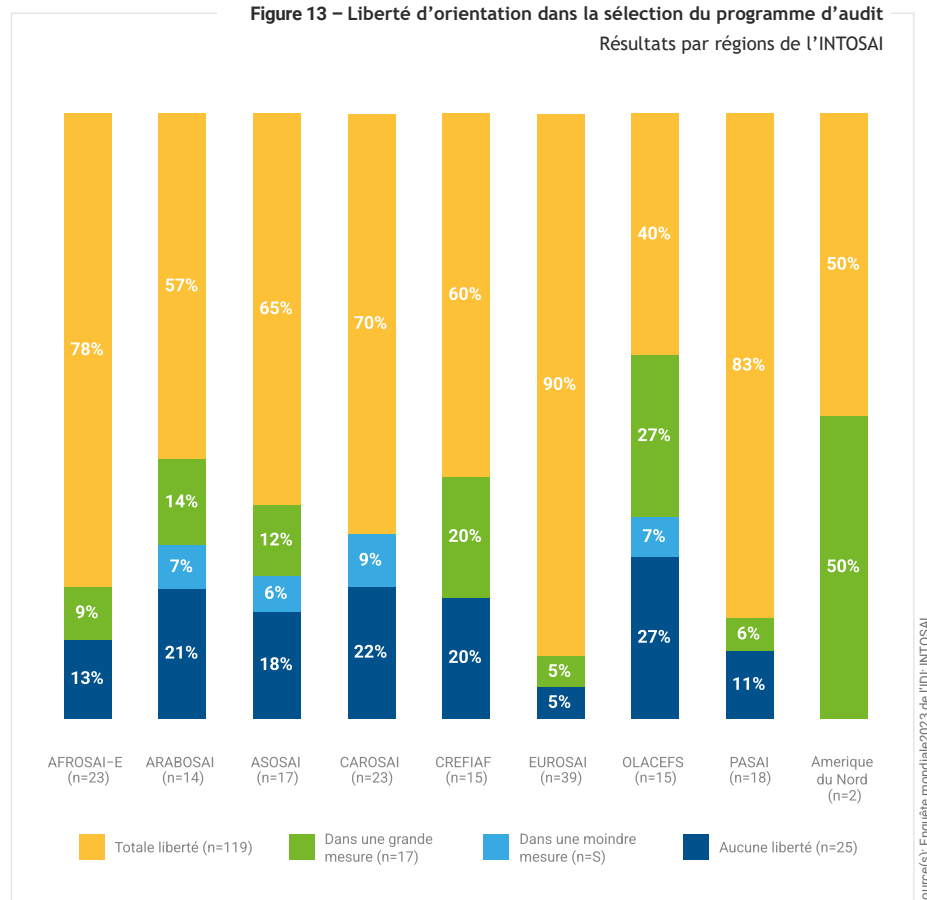


Figure 13 – Liberté d'orientation dans la sélection du programme d'audit
Résultats par régions de l'INTOSAI

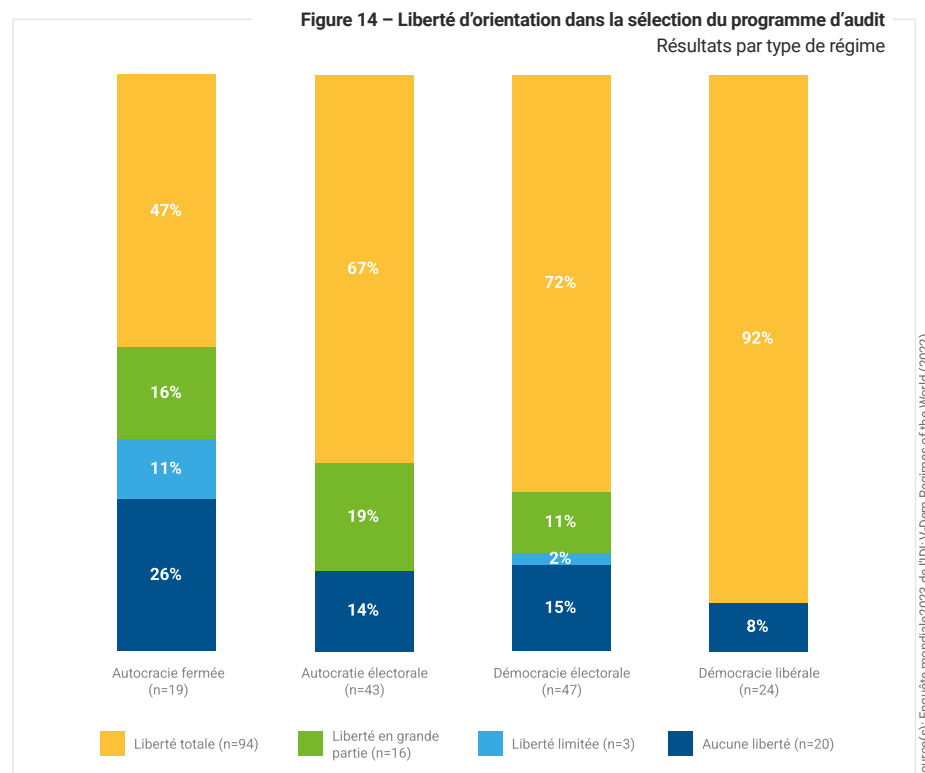


[9] Les différences peuvent s'expliquer par l'échantillon des entités interrogées, le délai de réponse ainsi que par des évolutions au sein des ISC, qui auraient entraîné la non-participation de l'institution à l'enquête mondiale..

la sélection du programme d'audit et sa conduite, l'indice d'indépendance des ISC affiche une baisse de trois points à l'échelle globale depuis la dernière enquête mondiale. La région OLACEFS est la moins bien lotie, avec 34% des ISC fortement limitées dans leur capacité à sélectionner leur programme d'audit, et 27% qui signalent des restrictions dans la planification et la conduite de leurs audits. Elle est talonnée par la région CAROSAI, dans laquelle 31% et 26% des ISC signalent le même niveau d'ingérence dans la sélection et la conduite des programmes d'audit, respectivement.

Dans l'ensemble, 15% des ISC ont déclaré avoir déjà subi de fortes pressions dans la sélection de leur programme d'audit, soit un niveau similaire à celui du rapport d'inventaire 2020. Le déclin général semble découler de la baisse du nombre d'ISC ayant bénéficié d'une liberté totale dans la sélection et la conduite de leurs audits, alors que le nombre d'ISC confrontées à des conditions critiques est resté stable.

L'examen des facteurs externes indique une tendance selon laquelle des éléments de contexte et de gouvernance affecteraient les niveaux d'ingérence de la part de l'exécutif. Par exemple, dans les pays en situation de fragilité, seules 56% des ISC ont déclaré avoir eu le champ libre pour programmer, planifier et mener



leurs contrôles, contre 80% dans d'autres contextes. La liberté de choisir ses programmes d'audit augmente également en fonction du niveau de démocratie (voir graphique ci-dessus), avec un niveau d'absence d'ingérence presque deux fois supérieur dans les démocraties libérales que dans les autocraties fermées. De même, de meilleurs niveaux de responsabilité horizontale sont associés à une plus grande liberté de sélection des programmes d'audit. Ces conclusions sont

également renforcées par la corrélation entre niveaux élevés de liberté en matière de planification et niveau de responsabilité diagonale, c'est à dire les mécanismes utilisés par les citoyens et les médias pour demander des comptes au gouvernement, et qui peuvent aussi consolider la responsabilité horizontale. Cela pourrait signifier que la détérioration observée de la capacité des ISC à exercer librement leur mandat découle d'évolutions au niveau mondial.

RECUL DU NOMBRE DE RAPPORTS RENDUS PUBLICS

Les principes 5 et 6 de la Déclaration de Mexico portent sur le droit des ISC de « faire rapport » sur leurs travaux. Le principe 5 souligne le droit et l'obligation de faire rapport, tandis que le principe 6 introduit la liberté de décider du contenu et de la date de publication et de diffusion de leurs rapports. Par expérience, nous savons que la soumission d'un rapport comportant potentiellement des informations sensibles ou compromettantes reste compliquée pour certaines ISC. Pour cette raison, ces deux aspects de l'élaboration

des rapports, qui étaient combinés dans le rapport d'inventaire 2020 à travers les déclarations d'indépendance en matière de publication des rapports d'audit, ont cette fois-ci été séparés.

Dans le cadre de l'enquête mondiale 2023, les ISC ont été directement interrogées sur la soumission des rapports. Les résultats indiquent que 16% des ISC déclarent être sévèrement restreintes dans la soumission de leurs rapports d'audit, et que 75% estiment être complètement

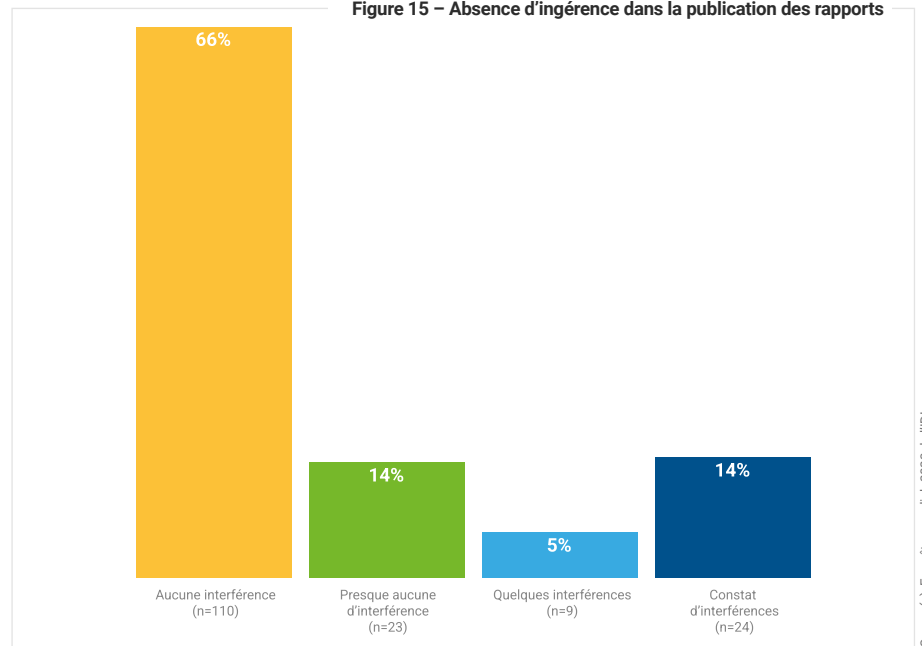
libres du contenu de leurs rapports.

Outre le droit de faire rapport sur ses travaux pour informer ses principales parties prenantes, il est tout aussi important que les ISC puissent rendre leurs rapports publics afin d'améliorer la transparence et de faire répondre l'exécutif de ses actes. Comme indiqué par l'indice d'indépendance des ISC, on observe une baisse de deux points pour le principe 6, « liberté de publier et de diffuser les résultats des audits » depuis le dernier

rapport d'inventaire. Dans l'ensemble, 66% des ISC ont bénéficié d'une liberté totale pour la publication de leurs rapports. Ce chiffre porte à la fois sur le choix des contenus et du moment de la publication. À l'inverse, 14% des ISC ont déclaré n'avoir disposé d'aucune liberté pour la publication des rapports d'audit.

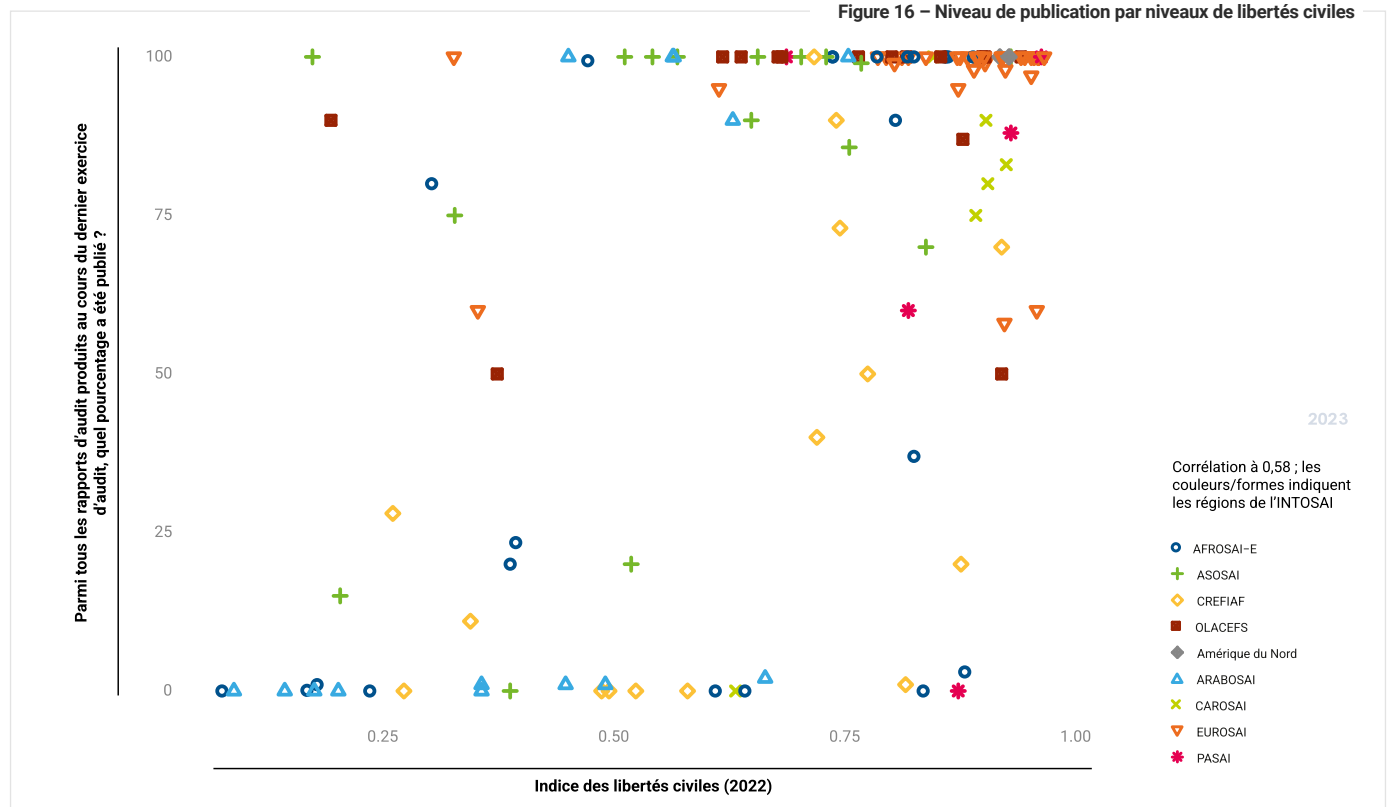
Tout comme dans le rapport d'inventaire 2020, ces derniers résultats coïncident avec les 14% d'ISC n'ayant publié aucun rapport d'audit. En moyenne, 69% des rapports d'audit ont été publiés à l'échelle mondiale, ce qui constitue une baisse par rapport aux 77% déclarés en 2020. Le nombre de rapports d'audit varie énormément selon le mandat et les niveaux d'activités des différentes ISC.

Figure 15 – Absence d'ingérence dans la publication des rapports



Source(s): Enquête mondiale 2023 de l'IDJ

Figure 16 – Niveau de publication par niveaux de libertés civiles



Les résultats sont présentés plus en détail dans le chapitre 4.

Ce déclin est inquiétant et soulève la question de savoir si les niveaux de transparence affichés dans les rapports, et la publication de ces derniers peuvent être liés au niveau d'ouverture de la société dans son ensemble. Comme précédemment indiqué, l'indice des libertés civiles est également en

baisse. Globalement, les résultats relatifs à l'indépendance des ISC semblent n'avoir qu'un effet limité sur la publication — une fois encore, cela pourrait s'expliquer par la complexité des aspects couverts par le concept d'indépendance des ISC et par leurs potentielles interactions. Il existe néanmoins une corrélation assez forte entre le niveau des libertés civiles et le pourcentage de rapports d'audit publiés, ce qui pourrait suggérer que les ISC

opérant dans des sociétés qui promeuvent et défendent les libertés civiles bénéficient de meilleures bases pour soumettre et diffuser librement leurs rapports d'audit, contribuant ainsi à la transparence. Le diagramme de dispersion montre qu'une concentration d'ISC obtient de bons résultats en matière de libertés civiles et de pourcentage de rapports; les ISC de l'EUROSAI font partie des ISC affichant les meilleurs résultats.

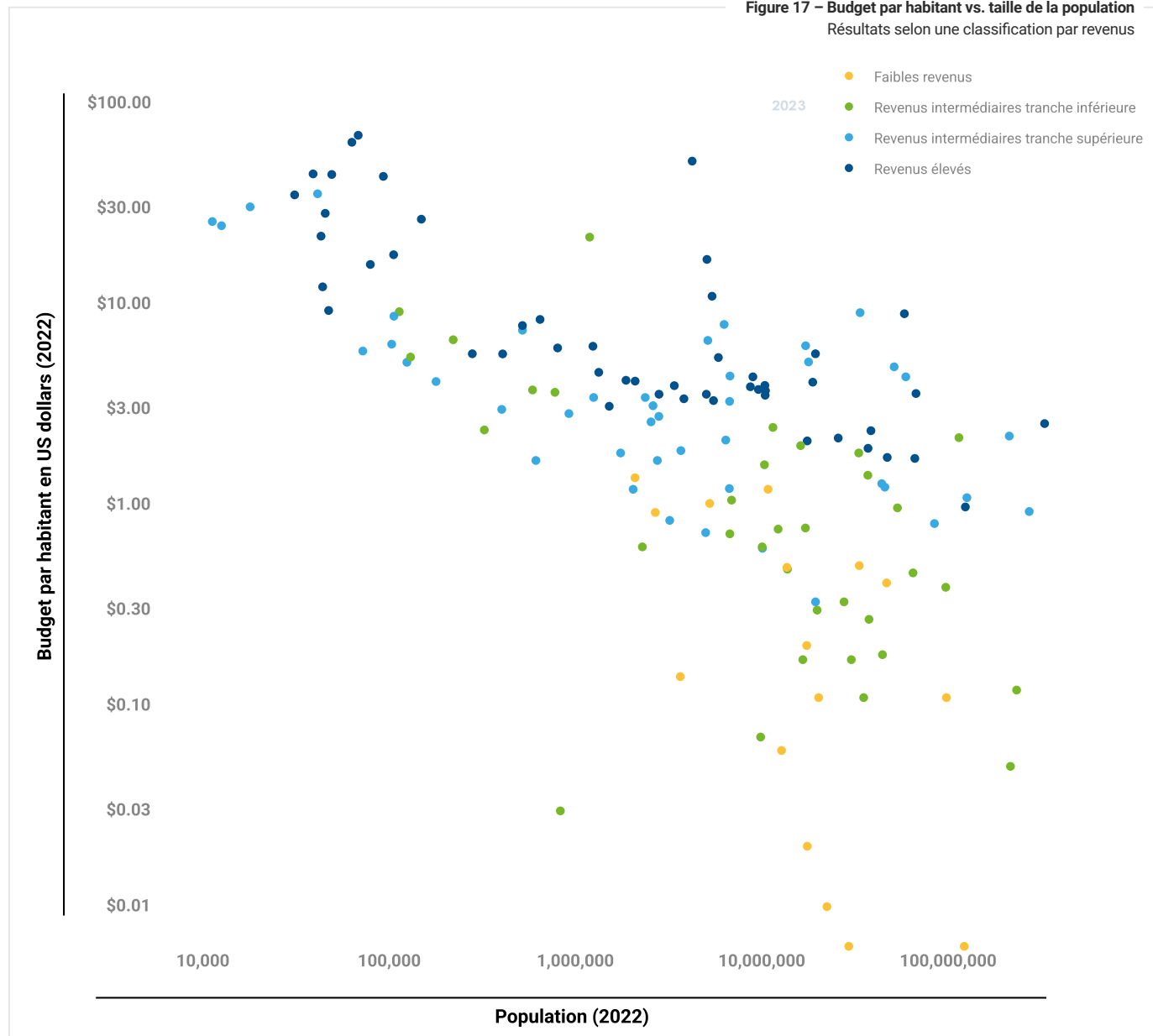
AFFECTATION DE RESSOURCES: UN DÉFI PERSISTANT POUR LES ISC

Les capacités des ISC dépendent d'un ensemble d'aspects institutionnels, organisationnels et professionnels. En pratique, ces capacités sont étayées par des ressources financières et humaines suffisantes pour mener à bien leur mandat. Le rapport d'inventaire mondial 2020 a révélé que seule la moitié des ISC étaient fournies avec ressources financières suffisantes. La situation reste inchangée en 2023, 53% des ISC ayant apporté la même réponse.

Notre analyse suggère que des ressources financières suffisantes pourraient être corrélées à l'indépendance des ISC. Les ISC affirmant disposer de ressources financières suffisantes obtiennent un score plus élevé (moyenne de 0,82) que les autres ISC (moyenne de 0,64) dans l'indice d'indépendance de l'ISC. La capacité à gérer les ressources propres de l'ISC semble également jouer un rôle, étant donné que les ISC disposant

de ressources financières suffisantes affichent un score nettement plus élevé pour le principe 8 (0,74 contre 0,49). En examinant les facteurs contextuels, nous pouvons également repérer d'autres domaines apparemment liés aux ressources financières, comme par exemple les niveaux de responsabilité horizontale.

Figure 17 – Budget par habitant vs. taille de la population
Résultats selon une classification par revenus





On observe une corrélation inverse entre les niveaux de corruption et les déclarations de ressources financières insuffisantes dans les ISC. En effet, dans les pays où les niveaux de corruption sont plus élevés, les ISC sont plus nombreuses à déclarer ne pas disposer de ressources financières suffisantes.

En se cantonnant aux seuls budgets, la mesure et la comparaison des budgets des ISC entre les pays ne fournissent que peu d'informations significatives. Néanmoins, en utilisant un indicateur supplétif et en analysant le budget des ISC par rapport au budget par habitant, il est possible d'entrevoir des aspects favorisant une meilleure compréhension de la situation des ressources. Notons que l'analyse du volume budgétaire par rapport à la population indique que le budget relatif diminue avec la taille de la population. Même si le volume budgétaire n'est pas constant d'un pays à l'autre, il s'agit d'une dynamique à laquelle s'attendre. Cependant, les données montrent également que les ISC disposant de moins de ressources par habitant sont également celles situées dans des pays à faibles revenus, tandis que la corrélation inverse n'est pas uniquement déterminée par la taille de la population, mais aussi par la situation financière nationale. Par ailleurs, les données suggèrent que les ISC disposant d'un budget moindre par habitant auraient tendance à se trouver dans des pays où les taux de corruption

sont plus élevés. Bien que nous ne puissions pas déterminer si les niveaux de corruption affectent les niveaux budgétaires, cela pourrait indiquer que les ISC menant leurs audits dans un contexte caractérisé par une corruption généralisée et un budget limité sont confrontées à des défis encore plus importants dans l'accomplissement de leurs mandats.

Dans le cadre de l'enquête, nous avons également demandé aux ISC si leurs ressources humaines étaient adéquates. Ce sujet sera traité plus en détail dans la section Capacités professionnelles sur les compétences en matière de contrôle, mais notons dès maintenant une différence significative dans l'adéquation des ressources humaines liées aux ressources financières suffisantes. Le contraste entre les ISC qui confirment disposer de ressources financières suffisantes et les autres est frappant. Seuls 10% des ISC déclarant disposer de ressources financières insuffisantes considèrent leurs ressources humaines comme étant adéquates, à la fois en matière de compétences et d'effectifs, alors que 60% des ISC qui déclarent avoir des ressources financières suffisantes sont satisfaites de leur dotation en personnel. De plus, 42% des ISC qui affirment ne pas disposer de ressources financières suffisantes estiment que ne pas disposer d'assez d'effectifs, tandis que 37% font état à la fois de problèmes d'effectifs et de compétences. Ainsi, la situation financière

peut partiellement expliquer pourquoi seules 37% des ISC à travers le monde considèrent leurs ressources humaines comme étant adéquates. Plus important encore, cela montre que l'adéquation des ressources au sein de l'ISC est un facteur important pour les capacités générales de l'institution. Cela indique par ailleurs qu'il faudrait chercher des façons de rendre les opérations des ISC plus efficaces avec les moyens dont elles disposent afin de leur permettre de remplir leur mandat, par exemple grâce au renforcement des capacités et à l'introduction de systèmes de gouvernance permettant d'améliorer les systèmes.

La nécessité de mobiliser davantage de ressources est également frappante à en croire les résultats de l'enquête mondiale sur le soutien externe au perfectionnement des capacités, reçu par 83% des ISC dans les pays en développement au cours de la période 2020-2022¹⁰. Il est intéressant de noter que le nombre d'ISC ayant bénéficié d'un appui externe est six points plus faibles dans les États fragiles (77%) et cinq points plus élevés dans les PEID (88%), respectivement. Cette différence peut s'expliquer par le fait que toutes les ISC de la région PASAI ont reçu une aide extérieure durant cette période, alors que ces chiffres sont plus faibles que la moyenne dans les régions ARABOSAI et ASOSAI, qui comptent eux aussi certains États fragiles.

En comparaison du rapport d'inventaire 2020, les ISC considèrent qu'il est encore plus difficile d'obtenir un soutien extérieur lorsqu'elles prévoient de gérer ce soutien par elles-mêmes. À l'époque du rapport d'inventaire 2020, 43% des ISC trouvaient difficile d'obtenir un appui, alors que ce chiffre est passé à 55% dans l'enquête mondiale 2023. Toutefois, l'accès à un soutien extérieur en faveur du renforcement des capacités

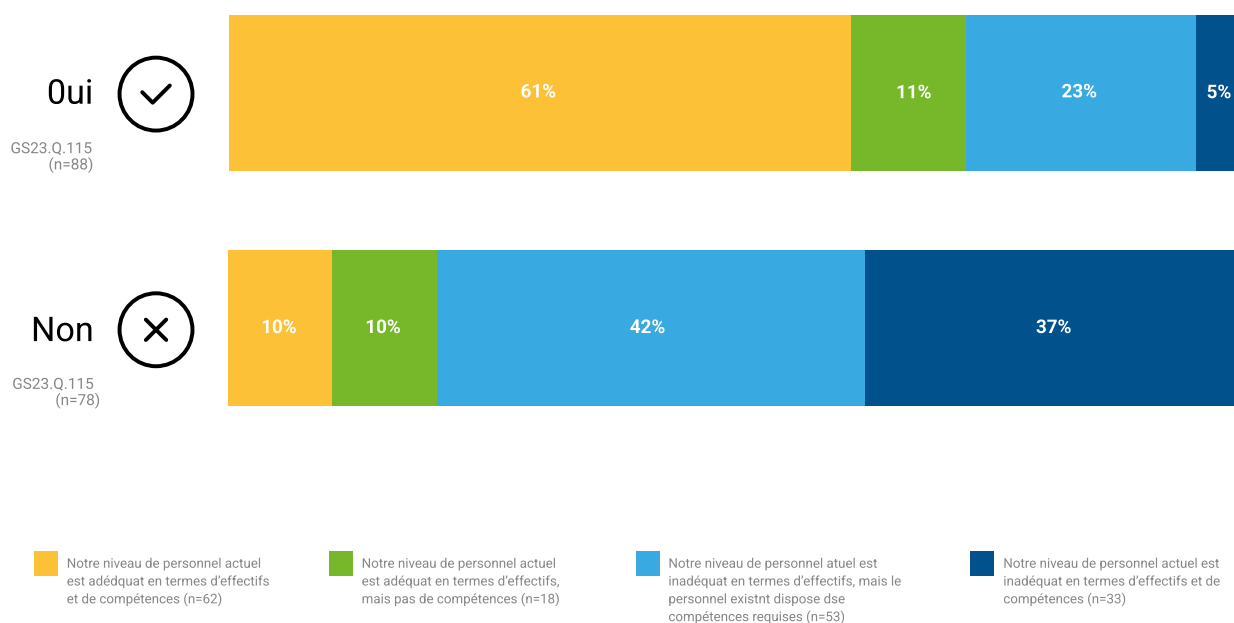
s'améliore lorsque l'entité chargée de sa mise en œuvre n'est pas l'ISC elle-même.

Les ISC estiment à 70% qu'il est « globalement facile » ou « facile » d'obtenir une aide financière lorsque le soutien apporté est mis en œuvre par une entité tierce. Cette situation est quelque peu préoccupante, si l'on souhaite que le perfectionnement des capacités soit directement mené par les ISC et que la

coordination de l'aide soit renforcée. De même que dans le rapport d'inventaire 2020, les difficultés des ISC à obtenir un appui en tant qu'entité exécutrice vont de pair avec les faibles revenus – car les pays à faibles revenus rencontrent plus de difficultés à mobiliser un appui que les pays à revenus intermédiaires des tranches inférieures et supérieures.

[10] 85% pendant la période 2017-2019, selon le rapport d'inventaire mondial 2020..

Figure 18 – Adéquation des ressources
Financières vs. humaines



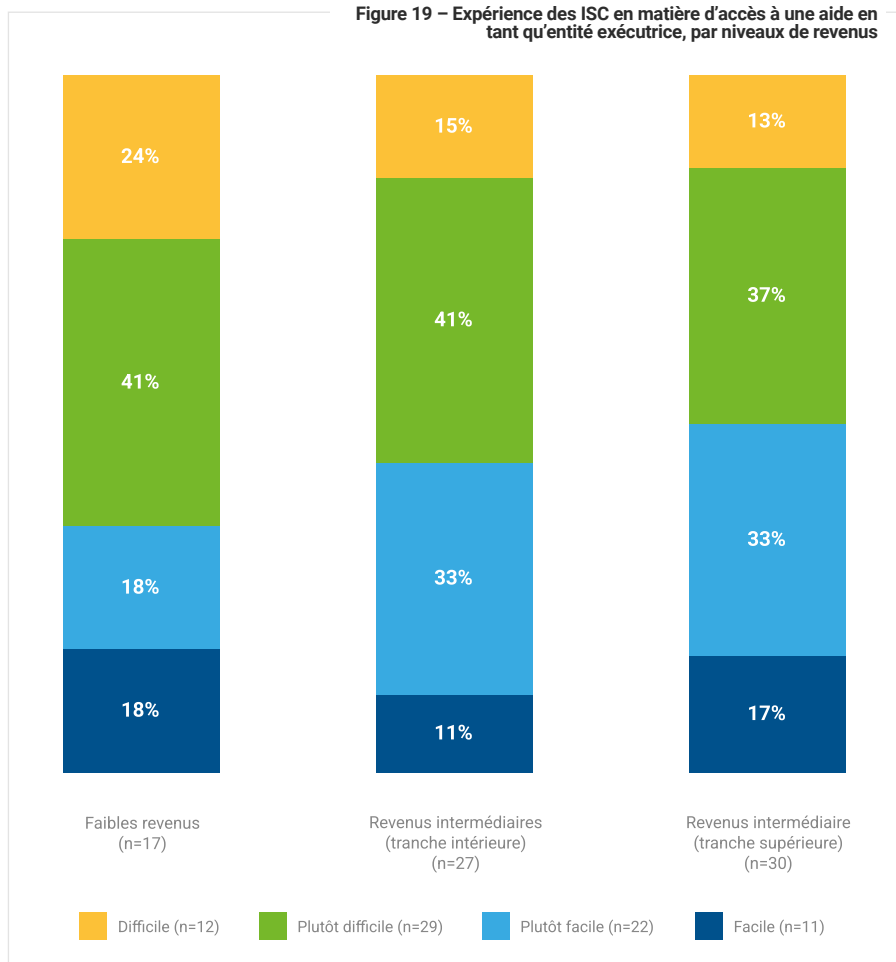
Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI





Pour conclure, les ISC opèrent dans un contexte mondial qui pourrait de plus en plus affecter leur capacité à contrôler de façon indépendante les performances et les finances de leur gouvernement. En parallèle d'une vague de déclin démocratique, les ISC sont confrontées à une baisse de leur niveau d'indépendance. Dans certaines régions de l'INTOSAI, comme CAROSAI, CREFIAF et ARABOSAI, ces difficultés sont persistantes et généralement causées par un cadre juridique inapproprié et d'importantes pressions exercées par le pouvoir exécutif. Dans les ISC situées dans des contextes de fragilité, la libre sélection des programmes d'audit semble moins courante que dans d'autres contextes. Alors que le monde entier ressent les effets d'une baisse de la responsabilité horizontale, les ISC subissent une détérioration constante de l'accès en temps voulu aux informations utiles à la conduite de leurs contrôles. Un petit groupe d'ISC continue à ne pas pouvoir publier d'audits ou à subir de fortes pressions quant à la publication de leurs rapports. Les niveaux d'ouverture personnelles et politiques semblent étroitement liés à la possibilité de publication. Enfin, la moitié des ISC est confrontée à des ressources financières insuffisantes, ce qui semble associé au niveau d'adéquation du personnel. Les défis liés aux capacités institutionnelles

Figure 19 – Expérience des ISC en matière d'accès à une aide en tant qu'entité exécutrice, par niveaux de revenus



des ISC représentent toujours un risque quant à leur capacité à renforcer la reddition des comptes et la transparence, et dans de nombreux cas, l'environnement des ISC ne fait qu'aggraver ce risque.

LA GESTION STRATÉGIQUE DES ISC EN ÉVOLUTION GRÂCE À UN SOUTIEN CONTINU

Dans ce chapitre, nous présentons les résultats illustrant l'évolution des capacités organisationnelles des ISC grâce à une meilleure gouvernance dans les domaines de la gestion stratégique, de l'élaboration de rapports de performance, de la reddition des comptes financière, de l'intégrité, du genre, de la gestion des ressources humaines et de la numérisation.

DES BONNES PRATIQUES DE PLANIFICATION MAINTENUES SUR LA DURÉE

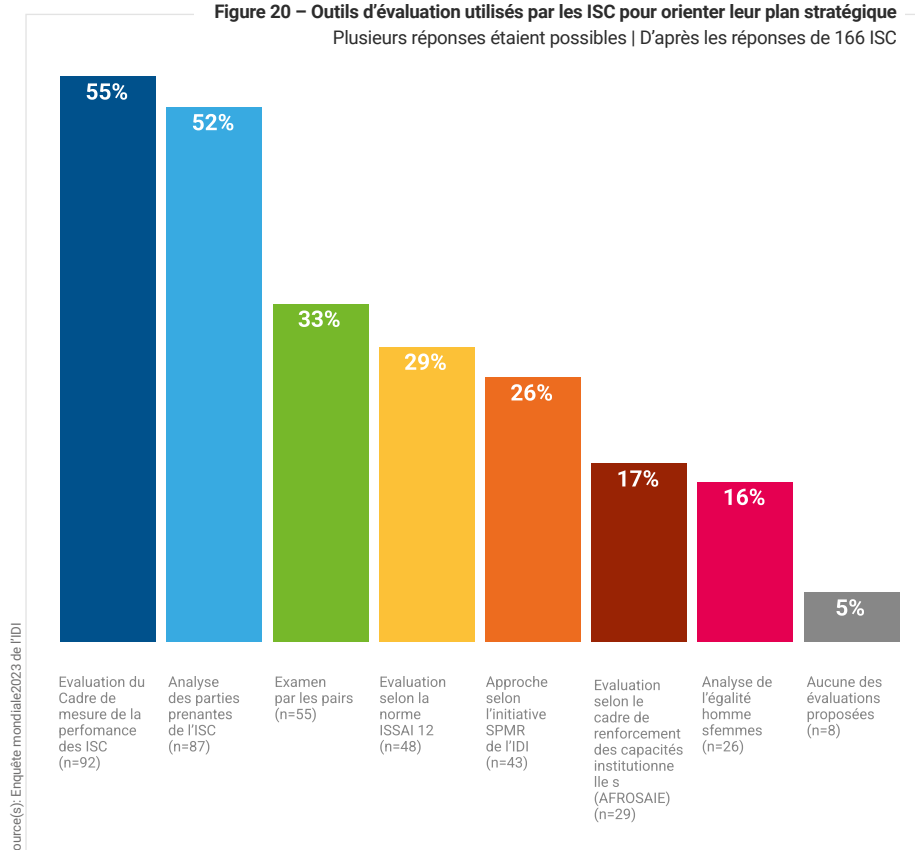
La gestion stratégique représente l'intégration continue de la stratégie et de la mise en œuvre afin de permettre aux ISC d'atteindre leurs objectifs et de remplir leur mandat, avec possibilité d'ajustements en cours de route pour favoriser la réalisation des objectifs. Comme le souligne le Manuel de gestion stratégique de l'IDI, le plan stratégique est l'un des outils les plus puissants dont disposent les ISC. La formulation de la stratégie commence par une analyse de la situation actuelle et des besoins futurs, qui serviront de

base à l'élaboration du plan stratégique. D'après les réponses recueillies pour l'enquête mondiale, 84% des ISC disposent d'un plan stratégique en cours de mise en œuvre tandis que 5% sont en train d'élaborer leur nouveau plan stratégique. Cette proportion d'environ 90% des ISC disposant d'un plan stratégique ne s'éloigne guère des niveaux de 2020, lorsque 92% des institutions supérieures de contrôle déclaraient reposer sur une planification stratégique. Cette part est restée stable au cours de la dernière décennie.

Il est donc d'autant plus intéressant d'examiner les pratiques de gestion stratégique des ISC.

Selon les réponses à l'enquête mondiale, 95% des ISC disposant d'un plan stratégique opérationnel ou en cours d'élaboration ont conçu leur plan sur la base d'une évaluation globale. Près de la moitié des ISC a répondu avoir utilisé le CMP ISC ou une analyse des parties prenantes pour élaborer leur plan stratégique, tandis que 16% a entrepris une analyse de genre. L'analyse des parties prenantes semble être effectuée plus fréquemment dans les pays à faibles revenus (65% en moyenne dans les pays à faibles revenus contre 34% dans les pays à revenus élevés et intermédiaires), le pourcentage le plus élevé ayant été observé dans la région AFROSAIE (91%). Les évaluations menées grâce au CMP ISC ont le plus souvent été réalisées dans les pays à revenus intermédiaire de tranche supérieure. Dans la région PASAI, 87% des entités interrogées ont déclaré avoir utilisé le CMP ISC pour guider l'élaboration de leur plan stratégique. Cette approche a été moins sollicitée dans les régions CAROSAI et EUROSAI, avec 35% et 37%, respectivement. Il s'agirait malgré tout de l'outil d'évaluation le plus courant dans ces deux régions. Environ 20% des ISC ont également mené diverses évaluations internes dans le cadre de ce processus¹¹.

Figure 20 – Outils d'évaluation utilisés par les ISC pour orienter leur plan stratégique
Plusieurs réponses étaient possibles | D'après les réponses de 166 ISC



[11] Les ISC peuvent utiliser plusieurs de ces outils d'évaluations, voire, dans certains cas extrêmes, l'intégralité des outils proposés



Pour leur part, 71% des ISC déclarent avoir publié leur plan stratégique. Ce chiffre est en baisse depuis 2020, mais cela pourrait s'expliquer par le fait que certaines ISC ont précédemment publié un plan et en élaborent aujourd'hui une nouvelle version, qui n'a pas encore été approuvée. Dans la région ASOSAI, 94% des ISC affirment avoir publié un plan stratégique, ce qui en fait la région dans laquelle la publication de plans stratégiques est la plus généralisée. Les ISC des pays à faibles revenus publient plus souvent leurs plans stratégiques que les pays à revenus élevés (77% pour les pays à revenus faibles et intermédiaires de tranches inférieure et supérieure, contre 56% pour les pays à revenus élevés).

Il leur a également été demandé quels domaines de capacités étaient couverts par leur plan stratégique. Alors que les choix de réponses par thème ne nous fournissent qu'un éclairage limité, dans la mesure où les ISC n'ont pas précisé si ces domaines se traduisaient en objectifs stratégiques, quelques points méritent d'être mentionnés. Par exemple, il est plus probable de trouver une description ou une évaluation de la situation des ressources de l'ISC dans les pays à faibles revenus (42% vs. 79%), le plus souvent dans les régions AFROSAI-E et CREFIAF. Cela va de pair avec l'idée que pour accroître les ressources de l'ISC, cette dernière doit être transparente et élaborer des stratégies pour attirer l'appui externe de donateurs, ou plaider auprès de son gouvernement. L'étendue du mandat d'audit (nombre et types d'entités) et la couverture des audits par les ISC semblent aussi être

plus souvent abordées dans les pays affichant des niveaux de démocratie et de responsabilité horizontale plus faibles. Le fait d'opérer dans un pays à faible niveau de responsabilité horizontale pourrait pousser les ISC à davantage communiquer l'étendue de leur mandat et à mieux établir leur rôle auprès des parties prenantes. Ces ISC peuvent aussi avoir pour objectif stratégique d'accroître la couverture d'audit de leurs activités. Cela peut par ailleurs être lié à l'état de leurs ressources, qui ne sont pas toujours en adéquation avec le mandat de l'ISC — qui doit donc se pencher sur cette question. Dans l'ensemble, les ISC des pays à revenus élevés ne couvrent pas ces thèmes dans la même mesure que les pays à faibles revenus (à 42% contre 79%, respectivement).

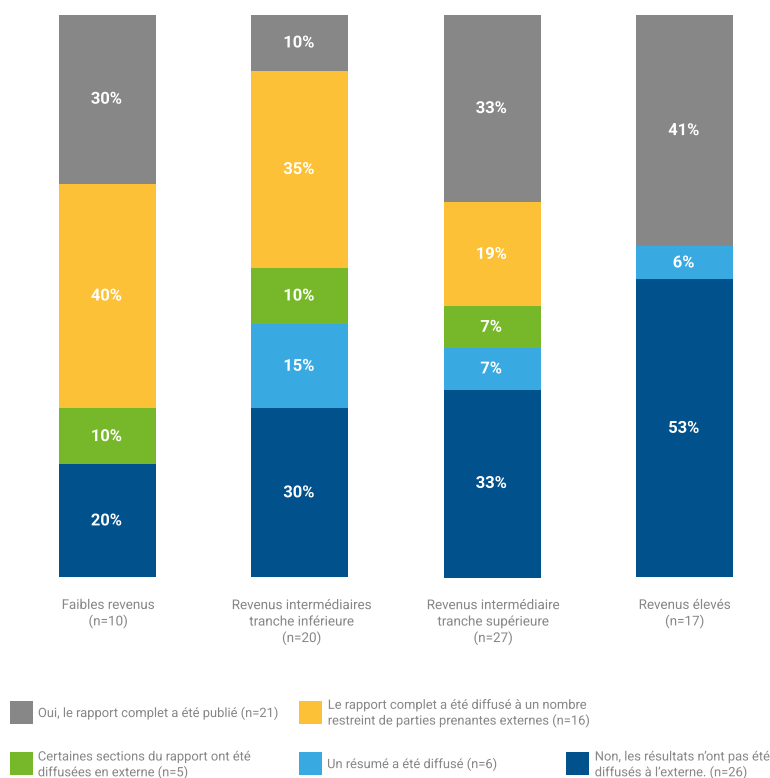
Les bonnes pratiques en matière de gestion stratégique semblent être appliquées plus globalement par les ISC au fil du temps. Au total, 81% des ISC déclarent disposer d'un plan opérationnel explicitement lié à leur plan stratégique, ce qui correspond au niveau de 2020. Cela se vérifie partout sauf dans la région CAROSAI; là où, ailleurs, les réponses oscillent entre 73% et 96% des ISC, CAROSAI ne recense que 48% d'ISC concernées. Pour 77%, le budget de l'ISC est élaboré à la lumière du ou des plan(s) opérationnel(s) et permet d'assurer que toutes les opérations prévues se voient affecter les ressources financières nécessaires. Il s'agit là d'un chiffre élevé compte tenu de l'incertitude opérationnelle dans laquelle se trouvent de nombreuses ISC, du fait de leur autonomie financière limitée.

D'autre part, il convient de noter que 58 % des ISC (contre 53% dans le rapport d'inventaire 2020) disposent d'un plan de préparation aux situations d'urgence et d'un plan de continuité, qui orientent les opérations en cas de catastrophe ou autres circonstances défavorables. Il se peut que la pandémie de COVID-19 ait fait prendre conscience à certaines ISC de la nécessité d'élaborer et de maintenir ce type de plan.

L'établissement d'un rapport au regard du plan stratégique est une bonne pratique reconnue dans le cycle de gestion stratégique. Pourtant, seule la moitié des ISC (52%) suit et établit un rapport annuel au regard de leur plan stratégique. Cette démarche est le plus souvent adoptée par les ISC des régions OLACEFS, EUROSAI et AFROSAI-E.

Globalement, parmi les ISC qui déclarent avoir mis en place des systèmes de suivi et d'élaboration de rapport, 83% intègrent leurs résultats par rapport aux objectifs annuels du plan opérationnel et aux objectifs stratégiques définis dans le plan stratégique, 80% rendent compte de la couverture de leurs audits, et 74% incluent des rapports financiers et axés sur leurs ressources. De même, 68% intègrent les rapports sur les capacités institutionnelles (comme l'indépendance de l'ISC), tandis que moins de la moitié y présente une évaluation des risques liés à la réalisation de leur plan stratégique. Enfin, seules 20% des ISC couvrent l'ensemble de ces aspects dans leurs rapports.

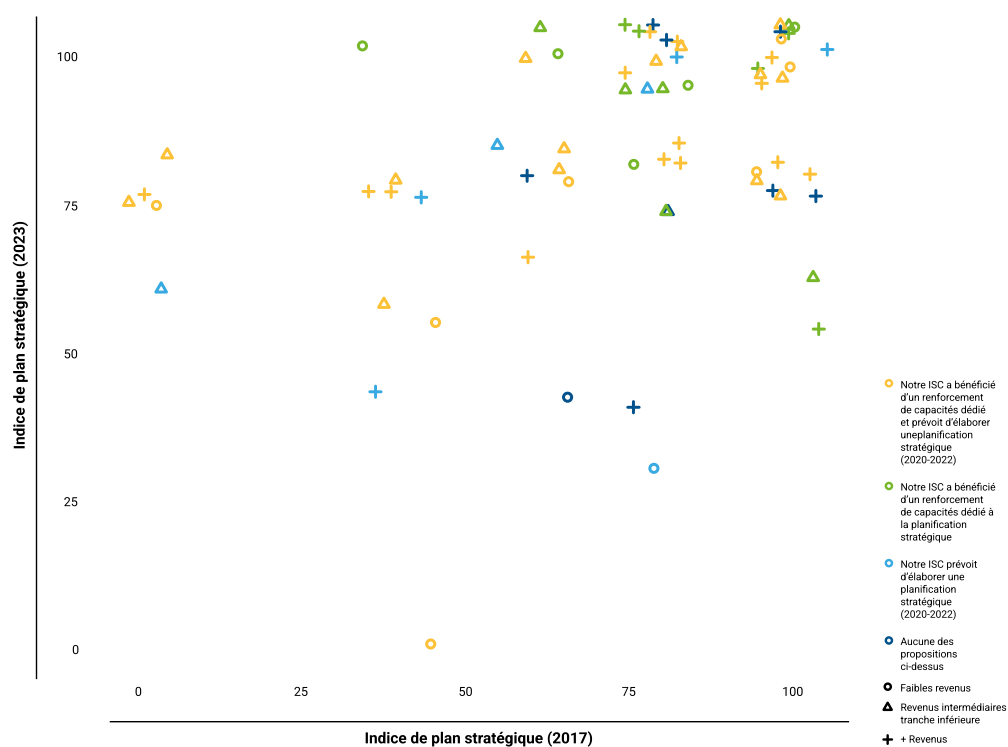
Figure 21 – Si vous avez conduit une évaluation du CMP ISC, avez-vous partagé en externe les résultats de votre évaluation de votre performance?



Alors que la grande majorité des ISC fait reposer son plan stratégique sur des outils d'évaluation holistique, 57% d'entre elles ont indiqué avoir réalisé une évaluation globale de leur performance au cours de la période 2020-2023¹². Comparé à 2020, on observe un léger recul dans le nombre d'ISC déclarant mener ce type d'évaluation. Comme il est probable que certaines évaluations aient été réalisées dans le cadre de l'élaboration d'un plan stratégique, les cycles stratégiques des ISC auront probablement une incidence sur les résultats. En tout, 44% des ISC déclarent avoir mené une évaluation du CMP ISC. Néanmoins, la part des ISC à en avoir publié les résultats demeure faible avec 12% à l'échelle mondiale. Parmi les ISC qui ont déclaré avoir conduit une évaluation CMP ISC, elles représentent 28%, ce qui semble être une amélioration. Cependant, le nombre d'ISC affirmant avoir publié leur rapport est le même dans les deux inventaires (21 ISC).

[12] On assiste très certainement un chevauchement des informations

Figure 22 – Améliorations dans les pratiques de gestion stratégique
Indice de plan stratégique 2017 vs. indice de plan stratégique 2023 | Corrélation est 0.48



Le maintien de la pratique consistant à utiliser des plans stratégiques et à les relier aux opérations quotidiennes pourrait en partie s'expliquer par la poursuite du soutien au renforcement des capacités dans ce domaine. Les résultats sur l'appui au renforcement des capacités reçu montrent qu'en dehors des principales disciplines d'audit, la planification stratégique est le domaine faisant le plus souvent l'objet d'un soutien.

En comparant la performance des ISC dans ce domaine depuis 2017, au moyen d'un indice simple reposant sur des questions ciblant la planification stratégique, la planification opérationnelle et l'établissement de rapports dans les trois dernières enquêtes mondiales¹³, on

constate une amélioration générale des pratiques de gestion au cours de la période considérée. Les résultats sont présentés dans le graphique ci-dessous.

L'amélioration de l'ISC est modérément corrélée (0,48) avec le fait d'avoir bénéficié d'un appui pour le renforcement des capacités en matière de gestion stratégique et/ou d'avoir eu l'intention de renforcer ses capacités au cours de la période considérée. Les résultats par

pays présentés dans l'indice indiquent que certaines ISC ont été soutenues sans parvenir à améliorer leurs pratiques, tandis que d'autres ont amélioré leurs pratiques sans pour autant déclarer avoir reçu le moindre appui. Il pourrait s'agir d'une amélioration due à des actions menées de leur propre chef, ou d'une sous-déclaration de l'aide reçue, par exemple une forme d'aide reçue dans le cadre d'un programme bilatéral plus large, dont le volet relatif à la planification stratégique

n'aurait pas été reconnu. Malgré les limites de cette mesure, celle-ci donne à penser que l'accent porté sur l'appui à la gestion stratégique par l'IDI, les régions et les donateurs bilatéraux a conduit à davantage d'efforts dans l'application d'approches de gestion stratégique en vue d'améliorer la gouvernance des ISC.

[13] Voir plus de détails dans l'annexe sur la méthodologie.

LES PRATIQUES COMPTABLES DU SECTEUR PUBLIC POURRAIENT FAVORISER LA REDDITION DES COMPTES FINANCIÈRE DES ISC

Pour que les ISC puissent faire la preuve de leur propre reddition des comptes et ainsi montrer l'exemple, elles doivent également élaborer des états financiers annuels qui soient à la fois contrôlés et publiés. Les pratiques de reddition des comptes financière des ISC demeurent restreintes à l'échelle mondiale. Des états financiers sont produits par 70% des ISC. Les 20% des ISC qui n'en élaborent pas le justifient par le manque d'autonomie institutionnelle dont elles pâtissent, lorsque l'institution fait partie intégrante d'un ministère ou de la chambre d'un tribunal. Les états financiers de 57% des ISC font l'objet d'un audit externe, et pour 52%, l'auditeur externe émet une opinion d'audit sur les états financiers. Par ailleurs, 46% des ISC publient leurs états financiers et opinions d'audit. Si l'on considère uniquement les ISC qui produisent ou peuvent produire des états financiers, 70% d'entre elles font l'objet d'un contrôle externe et 67% reçoivent une opinion d'audit. Ces chiffres sont très proches des niveaux de 2020, ce qui laisse penser que les pratiques des ISC en matière de reddition des comptes financière n'ont guère évolué. À l'échelle régionale, les audits externes des ISC sont plus répandues en AFROSAI-E, EUROSAI et en Amérique du Nord. Les pratiques d'audit externe et de publication d'opinions d'audit augmentent

Figure 23 – Publication par les ISC des états financiers et opinions d'audit externes par niveau responsabilité horizontale

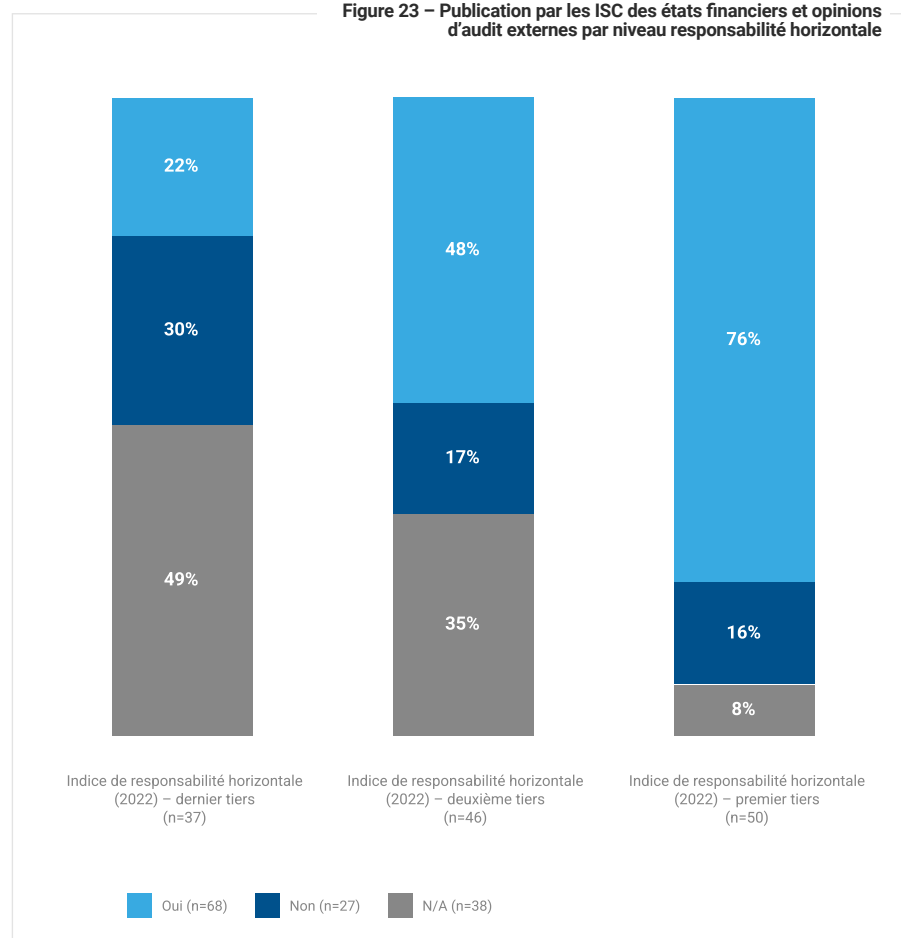
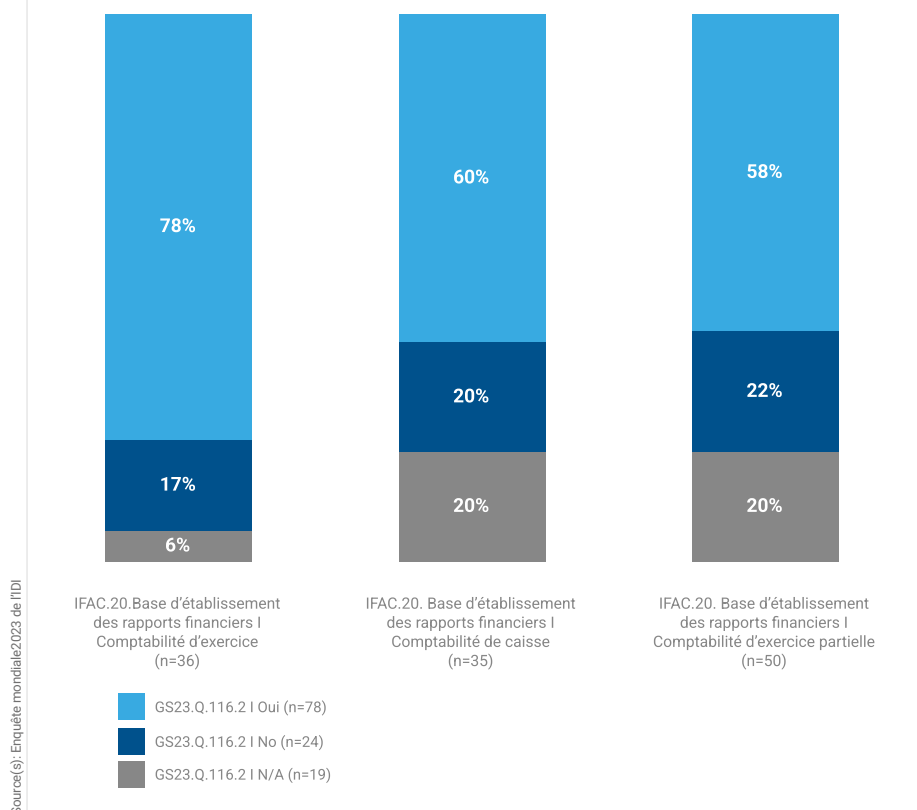


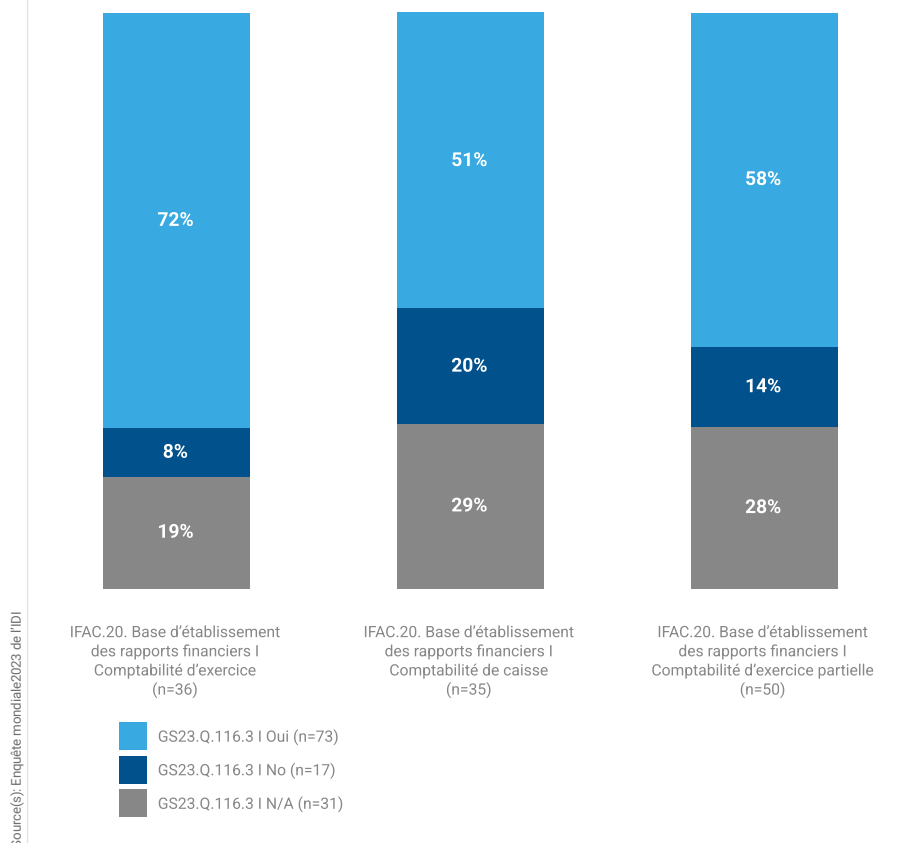
Figure 24 – Les états financiers des ISC font l'objet d'un audit externe
Résultats par base de présentation de l'information financière



en fonction du niveau de responsabilité horizontale. Cela implique non seulement qu'un bon système de contre-pouvoirs repose sur un plus fort degré d'ouverture, mais aussi qu'il permet aux ISC de s'appuyer sur des outils existants afin de rendre des comptes.

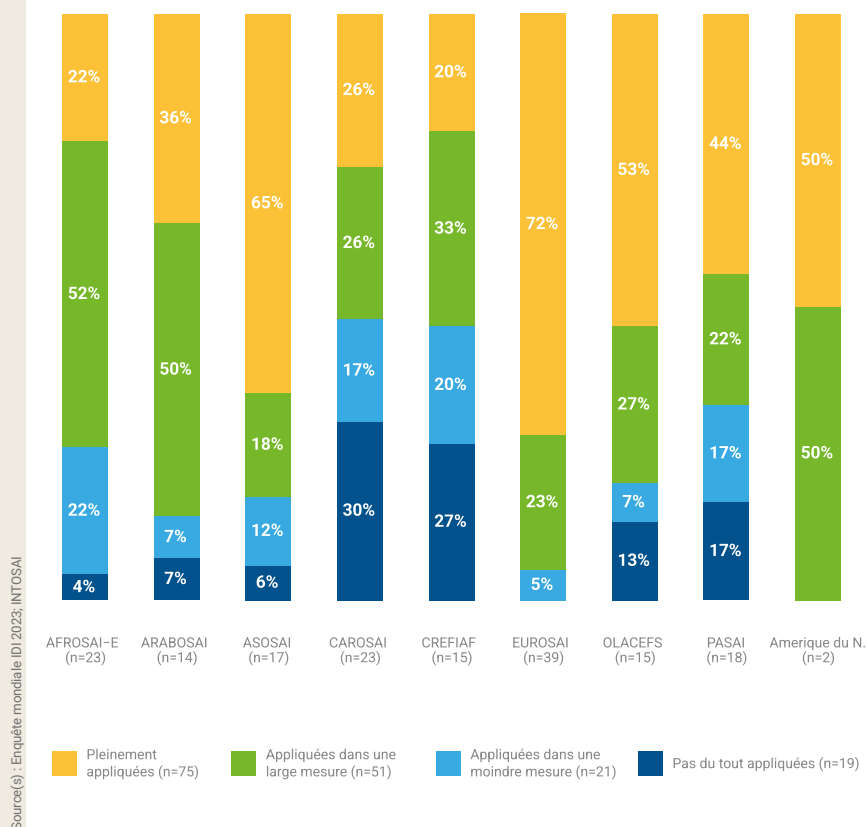
Nous avons par ailleurs comparé les réponses sur la reddition des comptes financière aux données sur les pratiques en matière d'information financière recueillies grâce à l'Indice international de responsabilité financière du secteur public pour 2020. Le projet suit l'état global des bases et des cadres nationaux d'information financière utilisés par les gouvernements centraux et fédéraux, qui se distinguent des rapports financiers sur les mouvements de trésorerie, de la comptabilité d'exercice partielle et la comptabilité d'exercice¹⁴. Il est intéressant de noter que dans les pays où les systèmes d'information financière sont passés à la comptabilité d'exercice, les ISC sont plus nombreuses à déclarer produire des états financiers, les soumettre à un audit externe et à recevoir des opinions d'audit. Cela signifie que les systèmes gouvernementaux d'information financière et de comptabilité contribuent également à faire avancer les démarches des ISC à des fins d'amélioration de leurs propres pratiques en matière de reddition des comptes financière. Le rapport de situation de l'indice met en avant certains facteurs déterminants pour cette évolution, notamment les caractéristiques de la réforme de la gestion des finances publiques, ainsi que le contexte local (par exemple la structure gouvernementale et l'infrastructure informatique). Ces derniers facteurs affectent également le développement des pratiques d'ISC en matière de reddition des comptes et de production de rapports.

Figure 25 – L'auditeur externe émet une opinion sur les états financiers de notre ISC
Résultats par base de présentation de l'information financière



[14] Indice international de responsabilité financière du secteur public. Rapport de situation 2021 Publication conjointe CIPFA et IFAC

Figure 26 – Ampleur des mesures prises par les ISC en cas de non-respect du Code de déontologie, par région de l'INTOSAI



LES ISC CONTRÔLENT L'INTÉGRITÉ DE LEUR PERSONNEL

D'après l'enquête mondiale 2023, 95% des ISC disposent d'un Code de déontologie — soit une couverture quasi-universelle. À 87%, les ISC déclarent que leur personnel est complètement, ou globalement familier avec ce code. Par ailleurs, 77% des institutions assurent un contrôle total ou majeur de l'application de celui-ci. Ces contrôles sont plus fréquents dans les régions EUROSAI, ASOSAI et en Amérique du Nord. Les ISC qui contrôlent l'application du code disposent également de mesures pour remédier aux éventuels manquements en la matière. L'existence d'un tel système affiche par ailleurs une corrélation inverse avec les niveaux de corruption à l'échelle nationale, ce qui suppose que les mesures d'intégrité ont plus de chances d'être mises en œuvre dans les pays où le secteur public dispose d'un système robuste pour traiter les manquements à l'intégrité.

LES CONTRAINTES INSTITUTIONNELLES EMPÊCHERAIENT D'APPLIQUER DE MEILLEURES PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion globale des ressources humaines (RH) constitue un élément de la bonne gouvernance des ISC. Un total de 55% d'ISC déclare que leur stratégie RH est alignée sur leur plan et leurs objectifs stratégiques. Pour 37% des ISC, la stratégie tient compte des questions de genre et d'inclusion. Ces résultats indiquent que les pratiques en matière de RH ne concordent pas toujours avec les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques. Les chiffres révèlent que la capacité des ISC à développer et à gérer stratégiquement leurs ressources humaines pourrait être limitée par des facteurs institutionnels. Seules 64% des ISC contrôlent entièrement leur processus de

recrutement, 72% gèrent complètement les promotions du personnel, et 78% l'organisation interne et les nominations. Le contrôle total sur les rémunérations ne concerne que 49% des ISC.

La plupart des ISC adhèrent aux grilles de rémunération du secteur public, ce qui peut poser des problèmes pour attirer le personnel adéquat lorsque les ISC sont en concurrence avec des sociétés d'audit privées. Cet aspect s'ajoute probablement aux contraintes budgétaires globales pesant sur leurs opérations. Bien que 79% des ISC déclarent avoir un contrôle total sur la planification de leurs ressources humaines, cette situation

pourrait vraisemblablement en affecter la mise en œuvre. Comparé au rapport d'inventaire 2020, nous pouvons conclure que le niveau d'autonomie en matière de ressources humaines reste stable aux niveaux mondial et régional. Ces résultats pourraient également expliquer pourquoi seules 64% des ISC déclarent recruter leur personnel en fonction de leurs besoins organisationnels. La répartition régionale des ISC qui recrutent leur personnel en fonction de leurs besoins organisationnels (voir Figure 27) suggère une proportion supérieure à la moyenne mondiale dans les régions ARABOSAI, ASOSAI, EUROSAI, PASAI et en Amérique du Nord. Pour les régions CAROSAI, CREFIAP et OLACEFS,

le manque d'autonomie en matière de gestion des ressources humaines pose le risque que les ISC ne soient pas en mesure de recruter le personnel possédant les compétences adéquates. Dans la région AFROSAI-E, dont les résultats se situent dans la moyenne mondiale, on constate une chute de 83% à 65% depuis le rapport d'inventaire 2020, de même que dans la région ARABOSAI, dont la proportion a baissé de 79% à 71%. Ces évolutions pourraient s'expliquer par des changements dans la composition des entités interrogées, mais aussi par une meilleure compréhension des besoins organisationnels des ISC et de la manière dont le recrutement s'aligne sur ces besoins.

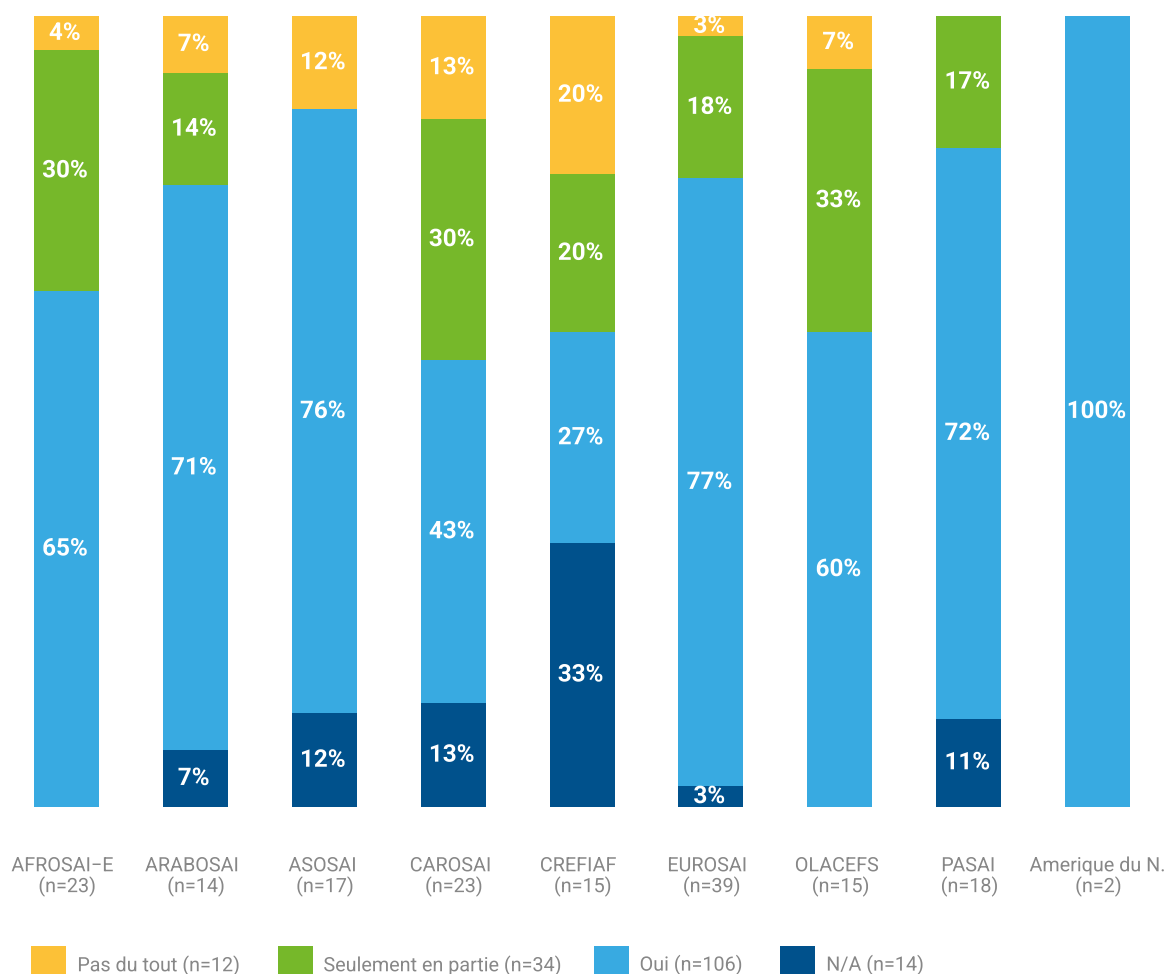
Outre ces limites institutionnelles, la gestion des ressources humaines sous

le contrôle des ISC pourrait également être améliorée. Seules 53% des ISC disposent de procédures écrites et publiées pour garantir des processus de recrutement transparents. Ces résultats affichent une corrélation positive avec le degré de contrôle des systèmes et pratiques en matière de ressources humaines. Des évaluations des performances individuelles sont menées dans 71% des ISC, et 72% des ISC disposent de fiches de poste écrites définissant les compétences et les qualifications attendues. Seules 63 % des ISC ont établi des pratiques de rémunération et de promotion; celles-ci sont généralement appliquées dans la pratique. La rétention du personnel peut également constituer un risque pour les ISC. Seules 39% des ISC ont adopté des pratiques visant à encourager la rétention du personnel et la planification

de la relève. Cela laisse penser que de nombreuses ISC pourraient rencontrer des difficultés dans l'accomplissement de leur mandat en cas de départ du personnel, vu les risques encourus en matière de transfert de connaissances et de mémoire institutionnelle. Il est possible que les ISC disposant d'une autonomie limitée s'appuient sur les structures gouvernementales existantes, ce qui pourrait tempérer leur motivation à mettre en place et à améliorer les processus de gestion des ressources humaines dont elles ont la charge. En résumé, ces résultats suggèrent que la faiblesse du contrôle sur les ressources humaines représente un sérieux risque pour la constitution et le maintien d'une équipe de contrôleurs qui, au fil du temps, pourrait renforcer les capacités et améliorer la qualité des audits.

Figure 27 – Pratiques des ISC en matière de plans de recrutement basés sur les besoins organisationnels et les caractéristiques des ressources humaines

Résultats par régions de l'INTOSAI



UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU GENRE

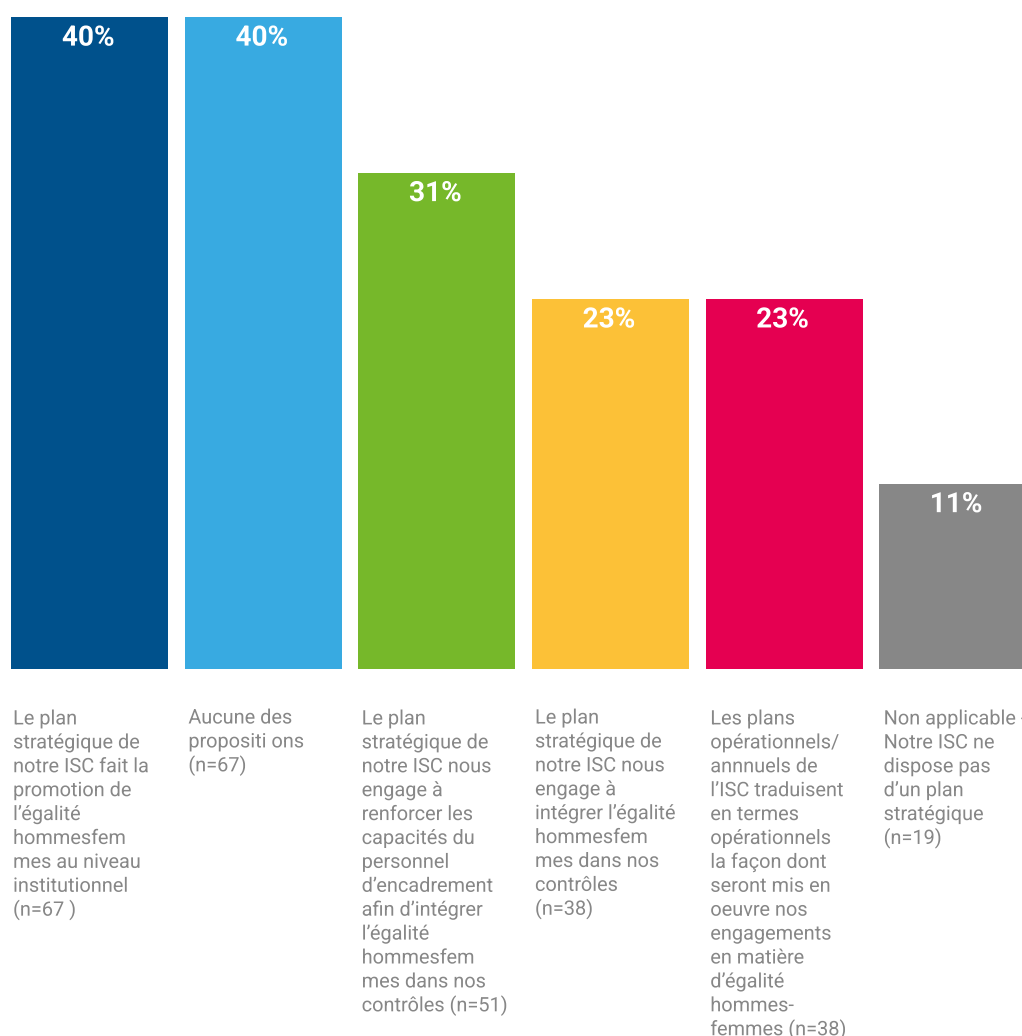
Le rapport d'inventaire mondial 2020 avait conclu que les ISC étaient capables d'aborder la question du genre de manière plus stratégique. Alors que la section précédente révélait que seules 16% des ISC avaient effectué une analyse de genre au cours de leur planification stratégique, 40% des ISC déclarent aujourd'hui disposer d'un plan stratégique favorisant l'égalité des genres au niveau institutionnel, ce qui représente une légère amélioration par rapport à 2020 (34% à l'époque). Néanmoins, 40% des ISC déclarent ne pas aborder la question du genre dans leur plan stratégique.

Si l'on fait fi des 11% d'ISC qui n'ont actuellement aucun plan stratégique, on constate que la question du genre est abordée de diverses manières dans la majorité des plans stratégiques (55% contre 45% d'ISC qui n'abordent pas la question du genre). Le renforcement des capacités sur les processus organisationnels liés au genre apparaît plus fréquemment dans les pays où le niveau de démocratie et de revenus est plus faible. Par exemple, 30% des ISC des pays fragiles ont reçu un soutien sur les processus organisationnels, contre 12% dans des pays hors contexte de fragilité.

En ce qui concerne l'appui aux audits de genre, on l'observe plus fréquemment dans les régions EUROSAI et OLACEFS (45%), suivi par la région AFROSAI-E (26%). De nombreux donateurs ayant mis l'accent sur l'objectif d'égalité des genres, il est possible que la forte représentation d'activités liées au genre dans les pays à faibles revenus soit également une conséquence de l'intégration d'objectifs liés au genre dans les programmes d'aide internationaux et les initiatives de renforcement des capacités¹⁵.

[15] Citons par exemple le programme Women Leadership Academy financé par la GIZ dans la région AFROSAI

Figure 28 – Questions de genre visées par les stratégies et plans d'ISC

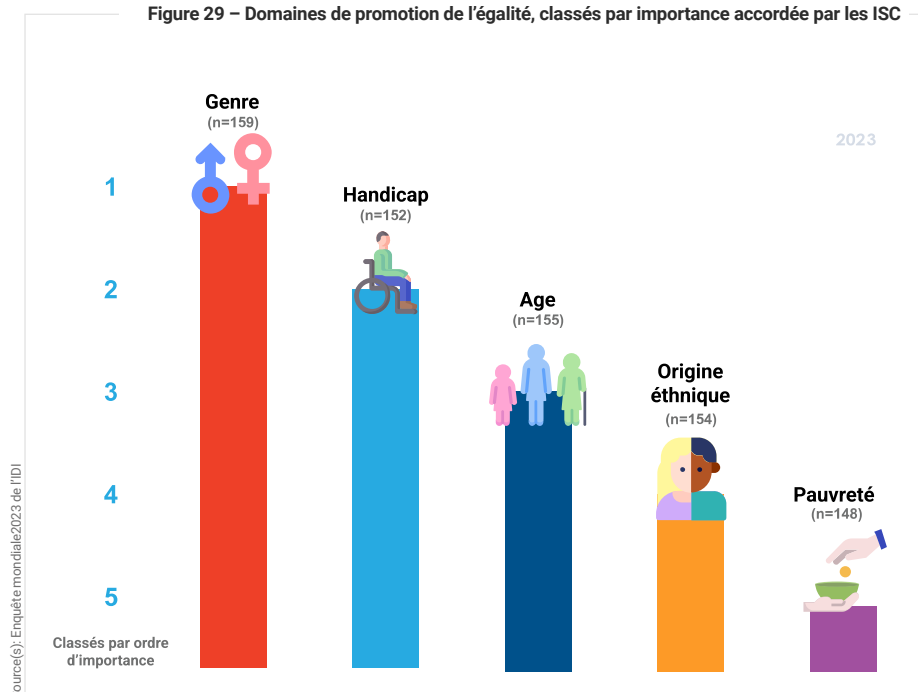


Les données relatives à la mise en œuvre par les ISC de leurs stratégies en matière de genre apportent un éclairage intéressant sur l'engagement des institutions à promouvoir le genre dans leurs activités quotidiennes. Les politiques de genre sont constituées d'un ensemble de règles et de principes en matière de genre. Trente pourcent (30%) des ISC déclarent disposer d'une politique de genre, soit la même proportion qu'en 2020. Dans la région OLACEFS, 67% des ISC disposent d'une telle politique. Au contraire, seuls 14% et 11% des ISC sont dans ce cas dans les régions ARABOSAI et PASAI, respectivement. Selon les

données mondiales, la majorité des ISC concernées se situent dans des pays qualifiés de démocraties libérales, où 62% des ISC ont adopté une politique de genre. Pour les ISC disposant d'une politique de genre, le suivi est souvent effectué à l'aide d'indicateurs et d'objectifs figurant dans le plan stratégique (45%). Ces pratiques sont plus courantes dans les pays où le niveau de responsabilité horizontale est plus élevé. On constate que 21% des ISC disposent d'une stratégie en matière de genre définissant une trajectoire globale pour aider l'institution à atteindre ses objectifs en matière d'égalité femmes-hommes. Bien

que modeste, ce résultat représente tout de même une augmentation comparé au rapport d'inventaire 2020 (15% à l'époque). De leur côté, 38% des ISC ont nommé un point focal genre, ce qui représente une forte augmentation par rapport à 2020 (25%). On constate en fait une évolution positive dans ce domaine, puisque 60% des ISC ont désormais structuré des responsabilités en matière de genre au sein de l'organisation, contre 40% selon le rapport d'inventaire 2020. Dans la région OLACEFS, 87% des ISC disposent d'un point focal genre tandis que dans la région CREFIAF, ce chiffre s'élève à 73%. L'augmentation au niveau mondial semble en grande partie découler des évolutions dans la région OLACEFS. En revanche, 57% des ISC de l'ARABOSAI et 51% des ISC de l'EUROSAL déclarent ne pas avoir créé de rôle institutionnel en matière de genre. Dans l'enquête mondiale 2023, les ISC ont également été invitées à classer l'importance du genre parmi d'autres caractéristiques souvent couvertes dans la définition des environnements de travail inclusifs, notamment l'appartenance ethnique, l'âge, le handicap et la pauvreté. Les résultats montrent que parmi les domaines à prendre en considération, le genre et le handicap sont les aspects les mieux classés par les ISC.

Figure 29 – Domaines de promotion de l'égalité, classés par importance accordée par les ISC



LES INITIATIVES DE NUMÉRISATION N'ONT PAS DÉCOLLÉ DEPUIS LE DERNIER RAPPORT D'INVENTAIRE

Malgré l'impératif d'augmenter le travail à distance pendant la période de COVID-19, les ISC n'ont pas suffisamment profité de cette dynamique pour numériser leurs opérations. Tout comme dans rapport d'inventaire 2020, seule la moitié des ISC dispose d'une stratégie de numérisation; la même proportion a dédié un budget aux futurs investissements dans les technologies. Dans l'enquête mondiale,

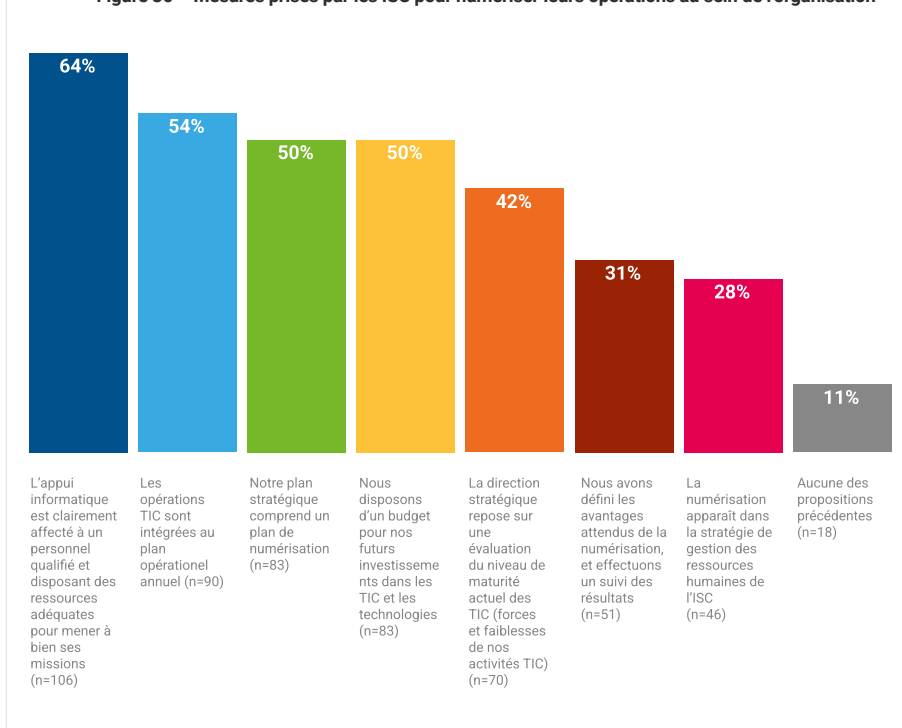
nous avons demandé à 23 ISC quelles mesures elles avaient prises pour numériser leurs opérations. Ces mesures couvraient des aspects organisationnels, comme les financements et le personnel, ainsi que des considérations stratégiques. Le graphique ci-après démontre qu'aucun des processus proposés, liés aux aspects stratégiques de la numérisation, n'est appliqué de façon universelle par les ISC.

La pratique la plus couramment citée est l'attribution d'un soutien informatique au personnel possédant les compétences appropriées, mentionnée dans 64% des ISC, ce qui signifie qu'un tiers des ISC ne dispose même pas de personnel désigné pour s'occuper des questions informatiques au quotidien dans l'organisation. S'il est encourageant de constater que 42% des ISC ont évalué leur maturité en matière de

TIC, il est en revanche inquiétant que seules 31% des ISC aient défini les avantages attendus de la numérisation.

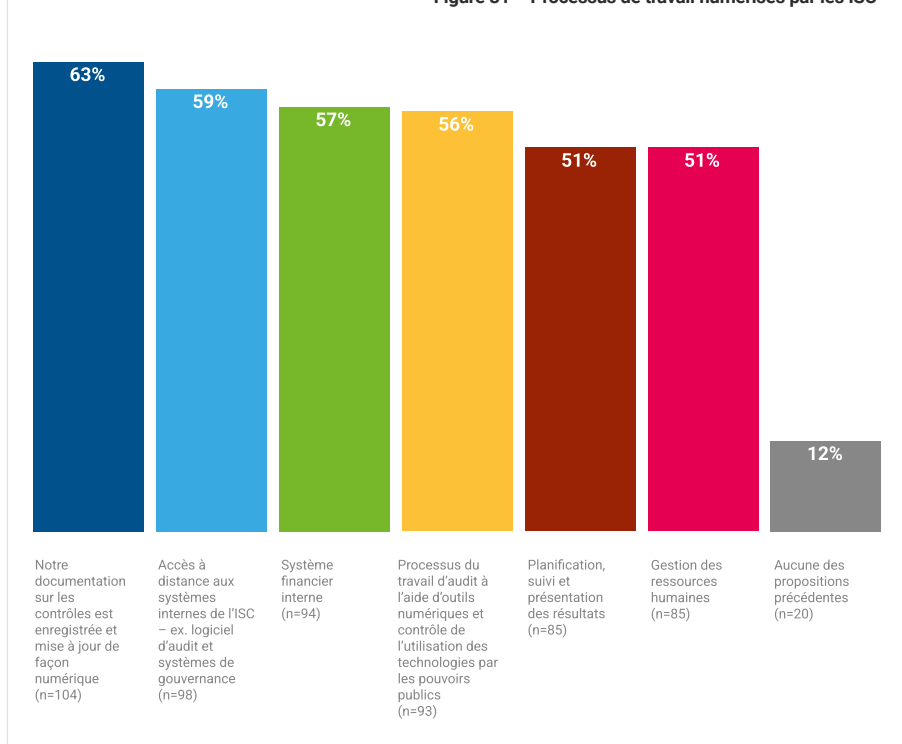
Les résultats régionaux témoignent également de la nécessité de mettre en place tous les éléments nécessaires à la réussite du processus de numérisation. Dans la région OLACEFS, 73% des ISC ont intégré la numérisation dans leur plan stratégique ainsi que dans leur plan opérationnel annuel. Malgré cela, seules 27% des ISC de la région s'appuient sur une évaluation de leur maturité en matière de TIC pour déterminer leurs orientations stratégiques, et seulement 40% ont défini les avantages de la numérisation. De plus, seules 40% d'entre elles disposent d'un budget dédié aux infrastructures et aux investissements dans les TIC. Outre les défis liés à l'organisation et aux infrastructures, le développement des compétences numériques est un élément fondamental pour mener à bien la numérisation des opérations. À l'échelle mondiale, moins de la moitié des ISC dispose d'un plan de compétences numériques au sein de l'organisation (41%) ou propose des formations au personnel afin qu'il maîtrise les outils numériques existants pour la gestion et la gouvernance (44%). Les ISC sont toutefois plus nombreuses à offrir des possibilités d'amélioration des compétences dans l'utilisation des nouvelles technologies à des fins d'amélioration des audits (51%). Interrogées sur les processus de travail qu'elles ont numérisés, près des deux tiers des ISC affirment avoir mis en place un système d'enregistrement et de conservation des documents d'audit sous forme numérique. La moitié des ISC interrogées est capable de fournir à son personnel un accès à distance à leurs systèmes internes. La moitié des ISC ayant répondu à l'enquête ont numérisé leur outil de planification et de gestion des ressources humaines. Parmi les 12% d'ISC n'ayant numérisé aucun des processus de travail ci-dessous, on retrouve la moitié des ISC de la région CREFIAF (47%), le reste étant réparti dans les autres régions. Dans la région CREFIAF, aucun pays n'a encore numérisé sa documentation d'audit et moins de 10% ont numérisé les

Figure 30 – Mesures prises par les ISC pour numériser leurs opérations au sein de l'organisation



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'ID

Figure 31 – Processus de travail numérisés par les ISC



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'ID

processus organisationnels mentionnés. Interrogés sur les causes des difficultés rencontrées en matière de numérisation, les membres du CREFIAF ont principalement évoqué l'absence de numérisation dans leur environnement externe, ainsi que le manque de ressources et de capacités.

Ces informations coïncident avec les résultats mondiaux sur les défis, dans lesquels le manque de ressources est cité par 56% des ISC et le manque de numérisation dans l'environnement externe, par 45%.

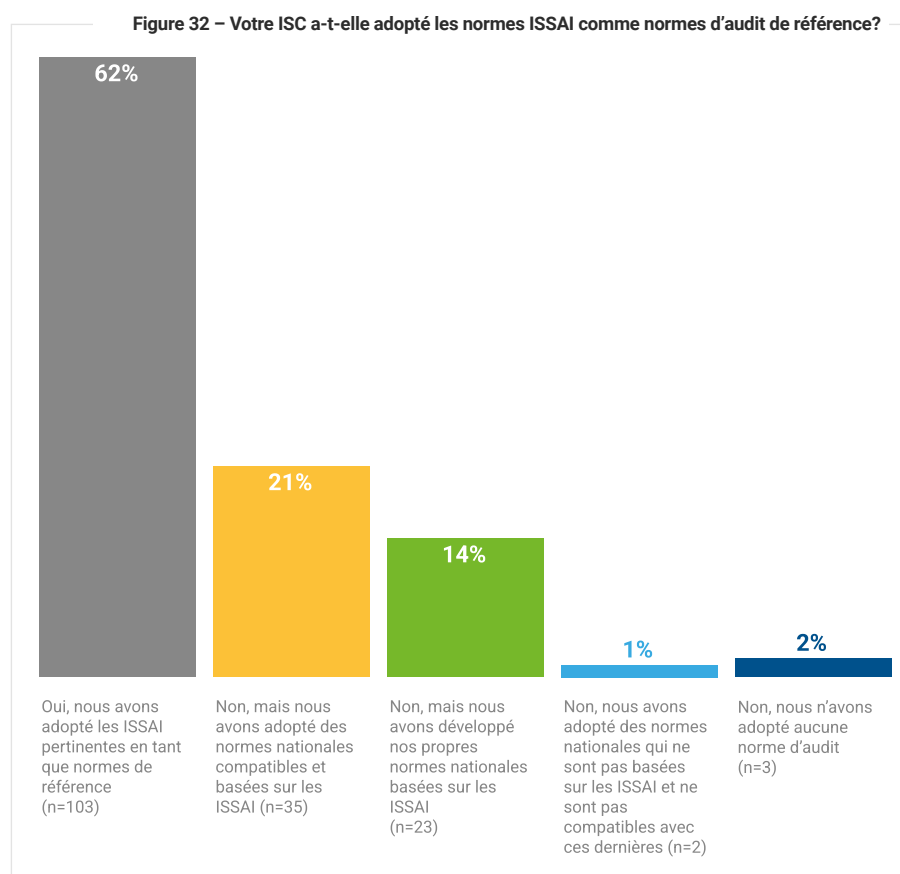
UNE PLUS GRANDE ATTENTION SUR LA QUALITÉ NÉCESSAIRE POUR PROMOUVOIR DES PRATIQUES D'AUDIT EFFICACES

Le dernier rapport d'inventaire avait conclu que les ISC avaient encore du chemin à parcourir pour aborder les audits de manière globale. Il avait en parallèle indiqué que de nombreuses ISC étaient confrontées à des contraintes en matière de ressources et de capacités, ce qui affectait leurs capacités à effectuer des contrôles conformément aux normes de contrôle de l'INTOSAI pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI). Les ISC doivent mettre en œuvre des mécanismes institutionnels à même de les aider à réaliser des audits de qualité et à atténuer les contraintes de capacité dont elles font état. Le présent chapitre examine les résultats de l'audit en tenant compte des deux facteurs clés de performance suivants: 1) la capacité des ISC à mettre en place la structure institutionnelle nécessaire au processus d'audit, et 2) la capacité des ISC à renforcer les compétences de leur personnel en matière d'audit afin d'améliorer la qualité de leur travail.

L'ADOPTION DES NORMES ISSAI N'A PAS ENTRAÎNÉ LEUR APPLICATION SYSTÉMATIQUE

L'adoption des normes ISSAI est un point de départ commun pour les ISC qui souhaitent développer et améliorer leurs pratiques d'audit. Comparé au rapport d'inventaire 2020, un plus grand nombre d'ISC déclare être au courant de la transition entre les normes ISSAI et le Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP). Au niveau mondial, 83% des ISC déclarent aujourd'hui connaître l'IFPP, contre 74% à l'époque du rapport d'inventaire mondial 2020. Les ISC adoptent désormais à la quasi-unanimité les normes ISSAI (97%), bien que leurs approches d'adoption diffèrent. Au total, 62% des ISC ont adopté les normes ISSAI pertinentes comme normes d'audit de référence. De plus, 35% des ISC ont adopté des normes nationales fondées sur les ISSAI, ou élaboré leurs propres normes fondées sur les ISSAI. Ces chiffres semblent en augmentation par rapport au rapport d'inventaire 2020, dans lequel 86% des ISC avaient adopté les normes ISSAI.

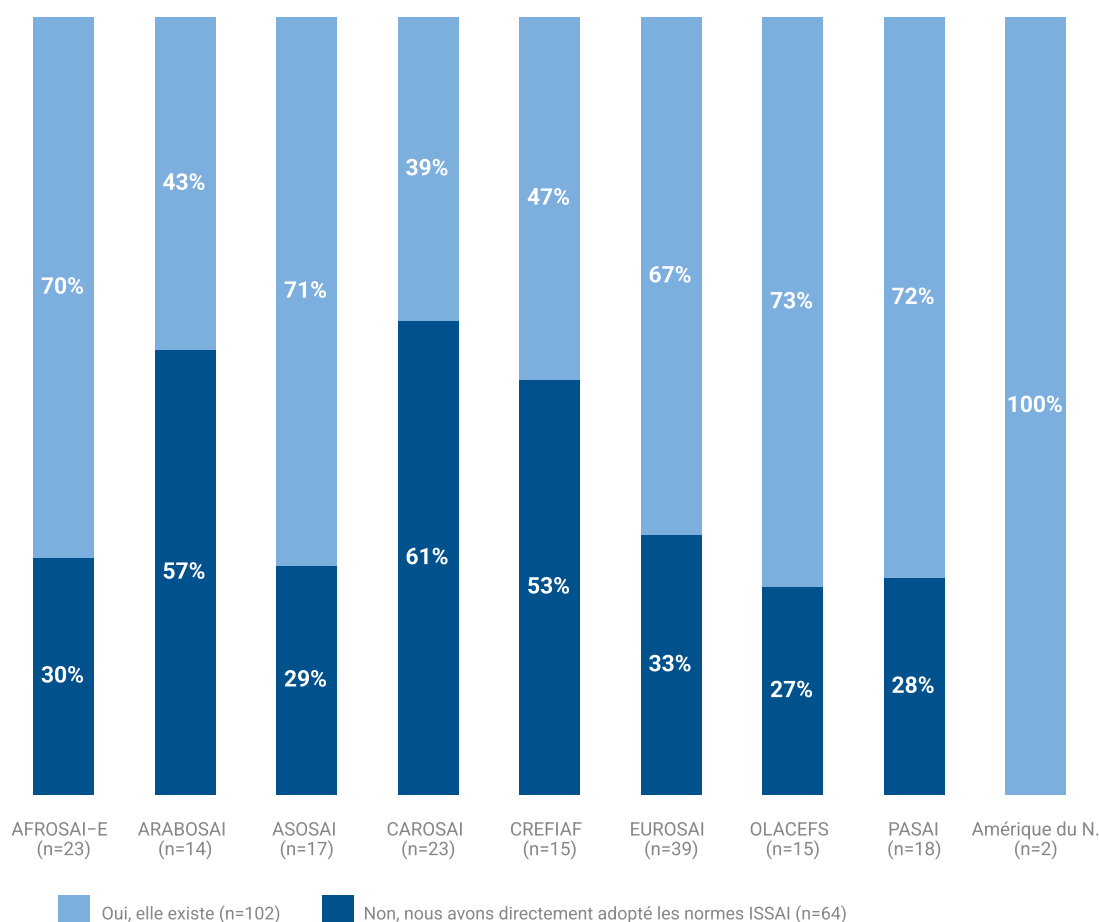
Compte tenu des différences régionales, l'adoption des normes ISSAI en tant que normes d'audit faisant autorité est plus fréquente dans les pays des régions AFROSAI-E (96%), CAROSAI (74%) et CREFIAF (73%), tandis que l'Amérique du Nord a adopté des normes nationales basées sur les ISSAI, tout comme près de la moitié des ISC de la région PASAI (44%). Ce dernier point s'explique probablement



par le fait qu'une partie des membres de la région PASAI sont des territoires américains qui utilisent le « Livre Jaune » comme norme d'audit (GAGAS)*. Dans la région OLACEFS, les approches varient mais il convient de noter que 33% des ISC ont élaboré leurs propres normes d'audit inspirées des ISSAI. Bien que la plupart des ISC utilisent les normes ISSAI comme

base de leurs pratiques d'audit, il importe de mieux comprendre comment cette adoption se déroule au sein des ISC. Un point de départ consiste à déterminer s'il existe une base juridique pour l'adoption des normes d'audit, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur processus d'adoption. Selon les résultats de l'enquête mondiale, la législation de 61% des ISC contient

Figure 33 – Existence d'une disposition sur l'adoption de normes de contrôle dans la loi sur l'audit



Source(s) : Enquête mondiale IDI 2023; INTOSAI

une disposition relative à l'adoption de normes d'audit. Au niveau régional, on peut observer que les fondements juridiques pour l'adoption de normes de contrôle sont plus courants en Amérique du Nord et dans les régions OLACEFS, PASAI, ASOSAI et AFROSAI-E, alors que seules 40% des ISC disposent d'une disposition légale pour les normes de contrôle dans les régions ARABOSAI, CREFIAT et CAROSAI. Les modèles institutionnels des ISC ne permettent pas d'expliquer ces différences régionales.

Le processus d'adoption des normes ISSAI comme normes d'audit de référence entrepris par les ISC peut être décrit comme suit dans l'infographie ci-dessous¹⁶. Alors que près des deux tiers des ISC interrogées possèdent une disposition dans leur loi sur l'audit, seules cinq ISC déclarent avoir menée toutes les étapes. À l'inverse, 24% des ISC au niveau mondial n'ont réalisé aucune des étapes possibles pour l'adoption des ISSAI en tant que normes de contrôle. Quant aux

ISC qui n'ont pas de disposition spécifique dans leur cadre juridique et qui ont donc adopté directement les normes ISSAI, 34% d'entre elles n'ont réalisé aucune des étapes. Néanmoins, la répartition régionale nous renseigne sur les localités où les mesures sont le plus souvent appliquées. L'établissement d'une base juridique pour l'adoption des normes ISSAI en tant que normes faisant autorité a été réalisé par 41% des pays de la région ASOSAI et 39% des pays de l'AFROSAI-E.

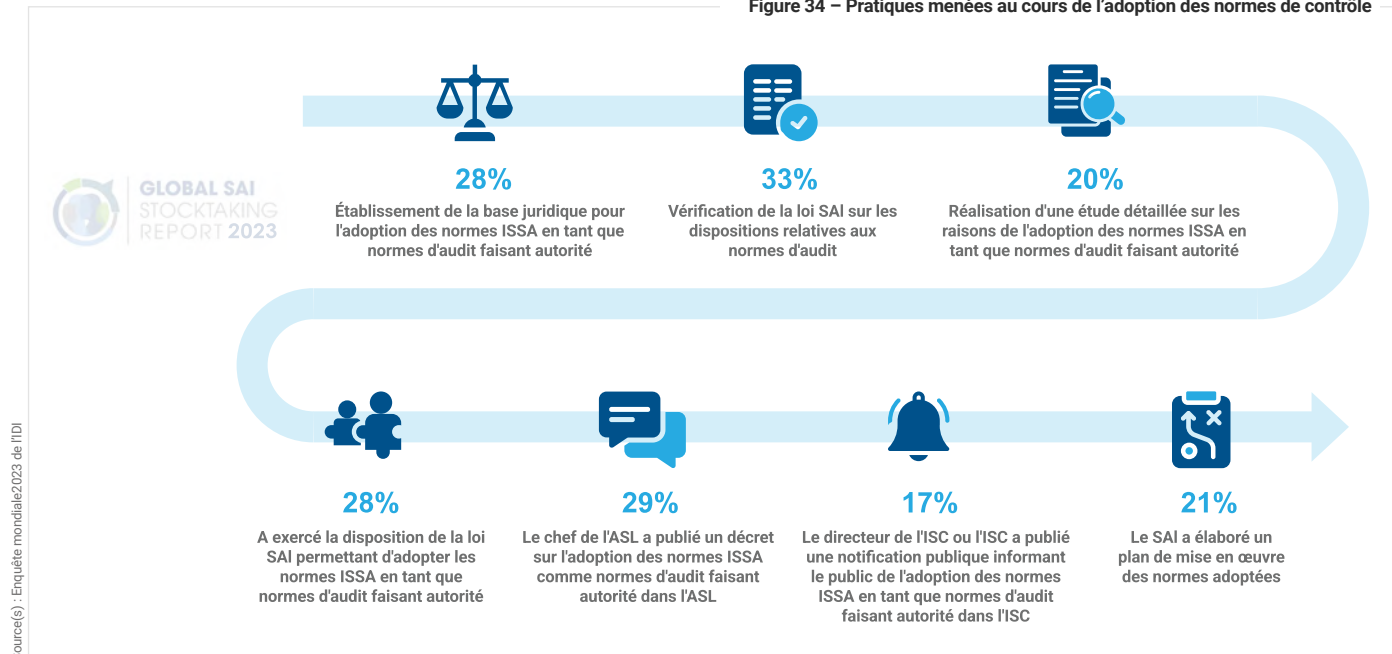
Une autre étape, la réalisation d'une étude détaillée sur la justification de l'adoption des normes ISSAI, a été conduite par 47% des ISC de la région OLACEFS, ce qui en fait la région où cette pratique est la plus répandue. Ceci pourrait également expliquer les diverses pratiques d'adoption des normes ISSAI dans la région OLACEFS, étant donné qu'une meilleure compréhension pourrait conduire à des solutions mieux adaptées. Dans cette région, 40% des ISC ont également élaboré un plan de mise en œuvre de la norme

adoptée. Dans la région AFROSAI-E, les dirigeants d'ISC ont émis un ordre exécutif pour l'adoption des normes ISSAI en tant que normes de référence dans 43% des institutions, contre 40% des ISC dans la région OLACEFS. C'est également dans les régions AFROSAI-E et OLACEFS que la notification publique de l'adoption a été la plus fréquente. Bien que ces résultats soulèvent d'autres questions et doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie, l'adhésion au processus en fonction des régions semble néanmoins confirmer les précédents rapports d'inventaire, dans lesquels les modèles des ISC et le contexte régional ont montré qu'ils affectaient à la fois l'adoption et l'application des normes ISSAI. Même s'il existe une volonté commune d'adopter les normes ISSAI au sein de l'INTOSAI, l'application pratique d'un processus systématique demeure encore limitée.

[*] Generally Accepted Government Auditing Standards [normes de contrôle des finances publiques généralement acceptées].

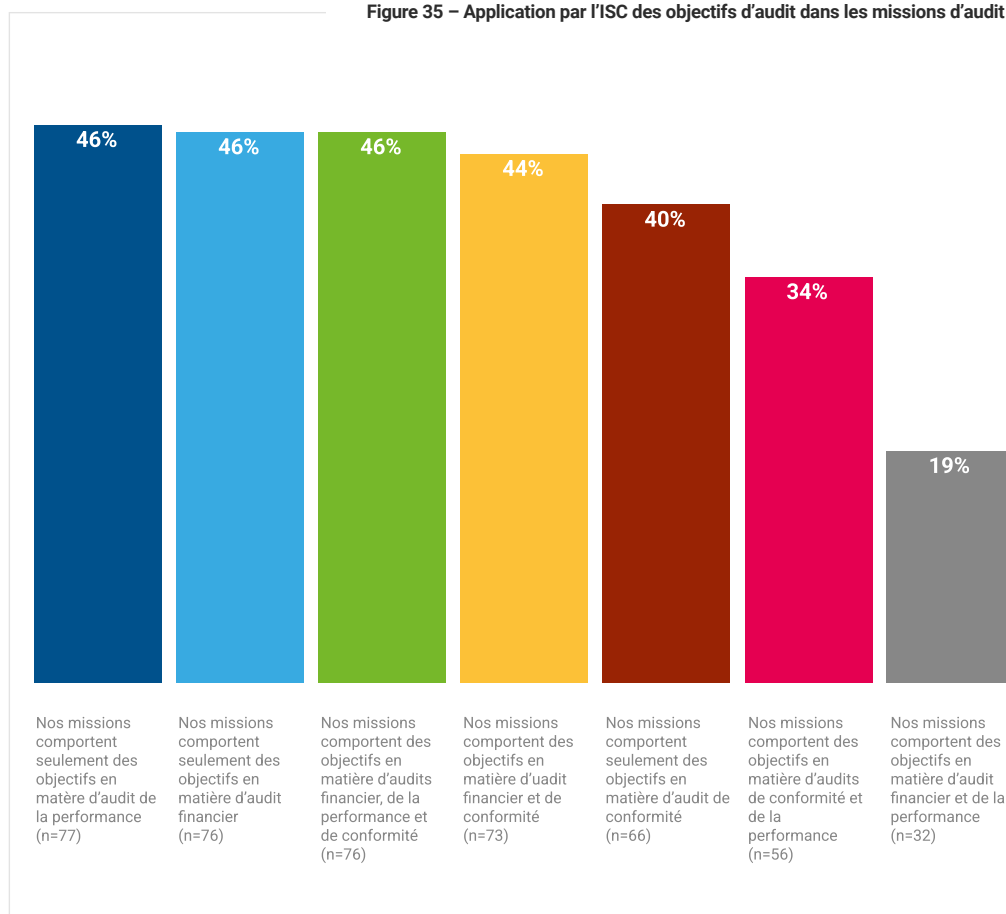
[16] Étapes d'adoption des normes ISSAI élaborées par l'IDI.

Figure 34 – Pratiques menées au cours de l'adoption des normes de contrôle



Un autre aspect de la mise en œuvre des normes ISSAI concerne la manière dont les ISC organisent leurs missions d'audit. Le rapport d'inventaire mondial 2020 suggérait que la tendance à combiner les objectifs de différents type audit dans une même mission rendait plus difficile le respect des normes. Compte tenu de la complexité des normes, il se peut que, lors de la conduite d'audits comportant plusieurs objectifs de mission, il soit difficile d'atteindre les objectifs des différentes disciplines d'audit. Les résultats de l'enquête mondiale 2023 montrent une légère augmentation du nombre de missions ne comportant que des objectifs d'audit financier, d'audit de la performance et d'audit de conformité, respectivement. Pour les audits financiers et de conformité, on constate une augmentation du nombre d'ISC, 46% d'entre elles organisant des missions d'audit avec ces seuls objectifs (contre 36% et 35% dans le rapport d'inventaire mondial 2020). Cette augmentation

Figure 35 – Application par l'ISC des objectifs d'audit dans les missions d'audit



semble résulter de l'abandon des audits combinés¹⁷, c'est-à-dire des audits visant à la fois des objectifs d'ordre financiers, de conformité et de performance.

[17] Les audits combinés peuvent prendre la forme d'une mission combinant deux ou trois objectifs de contrôle – il s'agit le plus souvent d'une mission ciblant deux objectifs.

UNE LENTE AVANCÉE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES NORMES ISSAI

Dans la section suivante, nous évaluons la manière dont les ISC ont mis en œuvre les disciplines fondamentales d'audit afin d'évaluer leur performance et de mettre en évidence les aspects qui pourraient contribuer à améliorer, ou au contraire qui pourrait faire peser un risque sur la qualité des contrôles. Nous nous pencherons également sur la couverture de l'audit.



Les normes ISSAI sont le point de départ pour la conduite d'audits de qualité. Les ISC ont adopté à 54% les normes ISSAI pour les audits financiers en tant que normes faisant autorité. De plus, 18% des ISC ont adopté des normes nationales conformes aux ISSAI et 17% ont adopté des normes fondées sur les ISSAI. Les données du CMP ISC peuvent nous aider à comprendre la qualité de ces normes. Concernant les audits financiers, 70% de l'échantillon du CMP ISC satisfont au critère lié à l'indicateur de qualité des normes d'audit financier, ce qui signifie que les deux tiers des ISC au niveau mondial disposent de normes d'audit financier alignées sur les normes ISSAI.

Les résultats de l'échantillon du CMP ISC portant sur les pratiques d'audit indiquent que les ISC demeurent confrontées aux mêmes problèmes que lors des rapports d'inventaire mondiaux précédents, puisque seules 25% d'entre elles atteignent le niveau de référence global pour le processus d'audit financier.

LES PRINCIPAUX TYPES D'AUDIT

Audit de conformité

L'audit de conformité du secteur public (...) vise à permettre aux ISC d'évaluer si les activités des entités du secteur public sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent. Les ISC doivent donc communiquer des informations qui indiquent dans quelle mesure l'entité auditée respecte les critères définis. (Source: Norme ISSAI 400, paragraphe 13).

Audit financier

L'audit financier vise, moyennant l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés, à fournir aux utilisateurs une opinion et/ou un rapport d'audit indiquant avec une assurance raisonnable si les états financiers ou d'autres formes de présentation des informations financières reflètent fidèlement la situation et/ou sont présenté(e)s, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière et au cadre réglementaire en vigueur. (Source: ISSAI 200, paragraphe 8).

Audit de performance

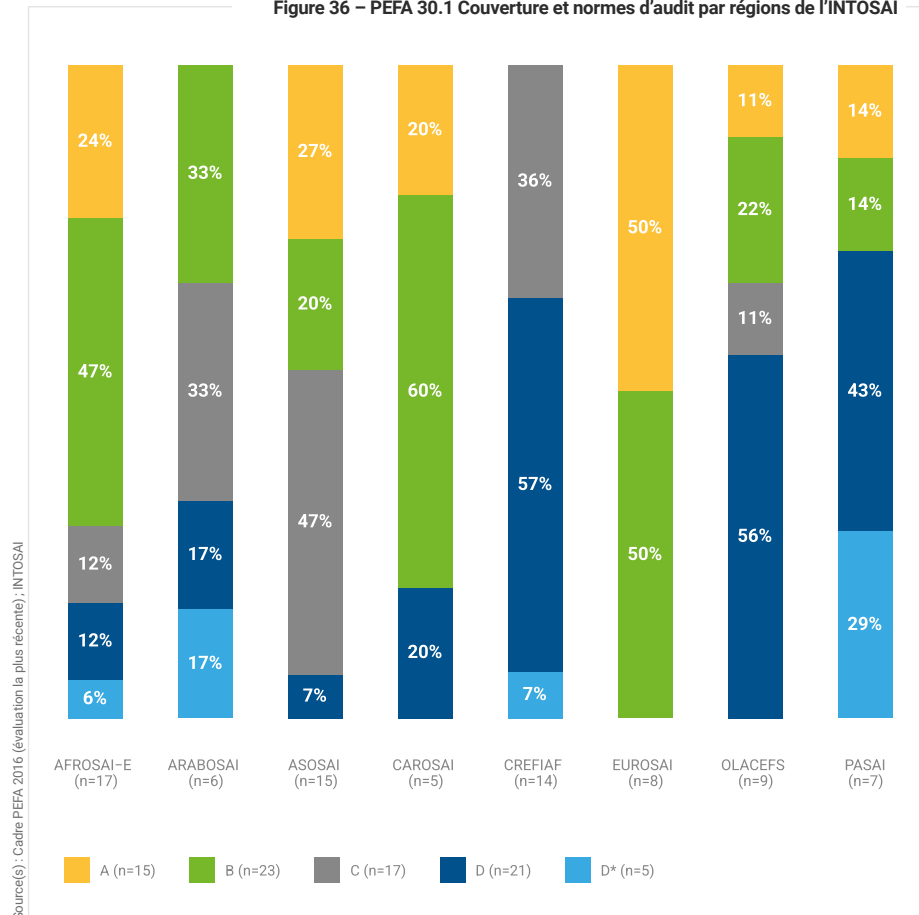
L'audit de performance cherche à savoir si les interventions, les programmes et les institutions fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et s'il existe une marge d'amélioration. La performance est examinée au regard de critères appropriés, et les causes des écarts observés par rapport à ces critères ou d'autres problèmes sont analysées. L'objectif est de répondre aux principales questions d'audit et de formuler des recommandations à des fins d'amélioration. (Source : ISSAI 100).

Par ailleurs, 26% des ISC satisfont au critère relatif à la planification. La part des ISC à remplir le critère de mise en œuvre de l'audit est légèrement plus élevée (32%), mais cela pourrait également s'expliquer par l'existence d'orientations complètes décrivant en détail les étapes du processus d'audit. Pour ce qui est des rapports sur les audits financiers, les résultats restent inchangés par rapport à 2020 avec un taux de 35%. Malgré ces limites évidentes, 80% des ISC déclarent émettre des opinions d'audit fondées sur une assurance raisonnable pour toutes les missions d'audit financier.

Selon les données de l'enquête mondiale, 68% des ISC qui réalisent des audits

financiers ont atteint l'objectif de contrôle d'au moins 75% des états financiers qu'elles ont reçus. Les données du CMP ISC suggèrent que la prévalence pourrait être inférieure (46%). L'évaluation des données autodéclarées de l'enquête mondiale sur la base de la répartition régionale montre que AFROSAI-E et EUROSAI sont les régions dans lesquelles les ISC remplissent le plus souvent les critères de référence, de concert avec les régions PASAI et Amérique du Nord. Cette répartition régionale correspond à l'échantillon du CMP ISC. Il s'agit également des régions qui déclarent le plus souvent effectuer des contrôles en fonction des seuls objectifs de l'audit financier.

Figure 36 – PEFA 30.1 Couverture et normes d'audit par régions de l'INTOSAI



D'autre part, l'analyse des résultats utilisant le programme PEFA nous donne un aperçu des résultats portant sur la couverture de l'audit financier par l'intermédiaire du PI-30.1. Ce sous-indicateur évalue à la fois la couverture et l'application des normes, mais les critères permettant d'obtenir les meilleures notes sont plus complets que le critère du CMP ISC¹⁸. La proportion de pays remplissant des critères équivalents à ceux de l'INTOSAI (plus de 75% des états financiers reçus sont contrôlés) correspond aux résultats du CMP ISC (46%), mais une fois encore, la répartition régionale indique qu'AFROSAI-E, EUROSAI et CAROSAI se situent au-dessus des moyennes auto-déclarées. Cela confirme également que des régions comme le CREFIAF ont moins de chances de remplir ces critères. Enfin, il convient de noter que l'enquête mondiale demande aux ISC d'établir un rapport pour l'année écoulée, alors que l'analyse du CMP ISC et du PEFA repose sur des échantillons de données cumulatives, ce qui pourrait signifier que certaines ISC de l'échantillon ont amélioré leurs pratiques depuis la réalisation de l'évaluation.

[18] Concernant la couverture, les notes A et B, qui correspondent au critère de l'audit financier appliqué dans le présent rapport, s'accompagnent également de critères portant sur la couverture de trois années consécutives ainsi que de la découverte d'observations cruciales. Plus important encore, le critère de l'INTOSAI ne concerne que les états financiers reçus. L'enquête mondiale ne demande pas aux entités interrogées de préciser la proportion d'états financiers reçus.

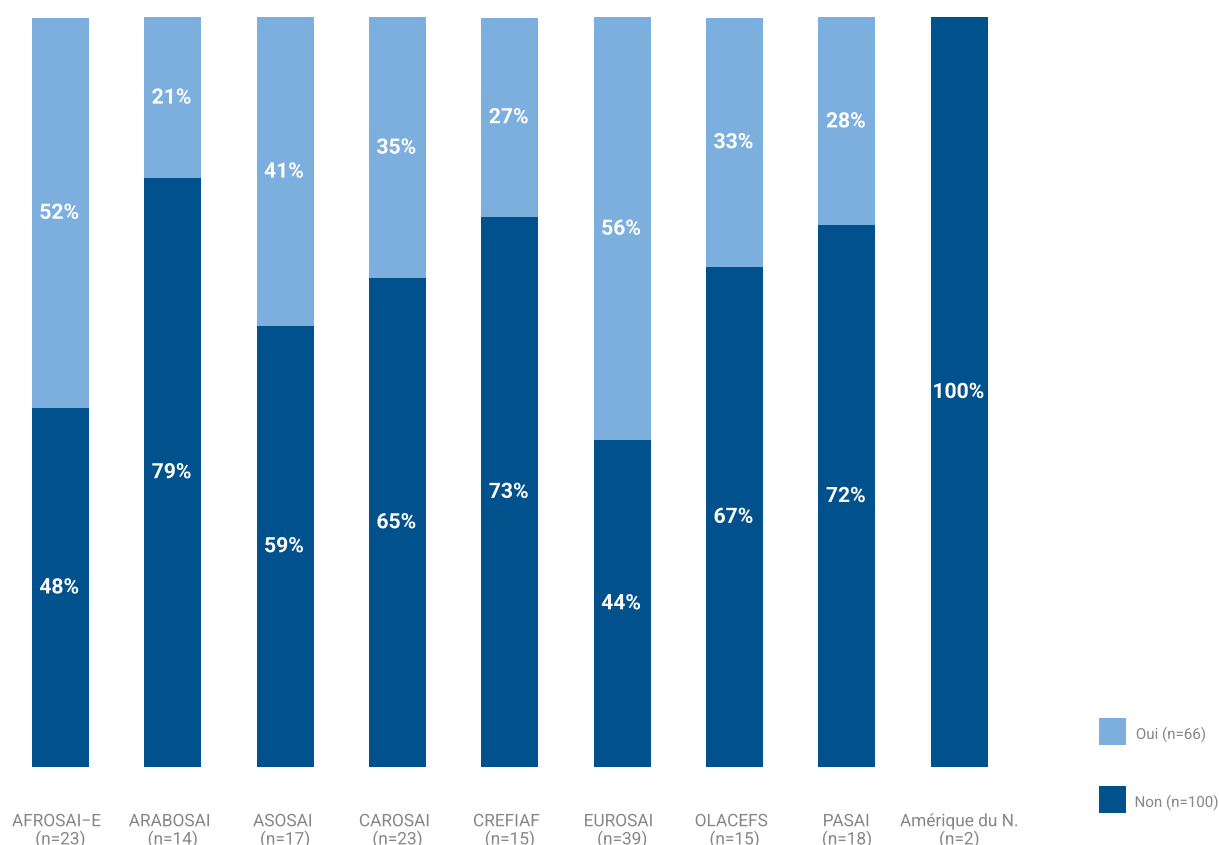
UTILISER LE CMP ISC POUR ÉVALUER LES PRATIQUES D'AUDIT

Le cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) est un outil d'évaluation de la performance élaboré par l'INTOSAI, qui en a la propriété, et qui vise à évaluer toutes les facettes de la performance des ISC. L'IDI dispose d'une collection unique de résultats tirés du CMP ISC. Le nombre officiel d'évaluations s'élève à 108. Nous conseillons de réaliser une évaluation CMP ISC tous les 4 à 5 ans. Par conséquent, de nombreuses ISC n'ont réalisé qu'une seule évaluation, ce qui rend pour l'instant difficiles les comparaisons sur la durée.

Les précédentes tentatives de collecte de données sur la conformité aux normes ISSAI à travers l'enquête mondiale suggèrent que cet aspect de la performance est particulièrement difficile à évaluer. Le CMP ISC permet d'évaluer tous les aspects de la performance, et son évaluation des pratiques d'audit, fondée sur l'examen des dossiers d'audit, constitue un atout majeur pour se faire une idée de la qualité de l'audit au sein de l'organisation par rapport aux normes ISSAI. Le rapport d'inventaire mondial 2023 analyse un échantillon d'indicateurs du CMP ISC portant sur la mise en œuvre des contrôles afin d'évaluer la qualité des processus d'audit et de la présenter comme un indicateur supplétif de la qualité de l'audit.

L'utilisation d'échantillons provenant d'un ensemble croissant de rapports laisse penser que, malgré les changements d'échantillons au fil des exercices et la taille restreinte des ensembles de rapports, les évolutions dans le temps sont plutôt faibles. Le CMP ISC attribue aux indicateurs des notes allant de 0 à 4, la note de 4 représentant la meilleure pratique. Dans le rapport d'inventaire mondial 2023, une note de 3 ou plus est considérée comme le critère pour les bonnes pratiques d'audit. C'est d'ailleurs ce à quoi nous faisons référence dans ce document, lorsque nous indiquons qu'une ISC a rempli des critères de référence. Les indicateurs sont développés à partir des composantes, qui ont la même échelle de notation. Un tableau de conversion permet de transposer les composantes en notes d'indicateur. Le texte fait parfois référence aux notes des composantes.

Figure 37 – Missions d'audit des ISC visant uniquement des objectifs d'audit de conformité
Par régions de l'INTOSAI



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'INTOSAI

L'enquête mondiale 2023 pointe l'existence de différences dans la manière dont les ISC adoptent les normes d'audit de conformité. Seules 48% des ISC ont adopté les normes ISSAI relatives à l'audit de conformité comme normes de référence, ce qui correspond aux chiffres du rapport d'inventaire mondial 2020, tandis que 17% des ISC ont adopté des normes nationales conformes à la norme ISSAI 400 relative à l'audit de conformité. Par ailleurs, 19% des ISC ont élaboré leurs propres normes sur la base des ISSAI. Comme observé précédemment, l'adoption directe semble être plus fréquente dans les pays à faibles revenus. En ce qui concerne l'audit de conformité, le rapport d'inventaire mondial 2020 suggère que moins de 20% des ISC réalisent des audits de qualité. L'échantillon du CMP ISC montre que 16% des ISC remplissent le critère portant sur le processus d'audit en 2023. Pour mieux comprendre ce qui se cache derrière ce résultat, il faut regarder de plus près les différentes régions de l'INTOSAI. Dans les régions AFROSAI-E et EUROSAI, il y aurait une augmentation

du nombre d'ISC qui organisent des missions d'audit visant uniquement des objectifs de conformité. Dans les régions PASAI, OLACEFS, CREFIAP et ARABOSAI, moins d'un tiers des ISC sont dans ce cas. Cela signifie que même si l'on observe des améliorations régionales, il faudra peut-être un certain temps avant de constater une amélioration à l'échelle mondiale.

Un point de départ encourageant est que 52% des ISC disposent de normes d'audit de conformité remplissant les critères de qualité du CMP ISC tout en étant largement alignées sur la norme ISSAI 400. Toutefois, en matière de conduite des contrôles, cette proportion est réduite de plus de moitié, puisque seules 21% des ISC remplissent le critère de qualité pour la planification et la mise en œuvre de l'audit. Les normes relatives aux rapports d'audit de conformité sont respectées par un plus grand nombre d'ISC (31%). Quant à la couverture, 55% des ISC déclarent satisfaire au critère de couverture des audits de conformité, notamment en disposant d'une base de

risque documentée pour sélectionner les audits et parce qu'au moins 60% (en valeur) des entités contrôlées relevant de leur mandat ont fait l'objet d'un audit de conformité au cours de l'année écoulée – un chiffre qui, comme le montrent les graphiques ci-dessous, est en recul par rapport au rapport d'inventaire mondial 2020. L'aspect le plus préoccupant de la couverture des audits de conformité est toutefois que 41% des ISC n'appliquent pas une base de risque documentée pour sélectionner les entités à contrôler. Cela signifie que même pour les 11% d'ISC qui, malgré cette lacune, ont pu soumettre au moins 60% des entités à un audit de conformité, ces audits pourraient avoir un impact encore plus faible en raison des entités choisies, ce qui pourrait affecter la qualité de la planification de l'audit. Les résultats du CMP ISC concernant la couverture confirment des résultats inquiétants; seules 23% des ISC remplissaient ce critère au cours des évaluations.

Enfin, en matière d'audits de performance, 52% des ISC ont adopté les normes d'audit de performance en tant que normes faisant autorité. Il est intéressant de noter que l'adoption des ISSAI en tant que normes de référence dans la région AFROSAL-E est universelle, avec 100% d'adoption. Viennent ensuite les régions CAROSAI et EUROSAL, avec 62% et 54%, respectivement. Au sein de l'OLACEFS l'approche la plus courante consiste d'élaborer ses propres normes sur la base des ISSAI, ce que font 62% des membres. Dans la région PASAI, on observe une part similaire d'ISC ayant adopté les normes ISSAI telles qu'elles et ayant adopté des normes nationales alignées sur les ISSAI. L'échantillon du CMP ISC confirme que les pratiques d'audit de performance correspondent davantage aux normes ISSAI que les pratiques d'audit financier et de conformité. Cela se manifeste par le fait que 70% des ISC qui disposent de normes d'audit de performance remplissent le critère associé. La qualité des normes semble également mieux reflétée dans la pratique, où le processus d'audit est caractérisé par 36% des ISC remplissant les critères de planification, 47% les critères de mise en œuvre de l'audit et 61% les critères de production de rapports. En ce qui concerne la couverture du contrôle, 56% des ISC déclarent avoir dépensé 20% de leurs ressources ou réalisé dix rapports d'audit. Il est probable que ces ISC, dont les pratiques d'audit de performance sont régulières et systématiques, soient couvertes par l'échantillon du CMP ISC, ce qui contribue à accroître les résultats. L'analyse des données par rapport à d'autres variables montre que les ISC des démocraties libérales sont plus susceptibles de remplir le critère de couverture de l'audit (83%). Cela semble logique si l'on considère que les démocraties libérales, outre leur niveau de développement économique plus avancé, sont plus ouvertes aux échanges d'idées. Le concept d'audit de performance, qui vise à améliorer la qualité de l'audit, rencontrerait ainsi moins d'obstacles à sa mise en œuvre.

Un examen plus approfondi de la

Figure 38 – Normes d'audit de performance élaborées ou adoptées par les ISC régionales

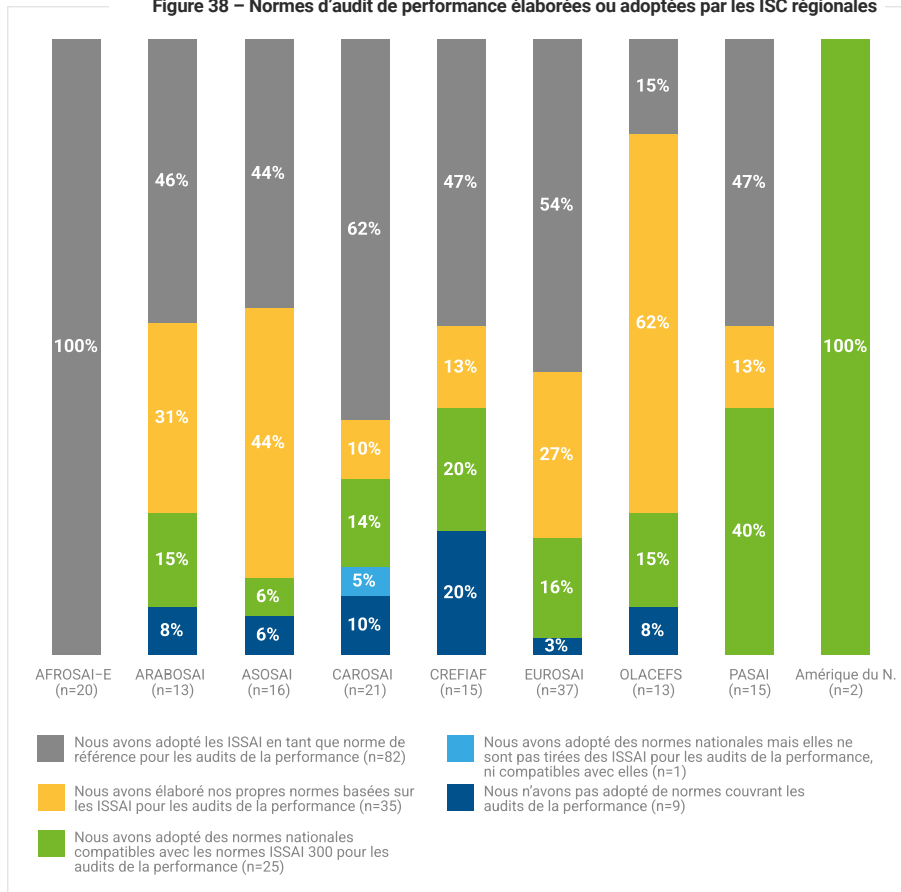
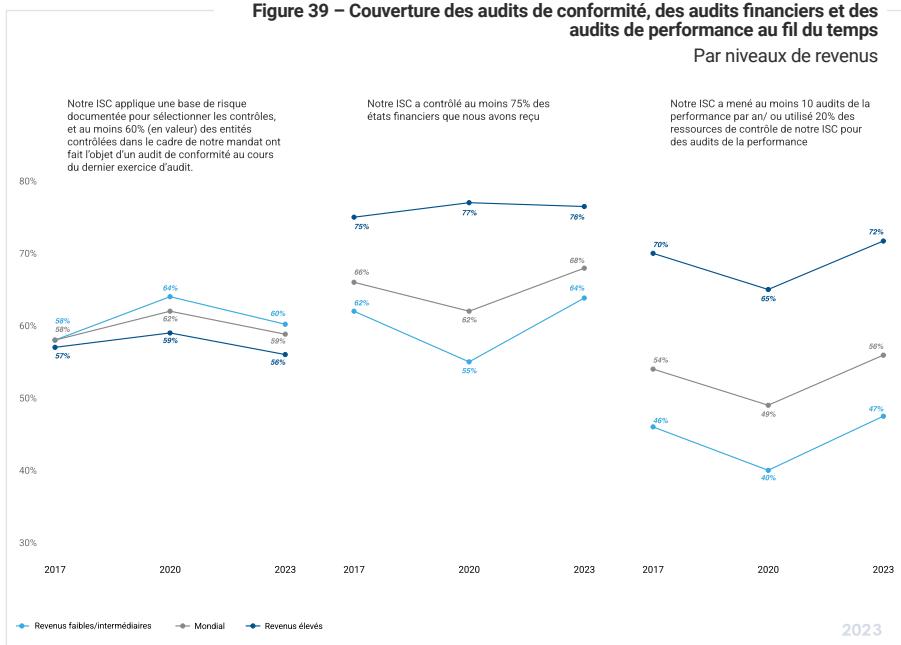


Figure 39 – Couverture des audits de conformité, des audits financiers et des audits de performance au fil du temps
Par niveaux de revenus



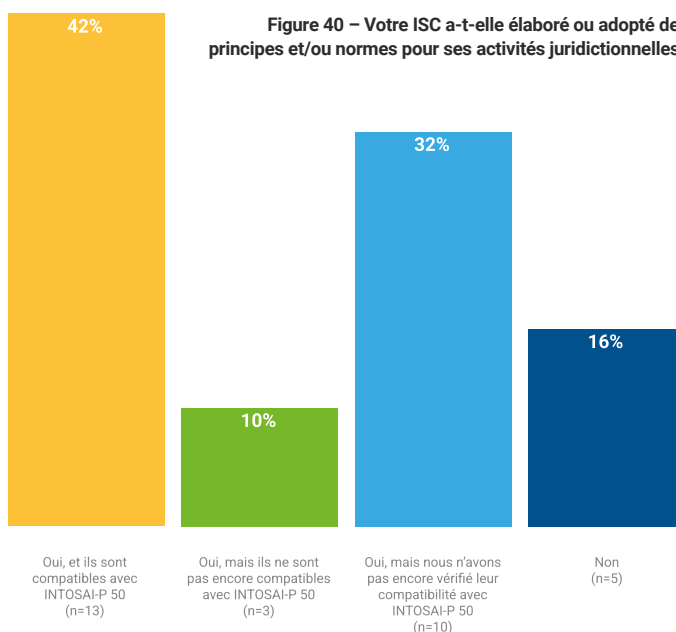
couverture de l'audit en tant qu'indicateur de la qualité des contrôles suggère qu'il existe une variation continue des différents types d'audit au fil du temps. Depuis le rapport d'inventaire 2020, la couverture des audits financiers et des audits de la performance a augmenté, contrairement à celle des audits de conformité, en baisse.

Les graphiques ci-dessous révèlent une tendance inverse de la série chronologique du rapport d'inventaire mondial 2020. Il se peut que malgré la constance des ressources des ISC, leurs priorités changent, ce qui pourrait expliquer ces missions en dents de scie.

UNE ANALYSE DE RISQUE DOIT ÊTRE CONDUITE ET DOCUMENTÉE LORS DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Sur les 166 ISC ayant répondu à l'enquête mondiale 2023, 19% ont déclaré disposer d'un mandat pour mener des activités de contrôle juridictionnel, soit la même proportion que lors du précédent inventaire. Les missions juridictionnelles (comme on les appelle) sont plus répandues dans la région CREFIAF, où près de 80% des ISC ont une mission juridictionnelle en tant que cour, chambre ou section des comptes, suivie par les régions OLACEFS et EUROSAL. La répartition régionale de cet échantillon influencera forcément les résultats. Il convient de noter que parmi les 40% de la région OLACEFS, ces ISC suivent un modèle parlementaire, ce qui signifie que leur structure institutionnelle est différente et accentue d'autres aspects des activités de contrôle juridictionnel que ce qui peut être observé dans les ISC de modèle juridictionnel. Selon l'enquête mondiale 2023, près de 80% des institutions interrogées effectuent un contrôle et un jugement des comptes. Dans la région CREFIAF, toutes les ISC disposant d'un mandat juridictionnel s'acquittent de ces tâches. Dans d'autres régions où les ISC adhèrent à un modèle parlementaire ou autre, les principales activités diffèrent. Par exemple, 65% des ISC jugent des cas d'irrégularités de gestion, généralement découverts au cours des contrôles. Cela semble être la principale motivation des ISC des régions ASOSAI et OLACEFS, où les ISC suivent également un modèle parlementaire. Dans l'ensemble, 71% des institutions interrogées déclarent sanctionner les comptables et les gestionnaires sur la base des résultats des activités présentées. Cette pratique est courante dans la région ARABOSAI, et dans une moindre mesure en EUROSAL et CREFIAF. Sur la moyenne des comptes reçus, près de 40% ont été jugés, et 40% des comptes jugés ont été publiés. Une autre activité confiée aux ISC ayant des compétences juridictionnelles est le contrôle de l'exécution du budget, qui vise à éclairer le Parlement. Cette activité est exercée par la moitié des ISC, mais on retrouve plus fréquemment ce mandat dans la région CREFIAF, suivie par EUROSAL. En ASOSAI, où les ISC disposent de mandats juridictionnels sans pour autant suivre un modèle juridictionnel, ce contrôle n'est pas effectué. Actuellement, la certification des comptes n'est réalisée que par une poignée d'ISC (29%), sans concentration régionale claire. Pour 58% des ISC qui effectuent un contrôle juridictionnel, celui-ci est mené séparément des autres missions d'audit,

Figure 40 – Votre ISC a-t-elle élaboré ou adopté des principes et/ou normes pour ses activités juridictionnelles?

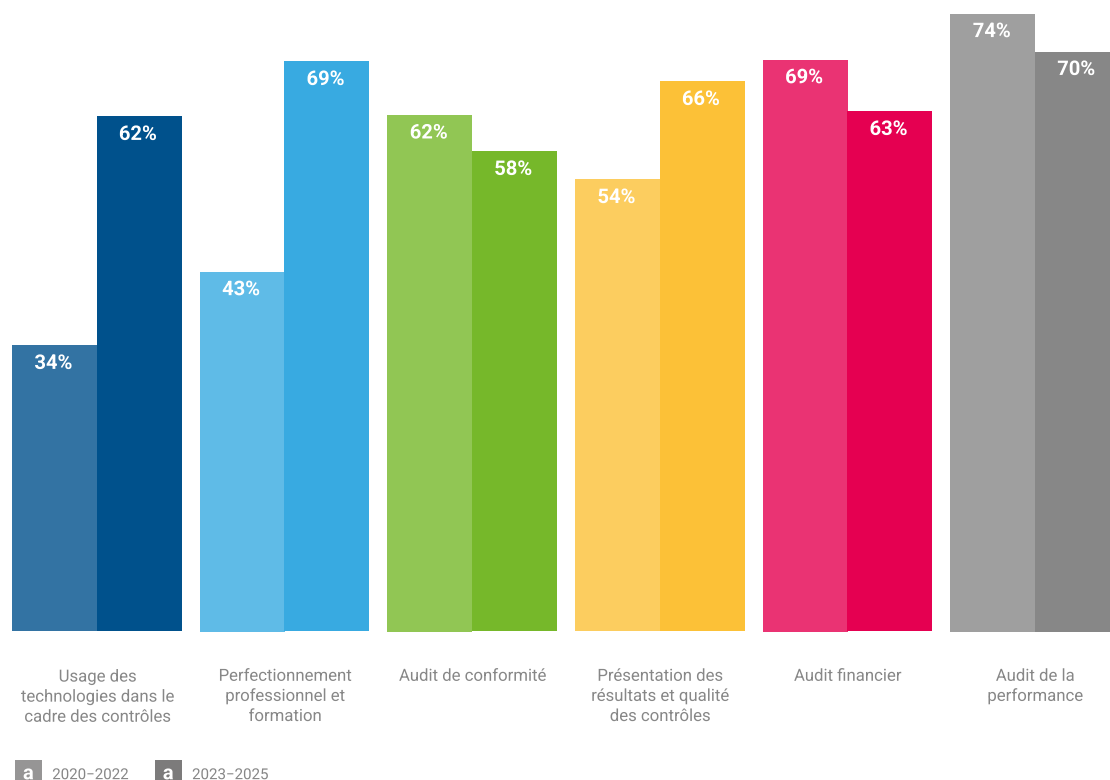


Sur les 20% d'ISC ayant une mission juridictionnelle, 42% ont élaboré et adopté des principes ou des normes qu'elles jugent conformes au principe « INTOSAI P-50 ». Il s'agit d'une augmentation par rapport au rapport d'inventaire mondial 2020, dans lequel 28% des ISC déclarait en faire autant ; néanmoins, compte tenu du faible nombre d'ISC interrogées, cette hausse reste minime. Un pourcentage similaire d'ISC indique que leurs normes ne sont pas conformes au principe P-50 ou qu'elles n'ont pas évalué leurs normes par rapport à ce principe. D'autre part, 16% des ISC interrogées n'ont pas adopté de normes pour les activités juridictionnelles relevant de leur compétence.

et 61% d'entre elles n'effectuent pas d'autres contrôles combinés à d'autres missions. En outre, 35% combinent contrôle juridictionnel et audit de conformité, tandis que 32% déclarent combiner plusieurs objectifs. Interrogées sur leur approche de sélection des entités à contrôler, 55% des ISC ont répondu qu'elles sélectionnaient les entités dans le cadre d'un processus documenté, en tenant compte des ressources dont elles disposent, du risque et de l'importance relative, alors que 35% ont répondu que leur processus garantissait l'examen de tous les comptes dans un délai raisonnable. Cela signifie que la plupart des ISC menant des activités juridictionnelles dispose d'une approche systématique, mais que plus d'un tiers d'entre elles doit mieux la documenter, et que le niveau de ressources disponibles global pourrait en restreindre la mise en œuvre. Ce dernier point souligne par ailleurs la nécessité pour ces ISC de mener une analyse des risques, afin de s'assurer que leur contrôle est non seulement régulier, mais aussi réactif et pertinent en fonction des risques émergents dans la gestion de certains comptes.

Figure 41 – Renforcement des capacités professionnelles | Récent et prévu

Les barres illustrent le renforcement des capacités professionnelles mené entre 2020-2022 et l'évolution prévue pour la période 2023-2025. Les résultats s'appuient sur les réponses de 90 ISC de pays en développement.



Malgré la lenteur des progrès réalisés dans la mise en œuvre des ISSAI, les ISC se sont efforcées d'améliorer leurs pratiques d'audit. Plus de 60% des ISC des pays en développement ont bénéficié d'un soutien au renforcement de leurs capacités d'audit professionnel entre 2020 et 2022 – plus précisément 62% pour les audits de conformité, 69% pour les audits financiers et 75% pour les audits de performance. L'appui aux disciplines d'audit est le type de renforcement de capacités le plus fréquemment dispensé, tous domaines confondus. En comparant les résultats avec ceux de 2020, on constate que la proportion d'ISC ayant bénéficié d'un soutien dans ces disciplines d'audit au cours de la période 2020-2022 est quasi-similaire à la période 2017-2019. Toutefois, concernant les audits de conformité et de performance, l'ensemble de l'aide reçue s'est avérée inférieure aux prévisions des ISC : concernant les audits de performance, 71% des ISC ont reçu un soutien, alors que 82% d'entre elles espéraient pouvoir renforcer leurs capacités, tandis que

pour les audits de conformité, 55% des ISC ont bénéficié d'une aide, alors que 66% préoyaient de recevoir un appui à la matière.

Il est probable que la période de COVID-19 ait partiellement contrarié ces plans. Cependant, cela pourrait également suggérer que certaines ISC pour lesquelles cet appui était nécessaire ont fini par se détourner de leurs ambitions suite à cette absence de soutien. De fait, le nombre d'ISC prévoyant de renforcer leurs capacités dans les différents types d'audit au cours de la période actuelle (2023-2025) est à la baisse, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Il semble néanmoins que la priorité des ISC soit de plus en plus tournée vers le perfectionnement professionnel, l'utilisation des technologies et la qualité de leurs audits et rapports. Ce dernier point peut être un bon signe pour les futures capacités en matière de gestion de la qualité des audits et de professionnalisation, qui seront examinées dans les sections suivantes.



UNE MARGE D'AMÉLIORATION POSSIBLE POUR LES SYSTÈMES DE GESTION DE LA QUALITÉ

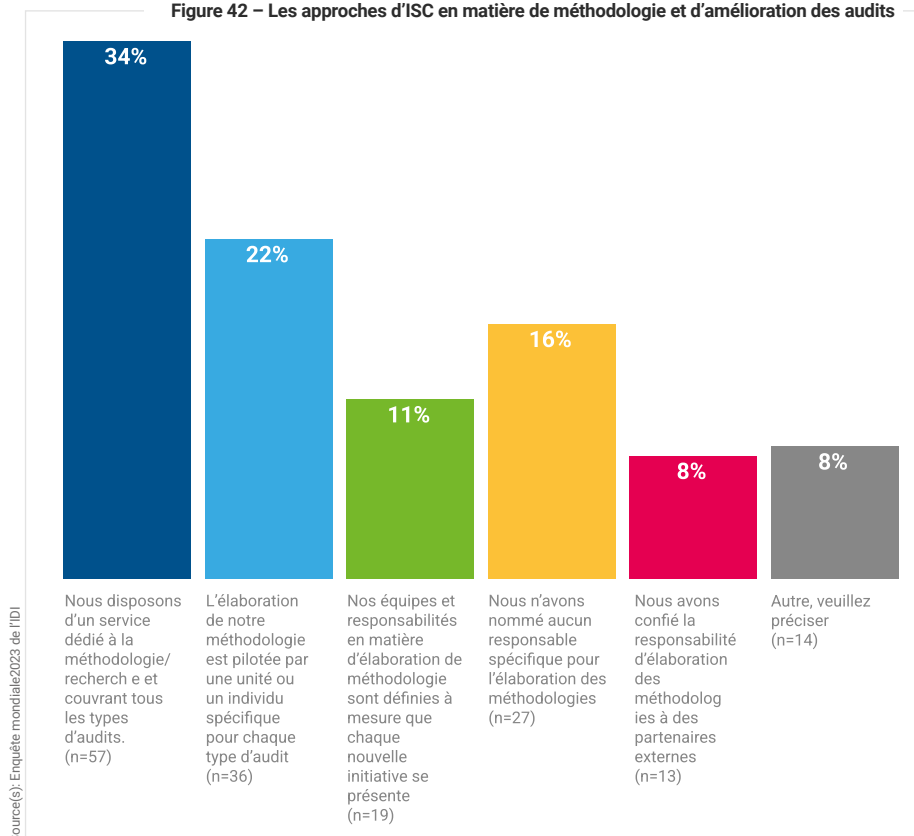
Comme signalé dans le rapport d'inventaire mondial 2020, les systèmes et pratiques de gestion de la qualité des contrôles semblent jouer un rôle particulièrement important dans l'élaboration des bonnes pratiques d'audit. Les résultats des audits financiers, de conformité et de performance se situant tous dans la même fourchette, l'analyse ci-après présente conjointement les résultats pour tous les types d'audit. Autour de 85% des ISC ont défini des politiques et des procédures visant à garantir la qualité des processus d'audit pour les audits financiers et les audits de la performance; la proportion est légèrement inférieure pour les audits de conformité (80%). La gestion de la qualité au niveau de la mission est assurée dans 73% des ISC pour l'ensemble des disciplines d'audit. En outre, 61% des ISC disposent d'un système d'évaluation des risques portant sur la qualité. Deux tiers des ISC possèdent un système de contrôle de la qualité, mais 28% d'entre

elles n'ont pas mis en place de fonction de contrôle pour les différents types d'audit. Ce résultat représente toutefois une amélioration notable par rapport à l'enquête mondiale 2020, selon laquelle 39% des ISC déclaraient n'avoir mis en place aucun système de suivi. De plus, 29% des ISC n'émettent pas de conclusions sur leur système de contrôle de la qualité reposant sur le suivi à l'aide d'une fonction établie au niveau organisationnel, et 37% des ISC n'ont pas du tout mis en place d'unité de ce type.

Les évaluations du CMP ISC évaluent les fonctions de contrôle de la qualité en s'appuyant sur une évaluation combinée du système existant et sur un échantillon d'audit. Ces données montrent que le pourcentage d'ISC remplissant les critères portant sur le contrôle de la qualité (désormais appelé gestion de la qualité au niveau de la mission) est nettement inférieur aux déclarations des ISC en la matière, avec

39% pour les audits de conformité, 44% pour les audits de performance et 51% pour les audits financiers. Ces chiffres indiquent néanmoins une amélioration depuis le dernier inventaire car pour les audits de conformité, le pourcentage a grimpé de huit points¹⁹. Ces constatations semblent faire écho aux observations liées à l'adoption des normes ISSAI: alors que les ISC s'efforcent de mettre en place des normes et des systèmes, ceux-ci n'atteignent pas toujours une qualité suffisante, raison pour laquelle la performance des ISC dans le processus d'audit ne paraît pas significativement s'améliorer sur des périodes de temps plus courtes. Par exemple, les conclusions relatives à la gestion de la qualité indiquent que malgré la mise en place par les ISC de procédures et de politiques pour le processus d'audit, d'autres aspects font encore défaut à de nombreuses institutions – évaluations globales et continues de la qualité des audits menées par des unités de gestion de la qualité au niveau organisationnel, évaluations des risques, ou encore suivi et évaluation de la gestion de la qualité au niveau de la mission. Cela pourrait constituer un obstacle à la définition de mesures visant à atténuer et à améliorer les pratiques d'audit. Dans le même ordre d'idée, seules 34% des ISC disposent d'un service dédié à l'élaboration de méthodologies, ce qui indique également un manque de capacités à analyser et à résoudre systématiquement les problèmes de qualité des contrôles grâce à l'amélioration des méthodes d'audit appliquées. Le manque d'attention portée à la qualité des audits au niveau organisationnel pourrait être l'un des facteurs entravant l'amélioration des contrôles des ISC. Cette réflexion nous emmène à la prochaine partie de ce chapitre, consacrée au perfectionnement des compétences du personnel en matière d'audit.

Figure 42 – Les approches d'ISC en matière de méthodologie et d'amélioration des audits



[19] La taille de l'échantillon est plus restreinte, mais dans le cadre de cette étude, un score de 5-7% est considéré comme une amélioration

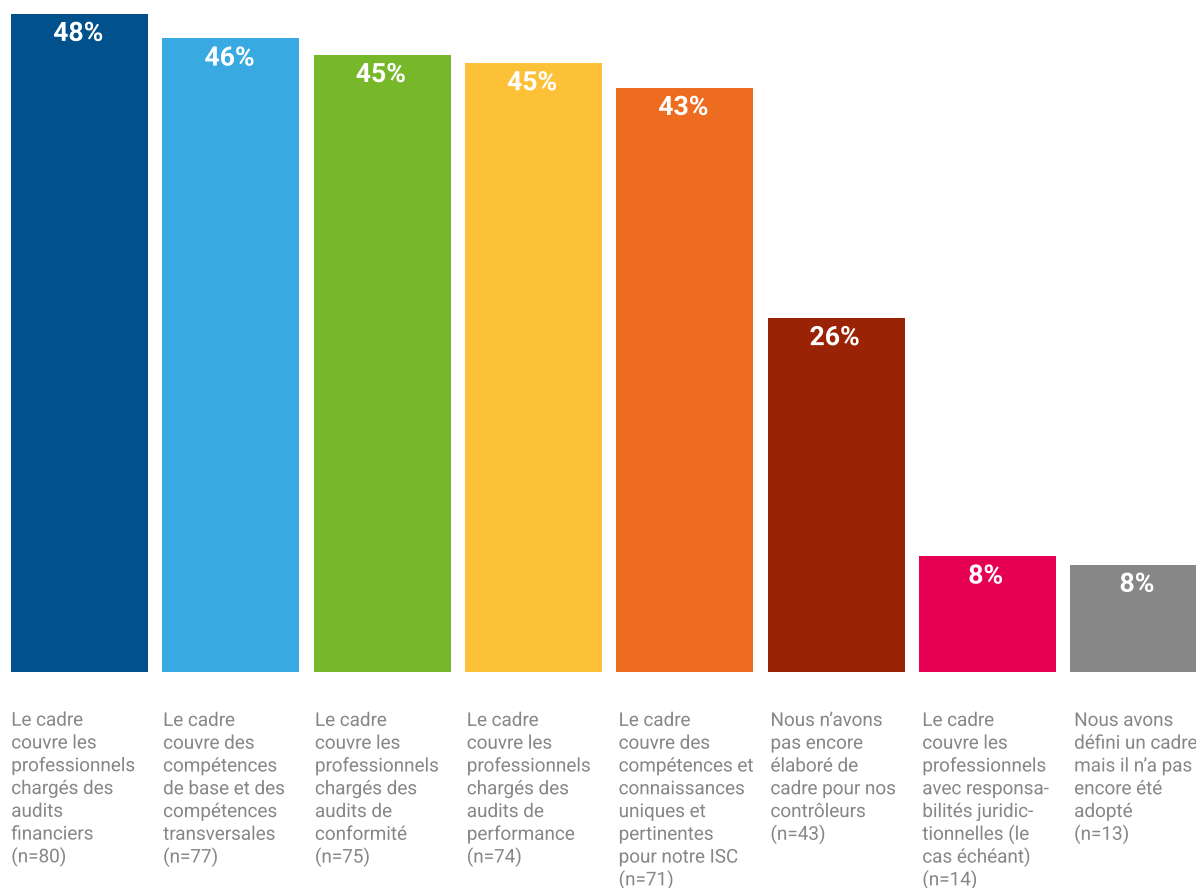
LES COMPÉTENCES D'AUDIT NÉCESSAIRES DOIVENT ÊTRE MIEUX DÉFINIES POUR PROFESSIONNALISER LES CONTRÔLEURS

Outre la mise en place de systèmes garantissant une conduite d'audits conforme aux normes ISSAI, les ISC doivent offrir à leur personnel la possibilité de perfectionner leurs capacités professionnelles en tant qu'auditeurs. La conduite d'audits de qualité dépend de la capacité de l'ISC à façonner un environnement dans lequel ces possibilités d'apprentissage et de perfectionnement existent, par l'intermédiaire de programmes internes ou d'une assistance extérieure. En ce qui concerne le perfectionnement du personnel, l'objectif de qualité passera tout d'abord par la définition des compétences nécessaires pour mener à bien ses missions professionnelles.

Le point de départ pour définir les besoins en perfectionnement des compétences du personnel est une évaluation des ressources en personnel disponibles. Selon l'enquête mondiale 2023, seules 37% des ISC estiment actuellement disposer d'un personnel adéquat en termes d'effectifs et de compétences, soit des résultats presque identiques à ceux de 2020 (39%). De fait, 32% des ISC considèrent que leur personnel est inadéquat en termes d'effectifs, ce qui implique également une charge de travail plus importante affectée au personnel existant. Pour 20% des ISC, ni les compétences ni les effectifs ne semblent adéquats, tandis que 10% des ISC estiment que les compétences de leur

personnel sont inadéquates. Notons que s'il existe une corrélation entre niveaux de revenus et adéquation du personnel, plus de 40% des ISC des pays à hauts revenus estiment tout de même que leurs ressources humaines sont inadéquates, que ce soit en termes d'effectifs, de compétences ou des deux à la fois. Il existe également une grande différence entre les petits États insulaires en développement (PEID) et les non-PEID, avec 11% des ISC jugeant leurs ressources comme étant adéquates, contre 47%, respectivement. Il en va de même si l'on compare les ISC des pays fragiles par rapport à celles des pays non fragiles. Ces résultats anticipent par ailleurs l'analyse au niveau régional,

Figure 43 – Cadre de compétences des ISC et thématiques couvertes



qui confirme que 40% des ISC de la région CREFIAF, 35% des ISC de CAROSAI, 30% d'AFROSAI-E et 28% de PASAI estiment que le personnel actuel est n'est pas adéquat.

Les réponses à l'enquête mondiale de 2023 montrent que seules 66% des ISC ont adopté un cadre de compétences, c'est à dire un système permettant de cartographier les compétences professionnelles nécessaires. Un quart des ISC déclarent ne pas encore disposer d'un tel cadre de compétences pour leurs contrôleurs. L'analyse révèle que les cadres de compétences dédiés aux contrôleurs des audits financiers, de conformité et de performance n'existent que dans la moitié des ISC au niveau mondial. Il en va de même pour les compétences juridictionnelles des ISC investies d'un tel mandat. La plupart des ISC réalisent des missions d'audit avec une combinaison d'objectifs d'audit, par exemple une combinaison d'audit financier et de conformité, ce qui signifie que le cadre de compétences de ces ISC devrait couvrir les compétences nécessaires pour ces deux types d'audits. Il est intéressant de constater que les chiffres sont tout aussi bas pour les compétences transversales que pour les compétences propres aux ISC, ce qui indique que la définition générale des compétences fait défaut, et ce, pas uniquement en raison des approches d'audit spécifiques adoptées par les ISC. Bien que les compétences n'aient pas été décrites en détail dans la question de l'enquête, les réponses laissent penser que pour la moitié des ISC, des compétences allant de la connaissance des systèmes nationaux de GFP aux principes généraux des contrôles du secteur public énoncés dans la norme ISSAI 100 ne sont pas explicitement définies en tant que compétences nécessaires à la profession de contrôleur. Dans la région AFROSAI-E, les trois disciplines d'audit sont le plus souvent couvertes par le cadre de compétences. L'audit financier est couvert par 74% des institutions interrogées, ce chiffre baissant à 65% pour les audits de conformité et de performance. En outre, 61% des ISC déclarent également couvrir des compétences transversales, tandis qu'EUROSAI est la région dans laquelle les compétences spécifiques à l'ISC sont le plus souvent couvertes

(62% des ISC). Si l'on se penche sur les données du CMP ISC, l'évaluation des aptitudes et des compétences de l'équipe est évaluée dans le cadre de l'évaluation des audits. Les résultats suggèrent que la gestion globale des équipes et des compétences pour chaque discipline d'audit est relativement faible – 46% d'entre elles remplissent le critère pour l'audit de performance, 37% pour l'audit financier et seulement 33% pour l'audit de conformité. Ces résultats confirment les lacunes constatées dans la disponibilité des cadres de compétences, et peuvent expliquer les limites de performance dans la conduite des audits. Il sera donc important à l'avenir d'examiner la manière dont les ISC évaluent les compétences de leur personnel. Compte tenu de la faible proportion d'ISC disposant d'un cadre de compétences en bonne et due forme, il n'est guère surprenant que seules 39% des ISC disposent d'un mécanisme d'évaluation des compétences des auditeurs reposant sur un cadre de compétences. Un nombre encore plus réduit d'ISC, à savoir 33%, déclare disposer de mécanismes visant à promouvoir et à évaluer le succès de leur formation professionnelle continue. Cela signifie que même si les ISC investissent dans leur personnel en lui proposant et en l'inscrivant à des programmes de perfectionnement professionnel, seul un tiers d'entre elles serait en mesure d'évaluer les retombées de ces investissements; de plus, il est peu probable qu'elles disposent des mécanismes permettant d'assurer que ces nouvelles aptitudes et compétences seront utilisées à bon escient, grâce à leur application pratique et à leur déploiement ultérieur. Ces capacités organisationnelles permettant d'appliquer et de gérer les connaissances et l'expertise dans toute l'organisation, ou au contraire l'absence de telles capacités, sont probablement l'un des facteurs clés déterminant la réussite de la mise en œuvre des normes ISSAI par les ISC. Les compétences du personnel peuvent être renforcées par des stratégies de ressources humaines ciblées et des programmes de professionnalisation spécifiques. Dans l'ensemble, 57% des ISC déclarent avoir élaboré leurs processus de gestion des ressources humaines (sous leur contrôle) autour d'un

cadre de compétences des auditeurs. On observe une proportion d'ISC supérieure à la moyenne mondiale dans les régions Amérique du Nord, EUROSAI, ARABOSAI et AFROSAI-E.

La faible proportion globale s'explique par le nombre restreint d'ISC ayant adopté un cadre de compétences. Dans la région CREFIAF, 33% des ISC indiquent qu'elles ne contrôlent pas leurs propres processus de recrutement et que, par conséquent, la mise en place d'un cadre de compétences n'est pas applicable dans leur cas. Le même constat s'observe pour 26% des ISC de la région CAROSAI. Dans ces régions, des cadres de compétences des auditeurs ne sont mis en place que dans 27% et 35% des ISC, respectivement. Lorsqu'elles sont interrogées sur leurs programmes de perfectionnement professionnel, les ISC s'appuient le plus souvent sur des programmes internes qui ne sont réglementés par aucun autre organe. Pour les audits financiers, cette pratique est courante en Amérique du Nord (dans 100% des cas), ainsi que dans les régions EUROSAI (87%) et ASOSAI (80%). Compte tenu du personnel et des ressources nécessaires pour concevoir et gérer ce type de programme, il n'est pas surprenant que cette approche soit moins utilisée dans les régions PASAI (28%) et CAROSAI (26%), constituées de nombreuses petites ISC. Le schéma régional est similaire pour les audits de performance et de conformité. Concernant les audits de performance, des programmes internes existent dans 71% des ISC de la région ARABOSAI, 88% de l'ASOSAI, 82% de l'EUROSAI et 100% en Amérique du Nord. Ces derniers résultats pourraient s'expliquer par le fait que ces régions sont composées d'une part plus élevée de pays à revenus élevés disposant de ressources suffisantes, et que les ISC d'Amérique du Nord ont adopté des normes nationales pour l'audit de performance, dont découle un besoin de formation spécialisée.

Figure 44 – Approches des ISC pour le perfectionnement professionnel par type d'audit

Approche	Audit financier	Audit de conformité	Audit de performance	Contrôle juridictionnel
Programme interne	61%	59%	58%	64%
Programme interne réglementé par l'extérieur	21%	19%	19%	16%
Parcours construit autour des qualifications professionnelles en comptabilité	57%	47%	40%	35%
Parcours construit autour d'un autre programme externe (par exemple, un programme universitaire)	38%	39%	37%	35%
Parcours construit autour des programmes de l'organe régional de l'INTOSAI	45%	46%	48%	32%

Les programmes internes réglementés par un organisme professionnel externe constituent l'approche la moins répandue tous types d'audit confondus, un cinquième seulement des ISC ayant recours à cette approche. C'est dans la région ASOSAI qu'on retrouve le plus souvent cette pratique, avec 53% des ISC déclarant avoir recours à ce type d'arrangement.

La création de parcours passant par des programmes externes, tels que des programmes universitaires, est moins fréquent qu'en interne, mais là encore, nous constatons des différences régionales. Pour l'audit financier (38%), cette approche est utilisée par 57% des ISC de la région AFROSAI-E, 50% en ARABOSAI, 53% en ASOSAI et 47% en OLACEFS, mais seulement par 13% de la région CREFIAF, ce qui laisse penser que cet écart pourrait être dû à des aspects institutionnels ou à un nombre limité de prestataires professionnels disponibles. Un autre élément est bien sûr celui des ressources financières nécessaires pour s'acquitter des frais d'inscription à ces formations. Selon l'enquête globale, seules 7% des ISC de la région CREFIAF pensent disposer de ressources financières suffisantes.

Une autre explication pourrait être que les audits financiers ne sont pas très répandus dans la région.

Cependant, même pour les audits de conformité, la proportion d'ISC de la région CREFIAF ayant recours à cette approche est faible, de l'ordre de 20%. Cette pratique est plus répandue au sein des régions ASOSAI (59%), AFROSAI-E (52%) et OLACEFS (50%). Il convient toutefois de noter que l'étendue de cette pratique et la proportion d'auditeurs à qui elle est proposée ne sont pas reflétées dans l'enquête mondiale.

Enfin, si l'on examine ces résultats en tenant compte du nombre d'ISC qui disposent d'un cadre de compétences, seul un tiers des institutions ont adopté des cadres de compétences couvrant l'audit financier, l'audit de conformité ou l'audit de performance tout en ayant mis en place des programmes de perfectionnement professionnel en interne. Cependant, les ISC qui ont adopté le cadre de compétences approprié ont mis en place une plus grande part de parcours de professionnalisation pour tous les types d'audit, ce qui laisse penser que le fait de définir les compétences contribue à faire progresser

les parcours de professionnalisation. En résumé, les limites des pratiques actuelles des ISC représentent un risque pour leur capacité d'amélioration de la professionnalisation de leur personnel d'audit. De nombreuses ISC ont du mal à s'assurer que leur personnel d'audit possède les compétences appropriées. Cela est en partie dû à un manque de ressources, mais indépendamment des défis structurels, il est clair que l'absence de compétences définies pour les auditeurs et de mécanismes d'évaluation de ces compétences est au cœur de ces difficultés. Étant donné que 60% des ISC comptent proposer une formation interne sur tous les types d'audit comme principale trajectoire de professionnalisation de leurs auditeurs, cette modalité de perfectionnement des compétences sera la principale approche adoptée dans de nombreuses ISC. En revanche, si ces parcours ne reposent pas sur un cadre de compétences global et ne sont pas complétées par une évaluation continue de la qualité — comme le suggèrent les résultats de ce chapitre —, les résultats concrets des formations et, par extension, les effets sur la qualité des audits, risquent d'être limités.



LA BAISSSE DU SOUTIEN ENTRE PAIRS PENDANT LE COVID POURRAIT EXPLIQUER LES DÉFIS PERSISTANTS DANS LA PROFESSIONNALISATION DES ISC

Au fil des années, les ISC ont envoyé un message constant concernant leur préférence pour recevoir le soutien de leurs pairs, en raison de leur vision et de leur compréhension uniques des normes de l'INTOSAI et du contrôle du secteur public, à savoir un exercice très spécifique et souvent sensible. Il est donc surprenant que les ISC interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale 2023 aient indiqué préférer recevoir le soutien de partenaires internationaux de développement²⁰, suivi de leur région de l'INTOSAI, alors que l'appui pouvant être apporté par des ISC homologues de leur région ou d'une autre région de l'INTOSAI n'arrivaient qu'en troisième et quatrième position, respectivement. Cela pourrait s'expliquer par la réduction considérable du nombre d'ISC ayant déclaré avoir fourni un soutien à leurs homologues, qui est passé de 71 cas entre 2017 et 2019 à tout juste 42 au cours de la période 2020-2022. Cette baisse est constante depuis le rapport d'inventaire mondial 2017, dans lequel 87 ISC avaient déclaré avoir fourni un soutien à leurs pairs. Mais à la lumière de ces chiffres, il convient également de préciser que le rapport d'inventaire mondial 2020 et une récente étude financée par l'UE (reposant en partie sur les données du rapport d'inventaire 2020) ont démontré qu'il était nécessaire de s'accorder sur une compréhension plus harmonisée du « soutien entre pairs »²¹. D'autre part, une explication majeure de ces dernières tendances provient probablement de la pandémie de COVID-19, qui a entraîné des restrictions de voyage et une baisse des niveaux d'activités dans l'ensemble de l'INTOSAI. En effet, 70% des ISC fournissant une assistance déclarent que leur propre personnel est utilisé pour apporter un appui, la plupart du temps dans le cadre de visites effectuées sur place, alors que seules 24% des ISC fournissent régulièrement une assistance à distance, ce qui suggère que les restrictions de voyage auraient gravement entravé la mise en œuvre du soutien entre pairs. De plus, l'incertitude et les turbulences mondiales au cours de la

période considérée pourraient affecter la capacité des ISC à planifier ces missions de soutien, étant donné que la moitié des ISC dépendent d'un financement externe pour leur mise en œuvre. Il convient également de noter que 29% des ISC prestataires sont à l'origine de la prestation d'assistance; selon 38% d'entre elles, ces prestations se font généralement en fonction de leurs propres priorités, tandis que pour 37% des ISC proposant un soutien à leurs pairs, la période d'assistance est supérieure à un an.

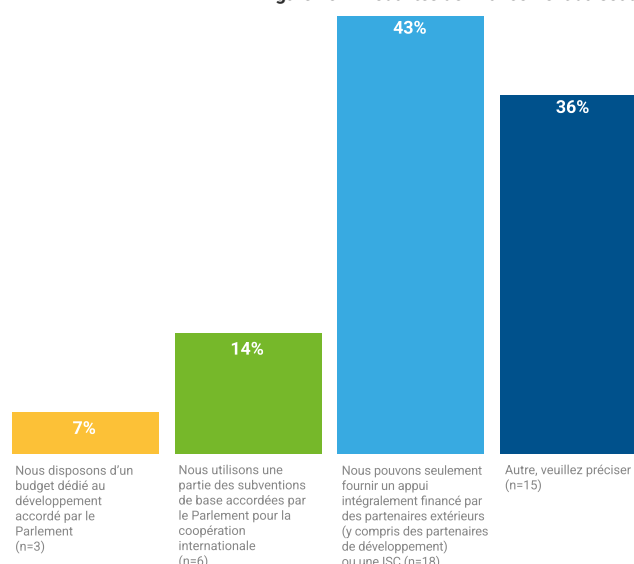
Comme indiqué précédemment, les ISC recherchent de préférence un appui pour le perfectionnement de leurs capacités en matière d'audit de performance, de professionnalisation et de qualité des audits. Cela correspond tout à fait à l'expertise qui serait proposée par les pairs et au soutien que ces ISC ont déclaré apporter au cours de la dernière période. D'après les réponses à l'enquête mondiale, les ISC « pairs » ont le plus souvent apporté leur soutien dans les domaines suivants: contrôle organisationnel, planification globale des audits, qualité des audits et production de rapports d'audit et audit de la performance, suivis par les audits financiers et de audits de conformité. Près de 60% des ISC fournissant une assistance à leurs homologues ont apporté

leur soutien dans ces domaines. Outre les financements disponibles, les principaux facteurs de motivation à fournir un soutien à d'autres ISC ont été les domaines de renforcement des capacités ciblés et l'adéquation avec l'expertise des prestataires. Il est donc possible que la baisse du soutien entre ISC ait entraîné un ralentissement des initiatives de perfectionnement des capacités, qui auraient pu contribuer à de meilleures performances d'audit. On constate que 80% des ISC qui ont fourni une assistance au cours de la dernière période sont toujours disposées à le faire, mais que 30% d'entre elles déclarent explicitement avoir besoin d'un soutien financier pour le faire. Compte tenu de l'investissement à long terme que représente le renforcement des capacités professionnelles d'une ISC et l'amélioration de la qualité des contrôles, ainsi que des défis observés dans le chapitre ci-dessus, il semble important de continuer à assurer la participation des ISC à ces démarches, afin d'assurer que l'expertise de l'ISC puisse être transmise sous la forme d'un soutien adapté aux besoins de leurs pairs.

[20] Les ISC reçoivent un soutien de différents types de partenaires. Pour les ISC, les partenaires de développement peuvent être des donateurs bilatéraux, des donateurs multilatéraux, des responsables d'exécution, des fonds acheminés par l'ambassade, le soutien d'agences des Nations Unies, etc.

[21] Peer-to-Peer Capacity Development Support to Supreme Audit Institutions. ECORYS. 2023.

Figure 45 – Modalités de financement du soutien entre pairs

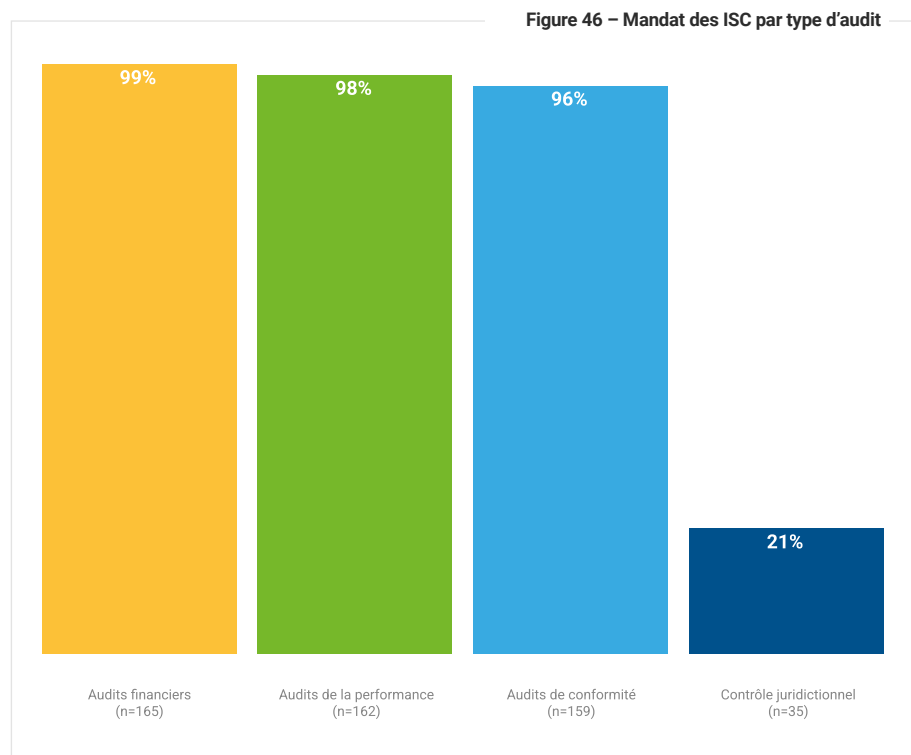


LES ISC SAVENT S'ADAPTER À DE NOUVEAUX DÉFIS MAIS MANQUENT DE STRATÉGIE POUR CRÉER UN VÉRITABLE IMPACT

Ces dernières années, l'impact des activités des ISC a suscité de plus en plus de débats. INTOSAI P-12, le document qui établit la façon dont les ISC peuvent apporter valeur et avantages dans la vie des citoyens, peut nous aider à mieux cerner le potentiel d'impact de ces organisations. L'objectif général des ISC est de renforcer la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité du gouvernement par l'exercice de leurs contrôles du secteur public²². Les ISC doivent également démontrer leur pertinence pour les citoyens et les autres parties prenantes. Dans ce chapitre, nous allons examiner la capacité des ISC à avoir un impact concret à travers leurs contrôles, leurs rapports, mais aussi leur mobilisation et suivi des parties prenantes.

LES ISC ONT SU S'ADAPTER À LA COVID 19

Dans l'ensemble, le mandat des ISC en matière d'audit financier, d'audit de conformité et d'audit de performance est quasi-universel. Il existe des différences régionales dans les pratiques réelles, telles que présentées dans la section Capacités professionnelles, mais seule une poignée d'ISC déclarent être confrontées à des limites juridiques dans l'exécution de ces types d'audit. De plus, 21% des ISC ont une mission juridictionnelle et peuvent mener des activités de contrôle juridictionnel. Les résultats de l'enquête sur l'étendue des mandats indiquent que 82% des ISC disposent d'un mandat pour contrôler les entités de niveau municipal, tandis que 64% des ISC ont le mandat de contrôler les entités de niveau régional²³. Il est intéressant de constater que 96% des ISC ont le mandat légal de contrôler les entreprises publiques, et que 79% ont le mandat de contrôler les entreprises publiques-privées – qui sont toutes deux d'importants catalyseurs de développement économique et de création d'emplois au niveau national. Le mandat d'audit des autorités fiscales est presque universel (96%), de même que le mandat d'audit des fonds et budgets affectés à la sécurité et de défense (à 86%). Moins courant mais tout de même généralisé, le mandat d'audit des fonds des donateurs a été signalé par 63% des institutions interrogées au niveau mondial. La répartition régionale montre que ce mandat



est presque universel dans les régions AFROSAI-E (91%), PASAI (72%), ASOSAI (71%), OLACEFS (67%) et CAROSAI (65%). La répartition régionale confirme que les ISC des pays bénéficiaires de l'aide au développement pourraient jouer un rôle important dans le contrôle de l'utilisation des fonds des donateurs entrant dans le pays. Ceci se vérifie par la répartition en fonction des revenus, puisque seules 42% des ISC des pays à revenus élevés

disposent de ce mandat, contre 73% en moyenne dans les pays à faibles revenus. Notons également que ce mandat est le plus souvent confié aux ISC situées dans les pays à forts taux de corruption, ce qui permet de réaffirmer que les ISC pourraient grandement contribuer au contrôle de la gestion des fonds dans ces contextes.

[22] INTOSAI P-12 La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens

[23] Lorsque ce niveau administratif existe.

Au cours des trois dernières années, les ISC ont été très occupées à contrôler les marchés publics (87%), les dépenses d'urgence liées à la pandémie de COVID (87%) et à percevoir des impôts et diverses recettes (85%). Les marchés publics, les impôts et les recettes étaient déjà des objets de contrôle courants pour les ISC, mais ils sont devenus encore plus importants pour évaluer les mesures mises en place pendant la pandémie, et les chiffres présentés se recoupent probablement avec les contrôles COVID. Dans les régions ARABOSAI, ASOSAI, EUROSAI et

Amérique du Nord, le contrôle des dépenses COVID a été systématique (100%). Ces contrôles ont aussi été menés à la quasi-unanimité dans les régions AFROSAI-E, OLACEFS et PASAI. Pour CAROSAI et CREFIAF, les chiffres sont légèrement inférieurs, avec respectivement 74% et 73%. Les limites auxquelles se heurtent les ISC de la région CREFIAF pourraient s'expliquer par leur mandat; seules 27% d'entre elles ont le mandat de contrôler les fonds des donateurs, qui alimentent une partie des fonds d'urgence destinés aux pays à faibles revenus²⁴.

[24] D'après leurs tableaux de suivi des aides versées, la Banque mondiale et le FMI ont accordé une assistance financière à plus de 100 pays et 90 pays membres, respectivement, au cours de la période 2020-2022.

Voir également: IMF Financing and Debt Service Relief and The World Bank Group's Support to Countries during the COVID-19 Crisis



Figure 47 – Mandat légal de contrôler les fonds de donateurs

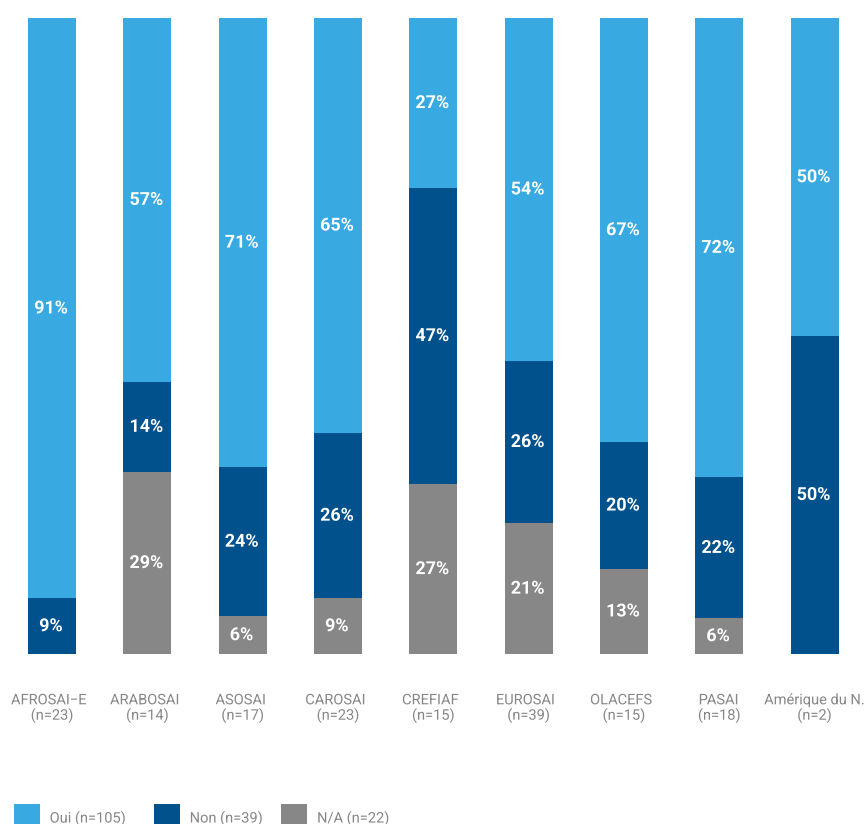


Figure 48 – Audits COVID, publication et suivi des financements d'urgence

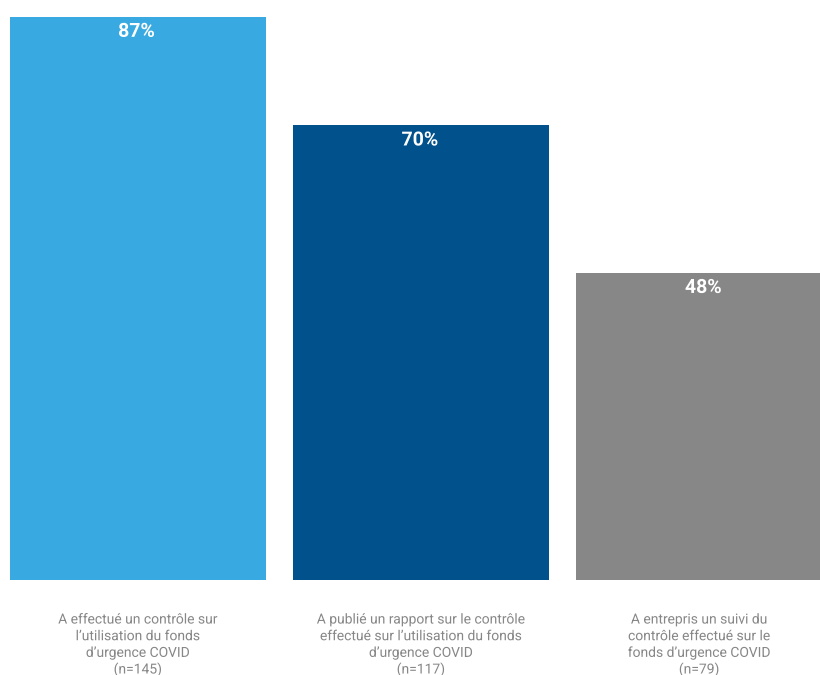
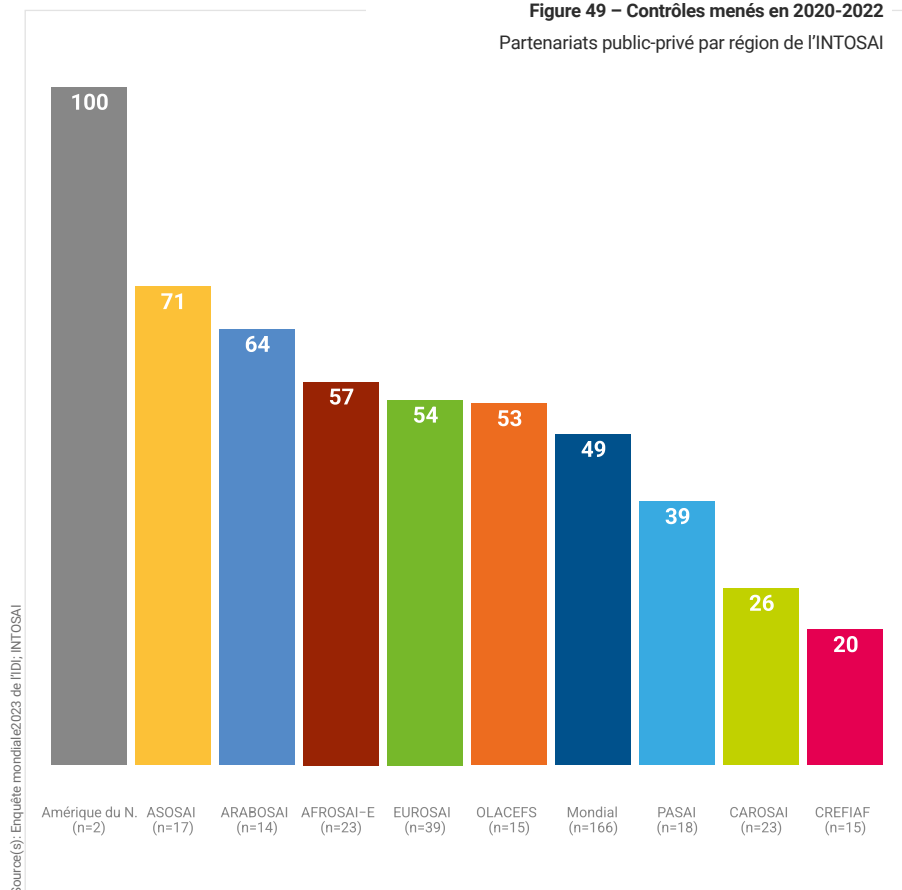


Figure 49 – Contrôles menés en 2020-2022
Partenariats public-privé par région de l'INTOSAI



Des contrôles de gestion de la dette publique, autre domaine dépendant des évolutions mondiales, ont été entrepris par 68% des ISC, principalement dans les régions ASOSAI, ARABOSAI, AFROSAI-E et OLACEFS. Les ISC ont réduit leurs contrôles du secteur bancaire (43%), les ISC des régions ARABOSAI (86%) et ASOSAI (82%) étant les principales concernées. Ces résultats pourraient se justifier par le fait que les banques appartiennent à l'État. Seuls 4% des ISC ont procédé à un tel contrôle dans la région CAROSAI, où la propriété privée internationale est la norme. Malgré la proportion élevée d'ISC ayant pour mandat d'effectuer des contrôles des partenariats public-privé (PPP), seules 49% ont réalisé ce type d'audit. L'écart entre le mandat et la pratique est observé dans plusieurs régions, en particulier dans le CREFIAF, où 100% des ISC confirment disposer de ce mandat, mais seulement 20% ont effectué des contrôles sur les PPP. De même, 91% des ISC de l'AFROSAI-E affirment avoir un mandat, mais seulement 57% ont effectué de tels contrôles. Il est préoccupant de constater que les ISC sont moins nombreuses à effectuer des contrôles des PPP dans les pays où les niveaux de corruption sont élevés.

LES ISC CONCENTRENT LEURS EFFORTS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ODD

Ces trois dernières années, le contrôle de la durabilité est devenu une priorité croissante pour les ISC. En effet, 66% des ISC ont effectué des contrôles portant sur les objectifs de développement durable (ODD) et 64% ont mené des contrôles environnementaux. Les résultats de l'enquête mondiale indiquent également que 49% des ISC ont réalisé des audits de performance sur l'état de préparation des gouvernements nationaux à la mise en œuvre des ODD, tandis que 43% ont réalisé des audits de performance sur la mise en œuvre des ODD au niveau

Figure 50 – Conduite des contrôles sur les ODD



national. Ce dernier chiffre représente une hausse substantielle par rapport au rapport d'inventaire mondial 2020, dans lequel seules 30% des ISC avaient procédé à de tels contrôles.

La part des ISC qui effectuent des contrôles dans le but d'établir des rapports nationaux sur les cibles des ODD a également augmenté de 16% à 22%. Par ailleurs, 49% des ISC confirment avoir effectué des contrôles sur d'autres ODD spécifiques. Ces contrôles concernent par exemple l'ODD 1 « Pas de pauvreté », l'ODD 3 « Bonne santé et bien-être », l'ODD 6 « Eau propre et assainissement » et l'ODD 13 « Action pour le climat » ; la quasi-totalité des ODD sont couverts par une ou plusieurs ISC. Une ISC a déclaré effectuer des contrôles de performance conçus pour couvrir les aspects de certains ODD.

Alors que les audits sur la mise en œuvre des ODD sont en hausse, les contrôles portant sur l'ODD 5, « Égalité des genres pour toutes les filles et les femmes », semblent être limités, seules 27% des

ISC ayant effectué des contrôles dans ce domaine.

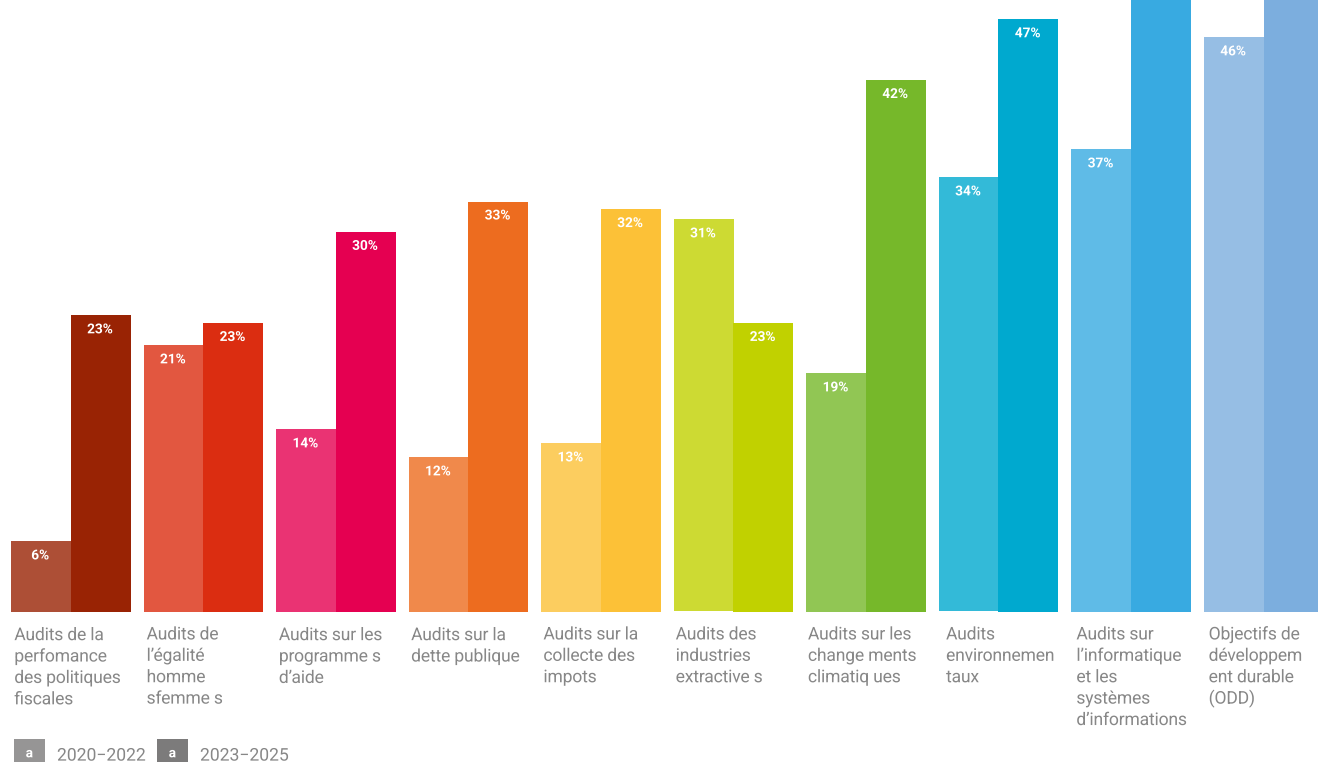
La pratique est courante dans la région Amériques, avec 100% en Amérique du Nord et 73% dans les pays de l'OLACEFS, ces derniers ayant principalement recours à des audits coopératifs. La conduite générale des audits de genre est également faible (31 %) et l'intégration du genre dans les contrôles est encore moins courante, et n'est pratiquée que par 21% des ISC. Ces chiffres représentent néanmoins une amélioration par rapport au rapport d'inventaire mondial 2020 — à l'époque, 24% des organisations réalisaient des audits de genre, et 14% tenaient compte de la dimension de genre. L'amélioration des résultats semble s'expliquer par une augmentation globale au niveau régional, en particulier sous l'impulsion de l'OLACEFS, de l'ASOSAI et du CREFIAF pour les audits de genre, et de l'OLACEFS et de l'ASOSAI pour l'intégration du genre.

L'accent porté sur les ODD serait également dû à l'implication des ISC dans les activités

de perfectionnement des capacités. Selon l'enquête mondiale, 46% des ISC des pays en développement ont bénéficié d'un appui au perfectionnement de leurs capacités en matière d'audit des ODD sur la période 2020-2022. Par ailleurs, 51% des ISC prévoient de renforcer leurs capacités dans ce domaine en 2023-2025, ce qui suggère un fort intérêt pour la thématique. La figure ci-après montre le soutien reçu et les futurs projets de perfectionnement des capacités dans des domaines techniques de contrôle pour 90 pays en développement. Ce graphique suggère que dans les années à venir, outre les contrôles portant sur les ODD, les audits portant sur les technologies de l'information, les aspects environnementaux et les changements climatiques seront des sujets de plus en plus importants pour les ISC désireuses de renforcer leurs capacités de contrôle. Il convient également de mentionner le fort engouement pour les programmes d'aide (deux fois plus important que le soutien effectivement reçu), les contrôles de la dette publique et du recouvrement des impôts.

Figure 51 – Renforcement des capacités professionnelles par thématique | Récent et planifié

Les barres illustrent les domaines de renforcement période 2023-2025 Basé sur les réponses de 90 ISC dans des pays en développement



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'ID

LES PRATIQUES D'ÉLABORATION DE RAPPORTS DES ISC DOIVENT ÊTRE MIEUX COMPRIS

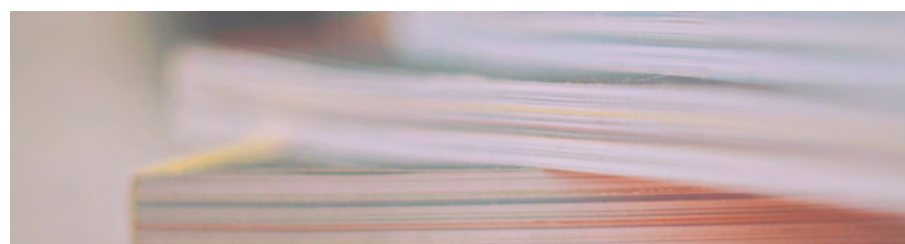
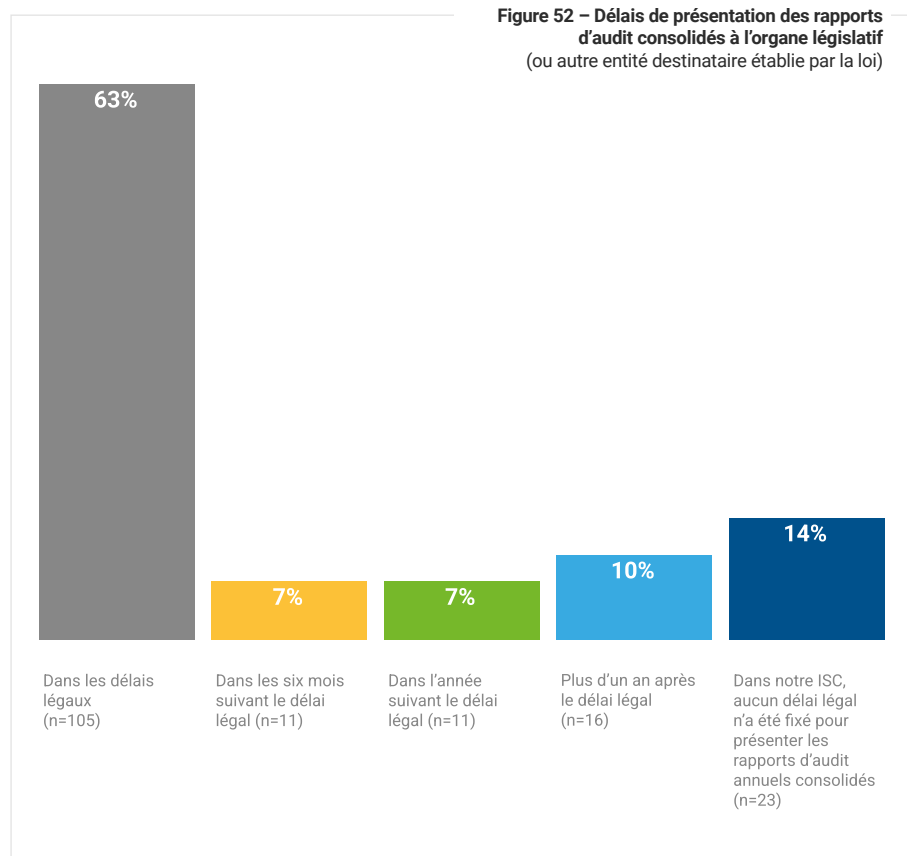
Les ISC disposent d'un certain nombre de mécanismes clés pour s'assurer que les résultats de leurs contrôles sont bien compris et utilisés par les parties prenantes. Ces mécanismes sont les suivants:

- Production de rapports
- Publication
- Communication
- Discussions sur les résultats
- Suivi

Certains mécanismes, comme les rapports d'audit, constituent des obligations légales, tandis que d'autres sont des options que les ISC sont libres de mettre en œuvre. Dans les deux cas, le succès de ces mécanismes repose sur l'intérêt et la volonté des ISC, ainsi que sur une bonne compréhension de leur mission auprès des principales parties prenantes. Les sections suivantes résument l'analyse des résultats de l'enquête mondiale dans ces domaines. Nous examinons dans un premier temps la production de rapports, puis nous nous pencherons sur la communication des résultats des audits, et sur le suivi de ces contrôles.

Pour s'assurer que les résultats de l'audit sont pertinents et accessibles aux parties prenantes, il est impératif que les rapports soient élaborés et présentés en temps voulu. Cela découle généralement d'une obligation légale de faire rapport, et donc d'un mécanisme institutionnel garantissant que les résultats des contrôles sont présentés aux parties disposant du mandat d'agir en conséquence. L'obligation de faire rapport est souvent assortie d'un calendrier.

Comme le montre le graphique ci-dessus, 63% des ISC ont publié leur rapport d'audit annuel dans les délais légaux. Les résultats sont presque similaires à ceux du rapport d'inventaire mondial 2020 (61%), ce qui pourrait indiquer que certains problèmes structurels conditionnent la capacité des



ISC à déposer leurs rapports dans les délais impartis. Les retards de présentation des rapports un an après réception des états financiers semblent plus fréquents dans les PEID (23%), ce qui pourrait indiquer que des problèmes structurels combinés à un manque de personnel sont à l'origine des retards de présentation des rapports au Parlement. La publication tardive des rapports est également liée à des niveaux de corruption plus élevés. Notre analyse ne met pas en lumière de corrélations entre d'éventuelles ingérences dans l'accès à

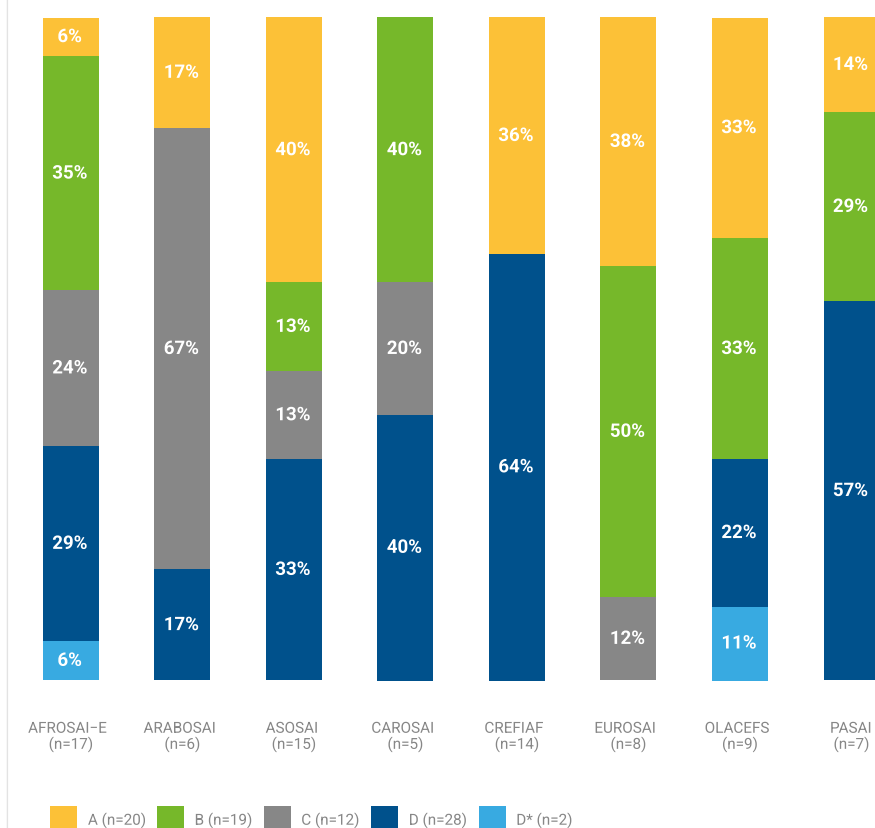
l'information ou l'établissement de rapports et les retards dans la présentation de ces derniers. Toutefois, concernant les ISC qui ont signalé des retards ou qui ne respectent pas les délais légaux pour la présentation de leur rapport d'audit annuel, 40% ne disposent d'aucun système de contrôle de la qualité pour les différents types d'audit, ce qui laisse penser que les retards pourraient également s'expliquer par un manque de capacités internes.

Les résultats du PEFA peuvent également

apporter un éclairage sur la ponctualité de présentation des rapports d'audit. L'analyse d'un échantillon d'évaluations montre que 63% des ISC ont soumis leurs rapports d'audit au pouvoir législatif ou à un autre organe responsable des finances publiques dans les neuf mois suivant la réception des états financiers. Les données suggèrent qu'en fait, la plupart des ISC transmettent les informations aux parties prenantes concernées dans des délais relativement courts. Il est intéressant de constater que d'après deux sources de données, une région comme CREFIAF respecte plutôt bien les délais de soumission des rapports. Selon l'enquête mondiale, 47% des ISC déclarent présenter leurs résultats dans les délais impartis, et d'après les évaluations du PEFA, 46% des ISC de la région CREFIAF s'exécutent dans un délai de trois mois. Des régions comme OLACEFS et EUROSAL concentrent une plus grande part d'ISC qui soumettent leurs rapports dans les temps, ce qui confirme également que les seuls éléments institutionnels (par exemple l'inclination des ISC à modèle législatif à faire rapport au Parlement, et les obstacles rencontrés par les autres modèles) ne suffisent pas à expliquer la soumission tardive des rapports.

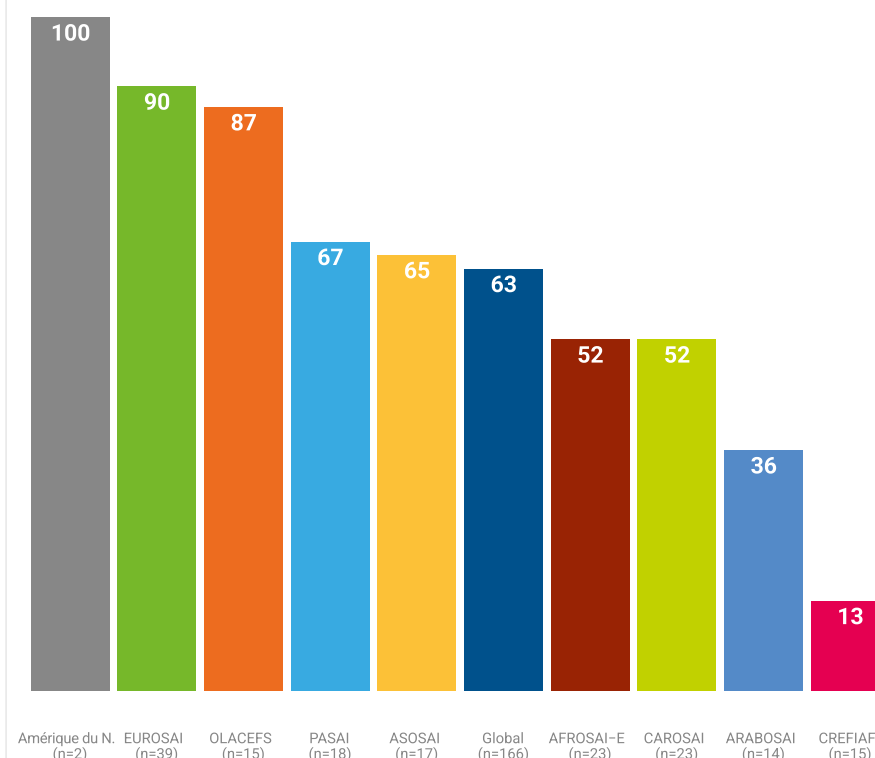
Comme mentionné au premier chapitre, 86% des ISC ont bien publié des rapports mais la proportion moyenne de rapports publiés a diminué, passant de 77% à 69% depuis 2020. Le nombre d'ISC ayant publié 80% de leurs rapports a également baissé, passant de 70% à 63%. Dans la région EUROSAL, 90% des ISC ont publié au moins 80% de leurs rapports, contre 87% pour OLACEFS. Dans la région CREFIAF, seules 13% des ISC ont publié 80% des rapports. Ces résultats doivent être interprétés en tenant compte du fait que 27% des ISC du CREFIAF ne se voient pas imposer de délai légal pour publier leurs rapports; il est donc possible qu'elles ne ressentent pas les mêmes incitations/pressions en matière de publication des rapports. Un autre aspect à prendre en compte est que les ISC intégrées au pouvoir exécutif sont moins nombreuses à publier des rapports (67%), sachant que 20% des ISC de la région CREFIAF sont dans ce cas de figure.

Figure 53 – Composante 30.2 de l'évaluation PEFA - Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif, par région de l'INTOSAI



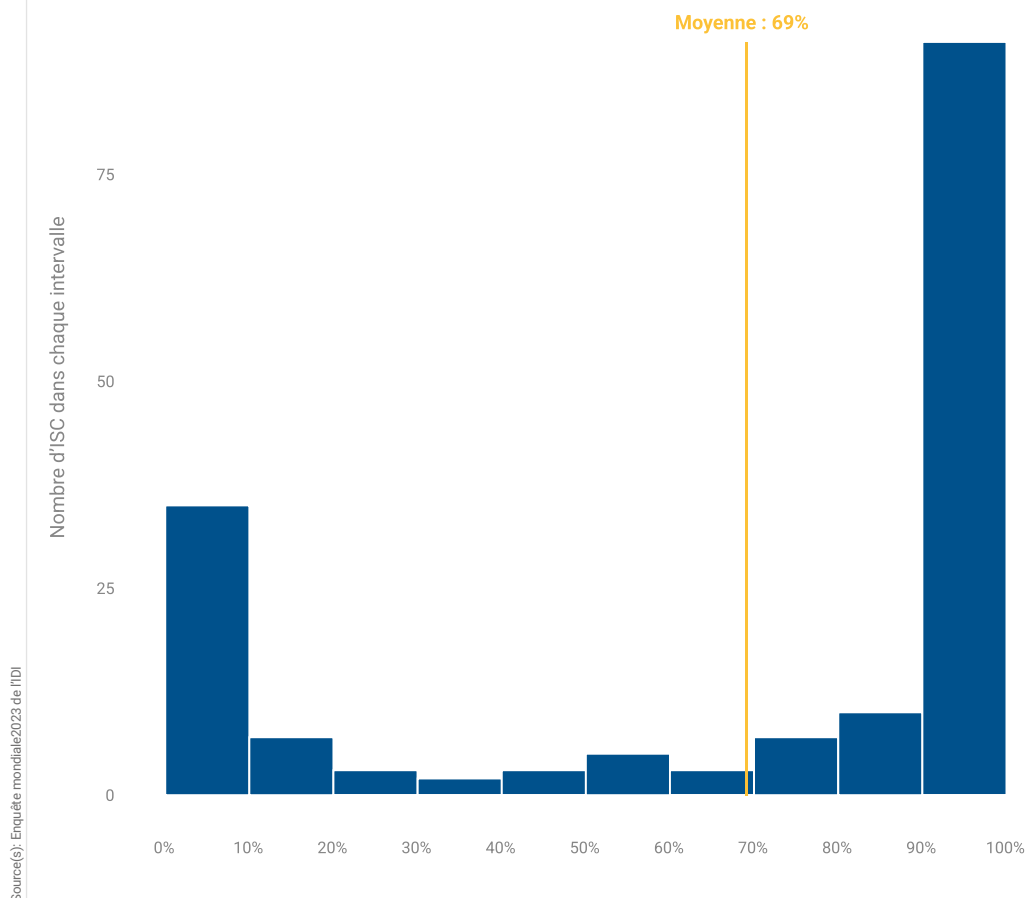
Source(s) : Cadre PEFA 2016 (évaluation la plus récente) ; INTOSAI

Figure 54 – Propension des ISC à publier des rapport sur au moins 80% des contrôles effectués l'année précédente, par région de l'INTOSAI



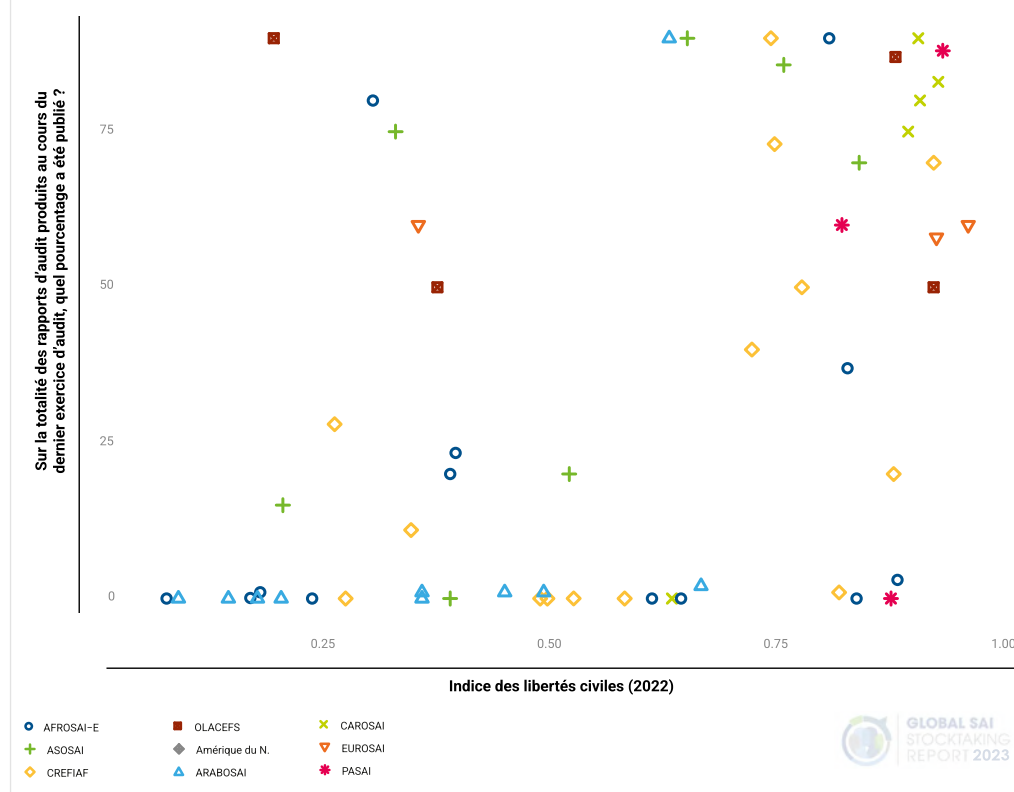
Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI ; INTOSAI

Figure 55 – Pourcentage des rapports d'audits publiés en fonction des rapports d'audit produits au cours de la dernière année d'audit achevée



Si l'on considère la répartition mondiale des ISC, le graphique en forme de U ci-dessous suggère qu'un groupe d'ISC publiant de 0 à 10% de leurs rapports se trouve au bas de l'échelle, et qu'un autre groupe important d'ISC (plus de 75 organisations) publie 100% de leurs rapports, tandis qu'une petite minorité d'ISC se situe dans l'entre-deux. Il est difficile de déterminer un facteur commun pouvant expliquer la chute brutale du nombre de publications ou le petit nombre d'ISC qui ne publient que la moitié de leurs rapports. Il est possible que certaines des ISC qui publient tous leurs rapports soient légalement obligées de le faire. Il se peut également que ces ISC présentent leurs résultats de façon à publier les principaux éléments de l'intégralité de leurs contrôles dans un unique rapport annuel principal, ce qui facilite l'atteinte d'un haut niveau de publications.

Figure 56 – Relation entre niveaux de libertés civiles et pourcentage de publication des audits
Résultats présentés par région de l'INTOSAI



On observe une corrélation modérée entre publication de rapports et niveaux de libertés civiles, ce qui indique que dans les contextes où l'espace civique est plus important, les résultats d'audit sont davantage accessibles au public. Cela correspond également aux données indiquant que les résultats des audits sont davantage publiés dans les pays bénéficiant de plus hauts niveaux de responsabilité diagonale, ce qui indique qu'améliorer la transparence en publiant plus de rapports pourrait également entraîner davantage de soutien de parties prenantes comme les médias ou les OSC aux ISC, qui à leur tour pourraient pousser leur gouvernement à rendre compte de ses actes.

DAVANTAGE DE TRANSPARENCE SUR LES ACTIVITÉS JURIDICTIONNELLES POURRAIT CONTRIBUER À EN AMÉLIORER L'IMPACT

L'analyse des pratiques rapportées par les ISC avec missions juridictionnelles démontre que la transparence pourrait être un problème pour certaines d'entre elles. Dans 84% des ISC, l'entité contrôlée est rapidement informée des décisions et des jugements pris à la suite de l'audit. Dans l'ensemble, 55% des organisations publient un rapport combinant les résultats des activités juridictionnelles et non juridictionnelles. Cette pratique semble être appliquée dans les régions EUROSAL et OLACEFS. L'OLACEFS est également la région qui compte le plus grand nombre d'ISC publiant les décisions issues des activités de contrôle juridictionnel; elles déclarent aussi publier les résultats d'audits dévoilés dans le cadre des activités de contrôle juridictionnel. Comme nous l'avons vu dans le chapitre sur les **capacités professionnelles**, environ 40% des comptes jugés ont été publiés.

S'agissant du suivi des résultats, seules 32% des ISC ont mis en place un système permettant de suivre la mise en œuvre des décisions prises par l'ISC. Quelques ISC préparent et publient un rapport de suivi sur la mise en œuvre des décisions. Dans ces ISC, l'accent semble surtout porté sur les contrôles traditionnels, et les publications sont aussi fréquentes pour les contrôles que pour les activités juridictionnelles.

Les résultats ci-dessus semblent être liés à la perception de l'impact des activités menées. Alors que 60% de ces ISC estiment que les entités concernées ont entièrement ou largement mis en œuvre les décisions prises dans le cadre des activités juridictionnelles, l'approche d'organisation de la mission ne paraît pas affecter les résultats. Toutefois, les ISC qui réalisent les activités séparément des autres objectifs de contrôle sont plus nombreuses à déclarer que les décisions ont bien été mises en œuvre. Si, au niveau régional, l'évaluation de la mise en œuvre paraît plus efficace dans les régions EUROSAL, ARABOSAL et ASOSAL, le nombre d'organisations interrogées est limité (conformément au pourcentage d'ISC ayant un mandat juridictionnel), de sorte que si lorsque l'on tient compte de groupes interrogés plus importants, comme OLACEFS et CREFIAF, le tableau devient plus complexe. Un autre facteur qui semble influencer favorablement l'évaluation de la mise en œuvre des décisions est la publication des décisions sur les résultats et les résultats d'audit, ou encore la présentation des résultats dans un rapport annuel. Cela indique que la transparence des activités juridictionnelles pourrait contribuer à en améliorer l'impact. Concernant les facteurs contextuels, il est important de souligner que les ISC des pays où le niveau de corruption est élevé signalent des niveaux de mise en œuvre inférieurs à ceux des pays où le niveau de corruption est moyen ou faible, ce qui indique une corrélation négative entre ces deux aspects.

LES LACUNES EN COMMUNICATION STRATÉGIQUE CONTINUENT D'AFFAIBLIR L'IMPACT DES AUDITS

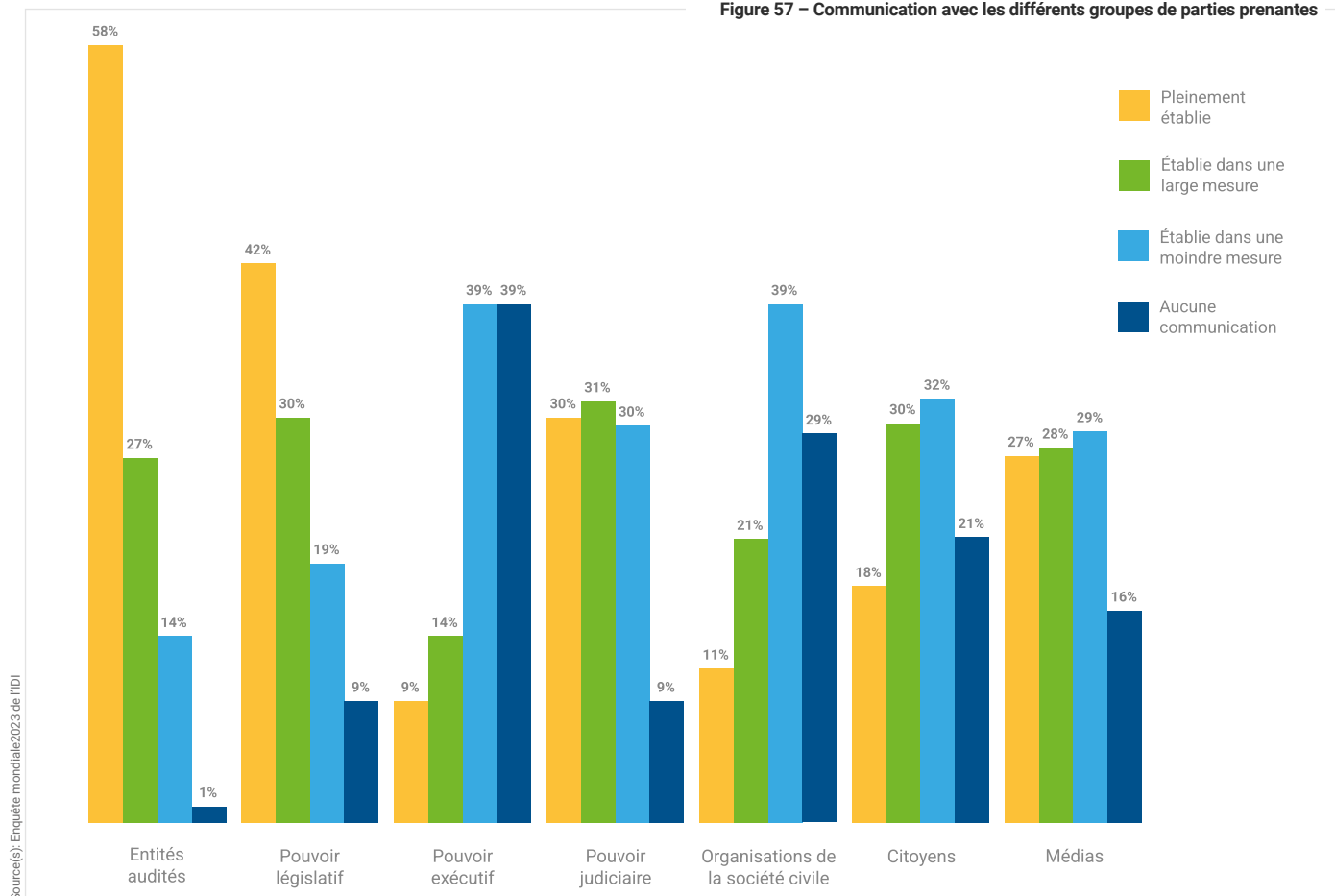
Il est indispensable d'établir une communication régulière et intelligible pour s'assurer que le mandat de l'ISC est bien compris et qu'il constitue un outil majeur pour appréhender les besoins et les réactions des parties prenantes. La communication peut être utilisée de manière stratégique dans le cadre de la gestion des parties prenantes au cours des contrôles, en lien avec la défense du mandat de l'ISC, ou comme outil de présentation externe et de sensibilisation du public aux résultats des contrôles et au rôle de l'ISC. Ainsi, 68% des ISC disposent d'une stratégie de communication, et jusqu'à 75% ont un plan de communication qui couvre l'ensemble des parties prenantes et des points de communication, ainsi que les ou-

tils et les approches appropriés pour la communication externe.

Concernant ce dernier aspect, il semble y avoir une légère amélioration (70% selon le rapport d'inventaire mondial 2020). Toujours est-il que les résultats indiquent une certaine forme de passivité des ISC dans leur approche de la gestion des parties prenantes et de l'utilisation de la communication comme outil au service de l'atteinte de leurs objectifs. L'enquête mondiale pointe une différence dans la manière dont les ISC communiquent avec leurs parties prenantes institutionnelles (responsabilité horizontale) et avec les citoyens et les médias (en tant que facilitateurs de la responsabilité

diagonale et verticale). Dans l'ensemble, 85% des ISC déclarent communiquer régulièrement avec les entités contrôlées. De même, 75% communiquent régulièrement avec le pouvoir législatif. Toutefois, vis-à-vis de l'exécutif, la communication est très limitée, 78% des ISC déclarant avoir des communications rares ou inexistantes avec l'exécutif. Cela constitue une autre évolution comparé au rapport d'inventaire mondial 2020, dans lequel 63% des ISC déclaraient communiquer régulièrement avec l'exécutif. Un écart similaire mais inversé peut être observé dans la communication régulière avec le pouvoir judiciaire: 61% des ISC font état d'une communication régulière, contre 28% lors du dernier rapport d'inventaire mondial.

Figure 57 – Communication avec les différents groupes de parties prenantes



Lorsqu'on leur demande de quelles entités elles sollicitent l'avis pour planifier leurs contrôles (à titre consultatif), on constate que les ISC se montrent assez réticentes à demander des contributions ou des commentaires externes. Seules 25% d'entre elles demandent l'avis de l'exécutif, alors que le Parlement est consulté par 35% des ISC. Dans les régions OLACEFS et CREFIAF, le parlement n'est jamais consulté à 60% et 80%, respectivement.

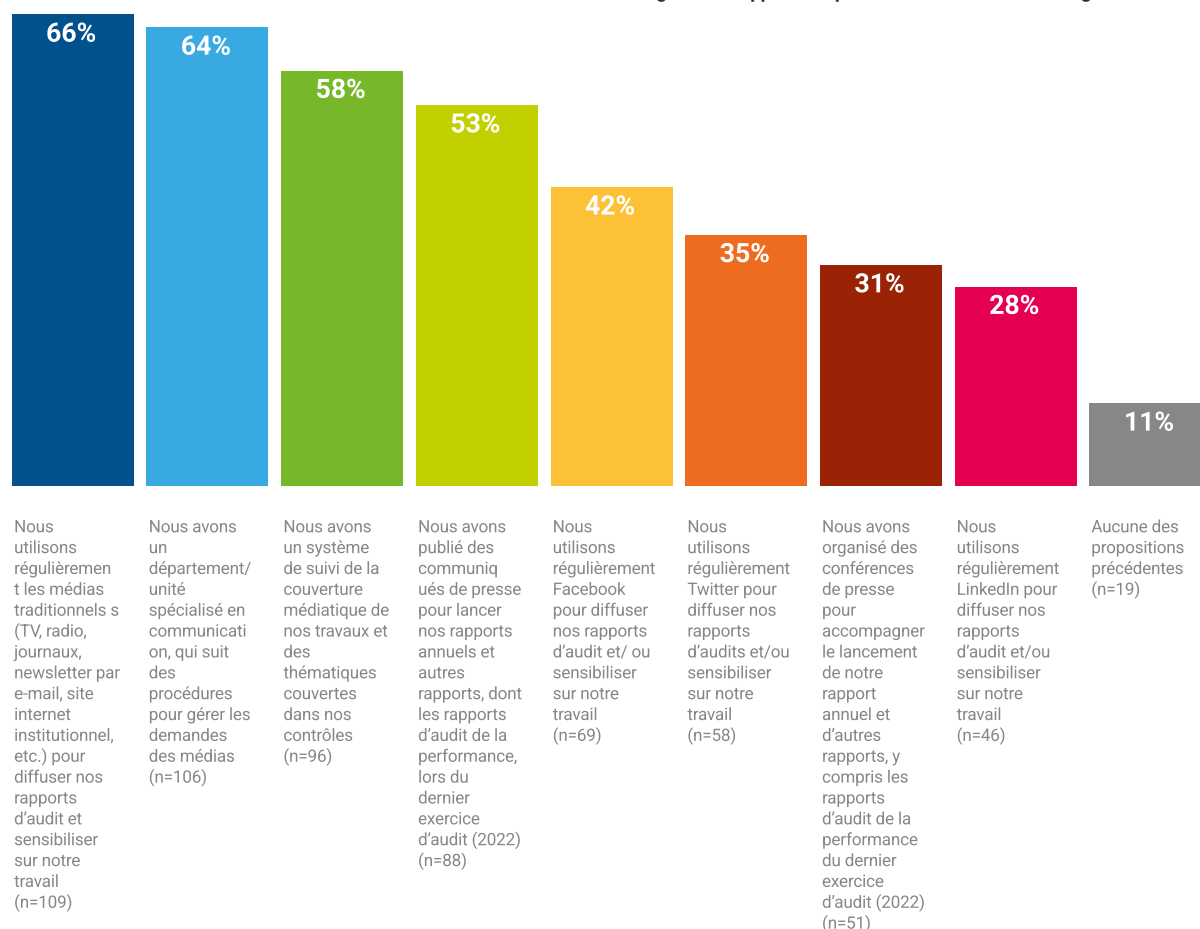
Pour expliquer le manque d'efforts consentis par les ISC pour davantage se rapprocher de leurs principales parties prenantes, les ISC invoquent souvent le manque de réactivité et les limites des capacités des parties prenantes. L'examen législatif des rapports d'audit, par exemple, est essentiel pour permettre au Parlement de s'informer et de débattre des résultats de l'audit afin d'élaborer des recommandations à l'intention de l'exécutif. Les résultats du PEFA indiquent que l'examen parlementaire des rapports d'audit est effectué en temps opportun dans 38% des pays, c'est à dire dans les six mois suivant la réception du

rapport d'audit par le Parlement. Les pays membres de l'EUROSAI, de l'ASOSAI et du CREFIAF affichent de bons résultats à cet égard. Cependant, les auditions approfondies sur les rapports d'audit ne sont réalisées que dans 21% des pays, tandis qu'une audition minimale est organisée par 30% des parlements, ce qui laisse entendre que dans la moitié des pays, aucune audition n'est organisée avec les responsables. Si l'on considère les régions où les contrôles parlementaires sont globalement menés dans de brefs délais, on observe un écart entre les performances en matière de rapidité et d'organisation des auditions, ce qui suppose que le respect de brefs délais ne garantit pas le lancement d'un processus parlementaire. Comme le souligne le cadre d'orientation du PEFA, le contrôle législatif n'est pas complet tant qu'un rapport présentant l'examen des rapports d'audit par la commission compétente n'a pas été soumis à l'ensemble de l'hémicycle et n'a pas fait l'objet de débats. D'autre part, l'ISC et l'exécutif devraient être invités à réagir aux discussions parlementaires. Les résultats indiquent que même lorsqu'un examen est

effectué en commission, l'implication des autres acteurs de la chaîne de responsabilité reste modeste. Si l'on ajoute à cela le faible engagement des ISC auprès de leurs parties prenantes, on peut conclure à des conditions défavorables à l'obligation de rendre des comptes.

Il est également intéressant d'observer la relation entre niveaux de corruption et performances en matière d'auditions, les pays dont les niveaux de corruption sont les plus bas obtenant de meilleurs résultats sur cet aspect du contrôle. Ces résultats soulignent l'importance des mécanismes de retour d'information après l'examen du rapport d'audit par le Parlement, afin de garantir que les ISC pourront suivre et contrôler la mise en œuvre des recommandations. En résumé, les résultats sur les interactions limitées entre ISC, exécutif et parlement supposent que les ISC doivent prendre les devants pour mettre en place des mécanismes et des missions favorisant un examen plus approfondi des rapports d'audit par d'autres parties prenantes, ce qui aidera les ISC à renforcer la reddition des comptes.

Figure 58 – Application par les ISC d'outils et de stratégies de communication



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI

Néanmoins, la participation de ces parties prenantes reste limitée. Les communications régulières avec les médias et les citoyens semblent se stabiliser aux mêmes niveaux que dans le rapport d'inventaire mondial 2020, avec respectivement 57% et 48%. La communication avec les OSC est moins courante, avec 32% au niveau mondial. Ces groupes ne sont consultés que dans une moindre mesure, lors de la planification des contrôles. Les citoyens sont consultés par 15% des ISC et les groupes de la société civile par 20% des ISC au cours de la phase de planification. Bien que 64% des ISC déclarent disposer d'une unité de communication dédiée, les démarches ciblant les médias ne sont pas monnaie courante. Dans 42% des ISC, les réseaux sociaux sont utilisés pour diffuser leurs résultats, ce qui représente un recul par rapport au rapport d'inventaire mondial 2020²⁵. Les interactions des ISC avec les médias dans une optique de positionnement stratégique et de communication de messages sur l'obligation de rendre compte sont peu nombreuses; seules 31% des ISC

ont organisé des conférences de presse en parallèle de la publication de leur rapport annuel ou d'autres rapports, ce qui représente un léger recul par rapport au dernier rapport d'inventaire mondial. Pour 66%, les outils de communication traditionnels sont privilégiés pour la diffusion des résultats — mais celles-ci s'appuient sûrement avant tout sur les e-mails et leur site internet. Une plus grande proportion (53%) a publié des communiqués de presse pour lancer leur rapport annuel, soit un niveau stable comparé au rapport d'inventaire 2020. Il a également été demandé aux ISC si elles rédigeaient et publiaient des résumés de leurs rapports d'audit. Pour 54% des ISC, la publication de résumés est courante, surtout en Amérique du Nord et au sein de l'EUROSAL. Dans l'ensemble, les interactions avec les médias et les stratégies d'utilisation de ces derniers pour communiquer les résultats n'ont pas considérablement évolué depuis le dernier inventaire. Les résultats sur les pratiques médiatiques continuent d'être associés aux niveaux de démocratie (c'était déjà le cas dans le rapport d'inventaire

mondial 2020.) Il est intéressant de noter que la fréquence d'organisation de conférences de presse est positivement corrélée au niveau de démocratie — et ce, jusqu'à l'atteinte du niveau des démocraties électorales, à partir duquel la fréquence baisse à nouveau. Le faible recours aux conférences de presse dans les pays moins démocratiques pourrait s'expliquer par la mainmise de l'État sur les principaux médias nationaux. En revanche, l'abandon des conférences de presse dans les pays démocratiques pourrait découler d'une utilisation accrue des réseaux sociaux. On observe notamment une corrélation positive entre les niveaux de démocratie et l'utilisation de LinkedIn et de X (anciennement Twitter).

[25] Les questions portent sur Twitter, Facebook et LinkedIn, mais pas sur les réseaux sociaux en général. Les ISC ont également indiqué utiliser Tik Tok, Instagram, Whatsapp et Youtube, mais la plupart d'entre elles le font en plus de l'un des réseaux mentionnés. Quelques-unes utilisent également des podcasts.

L'AUGMENTATION DES PUBLICATIONS DE SUIVI DOIT ALLER DE PAIR AVEC UNE SENSIBILISATION DES ACTEURS DE LA RESPONSABILITÉ VERTICALE

Si le suivi des rapports d'audit et des recommandations fait partie du mandat des ISC, il s'agit également d'un moyen de renforcer l'impact de leur travail. D'après l'étude mondiale 2023, 63% des ISC disposent d'un système de suivi pour les audits financiers, contre 60% pour les audits de conformité et de performance. Il s'agit d'une légère baisse par rapport à l'inventaire de 2020, dans lequel 69% des ISC déclaraient disposer d'un système de suivi. Cela pourrait s'expliquer par un changement dans la composition des entités interrogées, mais aussi par une meilleure compréhension par les ISC de ce qu'implique la mise en place d'un système de suivi.

Selon les données du PEFA, le suivi

par l'exécutif est attesté dans 16% des pays tandis qu'une réponse formelle de l'exécutif a été formulée dans 58% des pays. Ce premier résultat fait également écho à la réponse des ISC selon laquelle le manque de suivi de la part de l'exécutif reste le principal obstacle à la réalisation de contrôles ayant des effets réels. Les résultats concernant les réponses formelles de l'exécutif correspondent aux réponses des quelques 60% d'ISC déclarant disposer d'un système permettant d'enregistrer si des mesures adéquates ont été prises et permettant à l'entité contrôlée de fournir des informations sur les mesures prises. Interrogées sur l'évaluation par les ISC du degré de mise en œuvre de leurs recommandations par l'exécutif, 61% des ISC estiment que les recommandations sur

les audits financiers ont en grande partie été mises en œuvre, de même que la moitié des recommandations concernant les audits de conformité et de performance. Il n'y a pas d'amélioration significative en la matière depuis 2020.

La mise en œuvre des recommandations serait plus élevée dans les régions ASOSAI, EUROSAI et ARABOSAI, mais très modeste dans l'AFROSAI-E, le CAROSAI et le PASAI, où 60% à 70% des ISC estiment que la mise en œuvre des recommandations est insuffisante, tous types d'audit confondus. La ventilation régionale des données du PEFA sur le suivi des audits externes corrobore cette impression.

Figure 59 – Composante 30.3 du PEFA - Suite donnée aux audits externes

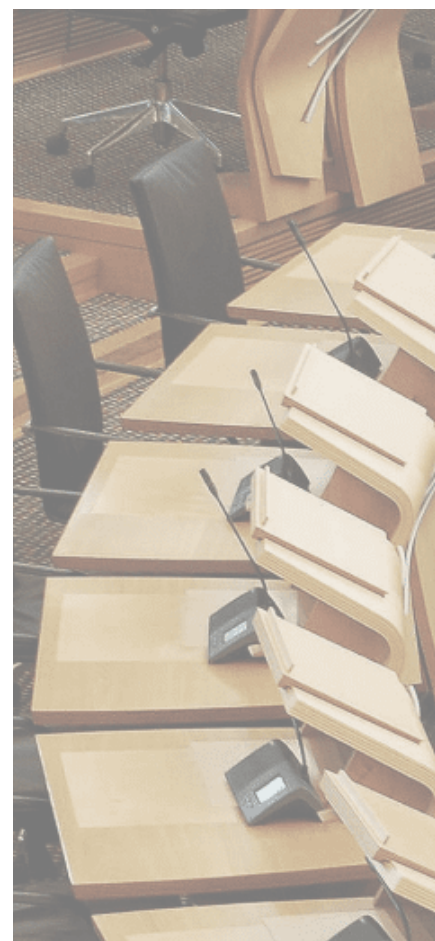
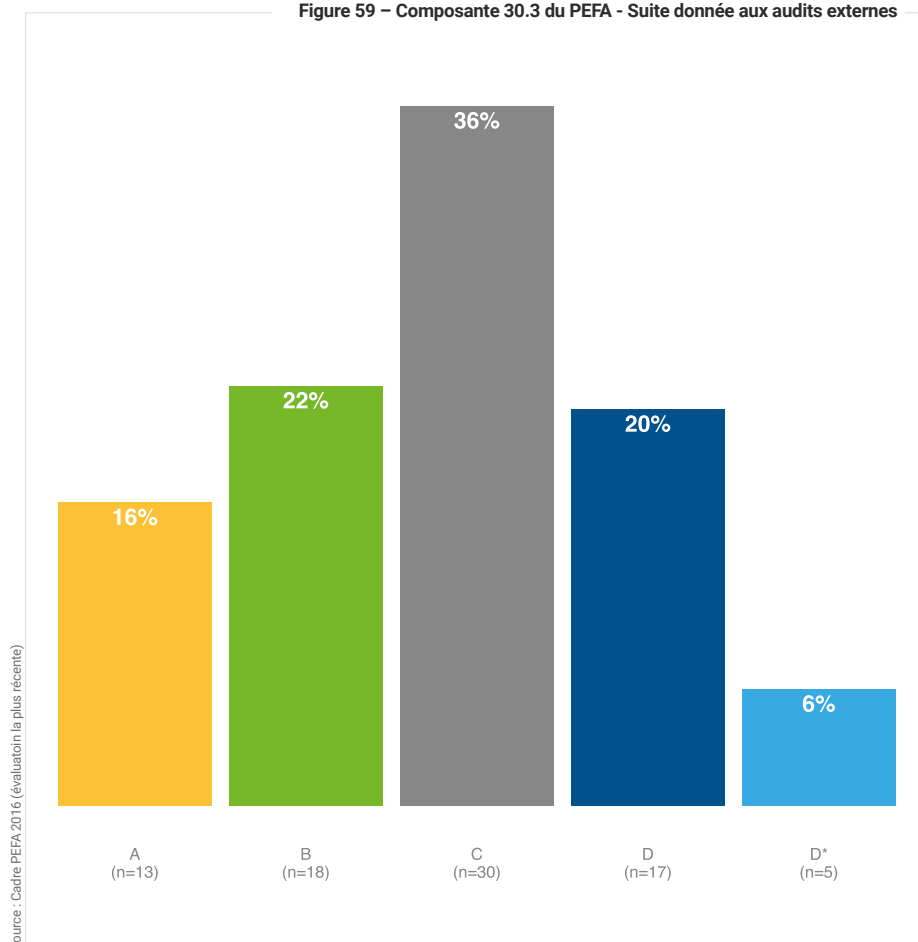
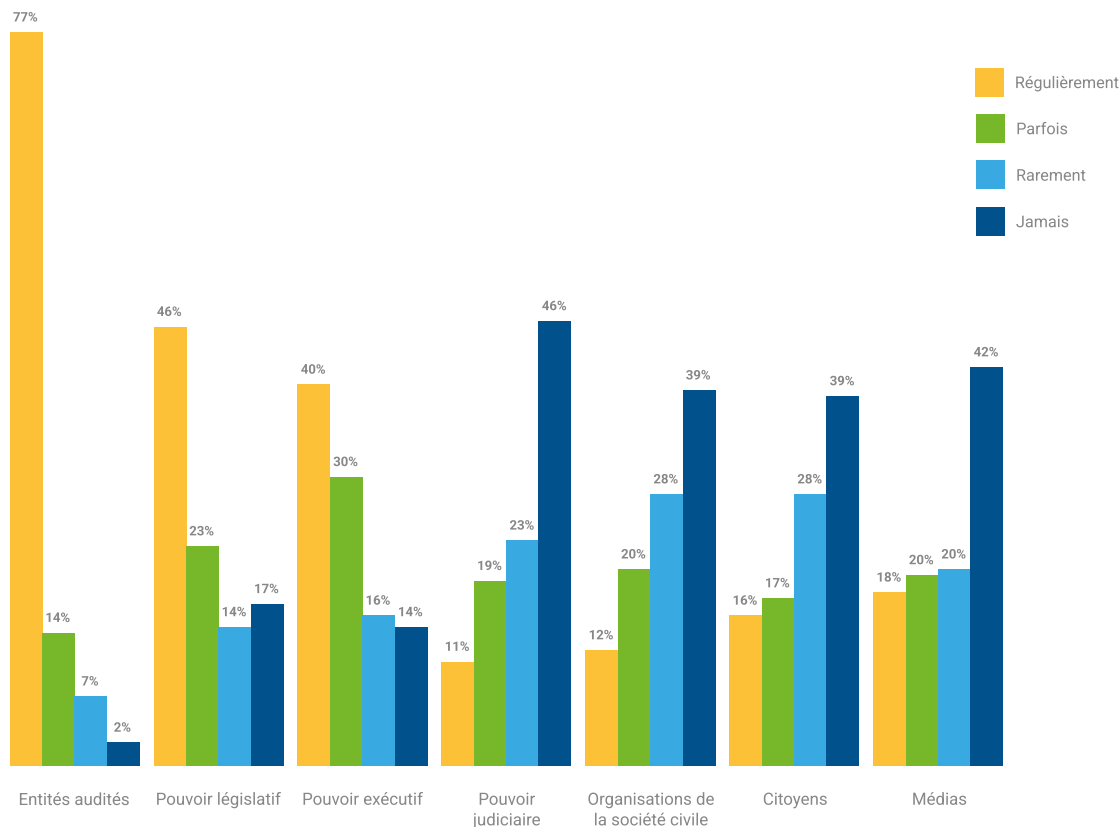


Figure 60 – Implication des groupes de parties prenantes dans le suivi des audits



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI

D'autres pratiques liées au suivi montrent des similitudes d'un type d'audit à l'autre. Près de 40% des ISC ont soumis un rapport sur les résultats du suivi de la mise en œuvre des observations et des recommandations faites au pouvoir législatif ou judiciaire à des fins d'examen et de passage à l'acte. Il est encourageant de constater une augmentation du pourcentage d'ISC ayant publié des rapports sur la mise en œuvre des observations, tous types d'audit confondus — les audits de conformité grimpent de 28% à 43%, les audits de la performance de 34% à 51% et les audits financiers de 29% à 40% par rapport aux chiffres déclarés lors du rapport d'inventaire mondial 2020. Cela pourrait conduire à une plus grande attention et à une meilleure prise de conscience de la réactivité du gouvernement à l'égard des recommandations visant à améliorer la gestion des finances publiques et la gouvernance.

L'implication des parties prenantes dans le suivi est déterminante pour permettre une collecte d'informations complète et assurer la capacité des autres parties prenantes à demander des comptes au gouvernement.

La participation régulière des OSC, des citoyens et des médias reste faible, moins de 20% des ISC déclarant impliquer ces acteurs de façon régulière. La moitié des ISC impliquent régulièrement le pouvoir législatif, soit un pourcentage similaire au nombre d'ISC ayant une communication régulière avec leur parlement.

On constate des lacunes évidentes dans les pratiques des ISC en matière de suivi des audits, puisqu'au moins un tiers des ISC ne disposent d'aucun système de suivi, alors que près des deux tiers ne rendent pas compte de la mise en œuvre des recommandations aux acteurs qui pourraient demander à l'exécutif de répondre de ses actes. En outre, le renforcement de la transparence grâce à la publication des rapports de suivi reste limitée, alors qu'il s'agit d'une autre approche qui aurait pu faire pression sur le gouvernement pour qu'il corrige les irrégularités de gestion et mette en place des mesures visant à améliorer la prestation de services. En parallèle de ces résultats, les ISC communiquent sur les limites de leur propre capacité à inciter et à imposer des pénalités, qui constituent le troisième

obstacle le plus fréquent à l'atteinte d'effets concrets à la suite de leurs contrôles.

Toutefois, les données suggèrent que si de nombreuses ISC se sentent impuissantes, elles ne tirent pas non plus parti des possibilités offertes par la constitution de réseaux pour promouvoir l'obligation du secteur public de rendre des comptes, à travers des interactions avec les parties prenantes institutionnelles, comme le pouvoir législatif et judiciaire, ou à travers des mécanismes favorisant la responsabilité diagonale, en informant et en se rapprochant de la société civile et des citoyens. Notre analyse montre que les ISC font preuve de réactivité dans leurs contrôles et sont capables de cerner les tendances et les évolutions mondiales, mais qu'elles sont moins ouvertes au dialogue avec leurs principales parties prenantes, ce qui pourrait pourtant, dans de nombreux contextes, améliorer la valeur des missions d'audit et la compréhension des domaines contrôlés. Cette portée limitée risque également de réduire la perception de pertinence du travail des ISC par les citoyens et, par conséquent, d'en réduire l'impact.

LE CONTEXTE EST IMPORTANT POUR LES ISC QUI AGISSENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION

Au cours des dernières années, le rôle potentiel des ISC dans la lutte contre la fraude et la corruption a fait l'objet de débats de plus en plus vifs. L'INTOSAI reconnaît le rôle joué par les ISC dans le cadre de leurs contrôles. Comme indiqué dans la section sur les capacités institutionnelles, les niveaux de corruption sont étroitement liés aux niveaux de démocratie, avec une chute de la démocratie et une augmentation parallèle de la corruption. Comme l'a démontré l'impact des audits des ISC, ces dernières peuvent jouer un rôle en obligeant les gouvernements à rendre des comptes en période de crise, lorsque le risque de perte de fonds publics est accentué. Ce nouveau chapitre présente une analyse des pratiques déclarées par les ISC en matière de fraude et de corruption, ainsi que le rôle que ces organisations pourraient jouer, y compris hors situations d'urgence.

La pandémie de COVID-19 a montré que les situations d'urgence exerçaient une pression particulière sur la gestion des finances publiques. L'examen des audits des financements d'urgence réalisé par l'IDI permet d'établir deux constats²⁶. Tout d'abord, il a été démontré que les contrôles permettent de dévoiler des actes de corruption comme des paiements indus au personnel (types indemnités), des paiements excessifs à des entreprises sélectionnées sans procédure régulière ou encore l'absence d'enregistrements adéquats de transferts, ce qui pourrait suggérer un détournement de fonds. Cela démontre également que la crise

exacerbe les faiblesses existantes du système de gestion des finances publiques. Les contrôles effectués sur les fonds d'urgence ont par exemple pointé des faiblesses dans la budgétisation, les allocations n'étant pas accompagnées de budgets et de plans appropriés pour l'utilisation des fonds, mais aussi l'absence de contrôle interne permettant d'éviter les violations des règles de passation des marchés, ou encore l'inadéquation des systèmes comptables, lorsque les transferts et les paiements ne sont pas correctement enregistrés et comptabilisés afin d'éviter les pertes.

Dans l'ouvrage du FMI intitulé *Good Governance in Africa 2022*, le rôle des ISC dans la lutte contre la fraude et la corruption fait l'objet d'un chapitre rédigé en collaboration avec l'IDI²⁷. Ce chapitre aboutit à la conclusion que les ISC ont bel et bien un rôle à jouer pour appuyer les efforts de lutte contre la corruption, à travers leur capacité à prévenir et à détecter les actes de corruption grâce aux contrôles effectués, et à coopérer avec d'autres acteurs institutionnels et à remplir leur propre mandat, lorsqu'il s'agit de faire appliquer les mesures prises dans les cas détectés. Enfin, cela dépend du mandat de l'ISC, mais aussi du contexte et des spécificités nationales. Dans les prochaines sections, nous examinerons les résultats de l'enquête mondiale en matière de prévention, de détection, d'enquête et de sanction. Nous évaluerons ces résultats à la lumière des observations faites dans les précédents travaux précédents cités, puis discuterons des facteurs contextuels pesant sur le rôle possible des ISC.

Figure 61 – Comment les ISC luttent-elles contre la fraude et la corruption?



[26] Pendant la pandémie, l'IDI a publié une série d'études de cas présentant des contrôles effectués sur les financements d'urgence. Voir par exemple *l'étude de cas sur le Malawi*. L'IDI a également conduit une analyse interne des audits COVID, mais les résultats n'ont pas encore été publiés.

[27] Pompe, French, Aldcroft, Fredriksen et Memvuh, Taylor-Pearce, Domelevo, Newiak et Rahim. *The Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Corruption, Including in Emergency Settings* in Monique Newiak, and Fazeer S. Rahim, Alex Segura-Ubiergo, and Abdoul Aziz Wane, eds. 2022. *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*. Washington, DC: International Monetary Fund.

PRÉVENTION ET DÉTECTION

Les contrôles COVID ont prouvé le rôle important des ISC dans la prévention et la détection, ainsi que leur implication dans la répression des infractions, quoique généralement de concert avec d'autres acteurs. La prévention de la corruption est rendue possible grâce à l'efficacité des systèmes de responsabilité horizontale et à la qualité des contrôles effectués par les ISC, qui réussissent à couvrir une large partie de leur mandat. Des audits de conformité peuvent être menés régulièrement pour évaluer la solidité des systèmes de passation de marchés et de contrôle interne et, de fait, constituer un outil efficace pour mettre en place des systèmes de prévention plus performants dans le secteur public.

Selon l'enquête mondiale, 87% des ISC déclarent avoir effectué un contrôle sur leurs

fonds COVID-19. Une partie de ces audits coïncide probablement avec les contrôles effectués par les ISC conformément à l'exigence des lettres d'intention du Fonds monétaire international, qui demandait aux pays d'effectuer un contrôle indépendant de l'utilisation des prêts d'urgence pendant la crise²⁸. Un total de 71% des ISC a déclaré avoir publié un rapport, ce qui suppose un niveau de transparence relativement élevé sur l'utilisation de ces fonds à l'échelle mondiale post-pandémie. La période couverte par cette enquête mondiale coïncidant avec celle de la COVID-19, il semble opportun d'examiner les relations entre certaines des pratiques des ISC et leurs modes de contribution à la lutte contre la corruption.

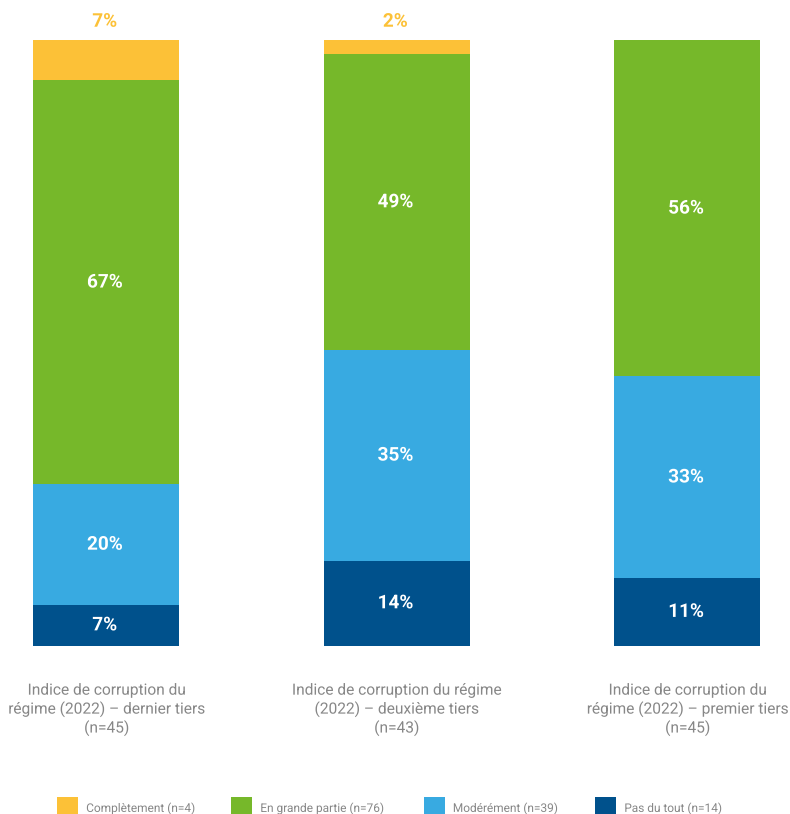
L'enquête mondiale 2023 demandait aux

ISC d'évaluer à quelle fréquence elles observaient des indices de corruption au cours de leurs contrôles. Les résultats ne sont pas surprenants en soi: 14% des ISC ont déclaré ne jamais détecter de tels indices, la majorité (62%) a déclaré en observer parfois, et un autre groupe de 23% a affirmé souvent observer des indices de corruption au cours de ses contrôles. Une analyse plus approfondie des résultats a été menée pour déterminer si une couverture élevée de l'audit de conformité entraînait une augmentation des découvertes d'indices; les résultats indiquent que n'est pas le cas. Cela peut signifier deux choses. Soit, qu'en effectuant des audits de conformité de manière systématique avec une large couverture d'entités contrôlées, les ISC incitent à un meilleur niveau de conformité, donc à la réduction des infractions donnant à être observées. Soit, que malgré leurs efforts, les ISC ne parviennent pas à détecter d'indicateurs d'actes de corruption.

Pour mieux comprendre les résultats, examinons les rapports qu'ont rédigé les ISC sur la mise en œuvre par l'exécutif des résultats de leurs audits de conformité. À l'échelle mondiale, 53% des ISC ont estimé que leurs recommandations étaient le plus souvent mises en œuvre. Ces résultats étaient plus fréquents dans les ISC de pays à faibles niveaux de corruption que dans celles des pays à niveau de corruption plus élevé (74% contre 56%). Le graphique ci-dessous illustre cette observation. Ces chiffres pourraient suggérer qu'il existe une relation entre le niveau global de corruption du gouvernement et sa volonté d'améliorer la bonne gouvernance en donnant suite aux recommandations des audits de l'ISC, alors qu'à l'inverse, la conduite de contrôles réguliers n'ont qu'un effet limité sur la prévention de la corruption.

Figure 62 – Mise en œuvre des recommandations d'audit en fonction des niveaux de corruption

Les résultats de l'indice de corruption sont inversés, le tiers inférieur indiquant des niveaux de corruption inférieurs.



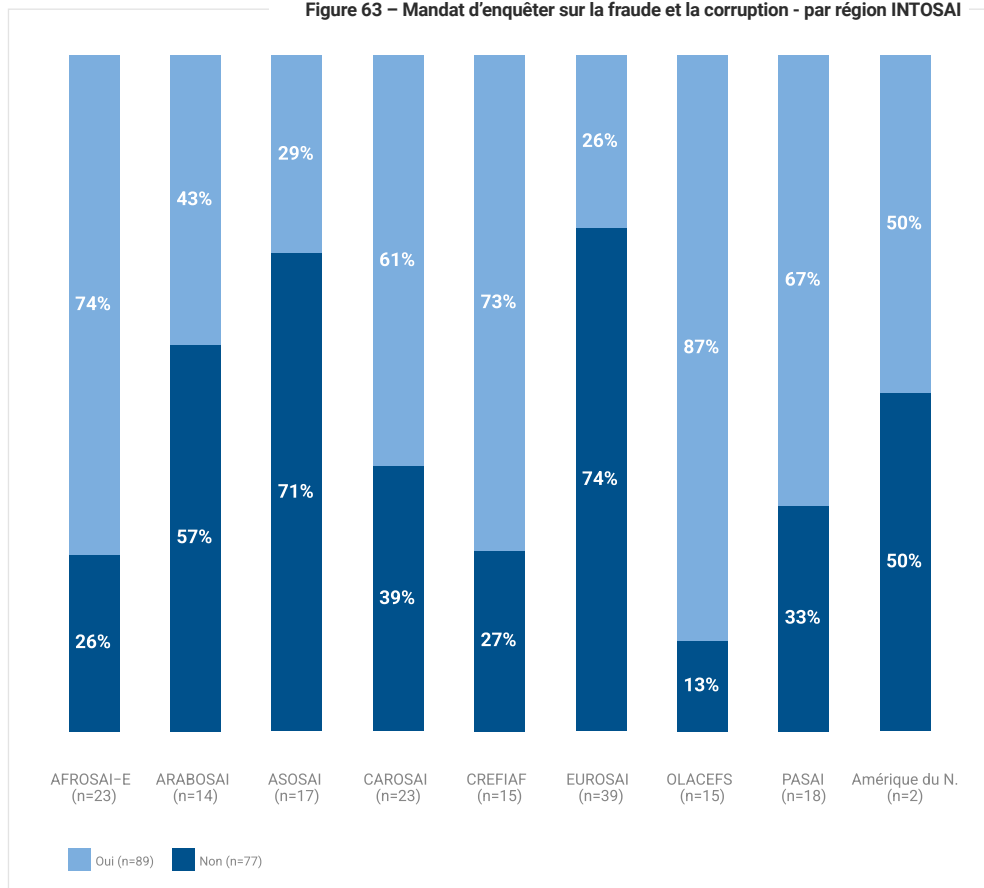
[28] Sur les 88 pays membres du FMI qui ont reçu un financement d'urgence du FMI au titre du programme COVID, 75 ont signé des lettres d'intention comportant des engagements en matière d'audit. Sur ces 75, 56 pays membres se sont engagés à effectuer des audits sur ces financements d'urgence. Source : FMI.

ENQUÊTES ET SANCTIONS

En reconnaissant qu'il arrive que les ISC fassent l'objet de soupçon de fraude et de corruption dans l'exercice de leur mission, et compte tenu de l'importance accrue accordée à la lutte contre ces fléaux à l'échelle mondiale, on assiste à un intérêt croissant pour la capacité des ISC à combattre la fraude et la corruption dans le cadre de leurs enquêtes. Alors que la COVID-19 représentait un état d'urgence, dans lequel de nombreuses ISC ont reçu une incitation supplémentaire de la part de parties prenantes externes à effectuer des contrôles sur les fonds et les programmes exposés à un risque élevé de pertes et de mauvaise gestion financière, notons que le mandat des différentes ISC, ainsi que la compréhension de leur rôle peuvent énormément différer, ce qui affecte nécessairement leur capacité à répondre à ces attentes. Dans toute cette diversité, il existe des ISC qui effectuent des audits juriscomptables, et d'autres qui sont compétentes en matière de sanctions et de recouvrement des fonds perdus. En effet, 54% des ISC ont répondu qu'elles avaient pour mandat d'enquêter sur la fraude et la corruption. La répartition régionale des résultats montre que les régions OLACEFS, CREFIAF et AFROSAI-E sont celles qui concentrent le plus d'ISC disposant d'un mandat d'enquêter sur la fraude et la corruption.

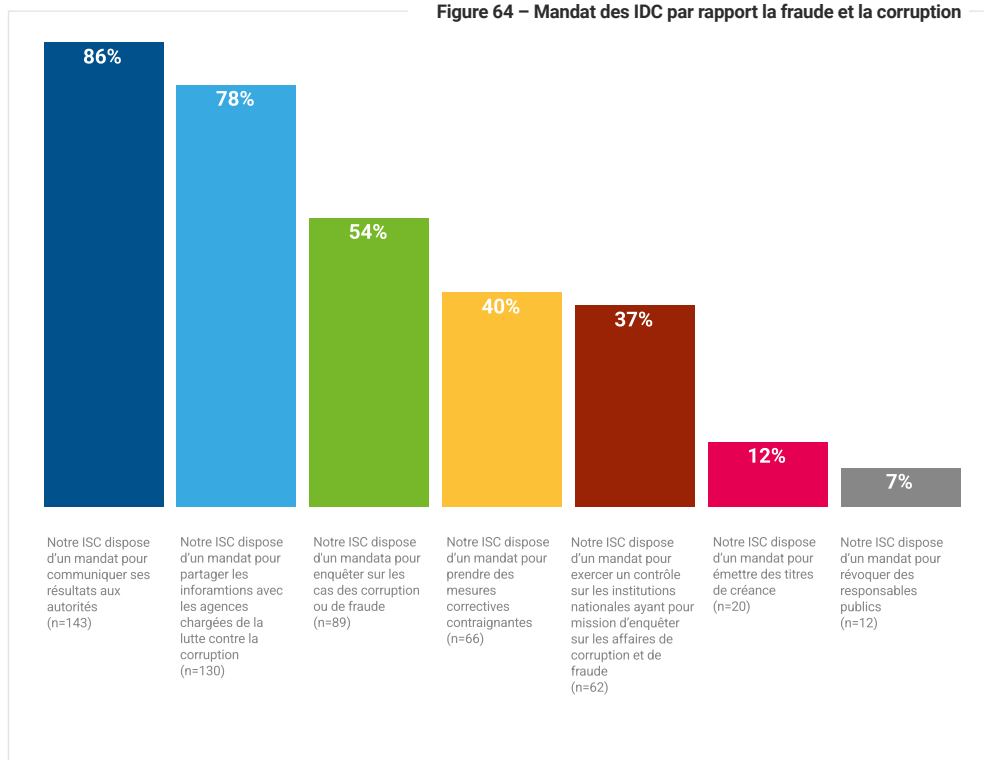
Les données de l'enquête mondiale suggèrent qu'une majorité d'ISC utilise les pouvoirs dont elle dispose, ou du moins qu'elle est disposée à le faire. Par ailleurs, les trois quarts des ISC ayant pour mandat d'enquêter sur la fraude

Figure 63 – Mandat d'enquêter sur la fraude et la corruption - par région INTOSAI



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI; INTOSAI

Figure 64 – Mandat des IDC par rapport la fraude et la corruption



Source(s) : Enquête mondiale 2023 de l'IDI

et la corruption confirment l'avoir fait. L'enquête ne permet pas de savoir à quelle fréquence ces exercices sont effectués.

Le traitement des affaires de corruption nécessite une collaboration et une coordination avec et entre les enquêteurs, les institutions de lutte contre la corruption, le ministère public et le système judiciaire. Comme le montre le graphique, les ISC ont généralement pour mandat de transmettre leurs observations aux autorités judiciaires et de partager leurs informations avec les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption. Au cours de la période 2020-2022, 77% des ISC dotées de ce mandat ont transmis leurs résultats aux autorités judiciaires. Une partie de ces résultats portaient sur des audits COVID-19. Soixante pourcent (60%) des ISC ont déclaré avoir présenté des preuves de fraude et de corruption devant les tribunaux. Ces résultats suggèrent que les ISC sont en contact régulier avec d'autres

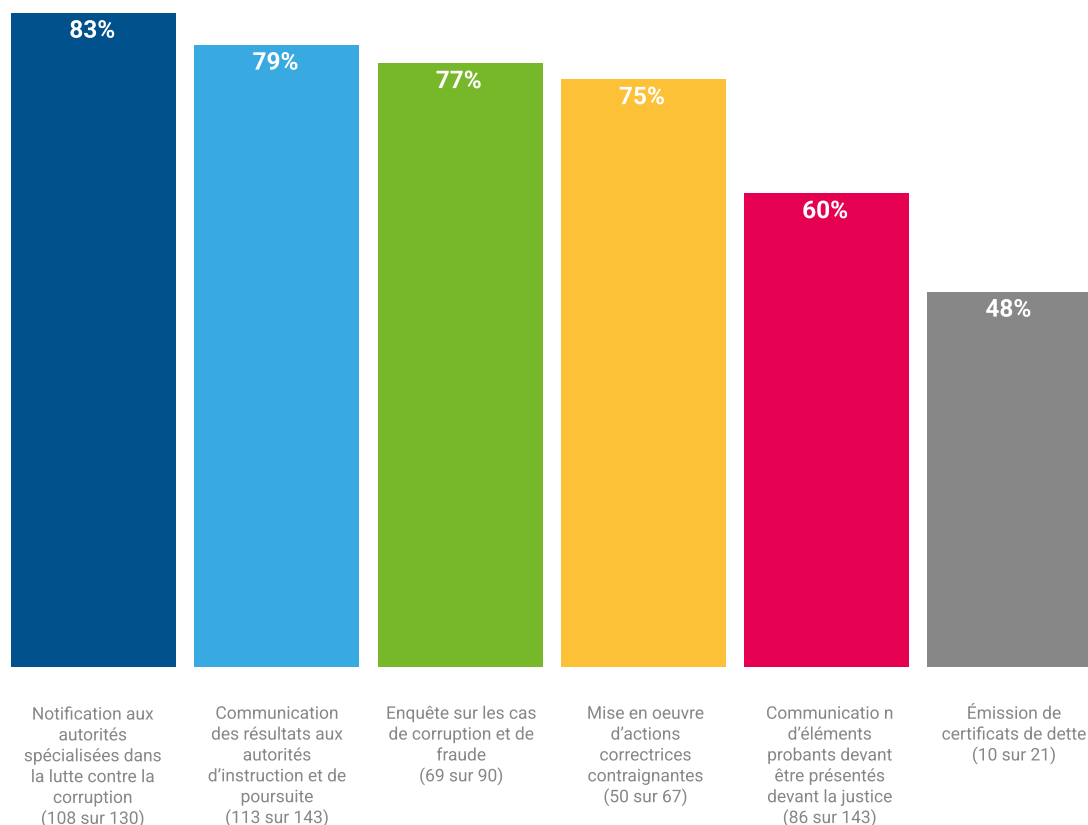
institutions pour échanger des informations et se prêter assistance dans les affaires de corruption. Il existe également une minorité d'ISC habilitée à sanctionner les cas de mauvaise gestion des fonds publics. Notons toutefois que les compétences de ces ISC sont généralement limitées à des sanctions administratives, notamment dans les ISC suivant un modèle judiciaire et qui relèvent du droit administratif, et non du droit pénal.

Selon l'enquête mondiale, seules 40% des ISC ont le mandat de prendre des mesures correctives contraignantes – ce que 75% d'entre elles ont fait au cours de la dernière période. L'adoption de telles mesures semble le plus souvent avoir lieu dans des autocraties fermées, tandis que le pourcentage d'ISC prenant ce type de mesures diminue à mesure que le niveau de démocratie augmente. Cette pratique semble également liée à une dégradation de l'État de droit. On constate

aussi couramment ce phénomène dans les pays à forts niveaux de corruption²⁹. Précisons également que si moins d'un tiers des ISC déclare avoir sanctionné des gestionnaires publics, ce type de sanction est plus généralement lorsque l'ISC a pris des mesures correctives contraignantes. La pratique la moins courante serait l'émission de certificats de dette, un mandat détenu par 10% des ISC et exécuté seulement par la moitié d'entre elles. Aucun changement significatif n'a été observé depuis le rapport d'inventaire mondial 2020.

[29] Les niveaux de démocratie et de corruption ont une corrélation inversée. Toutefois, les effets sont variables.

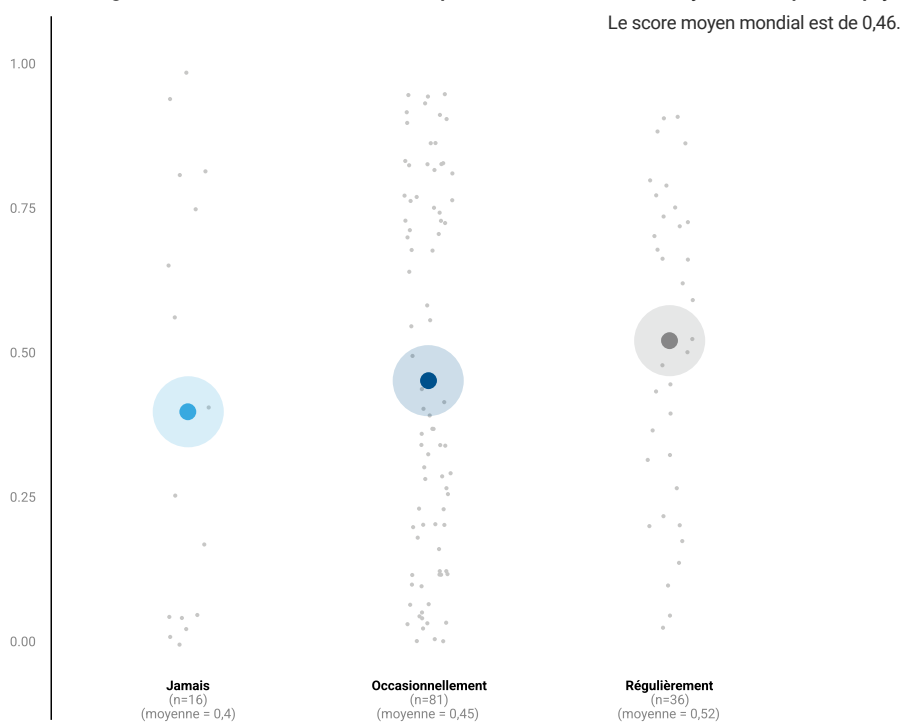
Figure 65 – Mesures prises dans la lutte contre la corruption, en fonction du mandat



LE CONTEXTE A SON IMPORTANCE

Pour mieux comprendre le contexte dans lequel elles opéraient, nous avons demandé aux ISC à quelle fréquence elles observaient des indices de fraude et de corruption au cours de leurs contrôles. L'analyse indique, comme l'illustre le graphique, que la fréquence des observations augmente avec le niveau de corruption — l'observation régulière d'indices de corruption entraînant nécessairement une augmentation du niveau moyen de corruption. Les résultats de l'enquête mondiale indiquent également une certaine cohérence entre les indices de fraude et de corruption observés et les mesures prises. On constate les effets notables de l'observation occasionnelle et régulière d'indices de fraude et de corruption, et du transfert des résultats des ISC aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites. Autrement dit, même les ISC qui ne détectent qu'occasionnellement des actes de corruption dans le cadre de leurs contrôles prennent les mesures nécessaires pour assurer le suivi auprès des autorités compétentes. On observe également une nette augmentation du nombre d'enquêtes menées à mesure que le niveau du pays augmente dans l'indice de corruption.

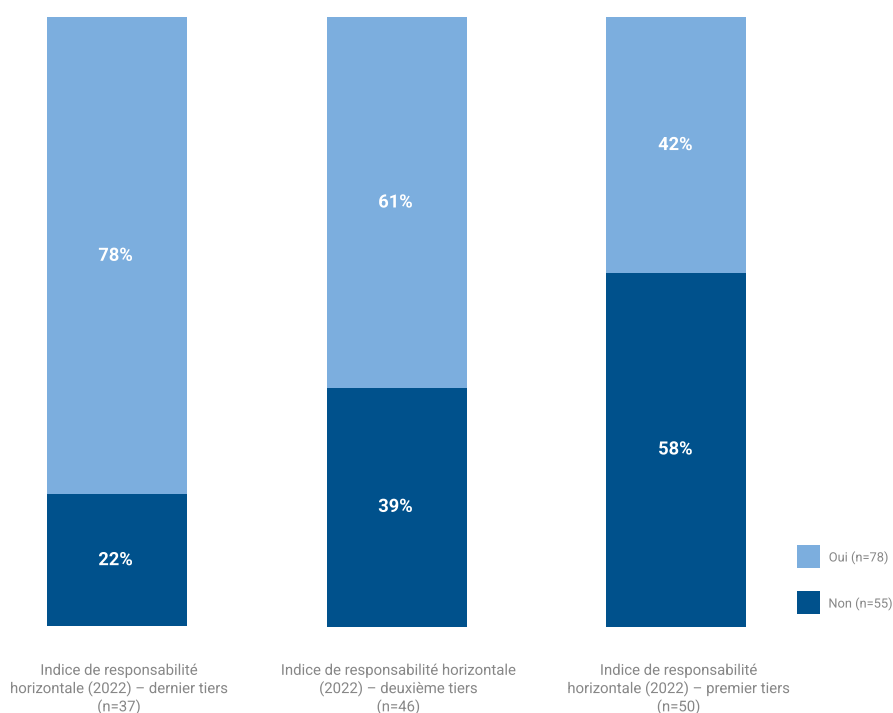
Figure 66 – Observation d'indices de corruption en fonction du niveau moyen de corruption du pays



À quelle fréquence votre ISC a-t-elle découvert des indices d'actes de corruption au cours de ses contrôles ces trois dernières années ?

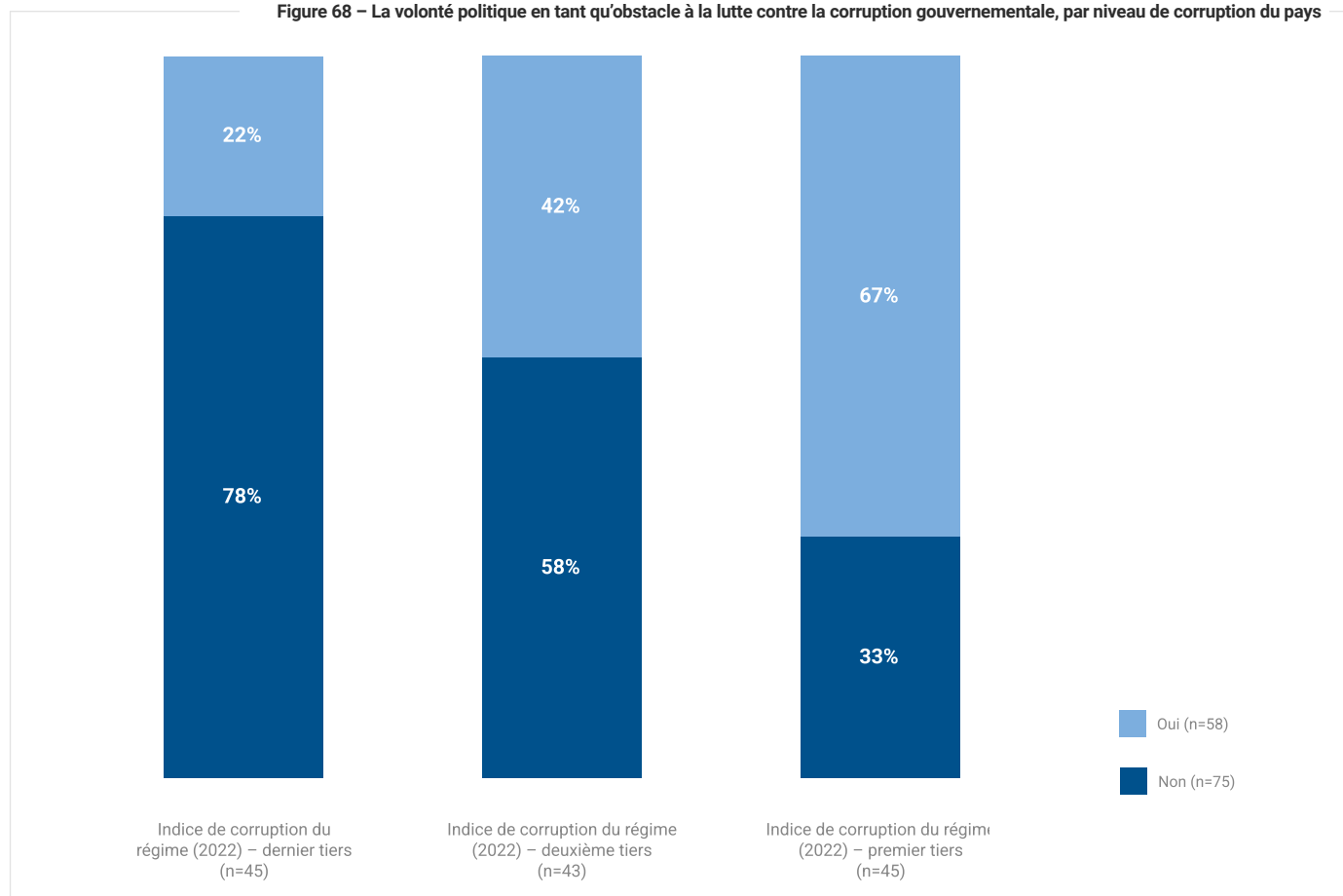
Source(s) : V-dem

Figure 67 – Présentation de preuves devant les tribunaux par niveau de responsabilité horizontale



Source(s) : Enquête globale 2023 de l'IDJ, V-Dem Horizontal Accountability (2022)

Figure 68 – La volonté politique en tant qu'obstacle à la lutte contre la corruption gouvernementale, par niveau de corruption du pays



Une étude souligne les effets négatifs de la corruption sur les inégalités des revenus en raison d'une croissance économique ralentie, d'un système fiscal biaisé et de dépenses publiques à la fois plus faibles et inefficaces³⁰. Dans l'enquête mondiale 2023, les ISC ont été interrogées sur ce qu'elles pensaient être les principaux obstacles à la lutte contre la corruption dans le secteur public. Aucun obstacle commun à toutes les ISC ne se distingue, mais la découverte la plus intéressante est peut-être la différence de perception des obstacles en fonction du contexte des ISC³¹. On observe par exemple une corrélation entre les ISC indiquant la « volonté politique » comme principal obstacle, et la position de leur pays dans l'indice de corruption. Les ISC indiquant la volonté politique parmi ses trois premiers obstacles se trouvent à 67% des pays à niveaux élevés de corruption, soit trois fois plus que dans les pays où la corruption est plus faible. Notons que beaucoup d'ISC ayant classé ce facteur comme obstacle principal sont des pays à faibles revenus, dans laquelle l'économie du pays s'est développée mais la distribu-

tion de la croissance se fait toujours attendre.

Le deuxième principal obstacle serait le pouvoir des agences de lutte contre la corruption, plus souvent dans les pays à contexte fragile (49% contre 33% en moyenne). Les ISC qui considèrent ce facteur comme important se situent également le plus souvent dans le tiers inférieur de l'indice de responsabilité horizontale. Cela pourrait vouloir dire que ces ISC ont une perception d'impuissance des institutions de lutte contre la corruption dans des contextes où de telles institutions ont été mises en place sans pour autant disposer du pouvoir et de l'indépendance nécessaires pour mener à bien leurs missions et ainsi faire une différence.

D'autre part, il est intéressant de noter que les pays affichant un niveau élevé de responsabilité horizontale désignent plus souvent le manque de coordination des efforts gouvernementaux comme frein à la lutte contre la corruption dans le secteur public; ces pays feraient donc face

à d'autres types de défis. L'évaluation est plus fréquente dans les pays à haut niveau de démocratie, à revenus élevés et à faibles niveaux de corruption. Cela pourrait signifier que le système fonctionne globalement bien dans ces pays, et que les faiblesses apparaissent lorsque les responsabilités en matière de suivi des affaires de corruption ne sont pas claires, ou en cas de dispersion des responsabilités.

En conclusion, les résultats de l'inventaire mondial 2023 confirment que les ISC ont bel et bien un rôle à jouer dans la lutte contre la fraude et la corruption. Les résultats indiquent également que, dans certains contextes, ce rôle est encore plus important qu'ailleurs, car les ISC pourraient renforcer d'autres initiatives nationales mises en œuvre pour réduire les pertes de fonds publics destinés au bénéfice des citoyens.

[30] Gupta, Davoodi and Alonso-Terme 2002.

[31] La volonté politique arrive en première position, mais seulement peu avant le deuxième facteur le plus fréquemment cité.

MERCI À TOUTES LES ISC POUR LEUR CONTRIBUTION À CETTE GRANDE ENQUÊTE ET AU RAPPORT DE SYNTHÈSE

Ce Rapport d'inventaire a été préparé par l'unité Global Foundations
de l'IDI. Pour plus d'informations, notamment sur les annexes,
consultez notre site: www.gsr.idi.no



INTOSAI Development Initiative,
Stenersgata 2, 0184 Oslo, Norvège

Rapport d'inventaire mondial 2023 Autrice: Camilla Fredriksen
Conception graphique: Zengo.eu
Visualisation des données: Sean Brocklebank