



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# **Renforcer l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

Regard sur les facteurs informels au-delà des garanties juridiques





# **Renforcer l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

REGARD SUR LES FACTEURS INFORMELS AU-DELÀ  
DES GARANTIES JURIDIQUES

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE et du Directeur général de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI). Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE ou des membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Les noms et les représentations de pays et territoires employés dans cette publication suivent la pratique de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE/IDI (2026), *Renforcer l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques : Regard sur les facteurs informels au-delà des garanties juridiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c33a3698-fr>.

ISBN 978-92-64-39492-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-92440-6 (PDF)

ISBN 978-92-64-98978-8 (HTML)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

**Crédits photo :** Couverture © Respiro/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE/IDI 2026



**Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)**

Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Attribution** – Vous devez citer l'œuvre.

**Traductions** – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*

**Adaptations** – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE et de l'IDI. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres, ni de l'IDI, de ses partenaires de développement ou des membres de l'INTOSAI.*

**Contenu provenant de tiers** – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.

Vous ne devez pas utiliser les logos, identités visuelles ou images de couverture respectifs de l'OCDE ou de l'IDI sans autorisation expresse, ni suggérer que l'OCDE ou l'IDI approuve votre utilisation de l'œuvre.

Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

# Avant-propos

En assurant un contrôle externe des pouvoirs publics, les institutions supérieures de contrôle (ISC) constituent un maillon essentiel de la chaîne de redevabilité d'un pays. Leurs travaux fournissent également des informations pertinentes pour orienter les politiques publiques et peuvent aider les pouvoirs publics à s'adapter aux tendances et aux risques futurs. Ces contributions, fondées sur des données factuelles et concernant des questions systémiques, peuvent contribuer à améliorer la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Pour remplir ce rôle de manière crédible et efficace, les ISC doivent pouvoir fonctionner en toute indépendance, à l'abri de toute influence indue de la part des gouvernements, des législateurs et des autres parties prenantes. Il est toutefois de plus en plus difficile de préserver l'indépendance des ISC dans un contexte marqué par des pressions budgétaires croissantes, des défis liés à des politiques publiques complexes et une baisse de la confiance. Si les cadres juridiques formels sont indispensables pour garantir l'indépendance des ISC, ils ne suffisent souvent pas à eux seuls. Dans la pratique, l'indépendance des ISC est également influencée par des facteurs informels tels que les relations institutionnelles, les normes professionnelles, les comportements ou encore la confiance. Ces éléments peuvent soit renforcer, soit affaiblir les protections juridiques et jouent un rôle déterminant dans la manière dont les ISC sont en mesure de s'acquitter de leur mandat, ainsi que dans la façon dont leurs travaux sont accueillis et pris en compte.

Ce rapport est le fruit d'une collaboration avec l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) dans le cadre du Projet mondial sur l'indépendance des ISC. Il propose une analyse approfondie des facteurs qui déterminent l'indépendance des ISC dans la pratique, en accordant une attention particulière à l'interaction entre les cadres juridiques formels et les facteurs informels. Ce rapport s'appuie sur une analyse approfondie, des consultations avec les parties prenantes et des enseignements tirés de la comparaison d'un large éventail d'expériences nationales. Il reconnaît que les pays organisent leurs ISC de différentes manières et souligne l'importance d'adapter les approches aux systèmes nationaux de gouvernance, tout en s'appuyant sur des principes communs et des bonnes pratiques.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre des travaux menés par l'OCDE pour aider les pays à mettre en œuvre efficacement la *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique*. Il formule des recommandations visant à renforcer l'indépendance *de facto* des ISC, mais aussi à améliorer leur crédibilité, leur impact et leur contribution à l'écosystème de redevabilité plus large. Une attention particulière est accordée au rôle des dispositifs institutionnels, des relations entre les parties prenantes et de la confiance dans le bon fonctionnement des ISC. En proposant des conseils pratiques et des analyses fondées sur des données factuelles, ce rapport vise à aider les ISC, les décideurs publics, les législateurs et les autres acteurs de la reddition de comptes à renforcer le contrôle indépendant et à promouvoir des systèmes de gouvernance publique plus transparents, plus responsables et plus fiables.

# Remerciements

Le présent rapport a été élaboré conjointement par l'OCDE et l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) dans le cadre du Projet Mondial sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle, soutenu par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Au sein de l'OCDE, le rapport a été produit par la Direction de la gouvernance publique (GOV), sous la supervision d'Elsa Pilichowski, sa Directrice. Il a été préparé par la Division de la lutte contre la corruption, de l'intégrité et du gouvernement ouvert de GOV, sous la direction de Nejla Saula, Cheffe de division par intérim. Le rapport a été coordonné et rédigé par Frédéric Boehm et Tuzla Lathiff. János Bertók, Directeur adjoint de GOV, a fourni des retours précieux et approfondis sur le rapport. Bianca Breteche, Jesper Johnsen, Darius Matusevicius et Alastair Swarbrick ont également apporté leurs commentaires et leur soutien. Au sein de l'IDI, le rapport a été élaboré sous la direction d'Einar Gørrissen, Directeur général, et d'Ola Hoem, Directeur général adjoint, et sous la supervision de Freddy Yves Ndjemba, Directeur adjoint chargé de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle. Le rapport a été coordonné et rédigé par Benjamin Fuentes-Castro. L'OCDE et l'IDI tiennent à saluer la collaboration étroite et l'engagement commun qui ont caractérisé l'élaboration, la préparation et la finalisation conjointes de ce rapport.

Nuria Villanova et Valentin Py ont apporté un soutien en matière de communication et de diffusion. Le soutien administratif a été assuré par Neringa Gudžiūnaitė. Le rapport a été préparé pour publication et mis en page par Meral Gedik. La traduction du rapport en français a bénéficié du soutien de Valentin Py.

Ce rapport a grandement bénéficié des contributions issues des missions d'enquête organisées et menées par Frédéric Boehm, Tuzla Lathiff, Jean-François Leruste, Juliette Martínez-Rossignol et Nuria Villanova, du côté de l'OCDE, par Abdelhakim Ben Lazreg, Dafina Dimitrova, Benjamin Fuentes-Castro, Anne Leliepault et Freddy Yves Ndjemba du côté de l'IDI, par Michel Hix du *Government Accountability Office* des États-Unis (GAO), Fahad A Alohal de la Cour générale des comptes d'Arabie saoudite, ainsi que par Gordon Kandoro et Meisie Nkai du Secrétariat de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones (AFROSAI-E).

La rédaction du rapport a bénéficié de la consultation des délégués du Comité de la gouvernance publique (PGC) de l'OCDE et de son Groupe de travail sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (PIAC). Des commentaires ont été fournis par des collègues des divisions GOV, notamment celles chargées de la gestion publique et de la budgétisation (PMB), du soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (SIGMA), des indicateurs de gouvernance et de la performance (GIP) et de la politique réglementaire (REG), ainsi que par le SECO, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

L'OCDE et l'IDI tiennent à exprimer leur gratitude aux pays qui ont participé aux visites de terrain : l'Indonésie, la Jamaïque, la Jordanie, le Libéria, le Maroc et le Paraguay, ainsi qu'au World Justice Project, au GAO et à la Division de la communication stratégique et des relations de la Direction de la communication de l'OCDE (COM), qui ont apporté leur soutien à la réalisation des enquêtes.

Enfin, l'OCDE et l'IDI tiennent également à exprimer leur gratitude aux organisations qui ont contribué et apporté leur soutien au Projet mondial sur l'indépendance des ISC, y compris à l'élaboration du présent rapport : le SECO, en particulier Franziska Spörri ; le Comité des politiques, des finances et de l'administration de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) (la Cour générale des comptes d'Arabie saoudite, en particulier S. E. Dr Hussam bin Abdulmohsen Alangari, et le GAO) ; le Secrétariat général de l'INTOSAI ; la Banque mondiale ; et le FMI.

# Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Résumé	8
<b>1 Préserver l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	<b>11</b>
1.1. Les institutions supérieures de contrôle indépendantes constituent un pilier essentiel d'une bonne gouvernance publique	12
1.2. Les institutions supérieures de contrôle sont confrontées à des défis croissants qui menacent leur indépendance	13
1.3. Au-delà des cadres juridiques, des facteurs informels déterminent également l'indépendance	15
Références	19
<b>2 Comment d'autres acteurs influencent l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques</b>	<b>20</b>
2.1. L'institution supérieure de contrôle au sein de l'écosystème de redevabilité d'un pays	21
2.2. Le rôle de l'exécutif	22
2.3. Le rôle du pouvoir législatif	33
2.4. Le rôle des autres acteurs, au-delà du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif	53
Références	57
<b>3 La réputation, gage de l'indépendance des ISC</b>	<b>60</b>
3.1. La réputation d'une ISC est un gage essentiel de son indépendance	61
3.2. Comment les ISC peuvent renforcer leur fiabilité et leur réactivité	63
3.3. Comment les ISC peuvent renforcer leur ouverture, leur intégrité et leur équité	71
Références	82
<b>4 Résumé des recommandations</b>	<b>83</b>
4.1. Pouvoir exécutif	83
4.2. Pouvoir législatif	84
4.3. Autres acteurs, outre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif	85
4.4. Institutions supérieures de contrôle	85
<b>Annexe A. Méthodes de collecte des données</b>	<b>86</b>
<b>Annexe B. Modèles d'institutions supérieures de contrôle (ISC)</b>	<b>89</b>
<b>Annexe C. Organisations régionales de l'INTOSAI</b>	<b>91</b>

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Nombre de cas traités dans le cadre du Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM) par région, 2018-2025 (18 au total)	15
Graphique 1.2. Facteurs qui compromettent ou renforcent l'indépendance des ISC, selon les ISC	18
Graphique A A.1. Quatre sources de données principales	86
Graphique A A.2. Données des ISC collectées par modèle d'ISC	86

## TABLEAUX

Tableau 2.1. Interaction des ISC avec d'autres acteurs tout au long du processus d'audit	22
Tableau 3.1. Application du Cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques aux pratiques des ISC et à leur réputation	62
Tableau A A.1. Répartition des données collectées par type de partie prenante	87
Tableau A A.2. Informations sur les visites dans les pays	87
Tableau A B.1. Modèles d'ISC	89
Tableau A C.1. Les organisations régionales de l'INTOSAI et leur couverture régionale	91

## ENCADRÉS

Encadré 1.1. Les principes de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC	12
Encadré 1.2. Principales conclusions concernant l'indépendance des ISC tirées du Rapport mondial 2023 sur la situation des ISC	13
Encadré 1.3. Le Projet mondial de l'OCDE et de l'IDI sur l'indépendance des ISC	16
Encadré 2.1. Cadre de comptabilité publique et de contrôle en Estonie	24
Encadré 2.2. Renforcer les relations entre les ISC et le pouvoir exécutif dans le cadre du suivi des recommandations d'audit	27
Encadré 2.3. Réforme progressive de la cohérence juridique en France	30
Encadré 2.4. Exemples de structures de personnel des ISC indépendantes	36
Encadré 2.5. Cour des comptes européenne (CCE) – Des mandats échelonnés par conception	37
Encadré 2.6. Absence d'antécédents politiques du président du Bureau de l'audit de Jordanie	38
Encadré 2.7. Transparence dans le processus de nomination du président de l'ISC paraguayenne	39
Encadré 2.8. Mandat du vérificateur général de Nouvelle-Zélande	41
Encadré 2.9. Bureau parlementaire du budget de l'Australie	44
Encadré 2.10. Expertise technique parlementaire au Bundestag, en Allemagne	47
Encadré 2.11. Mécanismes visant à renforcer la coordination entre l'ISC de l'Indonésie (BPK) et la Chambre des représentants (DPR)	47
Encadré 2.12. Exemple aux États-Unis – Protocoles en vigueur pour les demandes d'audit émanant du pouvoir législatif	48
Encadré 2.13. Processus de suivi parlementaire au Kenya	51
Encadré 2.14. Exigences légales et procédurales relatives au dépôt des rapports au Parlement	52
Encadré 2.15. Engagement international : Le cas de la Cour des comptes de Sao Tomé-et-Principe	55
Encadré 3.1. ISC PMF – un outil permettant d'évaluer la mise en œuvre des normes internationales	65
Encadré 3.2. Renforcer l'impact grâce au suivi : La Cour des comptes d'Autriche (ACA)	66
Encadré 3.3. Renforcement du suivi des audits : La Commission générale d'audit (GAC) du Libéria met en place un mécanisme de suivi dédié	67
Encadré 3.4. Programme annuel des travaux d'audit : Bureau national d'audit d'Australie (ANAO)	68
Encadré 3.5. Guides de contrôle préventif de l'Auditorat général d'Afrique du Sud	70
Encadré 3.6. Utiliser les enseignements tirés des audits pour diffuser les bonnes pratiques : Le Bureau national d'audit (NAO) du Royaume-Uni	71
Encadré 3.7. INTOSAI-P 20 : Transparence et redevabilité des institutions supérieures de contrôle	73
Encadré 3.8. Renforcer la transparence et l'accès aux informations d'audit : Système mexicain de consultation en matière d'audit public	74

Encadré 3.9. Mécanismes de coordination de la Cour des comptes au sein de l'écosystème de redevabilité au Maroc	75
Encadré 3.10. Implication des parties prenantes par le biais du soutien entre pairs au sein de la communauté de l'INTOSAI	76
Encadré 3.11. Communication et diffusion des résultats d'audit : Le cas de l'ISC de Norvège	78
Encadré 3.12. Communication institutionnelle et engagement du public : Cour des comptes espagnole ( <i>Tribunal de Cuentas</i> )	78
Encadré 3.13. Renforcer la crédibilité et instaurer la confiance : Le cas du Bureau du contrôleur général de la Jamaïque	80
Encadré A B.1. Cas de la Cour des comptes française	90

# Résumé

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) jouent un rôle central dans la surveillance de l'utilisation des ressources publiques et dans la responsabilisation des gouvernements. Leur efficacité dépend de leur capacité à fonctionner en toute indépendance, à l'abri de toute influence indue, et à fournir des analyses crédibles, fondées sur des données factuelles.

Les données recueillies dans des pays de toutes les régions, par le biais de consultations avec diverses parties prenantes, d'enquêtes et d'analyses de données (rapport mondial 2023 de l'INTOSAI sur la situation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (GSR'), mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC), indiquent que l'indépendance des ISC est de plus en plus menacée, le GSR faisant état d'un recul pour le troisième cycle consécutif. Si les cadres juridiques garantissent souvent formellement l'indépendance, leur mise en œuvre dans la pratique est inégale. Les restrictions en matière d'autonomie budgétaire, l'accès limité à l'information et diverses formes d'ingérence continuent d'affecter une part importante des ISC. Parallèlement, l'évolution des dynamiques politiques, la polarisation du débat public et la prédominance croissante d'un discours fondé sur des récits plutôt que sur une analyse factuelle ont rendu le contexte opérationnel des institutions de contrôle indépendantes plus complexe.

Les garanties formelles ne suffisent pas à elles seules. L'indépendance ne dépend pas seulement des lois et des réglementations, mais aussi de facteurs informels tels que les relations institutionnelles, les normes professionnelles, les incitations politiques et la perception du public. Ces dynamiques informelles peuvent soit renforcer, soit compromettre les protections formelles. Dans de nombreux contextes, les résultats d'enquêtes menées auprès des parties prenantes indiquent que les facteurs informels jouent un rôle particulièrement important dans la manière dont l'indépendance s'exerce concrètement. Par exemple, parmi les ISC interrogées, 58 % des principaux facteurs identifiés comme contribuant au renforcement de l'indépendance sont de nature informelle. Il est donc essentiel de s'attaquer à ces facteurs pour combler le fossé entre l'indépendance formelle et l'indépendance *de facto*, et ainsi favoriser la transparence, la confiance et l'utilisation efficace des ressources publiques.

Si l'importance de l'indépendance des ISC est bien établie et largement reconnue dans les normes internationales et les cadres de gouvernance, le présent rapport apporte un éclairage nouveau sur la manière dont cette indépendance se matérialise dans la pratique. S'appuyant sur des données provenant de différents pays, cette étude met en évidence le rôle des dynamiques informelles et de l'écosystème de redevabilité plus large dans le renforcement de l'indépendance des ISC.

## Principales conclusions

Dans l'ensemble des pays, les efforts visant à renforcer l'indépendance des ISC progressent, mais d'importantes lacunes subsistent. Les cadres juridiques se sont améliorés dans de nombreux domaines, mais des difficultés persistent au niveau de leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'autonomie budgétaire, l'accès à l'information et la protection contre toute influence indue. Parallèlement, peu d'attention a été accordée aux facteurs informels, notamment au rôle de la confiance, de la communication et de la culture institutionnelle, malgré leur impact significatif sur les résultats.

Les ISC opèrent au sein d'un écosystème de redevabilité plus large, composé des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que d'autres acteurs de contrôle et d'acteurs non étatiques. L'efficacité de ce système dépend de la qualité des interactions entre ces acteurs, notamment de la clarté des rôles, du respect mutuel des mandats et de l'existence d'une collaboration structurée et prévisible. Une coordination insuffisante, des capacités limitées ou des incitations mal alignées au sein de cet écosystème peuvent compromettre même les cadres institutionnels les mieux conçus. À l'inverse, des relations solides, des procédures claires et une vision commune des rôles peuvent considérablement renforcer l'indépendance et l'influence des ISC.

La réputation d'une ISC constitue une garantie essentielle de son indépendance. La confiance accordée à une ISC renforce la probabilité que les parties prenantes la soutiennent lorsque son autonomie est remise en cause et augmente le coût réputationnel lié à toute ingérence politique. Dans le même temps, les tentatives visant à affaiblir leur indépendance sont souvent précédées d'efforts visant à saper leur crédibilité. Instaurer et entretenir la confiance n'est donc pas seulement une question de communication publique, mais un élément stratégique de la résilience institutionnelle.

La confiance accordée aux ISC repose à la fois sur leur compétence et sur leurs valeurs. Un travail d'audit de grande qualité, réalisé en temps opportun et pertinent, renforce la perception d'efficacité, tandis que l'intégrité, la transparence, l'équité et la redevabilité renforcent la perception de légitimité. Les ISC qui font systématiquement preuve de ces qualités sont mieux placées pour améliorer leur réputation, accroître la prise en compte de leurs recommandations et renforcer leur rôle au sein de l'écosystème de redevabilité.

Les conclusions et recommandations de ce rapport présentent un intérêt plus large pour d'autres institutions publiques indépendantes confrontées à des pressions similaires, notamment les autorités de régulation, les institutions de médiation et les institutions budgétaires indépendantes. En particulier, l'importance des dynamiques informelles, des relations institutionnelles et de la confiance dans la construction d'une indépendance *de facto* s'applique à l'ensemble de ces instances. Ce rapport fournit par conséquent des pistes pour renforcer la résilience institutionnelle à l'échelle du système de gouvernance publique.

## Principales recommandations

Le rapport préconise de s'orienter vers une approche plus globale et systémique de l'indépendance des ISC. Le renforcement de l'indépendance exige non seulement de consolider les dispositions juridiques, mais aussi d'améliorer les pratiques institutionnelles, de renforcer la coordination entre les différents acteurs et de s'employer activement à instaurer un climat de confiance. Cela implique notamment d'investir dans le renforcement des capacités, de clarifier les rôles et les responsabilités et de mettre en place des processus clairs et transparents pour faciliter l'interaction entre les ISC et les autres parties prenantes.

Pour l'exécutif, les priorités consistent notamment à combler les lacunes dans l'exercice des principales responsabilités en matière de reddition de comptes, notamment en matière de comptabilité, de contrôle interne et d'audit interne. Lorsque ces fonctions sont déficientes ou appliquées de manière incohérente, les ISC risquent d'être amenées à assumer des rôles qui brouillent la frontière entre la gestion et le contrôle. Renforcer l'appropriation de ces fonctions par le pouvoir exécutif à l'égard de ces fonctions, tout en améliorant la transparence budgétaire et en assurant un suivi systématique des recommandations d'audit, contribuerait à rétablir une séparation fonctionnelle plus claire et à réduire les pressions pesant sur l'indépendance des ISC. Il est essentiel de veiller à ce que tout processus de nomination des dirigeants des ISC se déroule en toute transparence et sur la base du mérite, tout comme il est essentiel d'évaluer avec soin les implications plus larges des réformes juridiques qui affectent le mandat des ISC et l'équilibre de l'écosystème de redevabilité.

Pour le corps législatif, il reste essentiel de renforcer le cadre juridique et institutionnel régissant les ISC. Il s'agit notamment de garantir des procédures de nomination transparentes et fondées sur le mérite, des garanties solides en matière de durée du mandat et de révocation, ainsi que des dispositions institutionnelles qui assurent la continuité et limitent au maximum l'influence politique. Compte tenu des contraintes de moyens constatées dans plusieurs contextes, le renforcement des capacités du pouvoir législatif en matière d'analyse et de suivi des conclusions d'audit, ainsi que la mise en place de procédures claires pour les demandes d'audit et le traitement des rapports, peuvent contribuer à renforcer davantage le contrôle tout en respectant l'autonomie des ISC et en réduisant les risques d'une implication politisée ou incohérente dans les processus d'audit.

D'autres acteurs ont également un rôle à jouer. Le pouvoir judiciaire apporte sa contribution non seulement par le biais de garanties juridiques formelles, mais aussi grâce à la crédibilité et à l'applicabilité de ces garanties dans la pratique. Les donateurs peuvent soutenir des réformes coordonnées et adaptées au contexte. En remédiant à la fragmentation observée au sein des organes de contrôle, une meilleure collaboration peut améliorer l'efficacité globale du système de reddition de comptes.

Enfin, les ISC elles-mêmes jouent un rôle central dans le renforcement de leur indépendance dans la pratique. Les ISC qui jouissent d'une plus grande crédibilité et d'un engagement plus fort de la part des parties prenantes sont mieux à même de résister aux pressions extérieures. En appliquant systématiquement les normes internationales, en assurant un suivi rigoureux des recommandations et en maintenant un travail d'audit de haute qualité, elles peuvent renforcer leur crédibilité technique. Des processus transparents de sélection des audits, une communication proactive et une implication significative des parties prenantes peuvent renforcer davantage la confiance et la visibilité. En outre, il est essentiel de disposer de solides dispositifs d'intégrité interne et de garanties claires régissant les interactions avec les entités auditées afin d'atténuer les risques d'influence induite.

Dans l'ensemble, le rapport montre que l'indépendance n'est pas un état juridique figé, mais un résultat dynamique façonné par les institutions, les relations et la confiance. En tenant compte à la fois des aspects formels et informels et en favorisant la mise en place d'un écosystème de redevabilité efficace, les pays peuvent renforcer la résilience, la crédibilité et l'impact de leurs institutions supérieures de contrôle.

# 1 Préserver l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

---

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques indépendantes constituent un pilier essentiel de la bonne gouvernance publique : elles assurent un contrôle objectif des finances publiques, identifient les lacunes dans l'action des pouvoirs publics et formulent des recommandations fondées sur des données factuelles afin de renforcer la redevabilité et la confiance. Leur efficacité revêt une importance cruciale, notamment dans les contextes où la confiance du public est faible, où les contraintes budgétaires sont importantes et où les exigences en matière de transparence et d'optimisation des ressources ne cessent de croître. Si les cadres juridiques formels définissent leurs missions, l'indépendance et l'influence des ISC dépendent également de facteurs informels tels que les relations institutionnelles, les normes professionnelles, la crédibilité et les interactions au sein de l'écosystème de redevabilité plus large.

---

## 1.1. Les institutions supérieures de contrôle indépendantes constituent un pilier essentiel d'une bonne gouvernance publique

Aux côtés d'autres acteurs de la reddition de comptes, les institutions supérieures de contrôle (ISC) constituent un pilier essentiel de la bonne gouvernance publique. Les ISC peuvent évaluer objectivement l'action des pouvoirs publics, identifier les faiblesses dans la gestion des finances publiques et formuler des recommandations fondées sur des données factuelles afin d'améliorer la redevabilité et la performance des institutions publiques ainsi que le système de gouvernance. Leur rôle, qui consiste à exercer un contrôle indépendant sur la gestion des ressources publiques, revêt une importance encore plus grande dans un contexte marqué par une faible confiance du public envers les institutions, une intolérance croissante face au gaspillage et à l'utilisation abusive des ressources publiques, ainsi qu'un resserrement de la marge de manœuvre budgétaire, où la rareté des fonds accentue la nécessité d'une reddition de comptes rigoureuse et d'une gestion financière prudente (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>). En effet, la confiance du public dans les gouvernements nationaux, y compris dans les pays de l'OCDE, reste faible. L'enquête de l'OCDE sur la confiance de 2024 montre que seuls 39 % des citoyens font part d'une confiance élevée ou modérément élevée envers leur gouvernement, tandis que 44 % déclarent avoir une confiance faible ou nulle (OCDE, 2024<sup>[2]</sup>). Les citoyens, la société civile et les autres parties prenantes peuvent s'appuyer sur ces évaluations pour déterminer si les institutions publiques agissent de manière responsable et obtiennent des résultats.

Cependant, la capacité des ISC à fonctionner en toute indépendance vis-à-vis de toute influence extérieure émanant du gouvernement, du pouvoir législatif ou d'autres parties prenantes est un facteur déterminant pour garantir l'efficacité des systèmes de contrôle et la confiance du public envers leurs ISC. Le principe fondamental d'indépendance a été inscrit dans deux textes fondateurs adoptés par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) : la Déclaration de Lima de 1977 et la Déclaration de Mexico de 2007. La Déclaration de Lima a défini les principes fondamentaux de l'audit indépendant du secteur public, affirmant que les institutions supérieures de contrôle doivent être à l'abri de toute influence extérieure pour s'acquitter efficacement de leur mandat. S'appuyant sur ces fondements, la Déclaration de Mexico a traduit ces grands principes en huit piliers concrets de l'indépendance. Si ces deux déclarations conservent leur importance sur le plan normatif, c'est la Déclaration de Mexico qui offre le cadre le plus opérationnel et le plus mesurable (Encadré 1.1). Par ailleurs, l'importance de l'indépendance des ISC a été reconnue dans deux résolutions distinctes des Nations unies (A/RES/66/209 et A/RES/69/228).

### Encadré 1.1. Les principes de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC

Les principes suivants de la Déclaration de Mexico constituent la principale référence pour évaluer l'indépendance des ISC :

- Principe n° 1. L'existence d'un cadre constitutionnel, législatif et juridique approprié et efficace, ainsi que les dispositions relatives à son application dans la pratique.
- Principe n° 2. L'indépendance des responsables des ISC et des membres des institutions collégiales, y compris la sécurité du mandat et l'immunité juridique dans l'exercice normal de leurs fonctions.
- Principe n° 3. Un mandat suffisamment large et une totale liberté d'action dans l'exercice des fonctions des ISC.
- Principe n° 4. Un accès sans restriction à l'information.
- Principe n° 5. Le droit et l'obligation de rendre compte de leur travail.

- Principe n° 6. La liberté de déterminer le contenu et le calendrier des rapports d'audit, ainsi que de les publier et de les diffuser.
- Principe n° 7. L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC.
- Principe n° 8. Une autonomie financière, de gestion et administrative, ainsi que la disponibilité de ressources humaines, matérielles et financières adéquates.

Source : (INTOSAI, 2007<sup>[3]</sup>).

## 1.2. Les institutions supérieures de contrôle sont confrontées à des défis croissants qui menacent leur indépendance

Depuis la Déclaration de Mexico en 2007, le contexte a évolué, ce qui a contribué à accroître les pressions pesant sur l'indépendance. Ces pressions résultent d'une combinaison de dynamiques politiques, d'évolutions institutionnelles et de pratiques de gouvernance qui varient d'un pays à l'autre, mais qui révèlent des tendances sous-jacentes communes. Dans de nombreux contextes, l'évolution des environnements politiques, caractérisée par des incitations à court terme, une polarisation et un consensus limité, a creusé un fossé entre les cadres institutionnels et les besoins émergents. Dans le même temps, le débat public s'est davantage orienté vers les discours que vers les faits, ce qui place les ISC dans une situation où leur mandat est soumis à des interprétations politiques changeantes. Ensemble, ces facteurs contribuent à créer un contexte plus complexe et potentiellement fragile pour le maintien de l'indépendance des ISC.

Les données de la Banque mondiale et de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) confirment que les ISC du monde entier sont confrontés à des défis croissants pour satisfaire aux critères d'indépendance énoncés dans la Déclaration de Mexico. Selon l'indice d'indépendance des ISC de 2021 de la Banque mondiale, dans la plupart des pays évalués, les budgets et le financement des ISC étaient soumis à l'approbation des institutions budgétaires du gouvernement central, et seuls 22 pays sur 118 répondaient pleinement aux critères d'autonomie en matière de personnel (Banque mondiale, 2021<sup>[4]</sup>). Le dernier rapport mondial sur la situation des ISC (GSR), fondé sur une 'enquête mondiale de l'INTOSAI portant sur 166 ISC à travers le monde, apporte de nouveaux éléments (Encadré 1.2) : au moins 40 % des ISC ont signalé des ingérences majeures dans l'exécution de leur budget, et seules 44 % des ISC ont déclaré bénéficier d'un accès rapide, libre et sans entrave aux informations nécessaires à la bonne exécution de leurs responsabilités statutaires (IDI, 2024<sup>[5]</sup>). Il s'agit d'une chute spectaculaire par rapport aux 70 % des ISC qui déclaraient avoir pleinement accès à l'information en 2017.

### Encadré 1.2. Principales conclusions concernant l'indépendance des ISC tirées du Rapport mondial 2023 sur la situation des ISC

Tous les trois ans, l'IDI publie le Rapport d'inventaire mondial des ISC (GSR), qui présente une évaluation globale des performances, des capacités et de l'environnement favorable des ISC dans toutes les régions de l'INTOSAI. Le GSR s'appuie principalement sur l'enquête mondiale de l'INTOSAI auprès des ISC. Son objectif est de fournir des données factuelles sur la situation des ISC à travers le monde, de suivre l'évolution de leurs performances au fil du temps et de mettre en évidence la manière dont les développements mondiaux en matière de démocratie et de redevabilité influencent le fonctionnement des ISC. En 2023, l'enquête a porté sur 166 ISC à travers le monde.

### **Poursuite du recul de l'indépendance des ISC**

Pour le troisième cycle consécutif, le GSR fait état d'un recul mondial de l'indépendance des ISC. L'indice d'indépendance des ISC de 2023 s'établit en moyenne à 73/100, ce qui représente une baisse d'un point par rapport à 2020 parmi les ISC ayant participé aux deux enquêtes. Les baisses sont particulièrement marquées à ces niveaux :

- Principe n.° 1 (Cadre juridique) : en baisse de 68 à 66 points.
- Principe n.° 4 (Accès à l'information) : détérioration accrue, avec un passage d'un accès « largement » disponible à un accès « limité » dans de nombreuses ISC.
- Principe n.° 8 (Autonomie financière et administrative) : baisse de quatre points depuis 2020.

### **Une ingérence croissante dans les activités des ISC, l'ingérence de l'exécutif suscitant de plus en plus d'inquiétudes**

- 10 % des responsables d'ISC font état d'ingérences indues dans leur travail (2021-2023).
- 15 % des ISC font état d'ingérences graves dans le choix des programmes d'audit, soit un chiffre inchangé par rapport à 2020.
- 44 % font état d'ingérences dans le processus budgétaire des ISC, notamment sous forme de coupes budgétaires et de retards dans le débloqué des fonds.
- Les garanties juridiques restent insuffisantes : seules 43 % des ISC peuvent saisir une Cour suprême ou une instance équivalente en cas d'ingérence, même si ce chiffre représente une amélioration par rapport aux 39 % enregistrés en 2020.

### **Accès à l'information de plus en plus restreint**

- Seules 46 % des ISC déclarent disposer d'un accès complet, et bon nombre de celles qui bénéficiaient d'un accès « globalement » satisfaisant en 2020 sont désormais passées à un accès « limité ».
- Les restrictions semblent être largement réparties entre les régions. Environ 20 % des ISC membres de l'ASOSAI (Asie), de l'ARABOSAI (pays arabes), de la CAROSAI (Caraïbes) et du CREFIAF (Afrique francophone) ont signalé avoir rencontré des difficultés d'accès (voir annexe C).

### **Dégradation de l'autonomie financière et administrative**

- Seules 20 % des ISC soumettent leur budget directement au pouvoir législatif.
- 74 % des ISC doivent soumettre leur budget par l'intermédiaire du ministère des Finances.
- Seules 41 % disposent d'une autonomie totale dans l'exécution du budget une fois les fonds alloués.
- 57 % ont le contrôle total de la gestion administrative interne.

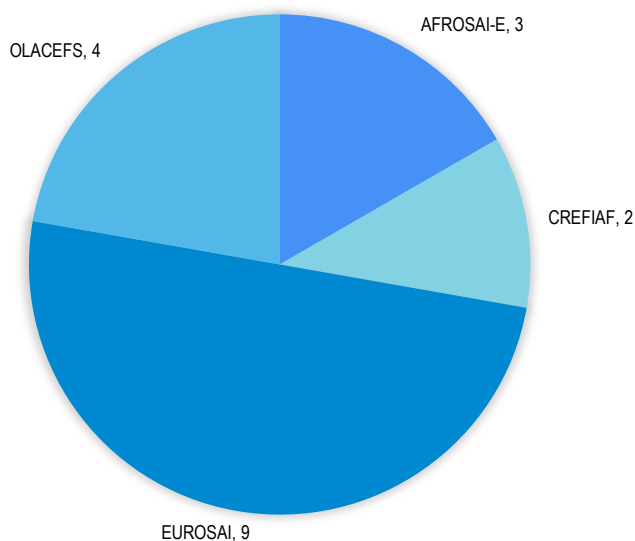
### **Réduction de l'espace dédié à l'information publique : La liberté de publication des rapports a diminué**

- Le score du principe n.° 6 (liberté de publication) a baissé de deux points depuis 2020.
- 14 % des institutions supérieures de contrôle ne disposent d'aucune liberté de publication.
- Le taux moyen de publication est passé de 77 % (2020) à 69 % (2023).

Source : (IDI, 2024<sup>[5]</sup>).

Ces conclusions quantitatives sont corroborées par les cas signalés dans le cadre du Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM). Le SIRAM a été mis au point par l'IDI afin d'aider les ISC à faire face aux menaces immédiates pesant sur leur indépendance ou aux atteintes à celle-ci. Le SIRAM a pour objectif d'identifier, d'évaluer et d'atténuer les risques pesant sur l'indépendance des ISC, en s'appuyant sur l'expertise mondiale et le cadre normatif de l'INTOSAI. Entre 2018 et 2025, l'IDI a ouvert 18 dossiers SIRAM, publiant quatre rapports et sept déclarations d'inquiétude, qui mettaient en évidence les risques émergents et immédiats pesant sur l'indépendance des ISC (Graphique 1.1).

### Graphique 1.1. Nombre de cas traités dans le cadre du Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM) par région, 2018-2025 (18 au total)



Note : L'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) est l'organisation professionnelle mondiale qui regroupe les institutions supérieures de contrôle (ISC) du monde entier. L'INTOSAI est organisée en organisations régionales qui regroupent les ISC membres selon des critères géographiques. Les régions de l'INTOSAI sont les suivantes : AFROSAI (Organisation africaine des ISC) ; ARABOSAI (Organisation arabe des ISC) ; ASOSAI (Organisation asiatique des ISC) ; CAROSAI (Organisation des ISC des Caraïbes) ; EUROSAI (Organisation européenne des ISC) ; OLACEFS (Organisation des ISC d'Amérique latine et des Caraïbes) ; PASAI (Association des ISC du Pacifique). L'AFROSAI dispose d'organismes sous-régionaux, notamment l'AFROSAI-E (Organisation africaine des ISC anglophones) et le CREFIAF (ISC francophones).

Source : Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI).

### 1.3. Au-delà des cadres juridiques, des facteurs informels déterminent également l'indépendance

Les données recueillies par l'IDI lors de l'analyse des cas SIRAM montrent que les problèmes d'indépendance ne découlent pas seulement de contraintes juridiques formelles, mais reflètent également l'existence de normes non écrites ou de conventions implicites qui déterminent la manière dont les pouvoirs législatif et exécutif interagissent avec les ISC. Parmi les facteurs formels qui déterminent l'indépendance des ISC figurent les lois ainsi que les règlements ou les normes (par exemple, les principes de la Déclaration de Mexico). Ils sont codifiés dans des documents juridiques ou quasi juridiques, ce qui les rend visibles, transférables et exécutoires. Cependant, malgré leur caractère normatif, les facteurs formels ne déterminent pas toujours les comportements dans la réalité. Les règles peuvent être ignorées ou contournées, par exemple lorsqu'elles entrent en conflit avec des intérêts politiques ou lorsqu'elles ne sont pas activement appliquées. Ces facteurs informels désignent les normes, les attentes et les comportements tacites qui déterminent la manière dont le pouvoir s'exerce et les décisions se prennent dans la pratique, et qui sont imposés/faits respecter au moyen de sanctions informelles (Wenzel, 2004<sup>[6]</sup> ; Claridge, 2020<sup>[7]</sup> ; Hodgson, 2025<sup>[8]</sup> ; North, 1990<sup>[9]</sup>).

Ainsi, l'indépendance formelle sur le papier ne se traduit pas toujours automatiquement par une indépendance effective. La relation entre les normes formelles et informelles peut être dynamique. Les normes informelles qui favorisent l'indépendance pourraient, tôt ou tard, déboucher sur des lois et des réglementations officielles visant à garantir cette indépendance de manière plus durable. À l'inverse, les normes informelles qui portent atteinte à l'indépendance pourraient également finir par se traduire par des réformes juridiques et affaiblir la protection juridique.

Bien que des facteurs informels soient susceptibles d'influencer considérablement l'indépendance des ISC, ceux-ci ne sont généralement pas au cœur des débats sur cette question. C'est pourquoi, en 2023, l'OCDE et l'IDI ont lancé le **Projet mondial sur l'indépendance des ISC** (le « Projet mondial ») dans le but de procéder à un examen systématique des facteurs informels qui influencent l'indépendance, qu'ils la compromettent ou la renforcent, afin d'en tirer des enseignements et des implications pour l'action publique (Encadré 1.3 et annexe A).

### Encadré 1.3. Le Projet mondial de l'OCDE et de l'IDI sur l'indépendance des ISC

#### Champ d'application

Le Projet mondial examine comment des facteurs informels influencent la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Mexico de l'INTOSAI relatifs à l'indépendance des ISC. Il a pour fonction d'analyser la manière dont les normes et les comportements informels influencent l'application du cadre juridique dans la pratique, ainsi que la façon dont les interactions entre les ISC et les autres acteurs de l'écosystème de redevabilité plus large influent sur l'exercice de l'indépendance. S'appuyant sur des contextes nationaux variés, ces conclusions visent à éclairer les politiques menées tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres de l'OCDE, en fournissant des informations sur différents systèmes de gouvernance et modèles d'ISC (annexe B).

#### Objectifs

- Identifier les facteurs informels qui favorisent ou entravent l'indépendance des ISC.
- Mettre en avant les bonnes pratiques qui permettent d'atténuer les risques ou de renforcer l'indépendance.
- Formuler des recommandations concrètes à l'intention des ISC et des autres acteurs chargés de la reddition de comptes.

#### Méthodologie

Le Projet mondial s'appuie sur des méthodes qualitatives exploratoires conçues pour recueillir des données relatives aux attitudes et basées sur les perceptions concernant les facteurs informels qui influent sur l'indépendance des ISC. Les méthodes comprennent des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe réunissant plusieurs parties prenantes et des enquêtes de perception structurées (Annexe A). Ces méthodes ont permis d'identifier les facteurs informels qui influencent le fonctionnement des ISC dans la pratique. Leur pertinence a été évaluée à l'aide des critères suivants :

- Soit que des facteurs informels se soient manifestés dans différents contextes nationaux et modèles d'ISC, soit que plusieurs parties prenantes aient décrit indépendamment le même phénomène.
- La question de savoir si le facteur informel a eu une incidence sur la capacité de l'ISC à agir conformément aux principes d'indépendance énoncés dans la Déclaration de Mexico de l'INTOSAI.

### Limites

Les résultats, qui reposent principalement sur des données relatives aux attitudes et aux perceptions, sont influencés par les spécificités de chaque pays et les points de vue individuels. Toutefois, la large couverture géographique et diversité des modèles institutionnels renforce l'analyse en permettant des comparaisons entre pays et l'identification de tendances, ce qui atténue cette limite.

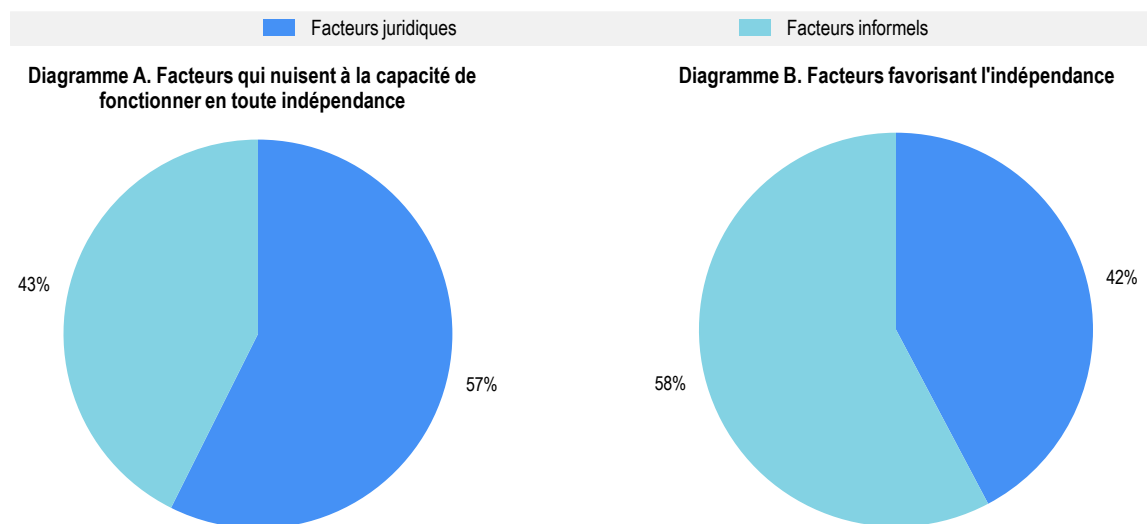
Source : Élaboration de l'OCDE et de l'IDI.

Les données issues du Projet mondial confirment que des facteurs informels influencent l'environnement opérationnel des ISC. Si leur indépendance est officiellement reconnue dans les cadres juridiques, leur indépendance *de facto* est influencée et menacée, par exemple, par le climat politique, les rapports de force entre les différents pouvoirs, les attentes de la société et la manière dont les dispositions légales sont interprétées et appliquées dans la pratique. Ces conclusions soulignent encore davantage l'importance de la réputation d'une ISC. Cette réputation dépend du travail et de la valeur ajoutée apportés par l'ISC, mais aussi de la manière dont les citoyens et les parties prenantes perçoivent son intégrité, sa transparence et son objectivité. Cela dit, l'indépendance ne signifie pas pour autant l'absence de responsabilité. Pour préserver sa réputation, une ISC doit montrer l'exemple et respecter elle-même les normes les plus strictes en matière d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Le document INTOSAI-P20 énonce des principes destinés à guider les ISC dans la promotion de la transparence et de la responsabilité dans leurs activités et leurs communications, tout en respectant les exigences légales et les règles de confidentialité.

Ces facteurs ont une incidence sur la manière dont les ISC s'acquittent de leurs mandats et influencent leurs relations avec les principales parties prenantes, notamment les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que d'autres acteurs de contrôle, tels que les procureurs, les agences de lutte contre la corruption, les services d'audit interne, les organisations de la société civile et les médias.

Les données d'enquête recueillies dans le cadre du Projet mondial confirment l'importance des facteurs informels dans la pratique (voir l'annexe A). Les ISC indiquent que les facteurs informels jouent un rôle comparable, voire plus déterminant dans certains cas, à celui des dispositions juridiques formelles dans la définition de leur indépendance. En ce qui concerne les facteurs qui entravent leur capacité à agir en toute indépendance, 43 % des réponses font référence à des facteurs informels, contre 57 % liés à des facteurs juridiques (Graphique 1.2, diagramme A). À l'inverse, lorsque l'on examine les facteurs qui renforcent l'indépendance, les facteurs informels représentent la majorité des réponses (58 %), devançant les facteurs juridiques (42 %) (Graphique 1.2, diagramme B). L'importance des facteurs informels a également été confirmée du point de vue des parties prenantes : une enquête menée auprès d'organisations de la société civile par le World Justice Project pour le compte du Projet mondial, via son réseau, montre que les facteurs juridiques (92 %) et informels (90 %) sont considérés comme tout aussi déterminants pour expliquer l'indépendance des ISC.

## Graphique 1.2. Facteurs qui compromettent ou renforcent l'indépendance des ISC, selon les ISC



Note : Ces données ont été analysées à partir d'un questionnaire destiné aux ISC, sur la base des réponses recueillies auprès de 50 ISC (membres et non-membres de l'OCDE). Vous trouverez de plus amples informations sur la collecte des données à l'annexe A.

Source : Élaboration de l'OCDE et de l'IDI.

Sur la base de ces conclusions, le présent rapport fournit des orientations et des recommandations concrètes aux ISC et aux autres acteurs sur la manière de renforcer l'indépendance *de facto* des ISC et, par conséquent, de contribuer à l'amélioration du système global de redevabilité d'un pays. En ce qui concerne tout particulièrement les facteurs informels, une analyse plus approfondie du contexte national concerné s'impose pour comprendre les rapports de force et les relations entre les différents acteurs, ainsi que pour saisir pleinement les dimensions culturelles et juridiques du secteur public. Les ISC ne sont pas isolées du contexte national. Elles subissent ses faiblesses, tirent parti de ses atouts et peuvent également contribuer activement à façonner le changement en tant que moteurs d'une amélioration à l'échelle du système dans son ensemble. En s'appuyant sur ce rapport pour mener une telle analyse contextuelle, et en tenant compte du fait que les ISC s'inscrivent dans un système, il est possible de définir des options de réforme détaillées.

Bien que le rapport porte principalement sur les ISC, ses conclusions revêtent un intérêt plus large pour d'autres institutions publiques indépendantes confrontées à des pressions similaires, notamment les autorités de régulation, les institutions de médiation, les organismes de lutte contre la corruption et les institutions budgétaires indépendantes (De Vrieze et Murphy, 2020<sup>[10]</sup>). Au sein de ces organismes, l'indépendance *de facto* est également façonnée non seulement par les cadres juridiques formels, mais aussi par des dynamiques informelles telles que les relations institutionnelles, les incitations politiques, les normes professionnelles et les niveaux de confiance, ainsi que par la qualité des interactions au sein de l'écosystème plus large de la redevabilité. Dans de nombreux contextes, ces facteurs informels jouent un rôle déterminant dans la manière dont les mandats officiels sont exercés dans la pratique et dans l'efficacité des garanties institutionnelles. Cette analyse fournit donc des enseignements transposables sur la manière dont l'indépendance est favorisée ou entravée au sein de systèmes de gouvernance complexes, en particulier lorsque les institutions opèrent dans des contextes politiquement sensibles. Plus généralement, elle souligne l'importance de considérer l'indépendance comme un résultat systémique plutôt que comme une caractéristique institutionnelle, ce qui a des implications sur la manière dont la résilience est renforcée dans l'ensemble du secteur public. Le rapport fournit donc des pistes pour renforcer la résilience institutionnelle au sein du système de gouvernance publique.

Les conclusions et recommandations du rapport s'articulent autour des axes principaux du Projet mondial. Le chapitre 1 décrit le fonctionnement des ISC au sein d'un système institutionnel qui dépasse le cadre

formellement défini par les dispositions légales et qui est en partie façonné par des facteurs informels qui influencent leur impact, leurs atouts et leurs opportunités. Le chapitre 2 formule des recommandations à l'intention des différents acteurs de l'écosystème de redevabilité publique, en soulignant leur rôle dans la préservation et la promotion de l'indépendance des ISC, dans l'intérêt de tous. Par ailleurs, la confiance que le public accorde aux ISC, qui reflète la réputation de ces dernières, constitue un gage de leur indépendance et leur permet également de remplir efficacement leur rôle d'acteurs actifs au sein de l'écosystème de redevabilité. Enfin, le chapitre 3 fournit des conseils sur la manière dont les ISC peuvent s'employer à renforcer la confiance des parties prenantes dans leur travail.

## Références

- Banque mondiale (2021), *Supreme Audit Institutions Independence Index 2021 Global Synthesis Report*, Banque mondiale, Washington DC, [https://insai.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/InSAI%202021%20Final%20Report\\_1.pdf](https://insai.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/InSAI%202021%20Final%20Report_1.pdf) (consulté le 19 février 2026). [4]
- Claridge, T. (2020), « Informal sanctions », *Social Capital Research*, [7] <https://www.socialcapitalresearch.com/wp-content/uploads/2020/10/Informal-sanctions.pdf>.
- De Vrieze, F. et J. Murphy (2020), *Parliaments and independent oversight institutions: Global and country-specific analysis of parliaments' relationships with Supreme Audit, Anti-Corruption and Human Rights Institutions*, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Parliaments%20and%20Independent%20Oversight%20Institutions.pdf>. [10]
- Hodgson, G. (2025), « Formal and informal institutions: some problems of meaning, impact, and interaction », *Journal of Institutional Economics*, vol. 21, p. e1, [8] <https://doi.org/10.1017/S1744137424000249>.
- IDI (2024), *Global SAI Stocktaking Report*, INTOSAI Development Initiative, Oslo, [5] <https://gsr.idi.no/> (consulté le 20 février 2026).
- INTOSAI (2007), *INTOSAI P-10 Mexico Declaration on SAI Independence*, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [3] [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI\\_P\\_10\\_en\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf) (consulté le 4 septembre 2024).
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>. [9]
- OCDE (2024), *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024 : Instaurer la confiance dans un contexte complexe*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/80ddd09b-fr>. [2]
- OCDE (2016), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264285613-fr>. [1]
- Wenzel, M. (2004), « The social side of sanctions: Personal and social norms as moderators of deterrence. », *Law and Human Behavior*, vol. 28/5, pp. 547-567, [6] <https://doi.org/10.1023/B:LAHU.0000046433.57588.71>.

## **2** Comment d'autres acteurs influencent l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

---

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques opèrent au sein d'un écosystème plus large de redevabilité publique, où leur indépendance est indissociable du contexte dans lequel elles exercent leurs activités. Leur travail s'appuie sur d'autres acteurs et exerce une influence sur ceux-ci, notamment les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, les donateurs, d'autres institutions de contrôle, les médias et les organisations de la société civile. Si les règles formelles définissent les rôles et les responsabilités, le comportement de ces acteurs, la qualité de leurs interactions avec les ISC et les normes informelles qui régissent leurs relations jouent un rôle tout aussi déterminant dans la mise en place d'un contrôle indépendant.

---

## 2.1. L'institution supérieure de contrôle au sein de l'écosystème de redevabilité d'un pays

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) ne fonctionnent pas en vase clos. Il s'agit d'institutions fondamentales d'un écosystème de reddition de comptes plus large, composé de multiples acteurs des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ainsi que d'acteurs externes tels que les organisations de la société civile (OSC) ou les bailleurs de fonds. Chacun d'entre eux joue un rôle bien défini dans la manière dont les ressources publiques sont gérées, contrôlées et, en fin de compte, justifiées.

Dans cet écosystème, l'indépendance d'une ISC est indissociable du contexte dans lequel elle évolue. Le comportement des autres acteurs, la qualité de leurs interactions avec l'ISC et les normes informelles qui régissent leurs relations peuvent revêtir une importance tout aussi forte que les dispositions constitutionnelles ou législatives garantissant l'indépendance d'une ISC. En effet, un pouvoir législatif engagé et bien informé, un pouvoir exécutif respectueux des limites qui lui sont fixées, un pouvoir judiciaire veillant au respect des obligations de reddition de comptes, ainsi que des organisations de la société civile qui mettent en valeur et diffusent les conclusions des audits contribuent tous à créer un environnement propice à l'indépendance des ISC. À l'inverse, des acteurs faibles ou soumis à des contraintes politiques, y compris les institutions supérieures de contrôle, peuvent compromettre même le cadre juridique le plus solide.

Les responsables des ISC consultés dans le cadre du Projet mondial considèrent que la promotion de l'indépendance constitue un élément décisif face aux menaces. La compréhension et le soutien des autres acteurs de l'écosystème de redevabilité sont indispensables pour renforcer l'indépendance des ISC. De plus, le fait de reconnaître et de respecter la complémentarité entre les acteurs de cet écosystème de redevabilité renforce leur valeur et peut consolider leur indépendance. Ce chapitre examine comment les actions, les incitations et les capacités des autres acteurs de la reddition de comptes peuvent contribuer à l'indépendance des ISC.

Bien que les recommandations présentées dans les sections suivantes soient classées par type d'acteur, elles montrent que l'indépendance des ISC dépend non seulement des actions menées par chaque institution, mais aussi des relations qu'elles entretiennent. Chaque acteur interagit avec l'ISC de différentes manières tout au long du processus d'audit, et ces interactions définissent collectivement les conditions propices à l'indépendance de l'ISC au sein de l'écosystème de redevabilité plus large. En examinant ces recommandations sous le prisme des relations qu'elles entretiennent, on constate que l'indépendance ne s'exerce pas de manière isolée. Elle découle plutôt de la qualité des échanges, formels et informels, entre les ISC et le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les autres organes de contrôle, la société civile, les médias et les partenaires du développement. Ces interactions interviennent à différentes étapes du processus d'audit, et chaque étape comporte des rôles, des attentes et des flux d'informations spécifiques.

Le Tableau 2.1 illustre cette perspective dynamique. Ces mêmes acteurs collaborent avec l'ISC à différents titres selon la phase de l'audit. Par exemple, l'exécutif apporte une contribution essentielle lors de la planification de l'audit grâce aux informations issues des systèmes comptables et des contrôles internes, tout en devenant le principal destinataire des recommandations d'audit lors du suivi. De même, le pouvoir législatif peut demander un audit par le biais d'une requête officielle, mais utilise ensuite le rapport d'audit pour éclairer les délibérations budgétaires ou exercer son contrôle législatif. D'autres acteurs, tels que les services d'audit interne, les autorités de régulation, les organisations de la société civile, les médias et le monde universitaire, apportent également leur contribution ou exploitent les résultats à différentes étapes du processus. Les recommandations spécifiques aux acteurs n'écartent pas l'idée selon laquelle le renforcement de l'indépendance nécessite une action coordonnée, une compréhension mutuelle des rôles ainsi que des pratiques prévisibles parmi tous les acteurs impliqués dans l'écosystème de redevabilité.

**Tableau 2.1. Interaction des ISC avec d'autres acteurs tout au long du processus d'audit**

Étapes du processus d'audit	Interactions avec d'autres acteurs
Planification de l'audit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exécutif (entité auditée)</b> : systèmes comptables, contrôles internes, informations relatives aux politiques et à la réglementation</li> <li>• <b>Organismes d'audit interne</b> : évaluations des risques, résultats des audits précédents</li> <li>• <b>Autres organismes de contrôle</b> : recommandations sectorielles, conclusions antérieures</li> <li>• <b>Législatif</b> : priorités budgétaires, mandat légal</li> <li>• <b>OSC</b> : commentaires des citoyens, préoccupations relatives à la prestation des services</li> <li>• <b>Médias</b> : débats publics et reportages sur la prestation des services</li> <li>• <b>Autorités de régulation</b> : données sectorielles, rapports de conformité</li> <li>• <b>Milieu universitaire</b> : expertise technique, recherche sur des thèmes pertinents</li> </ul>
Réalisation de l'audit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exécutif (entité auditée)</b> : données opérationnelles détaillées, états financiers, rapports internes</li> <li>• <b>OSC</b> : points de vue des citoyens, plaintes, témoignages</li> <li>• <b>Milieu universitaire</b> : expertise dans des domaines pertinents au regard des objectifs de l'audit</li> </ul>
Rapports	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exécutif (entité auditée)</b> : recommandations visant à améliorer la prise de décision, les contrôles internes et la conformité</li> <li>• <b>Organismes d'audit interne</b> : pistes pour affiner les plans d'audit</li> <li>• <b>Autres organismes de surveillance et autorités de régulation</b> : informations destinées à orienter les réformes, mesures de mise en conformité et améliorations opérationnelles</li> <li>• <b>Législatif</b> : données factuelles pour éclairer l'affectation des budgets, élaboration des politiques et réformes juridiques</li> <li>• <b>OSC</b> : informations destinées à soutenir le plaidoyer et le dialogue avec le gouvernement</li> <li>• <b>Médias</b> : conclusions visant à sensibiliser davantage le public et à encourager la couverture médiatique</li> <li>• <b>Milieu universitaire</b> : données destinées à soutenir la recherche et les études stratégiques</li> <li>• <b>Citoyens</b> : transparence au service d'une participation éclairée et de choix électoraux éclairés</li> <li>• <b>Pouvoir judiciaire</b> : en cas de litiges ou de contrôle juridictionnel</li> </ul>
Suivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exécutif (entité auditée)</b> : suivi de la mise en œuvre des recommandations et amélioration des processus internes</li> <li>• <b>Organismes d'audit interne</b> : enseignements tirés pour les futurs audits</li> <li>• <b>Autres organismes de surveillance et autorités de régulation</b> : suivi de l'impact des réformes et de la conformité</li> <li>• <b>Législatif</b> : contrôle de la mise en œuvre des réformes et des décisions budgétaires</li> <li>• <b>OSC</b> : suivi des progrès et demandes de reddition de comptes aux autorités</li> <li>• <b>Médias</b> : reportages de suivi pour renforcer la transparence</li> <li>• <b>Milieu universitaire</b> : analyse des résultats des réformes et des tendances systémiques</li> <li>• <b>Citoyens</b> : informations sur l'avancement des réformes visant à promouvoir une culture de la responsabilité</li> <li>• <b>Pouvoir judiciaire</b> : examiner les résultats en cas de litige</li> </ul>

Source : Élaboration de l'OCDE et de l'IDI.

## 2.2. Le rôle de l'exécutif

Le pouvoir exécutif est chargé de mettre en œuvre et de faire respecter les lois, d'administrer les affaires publiques et de gérer les ressources publiques. Dans l'exercice de ces fonctions, elle joue un rôle central pour garantir un fonctionnement efficace des institutions publiques, dans le respect des cadres juridiques et politiques établis. Le pouvoir exécutif est également chargé de donner suite aux recommandations formulées par les ISC (IDI, 2025<sup>[1]</sup>).

Les entretiens menés auprès des parties prenantes montrent toutefois que l'indépendance des ISC est exposée à des risques importants liés à l'implication des pouvoirs exécutifs dans des domaines qui devraient rester à l'abri de toute influence politique. Des inquiétudes ont été exprimées quant au rôle de l'exécutif dans le processus d'élaboration du budget des ISC et dans la définition de leur programme de travail. Étant donné que l'exécutif fait lui-même l'objet d'un audit, une implication excessive ou inappropriée dans ces domaines crée un risque de conflits d'intérêts et peut nuire à l'indépendance fonctionnelle et opérationnelle des ISC.

En outre, le pouvoir exécutif a pour responsabilité essentielle de garantir et de protéger l'indépendance des ISC. Cela implique notamment de s'abstenir de toute ingérence politique dans les travaux des ISC, de veiller à ce que des garanties juridiques et institutionnelles adéquates soient en place et de démontrer son engagement en faveur de la redevabilité en mettant en œuvre les recommandations d'audit et en appliquant des sanctions. En définissant clairement ses responsabilités, notamment en matière de contrôle interne, de politique budgétaire et de suivi des conclusions d'audit, l'exécutif peut atténuer les risques d'influence indue et renforcer un cadre de gouvernance garantissant l'indépendance des ISC et leur responsabilité publique.

### ***2.2.1. Afin de limiter toute ingérence indue dans les fonctions d'audit externe, l'exécutif pourrait clarifier et renforcer ses responsabilités en matière de contrôle interne et d'audit, de systèmes comptables, ainsi que ses pouvoirs décisionnels concernant l'intégrité publique et la performance globale de la gouvernance publique***

Une séparation claire des responsabilités entre le pouvoir exécutif et les ISC est un principe fondamental de l'indépendance et de la redevabilité du secteur public. L'exécutif est chargé de mettre en place et de maintenir des systèmes comptables efficaces, des cadres de contrôle interne, des dispositifs d'audit interne, ainsi que les fonctions connexes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques dans des domaines tels que la lutte contre la corruption, l'intégrité publique et la performance globale du secteur public, y compris l'efficacité et l'efficacités dans l'utilisation des ressources publiques. Cette séparation est essentielle pour préserver l'indépendance de l'audit externe et garantir que les ISC sont en mesure d'exercer un contrôle objectif et crédible sur les activités gouvernementales sans assumer des rôles susceptibles de compromettre la relation d'indépendance requise.

La mise en place de systèmes efficaces de contrôle interne et d'audit interne au sein du pouvoir exécutif contribue également à une bonne gestion des finances publiques et à la réalisation des objectifs généraux de performance de l'administration, notamment en matière d'efficacité, d'efficacités et d'optimisation des ressources, en permettant d'identifier et de corriger en temps opportun les risques et les faiblesses. Afin d'améliorer la préparation à l'audit, les réformes comptables devraient être explicitement alignées sur les exigences en matière d'audit. Cela implique notamment l'adoption de normes comptables cohérentes, l'harmonisation des plans comptables, l'établissement en temps voulu des états financiers et la garantie de la transparence dans la communication d'informations. Des systèmes comptables bien conçus et correctement gérés fournissent aux ISC des informations fiables et vérifiables, ce qui renforce leur capacité à fournir une assurance crédible et en temps opportun. De même, le fait que l'exécutif assume clairement la responsabilité des politiques en matière d'intégrité publique et de gestion de la performance contribue à garantir que les ISC ne se retrouvent pas impliquées dans des responsabilités opérationnelles ou stratégiques qu'elles pourraient être amenées à contrôler ultérieurement. Lorsque ces systèmes fonctionnent efficacement, l'audit externe peut se concentrer sur la fourniture d'une assurance indépendante et d'une analyse systémique, plutôt que de devoir pallier les lacunes en matière de responsabilité des dirigeants ou d'évaluer son propre impact sur les politiques.

Toutefois, les témoignages recueillis lors des entretiens avec les parties prenantes indiquent que, dans la pratique, les responsabilités liées à la comptabilité, au contrôle interne et à l'audit interne au sein de l'exécutif ne sont pas toujours pleinement assumées. De ce fait, on attend parfois des ISC, de manière formelle ou informelle, qu'elles se penchent sur des lacunes relevant des responsabilités de gestion de l'exécutif.

Dans le même temps, le pouvoir exécutif conserve une influence sur des aspects essentiels du fonctionnement des ISC, notamment en ce qui concerne l'élaboration du budget et la planification du programme de travail. Étant donné que l'exécutif est également le principal organisme contrôlé, cette situation fait peser des risques sur l'indépendance des ISC et brouille la frontière entre les fonctions de gestion interne et le contrôle externe. Le fait de renforcer l'appropriation par le pouvoir exécutif des

mécanismes internes de responsabilisation contribuerait à réduire ces risques et à consolider la séparation des pouvoirs, tout en améliorant la performance globale du gouvernement, sa responsabilisation et son efficacité dans la gestion des ressources publiques.

Par conséquent, le pouvoir exécutif pourrait assumer une responsabilité plus claire et plus complète en ce qui concerne les systèmes comptables, les processus de contrôle interne et les fonctions d'audit interne, ainsi que les mandats relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en matière de lutte contre la corruption, d'intégrité publique et d'objectifs plus généraux de performance en matière de gouvernance, notamment l'efficacité, l'efficience et l'optimisation des ressources. Cette clarification des rôles respectifs du pouvoir exécutif et des ISC contribuerait à renforcer la gouvernance interne et à préserver l'indépendance des ISC. Pour ce faire, il conviendrait de réaffirmer, par le biais de la législation, de la réglementation ou de directives faisant autorité, que ces fonctions relèvent clairement de la responsabilité de l'exécutif, et veiller à ce que les structures d'audit interne disposent de ressources suffisantes, d'un personnel qualifié et puissent fonctionner avec une indépendance fonctionnelle suffisante au sein de l'administration pour s'acquitter efficacement de leur mandat.

En outre, l'exécutif pourrait renforcer les dispositifs favorisant une interaction efficace entre l'audit interne et l'audit externe, permettant ainsi aux ISC de s'appuyer sur les travaux de l'audit interne lorsque cela est approprié, sans pour autant se substituer aux responsabilités de l'exécutif ni entraîner de doublon dans les audits (OCDE, 2024<sup>[21]</sup>). En assumant pleinement son rôle en matière d'assurance interne, de contrôle interne et de responsabilité vis-à-vis des politiques connexes, l'exécutif réduirait la nécessité de s'impliquer dans les processus d'audit externe et contribuerait à préserver l'indépendance opérationnelle et institutionnelle des ISC, tout en renforçant l'efficacité et l'efficience des systèmes de gouvernance du secteur public au sens large. L'Encadré 2.1 ci-dessous illustre comment une responsabilité claire de l'exécutif en matière de comptabilité, de contrôle interne et d'audit peut contribuer à l'indépendance de l'audit externe.

### **Encadré 2.1. Cadre de comptabilité publique et de contrôle en Estonie**

L'Estonie offre un exemple récent de réforme de la comptabilité du secteur public axée sur la comptabilité d'exercice, la consolidation et les accords de services partagés. Toutes les entités du secteur public utilisent un plan comptable harmonisé et transmettent régulièrement leurs données à un système central, ce qui permet une consolidation rapide des états financiers de l'ensemble de l'administration. Les contrôles internes sont renforcés grâce à des règles standardisées, des rapprochements automatisés et des fonctions de soutien centralisées. Ce cadre global garantit que les responsabilités en matière de contrôle interne et d'audit interne sont pleinement assumées par le pouvoir exécutif, ce qui permet aux ISC de se concentrer sur l'audit externe et la surveillance indépendante, plutôt que de devoir pallier les faiblesses de la gestion interne. L'expérience de l'Estonie montre les avantages concrets qu'il y a à clarifier et à renforcer la responsabilité de l'exécutif afin de préserver l'indépendance et l'efficacité de l'audit externe.

Source : (Estonian Ministry of Finance, 2025<sup>[31]</sup>)

### **2.2.2. Afin de renforcer la transparence budgétaire, le pouvoir exécutif pourrait préciser les priorités d'action publique qui sous-tendent les règles budgétaires et leur application**

La transparence budgétaire désigne les informations mises à la disposition du public concernant le processus d'élaboration de la politique budgétaire du gouvernement (FMI, 2018<sup>[41]</sup>). Des règles budgétaires claires et transparentes constituent un élément essentiel d'une gestion saine des finances publiques et de l'intégrité budgétaire. Elles doivent être clairement définies, bien comprises et appliquées de manière

transparente afin de favoriser la redevabilité et un examen public éclairé (OCDE, 2014<sup>[5]</sup>). Le code de transparence budgétaire du Fonds monétaire international (FMI) (FMI, 2019<sup>[6]</sup>) et le Manuel de transparence budgétaire (FMI, 2018<sup>[4]</sup>) soulignent l'importance de disposer d'informations budgétaires fiables, exhaustives et actualisées, en mettant en avant le rôle des ISC indépendantes dans la validation des états financiers et dans la garantie que ces informations budgétaires inspirent confiance à toutes les parties prenantes.

Les témoignages des parties prenantes ont systématiquement souligné l'importance de la transparence budgétaire dans le cadre des activités des ISC et des autres institutions de contrôle, et ce, selon quatre axes :

- Tout d'abord, la transparence budgétaire renforce l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Lorsque les informations financières sont claires et accessibles, le pouvoir législatif est mieux à même d'examiner minutieusement les propositions budgétaires et de tirer pleinement parti des conclusions des ISC lors des délibérations budgétaires. Cela contribue à un processus budgétaire plus équilibré et renforce la prise en compte des conclusions d'audit dans la prise de décision budgétaire.
- Deuxièmement, les ISC ont souligné qu'un cadre solide de transparence budgétaire facilite le choix des thèmes d'audit et renforce l'évaluation des risques, car des informations budgétaires fiables permettent aux auditeurs d'identifier plus efficacement les points faibles et les domaines prioritaires.
- Troisièmement, l'exercice du rôle de prévision des ISC, notamment en matière de finances publiques et d'identification des vulnérabilités budgétaires, dépend dans une large mesure de la disponibilité, de la qualité et de la cohérence d'informations budgétaires transparentes.
- Quatrièmement, les institutions de contrôle consultées, ainsi que les ISC, ont souligné l'importance de disposer d'une justification claire et transparente des évolutions de leur propre budget, en particulier lorsque celui-ci est soumis à des contraintes ou réduit dans le cadre de la mise en œuvre de règles budgétaires, car cela peut nuire à l'indépendance opérationnelle des institutions de contrôle. Cela se rapporte au principe n° 8 de la Déclaration de Mexico, en ce qui concerne les ISC.

Si les cadres de transparence budgétaire et les règles budgétaires sont généralement établis de manière formelle et jouent un rôle important dans l'orientation de la politique budgétaire, l'analyse documentaire et les entretiens avec les parties prenantes montrent que les priorités d'action publique qui sous-tendent ces règles ne sont pas toujours clairement formulées ou communiquées. En conséquence, il peut s'avérer difficile pour les parties prenantes d'évaluer comment les règles sont appliquées dans la pratique, comment les compromis sont gérés lorsque plusieurs règles s'appliquent simultanément, et comment ces décisions affectent les institutions de contrôle, y compris les ISC, notamment en ce qui concerne leurs ressources et leur capacité à exercer un contrôle indépendant.

Par conséquent, le pouvoir exécutif pourrait envisager de renforcer le cadre de transparence budgétaire afin de mieux soutenir l'indépendance des ISC et l'écosystème de redevabilité dans son ensemble. Cela implique notamment de définir clairement les priorités d'action publique associées à chaque règle budgétaire et d'expliquer comment ces priorités orientent leur application dans la pratique. Le fait de documenter explicitement les objectifs, le champ d'application et l'usage prévu de chaque règle, ainsi que de préciser comment les tensions entre les règles sont résolues, favoriserait une plus grande prévisibilité et cohérence, et réduirait le risque que la mise en œuvre des règles budgétaires ne restreigne involontairement l'action des institutions de contrôle. Cette démarche pourrait s'inspirer du cadre de transparence budgétaire en quatre piliers du FMI, qui couvre la communication d'informations budgétaires, les prévisions et la budgétisation, l'analyse et la gestion des risques budgétaires, ainsi que la gestion des recettes provenant des ressources, en veillant à ce que chaque pilier fournisse aux institutions de contrôle des informations accessibles, fiables et en lien avec les politiques menées (FMI, 2019<sup>[6]</sup>).

Le pouvoir exécutif pourrait également expliquer de manière systématique comment les règles budgétaires sont mises en œuvre dans la pratique et comment les orientations en matière d'action publique se reflètent dans les budgets des ISC et des autres organes de contrôle. En rendant plus explicite les justifications qui sous-tendent les règles budgétaires, le pouvoir exécutif faciliterait un contrôle législatif plus efficace, renforcerait la surveillance externe et contribuerait à garantir que les ressources des ISC et des autres institutions chargées de la reddition de comptes soient déterminées de manière transparente et prévisible, conformément à leurs mandats indépendants.

### ***2.2.3. Afin de renforcer la redevabilité et de soutenir l'indépendance des ISC, le pouvoir exécutif pourrait améliorer le suivi des recommandations d'audit grâce à une collaboration structurée avec les ISC et le pouvoir législatif***

Un suivi efficace des recommandations d'audit est un élément essentiel de la redevabilité et de la performance du secteur public. Les mécanismes d'audit et de contrôle ne contribuent à améliorer la gouvernance que si les conclusions et les recommandations sont suivies d'actions par le pouvoir exécutif et font l'objet d'un contrôle législatif approprié. Les principes de l'INTOSAI relatifs à la valeur et aux avantages des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI-P 12) soulignent que les ISC apportent une valeur ajoutée lorsque leurs recommandations débouchent sur des améliorations concrètes, tout en précisant que la responsabilité de leur mise en œuvre incombe clairement au pouvoir exécutif.

La mise en place de mécanismes de suivi efficaces contribue également à préserver l'équilibre institutionnel entre le pouvoir exécutif, les ISC et le pouvoir législatif. En veillant à ce que le pouvoir exécutif soit tenu responsable des mesures correctives, tandis que le pouvoir législatif exerce son contrôle et que les ISC conservent leur rôle d'assurance indépendant, les mécanismes de suivi contribuent à la fois à une gestion publique efficace et à la protection de l'indépendance des ISC (OCDE, 2020<sup>[7]</sup>).

Les entretiens menés dans le cadre du présent rapport montrent qu'il existe des exemples de collaboration constructive, tant sur le plan juridique que dans les faits, entre les ISC, les pouvoirs exécutifs et les pouvoirs législatifs. Cela jette les bases nécessaires à la redevabilité et au suivi. Toutefois, les données recueillies indiquent également que le suivi des recommandations des ISC n'est pas toujours systématique ni cohérent d'une entité gouvernementale à l'autre. Dans certains cas, les responsabilités en matière de mise en œuvre des recommandations ne sont pas clairement établies, les rapports d'étape sont irréguliers et les délais de suivi ne sont pas bien définis.

Ces lacunes peuvent limiter l'impact des travaux d'audit et susciter des attentes selon lesquelles les ISC devraient s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des recommandations, ce qui dépasse le cadre de leur mandat principal. Dans le même temps, une interaction limitée ou ponctuelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif concernant le suivi des audits peut affaiblir le contrôle exercé par le pouvoir législatif en réduisant la circulation rapide de l'information et les incitations poussant le pouvoir exécutif à donner suite aux conclusions des audits. Un engagement sporadique peut fragmenter les efforts de contrôle, limiter l'impact concret des travaux des ISC et affaiblir la mémoire institutionnelle, ce qui rend plus difficile pour le pouvoir législatif de suivre les problèmes récurrents ou les recommandations en suspens. Le renforcement et la formalisation de ces interactions garantissent que les conclusions des audits sont systématiquement prises en compte, ce qui renforce à la fois le contrôle exercé par le pouvoir législatif et l'indépendance des ISC. L'Encadré 2.2 présente deux exemples concrets illustrant comment la collaboration entre les ISC et le pouvoir exécutif a été renforcée.

## Encadré 2.2. Renforcer les relations entre les ISC et le pouvoir exécutif dans le cadre du suivi des recommandations d'audit

### Géorgie – Suivi en temps réel via une plateforme numérique

Le Bureau d'audit de Géorgie (SAO) a mis au point un système numérique, le Système de suivi de la mise en œuvre des recommandations d'audit (ARIS), qui permet de suivre en temps réel la manière dont les entités publiques mettent en œuvre les recommandations d'audit. Grâce à ARIS, les établissements contrôlés soumettent leurs plans d'action, leurs justificatifs et leurs rapports d'avancement directement à la SAO, tandis que le système assure le suivi des échéances, du statut de conformité et des pièces justificatives. Ce canal de communication structuré et informatisé permet, tant aux auditeurs qu'aux entités auditées, d'échanger des informations de manière transparente et continue, réduit les délais de suivi et contribue à mieux cibler les mesures correctives. La plateforme offre également un accès sur mesure au Parlement et aux entités contrôlées.

### Colombie – Suivi institutionnalisé par le biais d'un plan d'amélioration obligatoire

En Colombie, les entités contrôlées doivent établir un *Plan de Mejoramiento* (plan d'amélioration) lorsque l'ISC, la *Contraloría General de la República* (Contrôleur général de la République), identifie des constatations d'audit. Les entités sont légalement tenues de définir des mesures correctives, de consigner les responsabilités et les délais, et de transmettre des rapports d'avancement via le système national de déclaration électronique (SIRECI). L'ISC assure un suivi systématique de chaque plan, en examinant les éléments justificatifs fournis par les entités et en vérifiant si les mesures correctives ont été menées à bien, partiellement mises en œuvre ou sont en attente. Les services de contrôle interne jouent également un rôle officiel en vérifiant la validité des pièces justificatives avant leur transmission. Ce processus de suivi structuré et régulier contribue à maintenir un dialogue actif entre l'ISC et l'entité contrôlée.

Source : (State Audit Office of Georgia, 2022<sup>[9]</sup> ; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2025<sup>[9]</sup>)

L'exécutif pourrait envisager de renforcer le suivi des recommandations d'audit en mettant en place des procédures plus claires et mieux structurées pour répondre aux recommandations formulées par l'ISC, les mettre en œuvre et en rendre compte. Cela pourrait notamment consister à attribuer officiellement, au sein de l'exécutif, la responsabilité de coordonner le suivi, à définir clairement les attentes en matière de délais et de rapports d'étape et à veiller à ce que des informations complètes et actualisées soient fournies au pouvoir législatif afin de l'aider à remplir son rôle de contrôle.

En outre, l'exécutif pourrait renforcer la collaboration structurée avec l'ISC et le pouvoir législatif en recourant à des mécanismes de suivi, tels que des plans d'action écrits ou des rapports d'étape, afin de clarifier les recommandations, de faire part des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre et de démontrer les mesures correctives prises, tout en respectant pleinement l'indépendance de l'audit externe, c'est-à-dire en veillant à ce que cette collaboration n'influence pas les travaux d'audit, les conclusions ou les rapports de l'ISC. Le renforcement de ces mécanismes pourrait améliorer l'efficacité du suivi des audits, et renforcer la redevabilité vis-à-vis du pouvoir législatif et la crédibilité et l'autorité institutionnelle de l'ISC, soutenant ainsi son rôle indépendant au sein du système global de redevabilité publique.

**2.2.4. Afin de renforcer l'indépendance des ISC, dans les pays où le pouvoir exécutif joue un rôle défini par la Constitution dans le processus de nomination ou de désignation du dirigeant de l'ISC, des garanties solides devraient être mises en place pour veiller à ce que ce rôle soit exercé de manière transparente et fondée sur le mérite, conformément au principe d'indépendance de l'ISC**

Dans de nombreux pays, les cadres constitutionnels ou juridiques confèrent au pouvoir exécutif un rôle officiel dans la nomination du dirigeant de l'ISC, par exemple par le biais d'une proposition de candidature ou d'une participation au processus de sélection. Même lorsque c'est le pouvoir législatif qui procède à la nomination finale, le pouvoir exécutif peut exercer une influence par le biais des majorités politiques au sein de la législature. Ces dispositions peuvent donner lieu à des perceptions d'alignement politique ou d'influence induite, en particulier lorsque les procédures sont opaques ou laissées à la discrétion des responsables.

De telles perceptions peuvent nuire à la confiance envers l'indépendance et l'impartialité du dirigeant de l'ISC, compte tenu notamment du rôle de cette institution dans le contrôle des entités publiques. Il est donc essentiel de veiller à ce que les procédures de nomination soient transparentes, fondées sur des règles et sur les qualifications professionnelles afin de préserver la crédibilité et la légitimité de l'ISC.

Les entretiens menés avec des responsables de l'ISC et des membres de l'assemblée législative ont mis en évidence l'importance de procédures de nomination transparentes et clairement définies pour renforcer la légitimité du candidat retenu. Les personnes interrogées ont souligné que des critères clairs, des procédures transparentes et le respect manifeste de principes fondés sur le mérite peuvent contribuer à renforcer la confiance dans l'indépendance de la direction de l'ISC, en particulier dans les systèmes où le pouvoir exécutif participe au processus de nomination.

Lorsque le cadre juridique confère au pouvoir exécutif un rôle dans la désignation ou la nomination du dirigeant de l'ISC, des garanties supplémentaires pourraient être mises en place afin de renforcer la transparence et de préserver l'indépendance perçue de l'institution. Dans de tels cas, le pouvoir exécutif pourrait veiller à ce que le processus de sélection et de nomination se déroule de manière transparente et en soit fondé sur le mérite.

Cela peut notamment consister à exposer publiquement les critères utilisés pour sélectionner le candidat, à expliquer en quoi celui-ci répond à ces critères et à démontrer en quoi ses qualifications professionnelles et son expérience correspondent aux exigences du poste. La participation d'un comité de sélection indépendant au processus de nomination pourrait renforcer davantage la transparence et l'impartialité. Une plus grande transparence dans le processus de sélection peut contribuer à renforcer la confiance dans le fait que la nomination repose sur les compétences et le mérite professionnel plutôt que sur des considérations politiques.

Ces pratiques peuvent s'aligner sur les normes internationales en matière de gouvernance publique, qui mettent l'accent sur le mérite, l'intégrité, la transparence et la protection contre toute influence politique induite dans la nomination des dirigeants (Gerson, 2020<sup>[10]</sup>).

**2.2.5. Le pouvoir exécutif pourrait examiner attentivement les conséquences imprévues susceptibles de découler des propositions de réforme juridique ayant une incidence sur le mandat et les fonctions de l'ISC et des autres acteurs chargés de la reddition de comptes**

Des difficultés informelles découlent souvent d'évolutions juridiques et réglementaires progressives, incohérentes ou fragmentées.

- D'une part, l'adoption de nouvelles lois, réglementations ou modifications dans des domaines politiques connexes peut, involontairement, avoir une incidence sur le mandat de l'ISC, son accès à l'information, ses voies hiérarchiques ou ses ressources. En l'absence d'une cohérence juridique systématique, des incohérences et des ambiguïtés peuvent apparaître, ouvrant la voie à des interprétations restrictives qui affaiblissent progressivement l'indépendance, même lorsque la loi fondamentale sur l'audit reste inchangée.
- D'autre part, les réformes visant à renforcer le contrôle, telles que l'élargissement du mandat de l'ISC, peuvent avoir des conséquences imprévues si elles ne s'inscrivent pas dans l'écosystème de redevabilité plus large et ne tiennent pas compte des ressources disponibles. Attribuer de nouvelles responsabilités sans disposer des capacités nécessaires, sans coordination adéquate ou sans harmonisation avec les autres acteurs peut créer des pressions qui affectent indirectement l'indépendance et l'efficacité.

En tant que principal acteur chargé d'élaborer et de proposer des textes législatifs, le pouvoir exécutif a pour responsabilité première de veiller à ce que les projets de lois et de règlements soient cohérents, fondés sur des données factuelles et conformes au cadre juridique général. Il s'agit notamment de vérifier si les réformes proposées sont conformes au mandat constitutionnel de l'ISC et à la législation en vigueur en matière d'audit, et si les implications potentielles pour les acteurs de la reddition de comptes ont été prises en compte. Les principes reconnus de bonne administration publique, tels que les Principes de l'OCDE relatifs à l'administration publique (OCDE, 2023<sup>[11]</sup>), soulignent que les politiques et la législation doivent être élaborées sur la base d'analyses rigoureuses, de procédures internes claires, du recours systématique à des analyses d'impact réglementaire et de processus de consultation inclusifs.

Les réformes juridiques devraient viser à atténuer les risques systémiques en favorisant la cohérence juridique et en tenant compte du cadre institutionnel global, des exigences opérationnelles des ISC ainsi que des ressources nécessaires pour garantir l'indépendance dans la pratique. La cohérence revêt une importance particulière lorsque des lois sectorielles se recoupent avec des mandats d'audit, des réglementations en matière de protection des données ou des dispositions relatives à l'accès à l'information qui pourraient, par inadvertance, entraver la fonction de contrôle.

### *Garantir la cohérence juridique entre les textes législatifs nouveaux et existants*

Un cadre juridique clair, cohérent et homogène est indispensable pour permettre aux ISC et aux autres acteurs de la reddition de comptes de s'acquitter de leur mandat efficacement et sans ingérence indue. Dans la pratique, cependant, les cadres juridiques régissant l'audit public ne sont pas toujours cohérents en interne. La fragmentation entre la législation primaire et secondaire, ou le décalage entre les dispositions constitutionnelles et les lois sectorielles, peut créer des ambiguïtés quant au mandat des ISC, à l'accès à l'information et à l'étendue de l'audit. Ces incohérences peuvent, à terme, restreindre l'indépendance opérationnelle des ISC, même lorsque de solides garanties formelles existent.

L'indépendance des ISC va au-delà de la reconnaissance constitutionnelle et dépend de la conformité de la législation ordinaire régissant le champ d'application de l'audit, l'accès à l'information et les relations avec les entités auditées. Lorsque les cadres juridiques sont fragmentés ou incohérents, les ISC peuvent se heurter à des obstacles concrets qui compromettent leur efficacité et leur indépendance, même lorsque des garanties constitutionnelles solides existent formellement.

Dans certains pays, le mandat constitutionnel des ISC est, dans la pratique, limité par un manque de cohérence juridique au sein du cadre juridique général. Bien que la Constitution confère souvent aux ISC le pouvoir de contrôler les flux de fonds publics, certaines lois sectorielles imposent des restrictions qui limitent le plein exercice de ce mandat. Par exemple, dans les affaires portées devant le SIRAM de l'IDI et lors des entretiens menés dans le cadre du Projet mondial, les parties prenantes ont relevé des incohérences entre les dispositions constitutionnelles et la législation dérivée. Il s'agit notamment de restrictions liées aux classifications de sécurité nationale, aux cadres de protection des données, à la réglementation en matière de données à caractère personnel et aux exigences relatives à l'audit des

entreprises publiques, qui, dans certains cas, doivent être auditées par des cabinets privés plutôt que par des ISC. De telles incohérences peuvent créer des ambiguïtés juridiques quant aux pouvoirs de contrôle des ISC et accroître le risque de contestations judiciaires à l'encontre des activités d'audit.

Les cadres juridiques existants ne sont pas toujours systématiquement alignés sur les compétences constitutionnelles des ISC, et les mécanismes mis en place au sein du pouvoir exécutif pour identifier et résoudre ces incohérences ne sont pas toujours bien établis. De plus, lorsque des projets de loi ou de règlement maintiennent ou introduisent des restrictions affectant les ISC, la justification sous-jacente n'est pas toujours clairement exposée ni étayée par une analyse juridique accessible au public. Les possibilités d'intégrer les points de vue d'experts juridiques, d'organisations de la société civile, des milieux universitaires et de partenaires internationaux dans l'élaboration de la législation concernant les ISC pourraient également rester limitées.

Par conséquent, le pouvoir exécutif pourrait envisager de renforcer la cohérence juridique afin de préserver l'indépendance et l'efficacité des ISC. Cela pourrait notamment passer par la mise en place de mécanismes d'examen structurés au sein du processus d'élaboration des politiques et de rédaction des textes législatifs, afin de vérifier si les projets de lois et de règlements dans les domaines liés à la gestion des finances publiques, à l'audit et à la responsabilité de l'État sont conformes au mandat constitutionnel des ISC, à la loi sur l'audit ou au cadre juridique applicable. Ces processus pourraient s'appuyer sur une expertise juridique indépendante et être intégrés aux procédures internes du gouvernement. Cette approche permettrait de repérer et de résoudre les contradictions à un stade précoce, en particulier dans les propositions susceptibles d'avoir une incidence sur le mandat des ISC, l'accès à l'information ou l'étendue de l'audit. L'Encadré 2.3 offre un exemple concret de processus de réforme structuré et progressif favorisant la cohérence juridique.

### **Encadré 2.3. Réforme progressive de la cohérence juridique en France**

La France a entrepris une réforme majeure de son cadre de responsabilité financière publique, qui a abouti à la mise en place du Régime de responsabilité des gestionnaires publics (RGP), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Plutôt que d'être adoptée comme une mesure isolée, cette réforme est le fruit d'un processus législatif progressif et coordonné, visant à garantir la cohérence entre les règles en matière de responsabilité financière, les réformes de la gestion publique et les systèmes de contrôle interne.

Le processus s'est déroulé selon des étapes clairement définies : les recommandations formulées en juin 2018 par le Comité Action Publique 2022 ; la décision politique de poursuivre la réforme prise lors de la 5<sup>e</sup> réunion du Comité interministériel pour la transformation publique en février 2021 ; l'autorisation législative accordée par la loi de finances 2022 en décembre 2021 ; et l'adoption de l'ordonnance n° 2022-408 en mars 2022, qui a officiellement instauré le régime unifié.

La réforme a remplacé un système de responsabilité fragmenté et fondé sur des catégories par un régime unique et cohérent applicable à tous les responsables publics en cas de faute financière grave. Il est important de noter que ce nouveau cadre aligne les mécanismes de sanction sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne, modernisant et harmonisant ainsi l'ensemble du dispositif de responsabilité.

Cette approche séquentielle et structurée montre comment une cohérence juridique systématique, intégrée dans l'élaboration des politiques sous l'impulsion de l'exécutif et soutenue par des processus de réforme coordonnés, peut renforcer la cohérence entre les différents cadres de redevabilité. En réduisant la fragmentation et en clarifiant les responsabilités, ces réformes peuvent renforcer le cadre juridique global dans lequel opèrent les institutions supérieures de contrôle, contribuant ainsi indirectement à la préservation de leur indépendance et de leur efficacité.

Source : (Légifrance – Service public de la diffusion du droit, 2022<sup>[12]</sup> ; Légifrance – Service public de la diffusion du droit, 2022<sup>[13]</sup>).

Parallèlement, le pouvoir exécutif pourrait instaurer un dialogue régulier et structuré avec les ISC et les autres parties prenantes concernées lors de l'élaboration des projets de loi et des réformes réglementaires. Une telle collaboration peut permettre d'identifier dès le début les ambiguïtés juridiques et leurs implications opérationnelles, favoriser une compréhension commune des mandats institutionnels et réduire le risque que les réformes affaiblissent involontairement les ISC ou créent des chevauchements ou des lacunes dans les responsabilités de contrôle.

Afin de renforcer la transparence et la redevabilité, le pouvoir exécutif pourrait également exposer clairement les fondements juridiques et politiques qui sous-tendent les projets de lois et de règlements susceptibles d'avoir une incidence sur le mandat des ISC. La publication d'analyses complémentaires, notamment d'évaluations de la conformité juridique et des incidences potentielles, permettrait de réduire l'incertitude pour les ISC et les entités contrôlées, tout en renforçant la confiance dans le processus de réforme. Une implication plus systématique des parties prenantes, notamment de la société civile, du monde universitaire et des partenaires internationaux, pourrait contribuer davantage à l'alignement sur les normes internationales et les bonnes pratiques.

*Les réformes juridiques devraient tenir compte des menaces pesant sur l'indépendance, de l'ensemble de l'écosystème de redevabilité plus large et des ressources nécessaires*

Les réformes juridiques visant à renforcer le mandat des institutions supérieures de contrôle jouent un rôle central dans le renforcement de la reddition de comptes publique et de l'intégrité. Toutefois, élargir ou modifier les responsabilités des ISC sans tenir dûment compte de leur incidence sur leur mission fondamentale, leurs relations institutionnelles et leur capacité de mise en œuvre risque de compromettre involontairement leur indépendance ou leur efficacité.

Dans certains pays, les réformes juridiques concernant les ISC ont visé à élargir les rôles et les responsabilités de ces institutions afin de couvrir, par exemple, l'audit de projets de développement financés par des bailleurs de fonds, l'audit des partis politiques, ou encore la conception et la mise en œuvre de politiques en matière de contrôle interne, d'audit interne ou d'intégrité. En particulier, compte tenu des difficultés rencontrées pour lutter efficacement contre la corruption, on demande de plus en plus aux ISC de jouer un rôle plus explicite et plus actif dans la lutte contre la corruption (United Nations, 2019<sup>[14]</sup>). Ces mandats élargis témoignent de la confiance accordée aux ISC, d'un engagement fort en faveur du renforcement de l'audit externe et reconnaissent les ISC comme un pilier essentiel de l'écosystème de redevabilité.

Cependant, la conception et la mise en œuvre de ces réformes n'ont pas toujours pleinement pris en compte leurs implications pour la mission fondamentale des ISC, l'écosystème plus large de la reddition de comptes, ni les ressources nécessaires pour mener à bien efficacement ce mandat élargi.

- D'une part, si les ISC jouent un rôle important dans l'évaluation et le renforcement du système global de contrôle interne, leur indépendance risque d'être compromise lorsqu'elles se voient confier la responsabilité de concevoir ou de mettre en œuvre des politiques en matière de contrôle interne, d'audit interne ou d'intégrité. Le fait de leur confier ces responsabilités pourrait compromettre directement la capacité des ISC à exercer un contrôle indépendant dans ces domaines. En outre, cela peut poser des difficultés quant à la prise en charge effective par l'exécutif de la mise en œuvre des contrôles et des mesures d'intégrité, les responsables publics pouvant considérer que cette tâche incombe désormais aux ISC. Pour jouer un rôle efficace dans la promotion de l'intégrité publique, les ISC devraient se concentrer sur leur mission fondamentale, qui consiste à exercer un contrôle et à fournir une assurance, à superviser l'utilisation des ressources publiques ainsi que l'application des lois, des règlements et des politiques, et à fournir des données et des analyses pertinentes sur les résultats de ces politiques ainsi que sur les risques systémiques et structurels émergents, afin d'éclairer l'élaboration des politiques.

- D'autre part, l'élargissement du mandat des ISC pourrait s'accompagner d'attentes de la part des citoyens et des parties prenantes qui seront difficiles à satisfaire, car le succès d'une telle réforme pourrait également dépendre des performances d'autres acteurs de la reddition de comptes. Dans certains cas, les données recueillies dans le cadre du Projet mondial indiquent que de nouvelles responsabilités ont été introduites sans qu'une évaluation claire ait été réalisée quant à la manière dont ces interdépendances, ces contraintes de capacité ou ces difficultés de coordination pourraient affecter la capacité des ISC à mettre en œuvre les réformes comme prévu. Les faiblesses ou les lacunes dans la chaîne de reddition de comptes peuvent alors imposer des charges supplémentaires aux ISC et susciter des attentes qui dépassent leur mandat principal. Les réformes concernant les ISC devraient donc tenir compte de la manière dont d'autres acteurs de l'écosystème de redevabilité, tels que le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les organes de contrôle interne ou les organismes de lutte contre la corruption, peuvent influencer la réussite de la mise en œuvre de ces réformes.
- Troisièmement, l'élargissement des missions des ISC ne s'est pas toujours accompagné d'une analyse systématique des ressources financières, humaines et techniques nécessaires à une mise en œuvre réussie. En conséquence, on peut s'attendre à ce que les ISC doivent assumer des fonctions supplémentaires sans augmentation proportionnelle de leur budget ou de leurs effectifs, ce qui pourrait accroître leur dépendance vis-à-vis de décideurs externes pour l'obtention de ressources et, par conséquent, faire peser des risques sur leur indépendance institutionnelle. Le principe n.° 8 de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC souligne que les ISC doivent disposer de ressources suffisantes et stables ; de nouvelles missions qui ne s'accompagnent pas d'un financement et de capacités adéquats peuvent compromettre l'indépendance institutionnelle et exposer les ISC à des pressions extérieures. Le pouvoir exécutif pourrait ainsi veiller à ce que les projets de loi et les propositions de réforme soient systématiquement accompagnés d'une évaluation de leurs implications en termes de ressources, notamment en ce qui concerne les besoins budgétaires, les effectifs, les compétences et les infrastructures. En cas de contraintes budgétaires, l'exécutif pourrait envisager une mise en œuvre progressive ou d'autres modalités institutionnelles afin d'atténuer les risques pesant sur l'indépendance des ISC.

Compte tenu des défis évoqués ci-dessus, le pouvoir exécutif pourrait envisager d'adopter une approche plus globale des réformes juridiques touchant au mandat des ISC, afin de garantir que les difficultés potentielles soient identifiées et traitées à un stade précoce. Lors de l'élaboration de lois ou de règlements visant à modifier les rôles et les responsabilités des ISC, le pouvoir exécutif pourrait évaluer de façon systématique les risques et les implications décrits ci-dessus. Une telle analyse permettrait de garantir que les réformes soient réalistes et complémentaires, et qu'elles ne transfèrent pas involontairement aux ISC des responsabilités qui incombent à d'autres acteurs, ni ne compromettent l'indépendance de celles-ci.

À cette fin, le pouvoir exécutif devrait envisager de mettre en place des processus de réforme transparents et structurés, fondés sur une analyse rigoureuse et s'appuyant sur des outils tels que les analyses d'impact réglementaire. Elle devrait également veiller à ce que les ISC et les autres parties prenantes concernées au sein de l'écosystème de redevabilité soient consultées dès le début et de manière constructive. Cette consultation pourrait avoir lieu même en l'absence d'obligation légale, ce qui témoigne d'un engagement en faveur de la transparence et renforce la confiance entre les institutions de contrôle. Une telle collaboration peut permettre d'identifier dès le début les ambiguïtés juridiques, les contraintes en matière de capacités et les interdépendances institutionnelles, tout en favorisant une conception plus équilibrée et plus cohérente des réformes. Ce faisant, l'exécutif pourrait davantage renforcer la transparence, la prévisibilité et la confiance dans les processus de réforme, contribuant ainsi à garantir que les changements soient en adéquation avec les besoins fonctionnels des ISC, leur rôle institutionnel ainsi que leur contribution à l'intégrité du secteur public.

### 2.3. Le rôle du pouvoir législatif

Par sa fonction législative, ainsi que par le contrôle et la régulation des finances publiques, le pouvoir législatif façonne le paysage politique et exerce un contrôle sur le pouvoir exécutif. Le contrôle de l'exécutif s'effectue généralement par l'intermédiaire de commissions, telles que la commission des comptes publics dans le modèle législatif et la commission des finances dans le modèle juridictionnel (IDI, 2025<sup>[11]</sup>).

Dans de nombreux pays, cependant, le contrôle des finances et des activités publiques par le corps législatif est limité en raison d'un manque de ressources, de capacités et de moyens d'action, ainsi que d'un pouvoir exécutif peu réactif (Morgner et Chêne, 2015<sup>[15]</sup>). Tout comme pour les ISC, si la puissance intrinsèque du pouvoir législatif ne suffit pas à elle seule à garantir la responsabilité générale, le fait qu'un pouvoir législatif fonctionne sous des contraintes importantes rend cette responsabilité pratiquement impossible (Krafchik, 2025<sup>[16]</sup>).

En ce qui concerne les ISC, le pouvoir législatif joue plusieurs rôles étroitement liés :

- Tout d'abord, le pouvoir législatif est habilité à établir et à modifier le cadre juridique régissant les ISC. Par conséquent, toute réforme visant à renforcer le mandat, l'indépendance ou les pouvoirs des ISC nécessite l'approbation et le soutien des législateurs. Dans ce contexte, le pouvoir législatif contribue également, dans la pratique, à l'interprétation et à la mise en œuvre du cadre juridique.
- Deuxièmement, c'est souvent le pouvoir législatif qui est chargé de nommer ou d'approuver les dirigeants et les membres des ISC et, dans de nombreux systèmes, il conserve le pouvoir de les révoquer. Ces fonctions jouent un rôle essentiel dans le développement du leadership, de l'autonomie et de la crédibilité de l'institution.
- Troisièmement, conformément aux bonnes pratiques, le pouvoir législatif joue un rôle essentiel dans la définition et l'approbation du budget des ISC, influençant ainsi directement son autonomie financière et sa capacité opérationnelle.
- Quatrièmement, pour exercer leur fonction de contrôle, les législateurs peuvent s'appuyer sur les rapports d'audit des ISC, qui constituent un outil essentiel pour demander des comptes à l'exécutif. Au travers de débats, d'auditions en commission, notamment au sein des commissions des comptes publics ou du budget, et d'enquêtes officielles, les législateurs peuvent s'appuyer sur les conclusions des ISC pour examiner minutieusement les dépenses publiques, vérifier le respect des lois et des politiques et évaluer les performances. Cette fonction de contrôle est encore renforcée par la responsabilité qui incombe au pouvoir législatif de veiller à ce que le pouvoir exécutif donne suite aux recommandations d'audit des ISC. Des mécanismes de suivi efficaces, tels que l'obligation pour les pouvoirs publics de fournir des réponses officielles, la fixation de délais pour la mise en œuvre des mesures correctives et le suivi des progrès réalisés, sont essentiels pour garantir que les conclusions des audits se traduisent par des améliorations concrètes en matière de gestion des finances publiques et de gouvernance. Pour remplir efficacement ce rôle, deux aspects complémentaires sont essentiels : (1) renforcer les capacités internes du pouvoir législatif, grâce à des commissions spécialisées, à une expertise technique et à des procédures structurées, afin d'analyser et d'exploiter les conclusions des audits ; et (2) s'impliquer de manière constructive dans le processus des ISC, d'une manière qui soutienne, plutôt que ne compromette, l'indépendance de celles-ci.

Les recommandations suivantes s'adressent donc au pouvoir législatif et portent à la fois sur les aspects formels et informels de sa collaboration avec les ISC. Si certaines propositions portent sur des éléments formels et codifiés, tels que des modifications législatives ou des réformes procédurales, elles visent souvent à répondre à des défis informels qui déterminent le fonctionnement concret des mécanismes de contrôle. Étant donné que les règles formelles ne déterminent pas automatiquement les comportements, le renforcement du cadre juridique peut s'avérer insuffisant si des normes tacites, des incitations politiques ou des pratiques organisationnelles en compromettent la mise en œuvre. Ces recommandations reconnaissent ainsi l'interaction entre les dispositions juridiques et les « règles en vigueur », visant non seulement à améliorer les structures formelles, mais aussi à atténuer les contraintes informelles qui entravent l'exercice effectif du contrôle législatif et l'indépendance opérationnelle des ISC.

### **2.3.1. Par le biais de son action législative, le pouvoir législatif peut soutenir l'indépendance des ISC en renforçant les lois et les règlements qui sous-tendent leur architecture institutionnelle et protègent leur mandat**

La conception structurelle et la composition des ISC sont essentielles pour garantir leur indépendance. La Déclaration de Mexico énonce les principes fondamentaux relatifs aux aspects formels et juridiques de la structure des ISC, notamment la reconnaissance constitutionnelle, les mécanismes de nomination, la durée du mandat et la protection contre toute ingérence indue. Cependant, l'efficacité de ces garanties formelles dépend souvent de dynamiques informelles qui influencent la manière dont les dispositifs structurels fonctionnent dans la pratique.

C'est aux législateurs qu'incombe la responsabilité institutionnelle première de mettre en place et de maintenir une structure solide pour les ISC. Si de nombreuses caractéristiques structurelles sont inscrites dans des dispositions constitutionnelles ou législatives, l'indépendance ne repose pas uniquement sur un cadre juridique. La transparence, l'intégrité et la mise en œuvre de bonne foi de ces dispositions, notamment dans des domaines tels que les nominations, les révocations et la gouvernance organisationnelle, vont souvent au-delà du cadre écrit. C'est à cette jonction entre les garanties formelles et les pratiques informelles que l'indépendance structurelle peut être soit renforcée, soit compromise, ce qui souligne la nécessité d'une attention particulière de la part du pouvoir législatif.

*Afin de renforcer l'indépendance à long terme et la viabilité opérationnelle des ISC, le pouvoir législatif pourrait consolider l'architecture institutionnelle des ISC en veillant à ce que les dispositions légales relatives aux structures internes et aux modalités de direction soient conçues de manière à réduire au minimum l'influence politique, à préserver le savoir-faire institutionnel et à favoriser la continuité*

Une structure institutionnelle solide est indispensable pour que les ISC puissent s'acquitter de leur mandat, y compris de leurs activités juridictionnelles, dans un esprit d'indépendance, de continuité et de professionnalisme. La pérennité d'une ISC ne dépend pas seulement de ses garanties formelles et juridiques, mais aussi de la stabilité de son organisation interne, notamment de son cadre de gestion des ressources humaines ainsi que de la composition et du fonctionnement de ses organes collégiaux.

Les ISC doivent être protégées de toute influence politique, tant dans leur processus décisionnel que dans leur gestion opérationnelle. Il est donc essentiel de disposer d'un personnel stable et compétent ainsi que d'un corps collégial équilibré et bien structuré pour garantir l'indépendance, préserver la mémoire institutionnelle et assurer l'objectivité des résultats d'audit à long terme.

#### **Effectifs et structure du personnel**

Les témoignages recueillis lors d'entretiens et de consultations avec le personnel des ISC ont mis en évidence que la stabilité au sein du personnel des ISC est perçue comme étroitement liée à leur indépendance. Selon les personnes interrogées, l'incertitude concernant les effectifs résulte à la fois de dynamiques internes et externes. En interne, plusieurs parties prenantes interrogées ont fait remarquer que des tensions pourraient surgir si la carrière professionnelle des agents des ISC dépendait trop de la direction de l'institution. Dans la pratique, les agents des ISC peuvent alors orienter leur comportement de manière à satisfaire les intérêts de la direction, ce qui ne coïncide pas toujours avec ceux de l'institution. D'après les membres du personnel, le recrutement et l'évolution de carrière peuvent être influencés par des politiques générales de l'administration publique, des décisions ponctuelles prises par la direction ou des réseaux informels liés à des acteurs politiques.

Dans les pays où le personnel des ISC fait partie du corps de la fonction publique, les témoignages ont souligné que le contrôle limité dont disposent les ISC en matière de recrutement, de rémunération et d'évolution de carrière contribue à amplifier davantage cette incertitude. Lorsque les ISC font partie de la fonction publique générale, garantir leur indépendance opérationnelle implique qu'elles conservent une

autonomie totale en matière de recrutement, d'évolution de carrière et de rémunération ; or, selon certains témoignages, ce n'est souvent pas le cas dans la pratique. Il a été relevé que le recrutement est souvent régi par des réglementations établies par le pouvoir exécutif et que, dans la pratique, les systèmes de la fonction publique peuvent fonctionner selon des hiérarchies informelles et un pouvoir discrétionnaire au sein d'organismes tels que les ministères de l'Administration publique. Selon les témoignages recueillis, même lorsque les cadres formels semblent neutres, leur mise en œuvre peut être influencée par des négociations informelles, des interdépendances entre institutions ou des attentes en matière de loyauté, ce qui ouvre la voie à des influences extérieures dans les décisions relatives à la dotation en personnel. Plusieurs parties prenantes consultées ont également fait remarquer que les législateurs pouvaient sous-estimer la nécessité de disposer d'un personnel stable et techniquement qualifié au sein des ISC, partant parfois du principe que ces dernières peuvent être dotées en personnel comme n'importe quelle autre institution publique, sans tenir compte de l'expertise spécifique requise en matière d'audit ou de compétence juridictionnelle. Ensemble, ces témoignages décrivent un contexte dans lequel tant les contraintes formelles que les normes informelles influencent les décisions en matière de dotation en personnel d'une manière qui peut ne pas correspondre aux besoins opérationnels des ISC.

### **Organes collégiaux**

Dans plusieurs ISC, la gouvernance est confiée à des organes collégiaux composés de plusieurs membres qui assument collectivement la direction stratégique, prennent les décisions clés et garantissent l'indépendance de l'institution. Ce modèle vise à favoriser une réflexion équilibrée, le partage des responsabilités et la continuité grâce à une prise de décision collective. Si les accords collégiaux peuvent renforcer la résilience institutionnelle, leur efficacité dépend fortement de la conception des procédures de nomination, de la structure des mandats et des règles internes de prise de décision. Lorsque ces garanties ne sont pas suffisamment définies ou mises en œuvre, les systèmes collégiaux peuvent devenir vulnérables à la politisation, aux négociations informelles ou à l'instabilité, ce qui peut avoir des répercussions sur l'indépendance perçue et réelle des ISC.

Il est arrivé que le renouvellement des membres d'organes collégiaux ait lieu simultanément, ce qui a ouvert la voie à des pratiques informelles conduisant à des négociations fondées sur des quotas. Cette situation porte atteinte au principe n.° 2 de la Déclaration de Mexico, car elle affaiblit les garanties contre les fluctuations politiques et réduit la stabilité au sein de la structure de direction.

Au-delà du calendrier, les parties prenantes interrogées dans le cadre du Projet mondial considèrent souvent que les processus de nomination au sein des instances collégiales sont exclusivement dictés par des considérations politiques. Si la nomination des dirigeants des ISC implique, par nature, la participation d'acteurs politiques dans de nombreux systèmes de gouvernance, le manque de transparence et des critères de sélection mal définis renforcent le sentiment de partialité, ce qui nuit à la confiance dans la neutralité et l'indépendance de ces institutions. Lorsque les procédures de nomination ne sont pas transparentes et ne reposent pas sur des critères clairs fondés sur le mérite, certaines parties prenantes consultées ont souligné que la crédibilité des décisions de la direction risquait d'être remise en cause tant en interne qu'en externe.

Par ailleurs, certains témoignages ont fait état du fait que la taille et la composition des instances collégiales peuvent parfois donner lieu à des négociations informelles ou à une politisation. Des droits de vote non définis ou déséquilibrés pour les membres nommés à des fins politiques donnent lieu à des arrangements informels susceptibles de fausser davantage les délibérations, d'entraver la prise de décision collective et de nuire à la crédibilité et à l'indépendance des ISC.

Par conséquent, afin de remédier aux faiblesses identifiées ci-dessus et de renforcer l'indépendance à long terme ainsi que la viabilité opérationnelle des ISC, le pouvoir législatif pourrait consolider l'architecture institutionnelle des ISC en veillant à ce que leurs structures internes et leurs modalités de direction soient conçues de manière à réduire au minimum l'influence politique, à préserver le savoir-faire institutionnel et à favoriser la continuité.

Tout d'abord, le pouvoir législatif pourrait envisager de renforcer la stabilité et le développement professionnel du personnel des ISC par des mesures visant à institutionnaliser une approche à long terme de la gestion des ressources humaines. Cela permettrait d'aligner les mesures d'incitation du personnel sur l'objectif d'indépendance. En fonction du contexte administratif national, cela pourrait impliquer la mise en place d'un cadre de carrière plus autonome pour le personnel, la garantie que les processus de recrutement et de promotion reposent sur le mérite, et la protection des décisions clés en matière de ressources humaines contre toute ingérence indue de la part des instances exécutives chargées de la gestion générale de la fonction publique. L'Encadré 2.4 donne deux exemples à ce sujet, respectivement en Afrique du Sud et en Espagne. Ces mesures peuvent contribuer à réduire l'influence des attentes informelles, des réseaux et des pratiques discrétionnaires qui déterminent parfois les nominations et la mobilité du personnel.

### Encadré 2.4. Exemples de structures de personnel des ISC indépendantes

#### Afrique du Sud

L'Auditorat général d'Afrique du Sud (AGSA) n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi, qui lui imposent d'exercer ses fonctions « sans crainte, sans favoritisme et sans préjugé ». Cette garantie constitutionnelle d'indépendance s'étend au-delà du processus décisionnel en matière d'audit pour englober l'organisation interne et la composition du personnel de l'AGSA. Les profils de recrutement, les critères d'embauche et les décisions de recrutement sont déterminés par l'AGSA lui-même plutôt que par les règles générales de la fonction publique ou les règlements de l'exécutif.

Cette autonomie institutionnelle permet à l'AGSA d'attirer et de retenir des professionnels dotés des compétences spécialisées requises pour l'audit moderne du secteur public.

Afin de garantir cette indépendance dans la pratique, l'AGSA a mis en place des programmes spécifiques de gestion des talents et de ressources humaines, comprenant notamment des parcours structurés destinés aux jeunes diplômés et aux auditeurs en début de carrière. Ces initiatives favorisent la planification à long terme des effectifs, renforcent les capacités techniques et encouragent le développement professionnel continu, consolidant ainsi l'efficacité opérationnelle et la résilience de l'institution.

#### Espagne

Le modèle d'emploi du *Tribunal de Cuentas* (Tribunal des comptes) repose sur un corps de fonctionnaires stable et fondé sur le mérite. Les agents de carrière sont recrutés par le biais de concours publics pour les principaux corps professionnels (auditeurs, juristes et agents techniques d'audit), ce qui garantit un niveau élevé et constant d'expertise technique et de professionnalisme au sein de l'institution. Cette structure garantit une grande continuité, car les fonctionnaires de carrière bénéficient de garanties d'emploi et ne peuvent être démis de leurs fonctions par la direction de l'institution que pour des motifs graves et légalement établis.

Source : Entretiens avec l'Auditorat général d'Afrique du Sud ; (Letsebe, 2025<sup>[17]</sup>) ; et mission d'enquête.

Par ailleurs, le pouvoir législatif pourrait réexaminer et renforcer les mécanismes de direction et de gouvernance des ISC afin de garantir que les structures décisionnelles fonctionnent de manière prévisible et soient protégées tant contre les changements institutionnels formels (tels que les changements de majorité législative ayant une incidence sur les nominations) que contre les dynamiques politiques informelles, notamment les négociations ou les influences personnelles. Cela peut notamment passer par la mise en place de mécanismes garantissant des transitions échelonnées ou progressives au sein des structures de direction collégiales, évitant ainsi un renouvellement simultané susceptible d'exposer l'institution à des négociations politiques ou à des accords informels fondés sur des quotas. De plus, le fait

de préciser la taille, la composition et les règles de fonctionnement des instances dirigeantes peut contribuer à l'efficacité des délibérations et réduire au minimum les risques de compromis politiques informels ou d'influence personnelle. Dans certains systèmes, ces objectifs sont atteints en établissant des règles internes claires pour la prise de décision collégiale, en répartissant les responsabilités entre les membres, en définissant les procédures de quorum et de délibération, et en mettant en place des nominations échelonnées ou des transitions progressives afin de limiter la marge de manœuvre permettant à un seul acteur d'exercer une domination, qu'elle soit formelle ou informelle. L'Encadré 2.5 illustre le principe des nominations échelonnées.

### **Encadré 2.5. Cour des comptes européenne (CCE) – Des mandats échelonnés par conception**

La Cour des comptes européenne nomme 27 membres pour un mandat fixe de six ans, et ces mandats ne coïncident pas tous ; lors de la création de la Cour, les premières nominations ont été effectuées avec des durées de mandat différentes afin que les renouvellements ultérieurs n'aient pas lieu tous en même temps. Cela crée de facto un cycle de renouvellement échelonné, ce qui permet d'éviter un renouvellement complet des membres au cours d'une même période politique et de réduire les possibilités d'influence politique coordonnée au sein de la Cour.

Source : (Official Journal of the European Communities (OJEC), 1977<sup>[18]</sup>).

*Afin de renforcer l'indépendance et la crédibilité d'une ISC, le pouvoir législatif pourrait améliorer la transparence des mécanismes régissant la nomination, la durée du mandat et la révocation des dirigeants des ISC*

#### **Veiller à ce que la nomination des dirigeants des ISC se fasse de manière transparente et sur la base du mérite**

Des procédures de nomination transparentes et fondées sur le mérite pour les dirigeants des ISC constituent un pilier de l'indépendance et de la légitimité institutionnelles, et peuvent également contribuer à renforcer la confiance générale dans le rôle de contrôle de l'institution. La recommandation de l'OCDE sur le leadership et les capacités dans la fonction publique recommande expressément à ses signataires de prendre en compte des critères fondés sur le mérite et des procédures transparentes lors de la nomination des hauts fonctionnaires (Gerson, 2020<sup>[10]</sup>). Le Guide de l'OCDE sur l'intégrité souligne en outre que la transparence dans les nominations atténue le sentiment d'influence indue et renforce la redevabilité, en particulier pour les institutions exerçant des fonctions de surveillance et de contrôle (OCDE, 2020<sup>[7]</sup>).

Les systèmes de redevabilité publique exigent non seulement des garanties formelles d'indépendance, mais aussi des processus qui renforcent la confiance du public dans la prise de décision et la sélection des dirigeants. Lorsque les procédures de nomination sont perçues comme opaques ou motivées par des considérations politiques, même des garanties juridiques solides peuvent s'avérer insuffisantes pour assurer la confiance dans l'indépendance de l'institution. L'Encadré 2.6 illustre les avantages des nominations apolitiques.

### Encadré 2.6. Absence d'antécédents politiques du président du Bureau de l'audit de Jordanie

L'actuel directeur du Bureau d'audit de Jordanie a un parcours universitaire plutôt qu'une carrière politique ou partisane. Bien que cela ne soit pas une règle en Jordanie, son parcours professionnel non politique est largement considéré par les parties prenantes consultées comme un atout en termes de réputation, car il témoigne d'une expertise technique, d'une rigueur méthodologique et d'un attachement aux normes professionnelles. De ce fait, son leadership est considéré comme moins sensible aux influences politiques ou au favoritisme. Cette perception renforce la confiance dans l'objectivité du Bureau et confirme l'idée que cette institution fonctionne avec un haut degré d'indépendance, notamment dans l'exercice de ses fonctions de contrôle et de reddition de comptes.

Source : Mission d'enquête.

Les parties prenantes consultées au cours du processus de collecte de données ont systématiquement souligné que la crédibilité initiale du dirigeant de l'ISC au moment de sa nomination joue un rôle déterminant dans la formation de la réputation de l'institution et de la perception de son indépendance. Il a été souligné que cette crédibilité ne dépendait pas seulement du cadre juridique formel, mais aussi de la manière dont le processus de nomination fonctionnait dans la pratique. Par ailleurs, plusieurs pratiques qui nuisent à la transparence ont été mises en évidence, telles que les nominations effectuées lors de séances législatives à huis clos, le manque d'informations accessibles au public sur le parcours des candidats et l'absence de documents justifiant les décisions de sélection.

Par ailleurs, les parties prenantes consultées ont reconnu les aspects positifs des cadres existants, notamment l'existence d'une base juridique pour les nominations et la définition claire des rôles du pouvoir législatif. Il a également été reconnu qu'un certain degré d'implication politique est inhérent aux responsabilités constitutionnelles du pouvoir législatif.

Malgré cela, les parties prenantes consultées ont mis en évidence des défis importants, notamment lorsque le cadre juridique est vague ou laisse une grande marge d'appréciation. Dans ces cas-là, les mécanismes de transparence qui ne relèvent pas de la loi restent peu efficaces. Les critères de sélection, les procédures d'identification et de désignation des candidats ainsi que les motifs justifiant les décisions finales ne sont pas systématiquement rendus publics. Selon les parties prenantes interrogées, cela contribue à donner l'impression que les nominations sont influencées par des considérations politiques ou des quotas informels, ce qui nuit à l'indépendance et à la crédibilité perçues des personnes nommées.

Des inquiétudes ont également été exprimées quant au profil professionnel des dirigeants des ISC. Dans plusieurs pays, les parties prenantes consultées ont fait remarquer que les personnes nommées à la tête des ISC manquent souvent d'une expérience institutionnelle de longue date, ce qui peut renforcer l'impression que les considérations politiques priment sur l'expertise professionnelle et la connaissance des rouages institutionnels. Cela pourrait nuire à la fois à la crédibilité de la direction et à la confiance dans l'indépendance de l'ISC.

Certaines ISC ont également souligné l'importance de préserver l'indépendance des nominations à d'autres postes institutionnels clés, au-delà de celui de directeur, notamment ceux de directeur adjoint, de membre des conseils d'administration et de membre des organes consultatifs. Dans les ISC juridictionnelles, les témoignages ont souligné la nécessité d'étendre les mêmes garanties et conditions d'indépendance qui s'appliquent à la nomination du président ou des membres de l'organe juridictionnel à d'autres fonctions liées à la fonction juridictionnelle.

Par conséquent, afin de préserver l'indépendance et la légitimité de l'institution, le pouvoir législatif pourrait renforcer la transparence et la clarté du processus de nomination du président de l'ISC en adoptant des mesures complémentaires allant au-delà des exigences légales minimales. Lorsque le cadre juridique

laisse une grande marge d'appréciation, le corps législatif pourrait le compléter par des mesures de transparence accessibles au public (voir l'Encadré 2.7 pour un exemple). Il pourrait s'agir notamment de définir clairement et de rendre publics les critères de nomination, tels que les qualifications professionnelles, les normes d'intégrité et l'expérience pertinente, ainsi que les responsabilités institutionnelles à chaque étape du processus. Les principales étapes du processus de nomination, notamment l'identification, la désignation et la sélection des candidats, pourraient être systématiquement consignées et rendues publiques, accompagnées d'une explication des motifs qui ont mené à la décision finale.

### **Encadré 2.7. Transparence dans le processus de nomination du président de l'ISC paraguayenne**

La nomination du contrôleur général au Paraguay intègre plusieurs éléments clés d'un processus de sélection transparent, tels que définis à l'article 281 de la Constitution et dans la loi n° 276/94 (loi organique et fonctionnelle du contrôleur général). La Constitution prévoit que le Sénat propose publiquement une liste restreinte de candidats répondant à des critères d'éligibilité précis, et que la Chambre des députés élise le contrôleur à la majorité absolue parmi cette liste, par un vote nominal en séance publique.

Le processus se déroule lors de séances législatives publiques, qui sont retransmises en direct sur la chaîne de télévision du Congrès et largement couvertes par les médias nationaux. Les noms des candidats, leurs qualifications professionnelles et les résultats du vote sont rendus publics, et les délibérations se déroulent lors de séances plénières officielles plutôt que dans le cadre de procédures exécutives à huis clos. En outre, les critères d'éligibilité, notamment l'âge, l'expérience professionnelle et les dispositions relatives à l'incompatibilité, sont définis dans la législation, ce qui permet de clarifier dès le départ les conditions requises et les motifs d'exclusion.

Ensemble, ces caractéristiques confèrent un capital de crédibilité initial, une présomption précoce de légitimité et de compétence, qui découle de la transparence et des garanties procédurales entourant la nomination. La pérennité de cette crédibilité dépend toutefois, en fin de compte, des résultats obtenus par le contrôleur et du maintien de son indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

Source : Missions d'enquête ; (Senado de la República del Paraguay, 2021<sup>[19]</sup>).

En outre, le pouvoir législatif pourrait promouvoir plus ouvertement des profils de direction fondés sur le mérite et favorisant l'inclusion en reconnaissant explicitement la valeur de l'expérience professionnelle en matière d'audit ou de gestion juridictionnelle, y compris celle acquise au sein de l'ISC, parallèlement à d'autres qualifications pertinentes. Des garanties procédurales, telles que des audiences structurées, la participation de toutes les parties ou des nominations échelonnées dans le cas d'organes collégiaux, pourraient contribuer à réduire davantage le sentiment de partialité politique. De plus, la mise en place de procédures de nomination exigeant une majorité qualifiée peut offrir une garantie formelle supplémentaire : bien qu'elles soient de nature procédurale, ces conditions favorisent un consensus politique plus large, limitent l'influence unilatérale et contribuent à renforcer la légitimité et la neutralité perçue du candidat retenu. Dans leur ensemble, ces mesures contribueraient à renforcer la crédibilité du président de l'ISC et à consolider la réputation institutionnelle ainsi que l'image d'indépendance de l'ISC dans son ensemble.

Les considérations susmentionnées peuvent également s'appliquer à la nomination et au profil des adjoints aux dirigeants des ISC, des membres des instances juridictionnelles et des membres des conseils d'administration, y compris des conseils consultatifs, ainsi que, le cas échéant, des procureurs et des rapporteurs dans le cas des ISC dotées de compétences juridictionnelles.

### **Renforcer le cadre régissant le mandat et la révocation des dirigeants des ISC afin de réduire au minimum la crainte de représailles dans l'exercice de ses fonctions légales, les pressions politiques et les perceptions d'ingérence**

Les modalités relatives au mandat des dirigeants des ISC constituent un facteur déterminant pour la capacité de l'institution à fonctionner en toute indépendance. La durée du mandat, les possibilités de renouvellement ainsi que la clarté de la protection juridique et des procédures de révocation ont une incidence directe sur la sécurité et l'autonomie du président de l'ISC et, par extension, sur l'indépendance de l'ISC.

Lorsqu'elles sont bien conçues, ces dispositions peuvent protéger l'ISC contre toute influence indue découlant de la crainte de représailles que peuvent éprouver ses dirigeants dans l'exercice de leur mandat. Il est donc essentiel de renforcer ces éléments afin de garantir que l'ISC puisse exercer son rôle de contrôle à l'abri de toute ingérence politique, qu'elle soit explicite ou implicite.

Toutefois, les conclusions du Projet mondial montrent que l'indépendance et l'efficacité du président de l'ISC ne dépendent pas seulement des règles formelles, mais aussi des dynamiques informelles qui les entourent. Par exemple, plusieurs dirigeants d'ISC interrogés ont fait remarquer qu'après la nomination, les autorités de nomination peuvent créer une attente tacite de loyauté. De telles obligations de loyauté informelles peuvent influencer la manière dont le mandat est exercé.

Dans ce contexte, la durée du mandat influe sur la vulnérabilité face aux influences informelles. Des mandats courts ou flexibles peuvent susciter des attentes quant à un remplacement prématuré ou à des négociations politiques, ce qui accroît la vulnérabilité face aux pressions informelles exercées par le pouvoir exécutif ou législatif. De même, des procédures de révocation ambiguës ouvrent la voie à des manipulations informelles, en particulier lorsque les dirigeants des ISC ne bénéficient pas de l'immunité juridique. Lorsque les motifs de révocation ne sont pas clairement définis, les acteurs politiques peuvent exploiter les zones d'ombre juridiques ou brandir la menace d'une révocation de manière informelle pour influencer le comportement de l'ISC.

Les témoignages ont également convergé vers l'idée que les possibilités de renouvellement de mandat créent de fortes incitations informelles, notamment l'instauration d'obligations de loyauté visant à garantir ce renouvellement. La perspective d'un renouvellement de mandat peut inciter les titulaires de fonctions officielles à chercher à s'attirer les faveurs des décideurs, ce qui risque de compromettre l'impartialité et de nuire à l'efficacité concrète des garanties formelles d'indépendance. La simple perception que le renouvellement du mandat est influencé par des considérations politiques peut nuire à la confiance du public envers le président de l'ISC et à sa crédibilité.

Pour contrer les incitations informelles à l'alignement politique ou à la recherche de faveurs, le pouvoir législatif pourrait envisager d'adopter un mandat suffisamment long et fixe pour le président de l'ISC, destiné non seulement à assurer une indépendance formelle vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi à décourager les facteurs informels suscitant des attentes quant à un remplacement prématuré ou à des négociations implicites. Dans ce contexte, il est également important que la durée du mandat ne coïncide pas avec les cycles électoraux afin de réduire les risques d'alignement politique et de renforcer l'indépendance institutionnelle. L'Encadré 2.8 en est un exemple concret.

### Encadré 2.8. Mandat du vérificateur général de Nouvelle-Zélande

En vertu de la loi de 2001 sur l'audit public, le vérificateur général est nommé pour un mandat unique de sept ans, non renouvelable, et bénéficie de garanties légales calquées sur celles qui s'appliquent aux juges de haut rang. Ce mandat à durée déterminée non renouvelable vise à réduire les incitations pour le titulaire à chercher à s'attirer les faveurs des autorités de nomination et à minimiser le risque de représailles ou d'influence politique indue dans l'exercice de ses fonctions officielles ; la révocation n'est autorisée que dans le cadre d'une procédure garantissant l'indépendance face à toute ingérence de l'exécutif.

Ce dispositif combine une durée de mandat suffisamment longue pour permettre un leadership institutionnel efficace avec un mandat non renouvelable, ce qui élimine toute dépendance vis-à-vis d'une nouvelle nomination, et renforce ainsi l'autonomie de l'ISC en matière de planification des audits, d'établissement des rapports et d'interactions avec les autres branches du gouvernement.

Source : (OAG, New Zealand, 2016<sup>[20]</sup>).

Conscient que les pratiques informelles exploitent souvent les ambiguïtés des textes juridiques, le pouvoir législatif pourrait codifier des dispositions claires et strictement définies en matière de révocation, afin de garantir que les motifs de révocation ne puissent pas faire l'objet de négociations informelles, être interprétés de manière flexible ou servir de moyen de pression pour influencer les priorités d'audit ou restreindre un contrôle critique.

De plus, compte tenu du fait que les procédures de renouvellement de mandat peuvent inciter fortement, de manière informelle, le titulaire du poste à adopter un comportement perçu comme politiquement conciliant, le pouvoir législatif pourrait envisager d'interdire la réélection ou le renouvellement du mandat du directeur de l'ISC. Un mandat non renouvelable peut limiter la capacité des acteurs politiques à manifester leur soutien ou leur opposition d'une manière susceptible d'influencer les comportements, et contribue à éviter que l'on ait l'impression que la direction de l'ISC est, de manière informelle, redevable à ceux qui contrôlent les décisions de renouvellement de nomination.

Ces mesures permettraient de renforcer non seulement le cadre formel de l'indépendance des ISC, mais aussi leur capacité à résister aux pressions informelles susceptibles de compromettre, dans la pratique, les fonctions de contrôle et de redevabilité.

*Le pouvoir législatif devrait examiner attentivement les implications des réformes juridiques sur l'indépendance des ISC, l'écosystème de redevabilité et les besoins en ressources*

Si le pouvoir exécutif est généralement chargé d'élaborer et de présenter les projets de réforme juridique, le pouvoir législatif joue un rôle central et complémentaire dans l'examen, la modification et, en fin de compte, l'adoption de ces propositions. L'exercice de cette responsabilité est essentiel pour préserver l'indépendance des ISC et garantir le bon fonctionnement de l'écosystème de redevabilité plus large. Sans un examen législatif minutieux, les réformes visant à renforcer la surveillance risquent de créer involontairement des ambiguïtés, de restreindre les mandats des ISC ou d'imposer des attentes irréalistes aux institutions, ce qui compromettrait leur indépendance et leur efficacité.

Les réformes juridiques et réglementaires touchent souvent à plusieurs domaines de l'administration publique, notamment le droit de l'audit, les réglementations sectorielles, la protection des données et l'accès à l'information. Des cadres juridiques incohérents, fragmentés ou contradictoires peuvent limiter le champ d'action des ISC, entraîner des risques d'interprétations restrictives et ouvrir la voie à des influences informelles de la part d'autres acteurs. Un examen législatif minutieux est donc indispensable pour identifier et résoudre les conflits, ambiguïtés ou lacunes potentiels avant l'adoption des réformes, afin de garantir que les lois soient appliquées de manière cohérente et ne compromettent pas les responsabilités en matière de contrôle.

Le pouvoir législatif pourrait mettre en place un processus structuré d'examen des projets de réforme concernant l'ISC, afin de garantir que tous les aspects pertinents soient pris en compte. Un tel processus peut comprendre :

- Évaluation systématique de la conformité avec les cadres constitutionnels et juridiques : Les législateurs pourraient examiner si les projets de loi sont conformes au mandat constitutionnel de l'ISC, aux lois existantes en matière d'audit et aux réglementations sectorielles, en identifiant les contradictions potentielles susceptibles de limiter l'indépendance ou la capacité de contrôle de l'ISC.
- Évaluation des implications opérationnelles et en termes de ressources : L'examen législatif devrait déterminer si les réformes imposent des responsabilités supplémentaires sans que cela s'accompagne d'ajustements correspondants au niveau du budget, des effectifs ou des capacités techniques, ce qui pourrait entraîner une dépendance vis-à-vis d'acteurs externes et porter atteinte à l'autonomie institutionnelle.
- Consultation des parties prenantes concernées : Le pouvoir législatif pourrait solliciter l'avis de l'ISC, d'experts juridiques indépendants, d'organisations de la société civile, du monde universitaire et de partenaires internationaux, afin de s'assurer que les réformes proposées reposent sur des données factuelles, soient techniquement solides et s'inspirent des meilleures pratiques en matière de gestion des finances publiques et d'audit.
- Évaluation des risques systémiques : Les législateurs pourraient examiner l'impact potentiel des réformes sur les autres institutions de contrôle et sur l'ensemble de l'écosystème de redevabilité, notamment les organes de contrôle interne, les agences de lutte contre la corruption et les autorités de régulation sectorielles, afin de s'assurer que les responsabilités sont réparties de manière appropriée et qu'elles se complètent mutuellement.

L'adoption d'une telle approche structurée permet au pouvoir législatif d'exercer son rôle de contrôle non seulement en approuvant les réformes, mais aussi en veillant de manière proactive à la cohérence juridique. En analysant systématiquement les conséquences potentielles des réformes, les législateurs peuvent éviter que des responsabilités en matière de contrôle ne soient omises, redondantes ou affaiblies, et réduire le risque de pressions involontaires sur l'ISC ou d'autres acteurs chargés de la reddition de comptes.

Le contrôle législatif peut également renforcer la transparence et la confiance du public. En exposant clairement les fondements juridiques et politiques qui sous-tendent les décisions d'adopter, de modifier ou de maintenir des dispositions concernant l'ISC, le pouvoir législatif garantit prévisibilité et clarté à l'ISC, aux entités contrôlées et aux autres parties prenantes. Le fait de rendre publics les analyses, les consultations et les motifs justifiant les décisions permet de garantir que le processus législatif est perçu comme fondé sur des données factuelles et impartial, ce qui renforce la confiance dans le cadre de redevabilité et l'intégrité des institutions d'audit.

En fin de compte, l'implication proactive et structurée du pouvoir législatif dans l'examen des projets de réforme juridique vient compléter les responsabilités du pouvoir exécutif en matière de rédaction. En veillant à ce que les réformes soient cohérentes, fondées sur des données factuelles et réalisables sur le plan opérationnel, le pouvoir législatif renforce le cadre institutionnel et juridique dans lequel opèrent les ISC, préserve leur indépendance et soutient l'écosystème de redevabilité plus large. Cette double approche, qui allie la rédaction de textes par les instances exécutives à un examen législatif minutieux, contribue à garantir que les réformes juridiques renforcent, plutôt qu'elles n'affaiblissent par inadvertance, la capacité des ISC à exercer efficacement leur rôle de contrôle.

### **2.3.2. Le renforcement de leurs propres dispositifs institutionnels internes et capacités pourrait améliorer l'efficacité et la crédibilité du rôle de contrôle exercé par le pouvoir législatif**

La préservation de l'indépendance des ISC ne dépend pas seulement de leur propre structure institutionnelle, mais aussi des dispositions internes au sein même du pouvoir législatif. Si les dispositions constitutionnelles et législatives peuvent, sur le plan formel, confier des responsabilités de contrôle au pouvoir législatif, la mesure dans laquelle ces fonctions sont exercées de manière crédible et autonome dépend des structures internes, des ressources et des capacités organisationnelles de l'organe législatif. Les règles formelles peuvent définir la composition des comités, les lignes hiérarchiques et les compétences budgétaires, mais ces dispositions de jure ne garantissent pas automatiquement, dans la pratique, un contrôle rigoureux ou continu.

Il incombe donc au pouvoir législatif de veiller à ce que son propre cadre institutionnel soutienne son rôle de contrôle et permette une collaboration efficace avec l'ISC. Cela implique notamment la mise en place de structures d'appui adaptées, la garantie de processus budgétaires transparents et crédibles, ainsi que le renforcement des capacités techniques nécessaires pour interpréter les conclusions des audits et agir en conséquence.

*Afin de renforcer un contrôle crédible et autonome, le pouvoir législatif pourrait envisager la création d'un bureau indépendant de gestion budgétaire chargé de veiller à la mise en place de mécanismes solides de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, d'une séparation claire des compétences et de pratiques rigoureuses en matière de transparence budgétaire, créant ainsi un cadre institutionnel propice à l'indépendance de l'ISC*

Le pouvoir législatif joue un rôle central dans la mise en place d'un cadre institutionnel propice à un contrôle crédible et autonome, notamment en garantissant l'indépendance de l'ISC. En s'appuyant sur des capacités internes solides, des procédures claires et un soutien analytique efficace, le pouvoir législatif peut garantir le maintien effectif de l'équilibre des pouvoirs entre les différentes branches de l'État, une délimitation claire des responsabilités et l'application cohérente des pratiques de transparence budgétaire. Ces conditions institutionnelles contribuent à créer un cadre stable et prévisible dans lequel l'ISC peut exercer son mandat sans subir d'influence indue, ce qui renforce la crédibilité, l'objectivité et l'impact des audits publics. À l'inverse, une capacité législative insuffisante, un processus décisionnel opaque ou une répartition des compétences mal définie peuvent nuire tant aux institutions de contrôle qu'aux mécanismes de redevabilité au sens large.

Selon les témoignages recueillis, l'un des principaux facteurs informels qui affectent l'indépendance des ISC est le déséquilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Même dans les systèmes où la législation semble équilibrée et où les règles formelles confèrent le pouvoir de décision au pouvoir législatif, les parties prenantes consultées ont fait remarquer que le pouvoir exécutif exerce souvent une influence et dispose de ressources plus importantes, ce qui peut nuire à l'indépendance budgétaire des ISC et à l'environnement institutionnel dans lequel elles opèrent. Cette influence se manifeste tout particulièrement dans la nomination des dirigeants des ISC, le contrôle des conclusions d'audit par le pouvoir législatif et la fixation des budgets des ISC.

Le renforcement de l'équilibre des pouvoirs entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est largement considéré comme une étape essentielle pour remédier à ce déséquilibre. En particulier, le fait de renforcer l'accès du pouvoir législatif à des informations indépendantes et à des capacités d'analyse pour la prise de décisions budgétaires peut avoir un impact direct et positif sur les ISC, notamment en favorisant une plus grande autonomie budgétaire.

À cet égard, le document de l'OCDE intitulé « *Meilleures pratiques pour les parlements en matière budgétaire* » (OCDE, 2023<sup>[21]</sup>) recommande que le pouvoir législatif mette en place un soutien analytique spécialisé sous la forme d'une unité interne de recherche ou d'examen, ou d'un bureau du budget indépendant, doté de ressources à la hauteur de son mandat et bénéficiant d'un accès complet et en temps opportun à toutes les informations pertinentes, y compris les hypothèses et les méthodologies qui sous-tendent le budget et les autres propositions fiscales. Ces pratiques sont conformes à la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2014 sur les principes applicables aux institutions budgétaires indépendantes (OCDE, 2014<sup>[5]</sup>), qui souligne que ces organismes doivent fonctionner dans le respect des principes d'indépendance, d'impartialité, de transparence et de redevabilité.

Les bureaux du budget au sein du pouvoir législatif sont des organismes financés par des fonds publics, créés en vertu d'une loi par le pouvoir législatif ou, dans certains cas, par le pouvoir exécutif. Leur mission consiste à fournir une analyse technique, spécialisée et impartiale de la politique budgétaire et du budget ; dans certains systèmes, ils fournissent également des conseils afin de faciliter le contrôle exercé par le pouvoir législatif.

En fournissant aux législateurs des analyses et des avis impartiaux, les services budgétaires contribuent à garantir que les décisions budgétaires reposent sur des données factuelles, qu'elles remédient aux biais structurels favorisant une augmentation des dépenses ou des déficits, et qu'elles favorisent la transparence et la reddition de comptes dans la gestion des finances publiques. Cette capacité d'analyse renforcée consolide le rôle de contrôle exercé par le pouvoir législatif et peut également contribuer à l'indépendance des ISC en favorisant un meilleur équilibre institutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cela inclut l'ingérence des pouvoirs exécutifs dans des domaines clés tels que les nominations, la présentation des rapports d'audit, le suivi des recommandations et l'autonomie budgétaire des ISC.

Par conséquent, afin de renforcer un contrôle crédible et autonome, les assemblées législatives pourraient envisager de créer un bureau budgétaire indépendant chargé de favoriser une prise de décision budgétaire transparente et fondée sur des données factuelles au sein de l'ISC. Une telle institution pourrait aider le pouvoir législatif à exercer son pouvoir budgétaire d'une manière qui renforce l'indépendance de l'ISC tout en préservant la discipline budgétaire et la reddition de comptes. Voir l'Encadré 2.9 pour un exemple concret en Australie.

### Encadré 2.9. Bureau parlementaire du budget de l'Australie

En 2012, l'Australie a créé le Bureau parlementaire du budget (PBO, *Parliamentary Budget Office*) en vertu de la loi de 1999 sur les services parlementaires (article 64B) ; il s'agit d'un service parlementaire indépendant et non partisan.

Le PBO a trois fonctions principales :

1. Répondre aux demandes formulées par les sénateurs et les députés concernant l'évaluation des coûts des propositions en matière d'action publique ou l'analyse de questions liées au budget.
2. Publier et présenter des informations afin de permettre au public de mieux comprendre les orientations budgétaires et la politique budgétaire.
3. Publier, après chaque élection législative, un rapport qui apporte de la transparence sur l'impact budgétaire des engagements électoraux des principaux partis, ainsi que des petits partis et des candidats indépendants qui choisissent d'y figurer.

Source : (Parliamentary Budget Office, Australia, s.d.<sup>[22]</sup>).

Les assemblées législatives pourraient également envisager de faire appel à un service d'analyse budgétaire indépendant, tel qu'un bureau du budget ou un organisme similaire, afin d'obtenir des évaluations impartiales des propositions budgétaires de l'ISC. Ces évaluations permettent de déterminer si les dotations proposées sont suffisantes, prévisibles et conformes au mandat constitutionnel et à la charge de travail de l'ISC. En fondant les délibérations sur des informations budgétaires objectives, cette approche peut réduire la dépendance vis-à-vis des données fournies par l'exécutif et favoriser une prise de décisions plus transparente et mieux éclairée, contribuant ainsi indirectement à l'autonomie financière et à l'efficacité de l'ISC.

Ces mesures peuvent permettre aux assemblées législatives d'exercer leur pouvoir budgétaire de manière plus indépendante et plus crédible, de réduire l'emprise de l'exécutif sur la prise de décisions budgétaires et de contribuer à préserver l'autonomie financière et l'efficacité de l'ISC.

*Afin de renforcer le contrôle législatif, le pouvoir législatif pourrait améliorer ses moyens et ses capacités institutionnelles pour collaborer efficacement avec les ISC et préserver la mémoire institutionnelle*

Un pouvoir législatif compétent et doté de ressources suffisantes est un élément essentiel d'un écosystème de redevabilité efficace. Les institutions de contrôle doivent être en mesure non seulement de recevoir des informations, mais aussi de les comprendre, de les interpréter et d'agir en conséquence. L'efficacité des ISC dépend donc non seulement de leur indépendance formelle et de leur qualité technique, mais aussi de la capacité du pouvoir législatif à utiliser les conclusions des audits pour demander des comptes à l'exécutif et à soutenir la mise en œuvre de mesures correctives.

Le pouvoir législatif a pour responsabilité d'examiner et d'utiliser les rapports d'audit. D'après un questionnaire conjoint (Union interparlementaire/PNUD<sup>[23]</sup>) destiné aux parlements, les données indiquent que la grande majorité (90 %) des parlements interrogés (100 chambres parlementaires) ont reçu des rapports émanant d'institutions de contrôle, mais que seuls 66 % d'entre eux déclarent disposer de procédures clairement établies pour l'examen de ces rapports. Cette tendance a également été relevée par Transparency International dans son rapport de 2023, *Strengthening parliamentary oversight: Key findings and recommendations from multi-country assessment (Renforcer le contrôle parlementaire : Principales conclusions et recommandations issues de l'évaluation multipays)* (Transparency International, 2023<sup>[24]</sup>).

Le pouvoir législatif est nettement mieux placé pour assurer le suivi des recommandations d'audit et garantir leur mise en œuvre lorsqu'il dispose d'une expertise spécialisée, d'une continuité des connaissances et de structures de soutien dédiées. Sans une capacité institutionnelle et une mémoire institutionnelle suffisantes, même les rapports d'audit de grande qualité risquent d'avoir un impact concret limité.

Plusieurs parties prenantes consultées ont fait part de leurs inquiétudes quant au fait que les capacités et les moyens limités du pouvoir législatif restreignent l'impact des rapports d'audit. Si le cadre juridique confère au pouvoir législatif un rôle officiel dans l'examen des conclusions d'audit, il semble toutefois que, dans la pratique, les ressources humaines et techniques soient insuffisantes pour analyser systématiquement les rapports et donner suite aux recommandations d'audit. Cet écart de capacités pourrait parfois être perçu comme compromettant la capacité du pouvoir législatif à exercer son rôle de contrôle en toute indépendance, car des ressources analytiques limitées peuvent accroître le recours à des discours politiques plutôt qu'à des évaluations fondées sur des données factuelles.

Les parties prenantes consultées ont fait remarquer que les commissions manquent souvent de l'expertise nécessaire pour examiner en profondeur des conclusions d'audit complexes, notamment dans les domaines de la gestion budgétaire et financière. En conséquence, le suivi des recommandations d'audit est inégal et dépend souvent de l'intérêt de chacun plutôt que de processus institutionnalisés.

Des inquiétudes ont également été exprimées concernant la mémoire institutionnelle et les compétences du personnel. Il a été indiqué que le personnel législatif en place avait besoin d'une formation complémentaire pour pouvoir traiter efficacement les rapports d'audit et comprendre les méthodologies d'audit ainsi que les questions relatives à la gestion des finances publiques. Le taux de rotation élevé du personnel et les possibilités limitées de transfert structuré des connaissances affaiblissent encore davantage la capacité du pouvoir législatif à s'impliquer de manière cohérente et efficace dans les travaux des ISC.

Par conséquent, afin d'améliorer l'efficacité du contrôle législatif et d'optimiser l'impact des travaux d'audit, le pouvoir législatif pourrait renforcer ses capacités internes et ses dispositifs institutionnels pour mieux tenir compte des conclusions des audits.

- Le pouvoir législatif pourrait envisager d'investir dans des ressources spécifiques et des structures d'appui spécialisées afin d'analyser les rapports de l'ISC et de suivre la mise en œuvre des recommandations d'audit au fil du temps. Cela pourrait notamment passer par le renforcement des secrétariats des commissions ou la création d'unités spécialisées dotées d'une expertise en matière d'audit, de gestion des finances publiques et d'évaluation des performances. L'Encadré 2.10 ci-dessous présente l'exemple de l'Allemagne.
- Dans le même temps, il serait possible de mettre en place une formation ciblée et continue à l'intention du personnel législatif afin d'améliorer la compréhension des processus d'audit, du contrôle financier et de l'utilisation efficace des rapports des ISC dans le cadre du contrôle législatif.
- Pour relever les défis liés à la mémoire institutionnelle, le pouvoir législatif pourrait envisager la mise en place de mécanismes formels visant à préserver et à transmettre les connaissances, tels que des procédures normalisées pour le traitement des rapports d'audit, la documentation des mesures de suivi et des processus structurés de passation de pouvoirs pour le personnel et les membres des commissions.
- Le pouvoir législatif pourrait également envisager de renforcer la collaboration, tant formelle qu'informelle, avec l'ISC, notamment par le biais de réunions d'information régulières, d'échanges techniques et d'un dialogue sur la planification des audits et les conclusions de ceux-ci. De telles pratiques peuvent contribuer à renforcer la compréhension mutuelle, à améliorer la pertinence et l'acceptation des travaux d'audit, ainsi qu'à consolider les mécanismes de coordination entre les deux institutions. L'Encadré 2.11 ci-dessous présente l'exemple de l'Indonésie.
- Les bureaux budgétaires parlementaires indépendants peuvent également renforcer la capacité du pouvoir législatif à dialoguer avec les institutions supérieures de contrôle et à examiner les rapports d'audit.

Ensemble, ces mesures permettraient au pouvoir législatif de collaborer plus efficacement avec l'ISC, de renforcer la redevabilité dans la pratique et de soutenir l'impact à long terme des fonctions d'audit et de contrôle. Des compétences techniques renforcées pourraient contribuer à ancrer les débats dans des données factuelles, ce qui permettrait d'assouplir les positions politiques éventuelles et de renforcer le rôle du pouvoir législatif en tant qu'organe de contrôle indépendant et crédible.

### Encadré 2.10. Expertise technique parlementaire au Bundestag, en Allemagne

Au sein du Parlement fédéral allemand (le Bundestag), la commission des budgets et sa sous-commission de contrôle jouent un rôle essentiel dans l'analyse des conclusions des audits et leur intégration dans le contrôle budgétaire. Les membres (rapporteurs) acquièrent une expertise approfondie dans des domaines budgétaires spécifiques tout au long d'une législature, ce qui renforce la capacité de l'assemblée législative à comprendre des informations budgétaires complexes et tempère les interprétations purement partisans des résultats techniques des audits. Cette structure coopérative favorise un contrôle continu et contribue à intégrer systématiquement les conclusions des audits dans le processus décisionnel parlementaire.

Source : (Deutscher Bundestag, s.d.<sup>[25]</sup>).

### Encadré 2.11. Mécanismes visant à renforcer la coordination entre l'ISC de l'Indonésie (BPK) et la Chambre des représentants (DPR)

L'ISC de l'Indonésie (BPK, Agence de contrôle des finances) et la Chambre des représentants (DPR) ont mis en place des mécanismes visant à définir le champ d'application, les attentes et les procédures régissant leur collaboration dans deux domaines clés : (i) l'établissement du budget de la BPK, et (ii) la présentation, la clarification et le suivi des rapports d'audit, y compris les demandes d'audit émanant du DPR.

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre juridique régissant la BPK. En outre, les deux institutions ont mis en place des pratiques de coordination complémentaires afin de clarifier les marges d'appréciation et de mieux harmoniser leurs objectifs respectifs, au-delà des exigences légales minimales.

Dans le cadre du processus budgétaire, la BPK et la DPR suivent une procédure convenue qui encadre la préparation, l'examen et l'approbation du budget de la BPK au sein de la DPR, ce qui contribue à une plus grande transparence et à une meilleure prévisibilité.

Par ailleurs, la BPK et la DPR ont signé un protocole d'accord définissant les procédures relatives à la soumission et à la publication des rapports d'audit financier, ainsi que du résumé des résultats d'audit semestriels. Le protocole précise également comment la DPR peut demander des éclaircissements sur les conclusions d'audit et proposer que la BPK réalise des audits de performance ou des audits à des fins spécifiques.

Dans leur ensemble, ces mécanismes viennent compléter les dispositions juridiques formelles et apportent davantage de clarté, de structure et de prévisibilité à la relation de travail entre la BPK et la DPR.

Source : Mission d'enquête.

### ***2.3.3. En collaborant avec l'ISC selon des procédures transparentes et clairement définies, le pouvoir législatif peut concilier un contrôle efficace et le respect de l'autonomie de l'ISC, renforçant ainsi à la fois sa redevabilité et son indépendance***

Le pouvoir législatif est le principal destinataire des rapports des ISC et est chargé de demander des comptes à l'exécutif sur la base des conclusions des audits. À ce titre, la manière dont les assemblées législatives s'impliquent dans le processus des ISC peut soit renforcer, soit compromettre involontairement l'indépendance de ces dernières.

Un engagement du pouvoir législatif efficace nécessite un équilibre délicat. D'une part, les assemblées législatives devraient s'appuyer activement sur les travaux d'audit pour éclairer leurs activités de contrôle, l'examen du budget et le débat politique. Par ailleurs, leur intervention doit respecter l'autonomie de l'ISC dans la définition de son programme d'audit, de ses méthodologies et de ses conclusions. Des cadres clairs, des procédures transparentes et des rôles bien définis sont donc essentiels pour garantir que l'interaction avec le pouvoir législatif renforce l'indépendance institutionnelle, plutôt que de la compromettre. Les recommandations formulées dans cette section visent à préserver cet équilibre.

*Afin de favoriser un contrôle par le pouvoir législatif efficace tout en préservant l'indépendance de l'audit, les pays pourraient envisager de mettre en place des procédures convenues pour les demandes d'audit adressées aux ISC par le pouvoir législatif, par le biais d'accords clairs définissant le champ d'application, les critères et les modalités de suivi*

Pour être efficaces, les systèmes de redevabilité publique doivent s'appuyer sur des institutions d'audit externe solides et indépendantes ainsi que sur un contrôle législatif efficace, comme le souligne la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique, notamment les principes relatifs à la responsabilité, aux freins et contrepoids et à l'autonomie organisationnelle. Les ISC jouent un rôle essentiel en fournissant une assurance objective quant à l'utilisation des ressources publiques, tandis que les assemblées législatives sont chargées d'examiner minutieusement les conclusions des audits et d'assurer un suivi approprié.

Le pouvoir législatif est mieux à même d'utiliser les travaux d'audit de manière stratégique et sans compromettre l'indépendance de l'audit lorsqu'il est doté de procédures claires, de capacités institutionnelles et de modalités de collaboration stables avec les ISC. L'Encadré 2.12 donne un exemple tiré des États-Unis. À l'inverse, les demandes d'audit ponctuelles ou informelles risquent de nuire à l'efficacité des audits en détournant des ressources de la planification des audits fondée sur les risques et en donnant l'impression d'une ingérence politique, ce qui limite l'impact concret des travaux d'audit.

### **Encadré 2.12. Exemple aux États-Unis – Protocoles en vigueur pour les demandes d'audit émanant du pouvoir législatif**

Le *Government Accountability Office* (GAO) des États-Unis offre un exemple clair de processus structuré pour les demandes d'audit législatif. Les commissions et sous-commissions du Congrès, ainsi que les membres du Congrès à titre individuel, peuvent adresser des demandes écrites concernant des travaux d'audit par l'intermédiaire du service des relations avec le Congrès de l'Office. Les demandes émanant des dirigeants ou des membres les plus anciens des commissions sont traitées en priorité, et leur objet doit relever de la compétence de l'organe qui les formule. Dès réception d'une demande, le GAO en accuse réception et, si celle-ci est acceptée, communique au demandeur les coordonnées d'un interlocuteur ainsi que la date prévue pour le début des travaux d'audit.

Le GAO met ensuite sur pied une équipe d'audit et entame les travaux en fonction de la disponibilité du personnel, tout en tenant le demandeur initial informé de l'avancement des travaux. La phase de conception de l'audit implique une concertation avec les parties prenantes et l'élaboration d'une méthodologie fondée sur les faits, ce qui prend généralement plusieurs mois. Les demandeurs peuvent être informés de l'état d'avancement ou des conclusions préliminaires à tout moment, et le GAO limite les informations communiquées aux questions, à la portée et à la méthodologie de l'audit afin de préserver l'intégrité du processus d'audit. Une fois que le projet de conclusions a été transmis à l'organisme contrôlé pour qu'il puisse formuler ses observations, le rapport final est remis puis publié ;

les auteurs de la demande initiale disposent d'un délai limité pour demander le report de la publication afin de préparer leur exposé.

Le protocole du GAO présente plusieurs éléments de bonnes pratiques en matière de gestion des demandes d'audit législatif : un point d'entrée et un format de demande formels, des critères transparents pour la hiérarchisation et l'acceptation des missions, des canaux de communication structurés et des occasions de briefing, ainsi que des procédures claires pour mener à bien le processus, de la demande à la publication des résultats. Ces éléments contribuent à garantir que les demandes d'audit servent le contrôle législatif tout en respectant l'indépendance et les normes professionnelles de l'institution d'audit.

Source : (GAO, s.d.<sup>[26]</sup>).

Dans plusieurs pays, les assemblées législatives demandent de plus en plus souvent aux ISC de mener des audits à la demande du pouvoir législatif, en dehors de leurs programmes d'audit réguliers fondés sur les risques. Dans certains cas, cette tendance témoigne d'un intérêt accru du pouvoir législatif pour l'utilisation d'outils d'audit afin de renforcer leur rôle de contrôle, ce qui constitue une évolution positive en matière de redevabilité.

Par ailleurs, l'absence de procédures claires et formalisées régissant ces demandes pose plusieurs problèmes :

- Répondre aux demandes émanant du pouvoir législatif peut obliger les ISC à réaffecter du personnel et des ressources financières, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la réalisation des audits prévus.
- En l'absence de critères et de garanties transparents, certains membres du personnel des ISC perçoivent ces demandes d'audit comme une ingérence potentielle dans l'indépendance des ISC, qu'elles soient formulées de bonne foi dans le but d'améliorer la redevabilité publique ou qu'elles s'inscrivent dans une stratégie visant à nuire à l'image d'adversaires politiques.
- L'absence de critères ou de délais convenus réduit également la prévisibilité et rend difficile l'évaluation des demandes pouvant être satisfaites et des conditions dans lesquelles cela est possible.
- Enfin, le manque de clarté quant à la manière dont les assemblées législatives sont censées utiliser et donner suite aux audits réalisés à leur demande peut en réduire l'impact global.

Ces difficultés ne découlent généralement pas de lacunes dans les mandats légaux des ISC, mais plutôt de problèmes de coordination opérationnelle entre les pouvoirs législatifs et les institutions de contrôle en ce qui concerne les demandes d'audit.

Les pays pourraient donc envisager de mettre en place un cadre convenu régissant les demandes d'audit émanant du pouvoir législatif adressées aux ISC, afin de renforcer le contrôle législatif tout en préservant l'indépendance de l'audit et une gestion efficace des ressources. Un tel cadre permettrait de clarifier la procédure et les critères applicables à la soumission et à l'évaluation des demandes d'audit, notamment en précisant quels organes du pouvoir législatif sont habilités à présenter de telles demandes, les types de questions pouvant être abordées, ainsi que la manière dont la pertinence, la matérialité et la cohérence avec la planification des audits fondée sur les risques sont évaluées.

Ce cadre pourrait également définir des mesures de protection visant à préserver l'indépendance de l'audit et à garantir une allocation transparente des ressources, en confirmant explicitement le pouvoir discrétionnaire des ISC d'accepter, de hiérarchiser, de reporter ou de refuser des demandes en fonction de leur jugement professionnel et des ressources disponibles. Cela peut notamment consister à intégrer les demandes acceptées dans des plans d'audit annuels ou pluriannuels, à définir des attentes concernant le volume ou le calendrier des demandes, ou à préciser la manière dont sont traitées les demandes ne relevant pas des priorités stratégiques.

En outre, la mise en place de dispositions claires et documentées pourrait renforcer les attentes mutuelles en matière de communication et de suivi, en précisant les délais et les modalités de réponse aux demandes, la manière dont les résultats des audits sont communiqués aux assemblées législatives, ainsi que la manière dont les organes du pouvoir législatif sont censés donner suite aux conclusions et aux recommandations.

En clarifiant les rôles, les procédures et les attentes, ces dispositions peuvent aider les assemblées législatives à tirer parti de manière plus stratégique des travaux d'audit, à renforcer l'impact des conclusions d'audit et à réduire les risques, réels ou perçus, d'ingérence dans la planification et l'exécution des audits.

*Afin de renforcer la redevabilité publique, le pouvoir législatif pourrait envisager de renforcer le suivi des recommandations d'audit par le biais d'un mécanisme systématique, mis en œuvre au niveau des commissions, qui viendrait compléter le processus de suivi des ISC*

L'efficacité des systèmes d'intégrité publique repose sur un contrôle rigoureux et complémentaire exercé par les ISC et les assemblées législatives. Si les ISC sont chargées de publier des conclusions et des recommandations issues d'audits indépendants, les assemblées législatives jouent un rôle essentiel dans le contrôle des actions de l'exécutif et dans la garantie que les recommandations issues des audits sont mises en œuvre.

Le suivi assuré par le pouvoir législatif est un facteur déterminant dans la mise en œuvre des recommandations issues des audits. Le contrôle exercé par le pouvoir législatif, notamment par l'intermédiaire de commissions spécialisées, peut renforcer les incitations politiques et administratives poussant le pouvoir exécutif à donner suite aux conclusions des audits, à procéder à des recouvrements financiers lorsque cela se justifie et à remédier aux faiblesses systémiques. Lorsque l'engagement du pouvoir législatif est faible ou flou, même les recommandations d'audit de grande qualité risquent d'avoir un impact pratique limité.

Les parties prenantes interrogées ont fait part de leurs inquiétudes quant au fait que les recommandations d'audit formulées par les ISC ne sont souvent pas suivies d'effet par l'exécutif, soulignant ainsi l'importance du rôle du pouvoir législatif, qui ont pour mandat constitutionnel et politique d'examiner scrupuleusement l'action de l'exécutif et de veiller à ce que les conclusions des audits se traduisent par une responsabilisation et des améliorations. Dans certains cas, on estime que les recommandations ne retiennent que peu l'attention du pouvoir législatif ou des organes exécutifs, ce qui réduit leur efficacité en tant qu'outils de responsabilisation et d'amélioration.

Des incertitudes subsistent quant au rôle précis du pouvoir législatif dans le processus de suivi et à la manière dont celui-ci vient compléter les activités de suivi menées par les ISC. Les parties prenantes ont relevé un manque de clarté concernant les procédures, les attentes et les conséquences en cas de non-application des recommandations, ce qui se traduit par un suivi inégal et une dépendance persistante au contexte politique ou à l'attention médiatique plutôt qu'à des mécanismes institutionnels cohérents. Pour d'autres parties prenantes, telles que les organisations de la société civile et les médias, il peut y avoir une confusion quant à la portée et aux résultats du contrôle politique exercé par le pouvoir législatif, d'une part, et du processus de suivi entre l'ISC et l'entité contrôlée, d'autre part.

Les entretiens menés auprès des parties prenantes consultées ont montré que, dans certains cas, la prise en compte des conclusions d'audit par le pouvoir législatif tend à être particulièrement visible au moment où les rapports sont rendus publics, notamment par le biais de déclarations publiques ou de la couverture médiatique. Plusieurs personnes interrogées ont fait remarquer qu'une fois que l'attention du public se tournera vers d'autres questions, les incitations du pouvoir législatif à donner suite aux conclusions de l'audit et à en tirer parti risquera de s'affaiblir. Cette dynamique peut limiter la mesure dans laquelle les résultats des audits sont systématiquement examinés ou utilisés dans le cadre des activités de contrôle ultérieures.

Par conséquent, le pouvoir législatif pourrait envisager de renforcer son rôle dans le suivi des recommandations issues d'audits en mettant en place un mécanisme de suivi systématique, reposant sur des commissions, qui compléterait les processus des ISC et serait protégé de toute influence politique indue. En particulier, les conclusions des audits pourraient systématiquement donner lieu à un examen mené par le pouvoir législatif par l'intermédiaire de la commission compétente, selon des procédures claires permettant d'examiner les réponses de l'exécutif, de contrôler la mise en œuvre et de demander des mesures correctives si nécessaire. L'Encadré 2.13 en donne un exemple dans le contexte du Kenya.

### Encadré 2.13. Processus de suivi parlementaire au Kenya

Le Kenya offre un excellent exemple d'engagement du Parlement vis-à-vis des rapports de l'ISC grâce à un processus d'examen structuré et soumis à des délais précis. La Constitution impose au Parlement d'examiner les rapports du vérificateur général dans les trois mois suivant leur réception, ce qui instaure un cycle de contrôle prévisible. Cet examen est principalement mené par des commissions spécialisées telles que la Commission des comptes publics (PAC), qui examine régulièrement les rapports du vérificateur général concernant les ministères et les organismes nationaux et présente ensuite des rapports de suivi.

Une innovation notable du système de contrôle parlementaire au Kenya réside dans la création d'une commission spéciale chargée de veiller à ce que les résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, y compris celles issues d'enquêtes d'audit, soient mises en œuvre par le pouvoir exécutif. Ce comité vérifie si la mise en œuvre a bien eu lieu, évalue l'ampleur des progrès réalisés et détermine si les mesures ont été prises dans un délai raisonnable. Il est important de noter qu'il publie ses rapports sur le site web du Parlement.

Source : (Transparency International, 2023<sup>[24]</sup>).

Un tel mécanisme permettrait de clarifier les rôles et les responsabilités entre l'ISC et le pouvoir législatif, en veillant à ce que le suivi ne soit pas dupliqué, mais soit au contraire renforcé. La commission compétente au sein du pouvoir législatif pourrait être chargée de suivre l'état d'avancement des recommandations d'audit au fil du temps, d'exiger des réponses officielles de la part du pouvoir exécutif dans des délais précis et de rendre compte publiquement des progrès réalisés ainsi que des cas de non-conformité persistants. Le cas échéant, ce cadre pourrait également permettre au pouvoir législatif de soutenir les démarches visant à obtenir le recouvrement de fonds et la mise en œuvre d'autres mesures correctives identifiées à la suite d'audits. De plus, l'organisation d'auditions par le pouvoir législatif avec les entités contrôlées concernées peut renforcer davantage la redevabilité, car ces séances offrent un cadre structuré permettant d'examiner les efforts de mise en œuvre, de s'interroger sur les retards et d'encourager la prise de mesures correctives.

En intégrant le suivi des recommandations d'audit dans les processus réguliers de contrôle par le pouvoir législatif, plutôt que de s'appuyer sur des pressions politiques ponctuelles, le pouvoir législatif peut renforcer la crédibilité, la cohérence et l'impact de l'audit externe, consolidant ainsi la redevabilité publique.

*Afin de garantir l'indépendance de l'audit et un examen en temps opportun par le pouvoir législatif, ce dernier pourrait envisager de mettre en place des procédures contraignantes pour la présentation des rapports d'audit, garantissant ainsi leur transmission automatique et non discrétionnaire au pouvoir législatif.*

La présentation en temps opportun et en toute indépendance des rapports par les ISC constitue la pierre angulaire d'une redevabilité publique efficace. Pour que les conclusions des audits puissent éclairer le contrôle exercé par le pouvoir législatif et la redevabilité de l'exécutif, les rapports d'audit doivent être transmis au pouvoir législatif sans retard injustifié ni filtrage politique.

La valeur d'un travail d'audit ne dépend pas seulement de sa qualité, mais aussi de la rapidité et de l'intégrité du processus de communication des résultats. Lorsque la présentation ou le dépôt des rapports d'audit relève de décisions discrétionnaires prises par des acteurs politiques, il existe un risque que le contrôle soit affaibli, que l'on ait l'impression d'une ingérence et que la confiance du public tant dans la fonction d'audit que dans le contrôle exercé par le pouvoir législatif soit ébranlée.

D'après les enquêtes menées dans le cadre du présent rapport, certains témoignages indiquent que, dans certains cas, la procédure de transmission des rapports d'audit au pouvoir législatif ne garantit pas systématiquement leur dépôt en temps opportun et de manière automatique. Bien que l'ISC puisse finaliser et présenter ses rapports, ceux-ci ne sont pas automatiquement soumis à l'assemblée législative une fois achevés.

En conséquence, l'accès de l'assemblée législative aux rapports d'audit peut être retardé, ce qui crée un décalage entre la fin des audits et leur examen par l'assemblée législative. Les parties prenantes ont fait remarquer que ce dispositif laisse une marge de manœuvre pour la prise de décision discrétionnaire et risque d'exposer le processus d'établissement des rapports d'audit à des considérations politiques, même si ce n'est pas le but recherché. Par ailleurs, la capacité de l'ISC à présenter ses rapports directement au pouvoir législatif constitue un fondement solide pour la transparence et la participation, qui pourrait être renforcé par des garanties procédurales plus claires.

Par conséquent, le pouvoir législatif pourrait envisager de mettre en place des procédures claires et contraignantes régissant la présentation des rapports d'audit au pouvoir législatif, afin de garantir que celle-ci soit effectuée en temps opportun, de manière automatique et sans pouvoir discrétionnaire. Ces procédures pourraient prévoir que les rapports d'audit soient présentés dans un délai déterminé après leur finalisation, sans nécessiter d'approbation ni d'intervention de la part des responsables publics au-delà de leur transmission formelle. Voir l'Encadré 2.14 ci-dessous pour l'exemple du Canada. La présentation du rapport d'audit n'implique pas en soi sa publication.

#### **Encadré 2.14. Exigences légales et procédurales relatives au dépôt des rapports au Parlement**

Au Canada, les rapports de la vérificatrice générale (qu'il s'agisse des rapports de vérification de la gestion ou des rapports de vérification annuels) doivent être soumis au Parlement et déposés à la Chambre des communes par l'intermédiaire du président. En vertu de la loi, le président doit déposer ces rapports dès leur réception, ou dans un délai de 15 jours de séance si la Chambre ne siège pas, de manière à garantir que ce dépôt soit automatique et obligatoire, et non soumis au contrôle du gouvernement quant au moment choisi.

Une fois déposés, les rapports de la vérificatrice générale sont automatiquement transmis au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes pour examen. Cette commission a pour mandat spécifique d'examiner tous les rapports de la vérificatrice générale et est traditionnellement présidée par un membre de l'opposition, ce qui contribue à ancrer l'examen dans les faits plutôt que dans des considérations partisans.

Source : (Canadian House of Commons, 2025<sup>[27]</sup>).

Parallèlement, l'ISC et le pouvoir législatif pourraient convenir de mécanismes concrets visant à favoriser la communication rapide des rapports tout en préservant la qualité et l'indépendance de l'audit. Cela peut inclure des attentes communes concernant les délais de présentation des rapports, une communication préalable sur les rapports à venir, ainsi que les différences de procédure entre la soumission officielle des rapports et leur examen par le pouvoir législatif ou leur publication ultérieure. En clarifiant ces processus, le législateur peut renforcer son rôle de contrôle tout en veillant à ce que la fonction d'audit reste à l'abri de toute ingérence politique, qu'elle soit réelle ou perçue comme telle.

L'intégration de ces garanties dans la législation ou dans le règlement intérieur du pouvoir législatif contribuerait à garantir que les rapports d'audit favorisent une responsabilisation cohérente, quel que soit le contexte politique.

## 2.4. Le rôle des autres acteurs, au-delà du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif

### 2.4.1. Le pouvoir judiciaire pourrait collaborer avec les ISC par le biais de mécanismes structurés et s'appuyer sur des garanties juridiques et opérationnelles claires afin de renforcer l'indépendance des ISC

Le pouvoir judiciaire se distingue par son absence parmi les principes énoncés dans la Déclaration de Mexico en tant qu'acteur susceptible de porter atteinte à l'indépendance. Toutefois, la Déclaration de Lima stipule que les ISC doivent bénéficier d'une protection juridique adéquate, assurée par une cour suprême, contre toute ingérence dans leur indépendance et leur mandat légal. Les éléments recueillis lors de la collecte de données montrent que le pouvoir judiciaire s'impose de plus en plus comme un acteur clé dans ce contexte.

Les décisions judiciaires, en particulier celles qui traitent des litiges constitutionnels ou des incohérences juridiques affectant le mandat, le fonctionnement ou l'indépendance des ISC, sont essentielles pour garantir la sécurité juridique. La sécurité juridique est un élément fondamental qui sous-tend l'indépendance des ISC, car elle constitue l'expression concrète, ou de facto, des garanties constitutionnelles et juridiques destinées à protéger les ISC contre toute influence indue. À cet égard, le pouvoir judiciaire joue un rôle déterminant dans l'interprétation et l'application de ces garanties.

Tout en respectant pleinement l'État de droit, les exigences de confidentialité et l'indépendance, les pouvoirs judiciaires et les ISC pourraient être systématiquement associés à des mécanismes de dialogue structurés visant à clarifier les procédures, à faciliter l'échange d'expériences et à permettre un retour d'information institutionnel. En fonction du contexte national, ces mécanismes pourraient prendre la forme de groupes de travail, d'ateliers conjoints ou de protocoles d'accord.

Ces échanges structurés pourraient être conçus pour renforcer la compréhension mutuelle des mandats et des attentes respectifs, et pour promouvoir les bonnes pratiques visant à préserver l'indépendance tant des ISC que du pouvoir judiciaire. Ce dialogue pourrait notamment porter sur les mesures de protection internes, telles que les cadres d'intégrité, les normes éthiques et les mécanismes de contrôle des conflits d'intérêts, ainsi que sur les mesures de protection externes, notamment les interactions avec d'autres autorités publiques et parties prenantes.

Dans les modèles institutionnels où les ISC sont structurellement liées au pouvoir judiciaire ou intégrées à celui-ci, des garanties juridiques et opérationnelles spécifiques doivent être clairement mises en place afin d'empêcher toute ingérence extérieure et de préserver l'indépendance de l'audit. Il peut s'agir notamment de :

- dispositions légales explicites établissant la séparation entre les fonctions judiciaires et les fonctions d'audit
- protection du processus d'audit contre toute influence extérieure
- garanties quant à la mise en place de dispositions budgétaires et en matière de ressources humaines qui soient adéquates, stables et autonomes

Ces garanties devraient permettre de veiller à ce que, même dans un cadre judiciaire, l'ISC bénéficie de protections comparables à celles accordées aux institutions de contrôle fonctionnant selon des modèles législatifs ou exécutifs.

#### **2.4.2. Les bailleurs de fonds pourraient apporter un soutien coordonné et systémique aux ISC, en accord avec les priorités nationales et l'écosystème de redevabilité plus large**

Pour un grand nombre d'ISC à travers le monde, le soutien des bailleurs de fonds constitue un facteur déterminant pour leur développement institutionnel. L'aide financière et technique fournie par les bailleurs de fonds permet souvent de pallier les contraintes liées aux ressources budgétaires nationales, ce qui permet aux ISC de renforcer leurs fonctions d'audit fondamentales, d'investir dans le renforcement des capacités et de moderniser leurs pratiques organisationnelles. Ce soutien est particulièrement efficace lorsqu'il considère les ISC comme des éléments à part entière d'un écosystème plus large de redevabilité publique, comprenant les pouvoirs législatifs, les organes exécutifs, les institutions judiciaires et la société civile, plutôt que comme des institutions isolées. Dans de nombreux cas, l'aide des bailleurs de fonds vient compléter les financements nationaux et contribue à maintenir la dynamique de réforme, en particulier lorsque la marge de manœuvre budgétaire est limitée.

Toutefois, les données recueillies pour le présent rapport ont mis en évidence l'importance de la coordination entre les bailleurs de fonds afin d'éviter les chevauchements d'interventions et de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'aide au niveau national. Des mécanismes de coordination améliorés ont été jugés essentiels pour optimiser l'impact, alléger la charge administrative pesant sur les ISC et garantir que l'aide apportée réponde aux besoins prioritaires. Les parties prenantes ont également souligné que le soutien financier pourrait être affecté par les contraintes financières mondiales, ce qui risquerait de limiter la prévisibilité et la durabilité de l'aide extérieure à moyen et long terme.

Par ailleurs, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra soulignent que les bailleurs de fonds doivent éviter la mise en place de systèmes parallèles et un soutien fragmenté aux réformes, et que ce soutien doit s'inscrire dans le cadre de stratégies de réforme et d'analyses menées par les pays eux-mêmes (OCDE, 2005<sup>[28]</sup> ; OCDE, 2008<sup>[29]</sup>). Les donateurs sont encouragés à acheminer leur aide par l'intermédiaire des systèmes nationaux, même lorsque les capacités sont inégales, et à accepter un niveau de risque fiduciaire adapté, compatible avec le renforcement à long terme de ces systèmes. Il est donc essentiel de renforcer l'écosystème de redevabilité, et en particulier les ISC. Les bailleurs de fonds peuvent contribuer à ces efforts en soutenant les réformes en matière de comptabilité, de contrôle interne et d'audit, ainsi qu'en soutenant et en renforçant l'indépendance et la crédibilité des ISC.

Les bailleurs de fonds pourraient donc recourir davantage aux plateformes de coordination existantes, telles que la coopération INTOSAI-bailleurs de fonds, afin d'harmoniser leurs stratégies, de partager des informations et de favoriser les complémentarités dans le cadre du soutien apporté aux ISC. Les décisions en matière d'aide pourraient s'appuyer de manière plus systématique sur les recommandations, les normes et les bonnes pratiques élaborées par l'INTOSAI et l'OCDE, ce qui aiderait les bailleurs de fonds à identifier les domaines prioritaires et à garantir la cohérence avec les principes internationalement reconnus en matière d'audit du secteur public et de gouvernance.

Les bailleurs de fonds pourraient également adopter une approche plus systémique pour soutenir les ISC et tenir compte du contexte institutionnel et juridique plus large dans lequel celles-ci opèrent. Il s'agit notamment de garantir la cohérence avec les cadres juridiques, de renforcer la coordination institutionnelle avec les principaux acteurs de la responsabilisation et de prendre en compte le rôle des facteurs informels, tels que les dynamiques politico-économiques et la culture organisationnelle, qui peuvent influencer sur la mise en œuvre et l'efficacité des réformes. L'Encadré 2.15 en est un exemple.

### **Encadré 2.15. Engagement international : Le cas de la Cour des comptes de Sao Tomé-et-Principe**

En août 2023, l'Assemblée nationale de Sao Tomé-et-Principe a approuvé une réforme de la loi organique de la Cour des comptes avec 35 voix pour et 19 contre. La réforme a ensuite été promulguée par le pouvoir exécutif le 8 septembre 2023 sous le numéro de loi 01/23. Le cadre juridique révisé a introduit des changements susceptibles d'avoir des répercussions sur le mandat et l'indépendance de la Cour des comptes.

Tout au long du processus législatif, l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), en collaboration avec des partenaires de développement et des institutions financières internationales, a suivi de près cette réforme et a mené des échanges sur son impact potentiel sur l'indépendance de l'ISC. Dans le cadre de cette mission, l'IDI a collaboré avec le FMI pour mener une évaluation de la loi organique de 2023, en mettant l'accent sur ses implications pour l'indépendance et le fonctionnement de la Cour des comptes.

Cette évaluation a permis de définir les nouvelles conditions du programme soutenu par le FMI pour Sao Tomé-et-Principe. Ce document a fourni une base analytique pour l'action du FMI sur les questions liées à l'indépendance des institutions supérieures de contrôle, notamment : (i) approfondir la compréhension de la manière dont le cadre juridique est appliqué dans la pratique, notamment en ce qui concerne l'audit préalable, l'audit combiné, l'audit a posteriori et les fonctions juridictionnelles ; et (ii) examiner la cohérence entre le mandat de la Cour des comptes et d'autres cadres législatifs pertinents, tels que la législation relative aux marchés publics.

Cette collaboration montre comment les organisations internationales et professionnelles peuvent associer expertise technique et dialogue politique pour soutenir des réformes qui favorisent l'indépendance des ISC, tout en renforçant les procédures juridiques nationales et les mandats institutionnels. Elle met en avant le rôle d'une action mondiale coordonnée dans la promotion d'institutions de contrôle public efficaces et indépendantes.

Source : Compilé par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens et d'une analyse documentaire.

### **2.4.3. L'indépendance des ISC peut tirer parti de l'indépendance renforcée d'autres institutions de contrôle et y contribuer**

Les ISC s'inscrivent dans un réseau plus large d'institutions de contrôle public, comprenant des organismes publics et privés dont les activités sont interdépendantes et régies par la loi. Aux côtés des autorités de régulation, des banques centrales, des médiateurs, des agences de lutte contre la corruption et d'autres organismes de contrôle autonomes, les ISC partagent des principes opérationnels fondamentaux : des décisions fondées sur des critères techniques, des mandats axés sur l'intérêt général plutôt que sur des priorités politiques ou privées, ainsi que la nécessité d'assurer la stabilité et de se prémunir contre toute ingérence extérieure. Une approche écosystémique de la redevabilité reconnaît que l'efficacité et l'indépendance des ISC sont étroitement liées à l'indépendance et à la crédibilité de ces institutions homologues, et qu'une supervision coordonnée renforce l'ensemble de l'écosystème de redevabilité.

Dans l'ensemble de ces institutions, l'indépendance repose sur des conditions fondamentales similaires, notamment un mandat clair et juridiquement garanti, un accès assuré à l'information, ainsi que des ressources financières, humaines et matérielles suffisantes. Si ces besoins sont largement partagés, les défis liés à l'indépendance varient selon le contexte institutionnel. Les autorités de régulation, par exemple, sont exposées à un risque accru d'influence de la part des entités qu'elles réglementent (OCDE, 2016<sup>[30]</sup>),

tandis que les services d'audit interne doivent préserver l'objectivité de leur jugement et garantir des lignes hiérarchiques appropriées afin de maintenir leur crédibilité. Les formes et l'intensité des pressions exercées par les acteurs politiques, économiques ou managériaux varient en fonction des modalités organisationnelles et des cadres de gouvernance.

À son tour, l'interaction entre les institutions autonomes est essentielle pour garantir la redevabilité publique. Par exemple, les ISC contrôlent généralement les autorités de régulation, tandis que ces dernières s'appuient sur les conclusions de ces contrôles pour identifier et atténuer les risques. Les organismes d'audit interne du secteur public pourraient coordonner leurs activités avec celles des ISC afin d'éviter les doubles emplois et de promouvoir des normes de qualité cohérentes, tandis que les fonctions d'audit interne du secteur privé opèrent dans le cadre réglementaire défini par les autorités sectorielles. Malgré ces liens, les institutions adoptent des approches différentes pour mesurer l'impact et démontrer la valeur de leur travail.

Les parties prenantes et les ISC consultées au cours du processus de collecte de données ont souligné que l'indépendance des ISC devait être évaluée dans le cadre d'un système plus large d'institutions de contrôle, en accord avec les conditions d'indépendance d'organismes homologues tels que les autorités de régulation, les agences de lutte contre la corruption et les parquets. L'établissement de relations fructueuses avec ces institutions était considéré comme essentiel pour remplir les missions qui leur étaient confiées et renforcer leur crédibilité. Les parties prenantes consultées ont également mis en avant les possibilités d'apprentissage mutuel, notamment en ce qui concerne les stratégies visant à promouvoir et à protéger l'indépendance institutionnelle.

Au cours des échanges avec les parties prenantes dans le cadre du Projet mondial, d'autres institutions de contrôle ont souligné l'intérêt de disposer de mécanismes structurés pour échanger les bonnes pratiques et ont mis en évidence l'absence, au niveau mondial, de cadres de référence comparables à l'INTOSAI pour de nombreuses institutions homologues.

Ainsi, au niveau international, l'INTOSAI pourrait partager son expérience en matière d'élaboration de normes, d'outils d'évaluation et de mécanismes de coopération, tels que le Cadre de mesure de la performance des ISC (SAI PMF, Performance Measurement Framework, ou ISC PMF), le SIRAM et la coopération entre l'INTOSAI et les bailleurs de fonds, avec d'autres institutions de contrôle afin de soutenir le renforcement des capacités et la promotion de l'indépendance. Par ailleurs, les normes de l'OCDE et ses indicateurs d'intégrité publique (IIP) apportent des éclairages complémentaires sur l'efficacité des acteurs chargés de la responsabilisation dans l'ensemble du secteur public, notamment les instances de contrôle externe, l'audit interne et le pouvoir judiciaire. Le futur indicateur de contrôle externe permettra d'améliorer encore la capacité à évaluer ces acteurs dans leur ensemble, offrant ainsi une vision plus globale de l'efficacité du contrôle et de l'écosystème de redevabilité plus large.

Au niveau national, il serait possible de favoriser une coordination explicite et structurée entre les ISC et les autres institutions de contrôle dans le cadre d'une approche globale axée sur l'écosystème de la redevabilité, tout en respectant pleinement le mandat, l'autonomie décisionnelle et l'indépendance institutionnelle de chacune d'entre elles. Cette coordination pourrait être favorisée par la mise en place de mécanismes clairement définis, en particulier lorsque la coordination n'est pas prévue par les cadres juridiques, tels que des groupes de travail interinstitutionnels, des accords de partage d'informations ou des ateliers conjoints, qui clarifient les rôles, favorisent un dialogue régulier et permettent l'échange en temps opportun d'informations sur les risques systémiques, les nouveaux enjeux en matière d'intégrité ou encore les défis transversaux liés à la redevabilité. Ces dispositions devraient être conçues de manière à renforcer la complémentarité entre les institutions, à faciliter l'apprentissage mutuel en matière de préservation de l'indépendance et à réduire les chevauchements existants, tout en évitant les doubles emplois ou toute atteinte aux responsabilités décisionnelles.

## Références

- Canadian House of Commons (2025), « The Accounts of Canada », dans Janse, E. et J. LeBlanc (dir. pub.), *House of Commons Procedure and Practice*, <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-4/ch18-8-e.html> (consulté le 20 février 2026). [27]
- Deutscher Bundestag (s.d.), *The Budget Committee*, <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/18budgcomm-245886> (consulté le 20 février 2026). [25]
- Estonian Ministry of Finance (2025), *Public sector accounting and consolidation process, Estonia*, World Bank CFRR, <https://cfr.worldbank.org/node/5111?> (consulté le 3 avril 2026). [3]
- FMI (2019), *The Fiscal Transparency Code*, Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (consulté le 3 avril 2026). [6]
- FMI (2018), *Fiscal Transparency Handbook*, Fonds monétaire international, Département des affaires budgétaires, <https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>. [4]
- GAO (s.d.), *The Report Process*, U.S Government Accountability Office, <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/reports-testimonies> (consulté le 20 février 2026). [26]
- Gerson, D. (2020), « Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. [10]
- IDI (2025), *Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders*, INTOSAI Development Initiative, <https://idi.no/resource/697-idi-sais-engaging-with-stakeholders-guide/> (consulté le 20 février 2026). [1]
- Krafchik, W. (2025), *Fixing Fiscal Ecosystems: Can Accountability Actors Step Up?*, de Renzio, Paolo, <https://taicollaborative.org/fixing-fiscal-ecosystems-can-accountability-actors-step-up> (consulté le 20 février 2026). [16]
- Légifrance – Service public de la diffusion du droit (2022), *Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000045402648/> (consulté le 4 mars 2026). [12]
- Légifrance – Service public de la diffusion du droit (2022), *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, Légifrance – Service public de la diffusion du droit. [13]
- Letsebe, K. (2025), « Auditor-General's Lindiwe Miyambu sets high standards across public sector », *CHRO South Africa*, <https://chro.co.za/articles/auditor-generals-lindiwe-miyambu-sets-high-standards-across-public-sector/> (consulté le 13 février 2026). [17]
- Morgner, M. et M. Chêne (2015), *Legislative Oversight - The Role of Parliaments in External Oversight*, Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-external-audit-and-oversight/5102?> (consulté le 20 février 2026). [15]

- OAG, New Zealand (2016), *Assessing the performance of the Office of the Auditor-General against International Standards*, Office of the Auditor-General, New Zealand, Wellington, <https://oag.parliament.nz/2016/sai-pmf/detailed-assessment/part4.htm?> (consulté le 20 février 2026). [20]
- OCDE (2024), « Enhancing co-operation between internal and external auditors: Towards a well-co-ordinated and strengthened public sector audit to ensure public accountability », *OECD Public Governance Policy Papers*, n° 67, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0d4976ed-en>. [2]
- OCDE (2023), « OECD Best Practices for Parliaments in Budgeting », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2023/1, <https://doi.org/10.1787/33109e15-en> (consulté le 20 février 2026). [21]
- OCDE (2023), *The Principles of Public Administration*, OCDE, Paris, [https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration\\_5e68f805/7f5ec453-en.pdf](https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf) (consulté le 3 avril 2026). [11]
- OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr>. [7]
- OCDE (2016), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [30]
- OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0401, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0401> (consulté le 20 février 2026). [5]
- OCDE (2008), *Accra Agenda for Action*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098107-en>. [29]
- OCDE (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098084-en>. [28]
- Official Journal of the European Communities (OJEC) (1977), *Council Decision 77/656/EEC, Euratom, ECSC (18 October 1977)*. [18]
- Parliamentary Budget Office, Australia (s.d.), *About the PBO*, <https://www.pbo.gov.au/about-the-pbo> (consulté le 20 février 2026). [22]
- Senado de la República del Paraguay (2021), *El Senado definió ternas para ocupar cargos de contralor y subcontralor de la República*, Senado de la República del Paraguay, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/8492-el-senado-definio-ternas-para-ocupar-cargos-de-contralor-y-subcontralor-de-la-republica-2021-09-02-16-51-38> (consulté le 5 mars 2026). [19]
- State Audit Office of Georgia (2022), *SAO presented the Audit Recommendations Implementation Monitoring System (ARIS) to the Parliament*, <https://sao.ge/en/2022051805568194en.html> (consulté le 4 mars 2026). [8]
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2025), *Planes de mejoramiento*, <https://www.superservicios.gov.co/Nuestra-entidad/Control-interno/Planes-de-mejoramiento> (consulté le 4 mars 2026). [9]

- Transparency International (2023), *Strengthening parliamentary oversight: Key findings and recommendations from multi-country assessments*, [24]  
<https://www.transparency.org/en/publications/strengthening-parliamentary-oversight> (consulté le 4 mars 2026).
- Union interparlementaire/PNUD (2017), *Global Parliamentary Report 2017*, L'Union interparlementaire/Programme des Nations unies pour le développement, [23]  
<https://www.undp.org/publications/global-parliamentary-report-2017> (consulté le 20 février 2026).
- United Nations (2019), *Abu Dhabi declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to more effectively prevent and fight corruption*, [14]  
The Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption.

# 3

## La réputation, gage de l'indépendance des ISC

---

La réputation d'une institution supérieure de contrôle, qui repose sur la perception qu'ont les autres de sa conduite, de son professionnalisme ainsi que de la qualité et de l'impact de ses travaux, constitue un gage essentiel de son indépendance. Lorsqu'une ISC est systématiquement perçue comme fiable, objective et réactive, elle devient plus résistante aux pressions extérieures et moins vulnérable aux tentatives visant à remettre en cause ou à saper son mandat. Une solide réputation renforce également la capacité de l'ISC à communiquer efficacement ses conclusions, à influencer les processus de responsabilisation et à dialoguer de manière constructive avec les parties prenantes. Ce chapitre s'appuie sur le Cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques pour analyser en quoi le renforcement des compétences et des valeurs des ISC pourrait contribuer à renforcer la confiance dans les institutions.

---

### 3.1. La réputation d'une ISC est un gage essentiel de son indépendance

Tout au long du Projet mondial, les données recueillies montrent clairement que la réputation institutionnelle joue un rôle central en tant que mécanisme informel renforçant les garanties constitutionnelles et juridiques de l'indépendance des ISC. La réputation et l'indépendance se renforcent mutuellement : une bonne réputation renforce l'indépendance, tandis qu'une indépendance solide contribue à son tour à bâtir et à préserver la réputation de l'institution.

Les résultats montrent qu'une bonne réputation apporte deux avantages essentiels aux ISC :

- **Soutien renforcé des parties prenantes** : Les législateurs, les organisations de la société civile et les bailleurs de fonds sont plus enclins à défendre les ISC lorsque leur indépendance est menacée, à condition qu'elles jouissent de la confiance du public et d'une bonne réputation.
- **Dissuasion de l'influence politique** : Les tentatives des acteurs politiques visant à influencer ou à compromettre l'indépendance des ISC ont un coût de plus en plus élevé en termes de réputation, ce qui produit un effet dissuasif.

Les données issues du Projet mondial et les conclusions tirées des cas SIRAM font apparaître une dynamique récurrente selon laquelle les tentatives visant à nuire à la réputation d'une ISC précèdent souvent des mesures visant à révoquer ses dirigeants, à mettre en place des réformes juridiques qui restreignent son autonomie ou à lui imposer des contraintes budgétaires. Cette tendance semble confirmer qu'une solide réputation institutionnelle agit de facto comme un facteur de protection de l'indépendance. Par ailleurs, les résultats de la recherche indiquent que plus le public fait confiance à un organisme du secteur public, plus il lui attribue une bonne réputation (Lock et Jacobs, 2025<sup>[1]</sup>). Ainsi, l'ensemble de ces observations met en évidence l'importance stratégique, pour les ISC, de cultiver et de préserver activement la confiance que leur accordent les citoyens et les parties prenantes.

Le *Cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (2021)* propose un modèle structuré permettant d'expliquer ce qui façonne la confiance des citoyens dans les institutions publiques et comment les gouvernements peuvent agir sur ces déterminants (Brezzi et al., 2021<sup>[2]</sup>). Outre les facteurs socio-économiques, les préférences et les attitudes politiques, ainsi que la perception qu'ont les citoyens de la capacité des gouvernements à relever les défis intergénérationnels à long terme, ce cadre identifie deux grandes catégories interdépendantes de facteurs liés à la gouvernance publique : **la compétence** et **les valeurs**. La compétence désigne la perception selon laquelle les institutions sont capables de remplir leur mission de manière réactive et fiable. Les valeurs, en revanche, renvoient à la manière dont les institutions sont perçues comme étant guidées par des principes tels que la transparence, l'intégrité et l'équité. La confiance ne dépend donc pas seulement des résultats, mais aussi les valeurs qui guident les actions et les décisions des institutions.

Compte tenu de la forte interdépendance entre la confiance et la réputation (Lock et Jacobs, 2025<sup>[1]</sup>), ce cadre offre un angle d'approche utile pour comprendre comment les ISC peuvent renforcer leur réputation en s'efforçant délibérément de gagner et de conserver la confiance que les citoyens leur accordent. Bien que le *Cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques* n'ait pas été élaboré spécifiquement pour les ISC, il offre néanmoins une vision cohérente des facteurs susceptibles de renforcer la confiance. Plutôt que de partir du principe que la confiance découle automatiquement de leur mandat, les ISC peuvent prendre des mesures délibérées et systématiques, conformément au cadre établi, afin de renforcer leur crédibilité.

Les perceptions qui se dégagent des données recueillies pour le présent rapport indiquent que la confiance des citoyens et des parties prenantes envers une ISC s'articule autour de neuf facteurs clés qui expliquent la réputation institutionnelle de l'ISC et qui reflètent directement les facteurs fondamentaux du cadre de l'OCDE, à savoir les compétences et les valeurs. Pour les ISC, les compétences concernent principalement la qualité technique de leur travail, leur indépendance vis-à-vis des priorités en matière

d'action publique et l'impact de leurs audits. Les valeurs se reflètent dans la mesure où les ISC montrent l'exemple en faisant preuve d'intégrité, de transparence et de redevabilité, mais aussi d'équité, dans leur propre gouvernance et leurs activités. Tableau 3.1 met en correspondance ces neuf facteurs (colonne de droite), identifiés dans le cadre du Projet mondial, avec le *cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*. Ce tableau de correspondance offre un cadre structuré permettant d'identifier des recommandations concrètes concernant les pratiques institutionnelles que les ISC peuvent mettre en œuvre pour renforcer et préserver la confiance du public. Ces recommandations seront développées plus en détail dans les sections suivantes de ce chapitre.

**Tableau 3.1. Application du Cadre de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques aux pratiques des ISC et à leur réputation**

Cadre de l'OCDE	Facteurs associés influant sur la réputation des ISC (selon la perception des parties prenantes)		
Compétences	Fiabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalise systématiquement des audits de grande qualité, fondés sur des données factuelles, conformément à son mandat.</li> <li>Publie des rapports en temps opportun.</li> <li>Assure un suivi systématique des recommandations.</li> <li>Fait preuve d'une rigueur méthodologique conforme aux normes ISSAI ou aux normes nationales.</li> </ul>	<p><b>Facteur 1 :</b> Les ISC mènent leurs travaux en respectant systématiquement les normes, sans se plier aux priorités du gouvernement.</p> <p><b>Facteur 2 :</b> La mesure dans laquelle les rapports d'audit ont un impact après leur publication, que ce soit en renforçant la redevabilité publique ou en favorisant l'amélioration des performances de l'administration.</p>
	Réactivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adapte les thèmes d'audit aux risques émergents (par exemple, le changement climatique, la numérisation, les dépenses liées aux crises).</li> <li>Tient compte des points de vue des parties prenantes lorsque cela s'avère pertinent.</li> <li>Veille à ce que les rapports traitent de questions présentant un grand intérêt public tout en préservant l'indépendance.</li> </ul>	<p><b>Facteur 3 :</b> La mesure dans laquelle les thèmes d'audit sont sélectionnés au moyen de processus transparents, équilibrés et fondés sur des bases juridiques, qui reflètent les priorités nationales et, le cas échéant, les points de vue des parties prenantes.</p> <p><b>Facteur 4 :</b> La capacité de l'ISC à considérer les données d'audit historiques comme un bien national. Les parties prenantes soulignent que l'exploitation efficace des résultats d'audit accumulés renforce la pertinence stratégique de l'ISC et consolide sa contribution à la résolution des défis systémiques.</p>
Valeurs	Transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publie des rapports d'audit, des résumés et des ensembles de données accessibles.</li> <li>Communique clairement ses conclusions au pouvoir législatif et au public.</li> <li>Explique les méthodologies d'audit.</li> <li>Communique de manière proactive des informations sur les performances de ses propres activités.</li> </ul>	<p><b>Facteur 5 :</b> Montre l'exemple en matière de transparence.</p> <p><b>Facteur 6 :</b> La volonté de l'ISC de dialoguer avec les parties prenantes et de prendre en compte leurs priorités et leurs points de vue, plutôt que d'agir en vase clos.</p> <p><b>Facteur 7 :</b> La capacité de l'ISC à préserver la clarté et la neutralité de ses conclusions d'audit dans des contextes politiquement sensibles ou polarisés grâce à une communication publique efficace.</p>
	Intégrité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maintien des cadres éthiques internes rigoureux, des mesures de protection de l'indépendance, des mécanismes de contrôle des conflits d'intérêts et des codes de déontologie.</li> <li>Donne l'exemple en matière de redevabilité et de lutte contre la corruption.</li> </ul>	<p><b>Facteur 8 :</b> L'ISC montre l'exemple en respectant des normes éthiques rigoureuses en interne, y compris dans ses propres procédures internes.</p>
	Équité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sélectionne les audits en fonction de critères de risque objectifs.</li> <li>Réalise des audits en toute impartialité et sans subir d'influence politique.</li> </ul>	<p><b>Facteur 9 :</b> La capacité de l'ISC à gérer les interactions informelles avec les entités auditées de manière à favoriser la compréhension et la coopération, à garantir un traitement uniforme de toutes les entités auditées et à préserver</p>

Cadre de l'OCDE	Facteurs associés influant sur la réputation des ISC (selon la perception des parties prenantes)	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantit le respect des procédures régulières pour les entités auditées.</li> <li>• Rend compte des résultats sans parti pris ni favoritisme.</li> </ul> <p>l'impartialité professionnelle.</p> <p><b>Facteur 3</b> : La mesure dans laquelle les thèmes d'audit sont sélectionnés au moyen de processus transparents, équilibrés et fondés sur des bases juridiques, qui reflètent les priorités nationales et, le cas échéant, les points de vue des parties prenantes.</p>

Source : Adapté de (Brezzi et al., 2021<sup>[2]</sup>) sur la base des conclusions du Projet mondial de l'OCDE-IDI.

## 3.2. Comment les ISC peuvent renforcer leur fiabilité et leur réactivité

La compétence des ISC, qui se traduit par leur fiabilité et leur réactivité, est un facteur essentiel qui influence la confiance que leur accordent les parties prenantes et les citoyens. Pour les ISC, ces aspects vont au-delà des performances techniques ; ils déterminent la manière dont l'indépendance est perçue et vécue dans la pratique. Même en présence de solides garanties juridiques, l'indépendance de facto d'une ISC peut être compromise si son action est perçue comme incohérente, tardive, déconnectée des risques émergents ou dépourvue de pertinence stratégique.

La fiabilité peut renforcer la confiance en démontrant que l'ISC exerce son mandat de manière cohérente et professionnelle au fil du temps. La réactivité peut contribuer à renforcer la confiance en montrant que l'institution reste attentive à l'évolution des défis en matière de gouvernance et des attentes de la société, tout en préservant son objectivité et son indépendance. Ensemble, ces aspects déterminent si les parties prenantes considèrent l'ISC comme une institution à la fois crédible et pertinente. Les recommandations suivantes visent donc à renforcer la fiabilité et la réactivité de l'ISC, qui constituent les fondements d'une confiance durable du public et d'une indépendance de fait.

### **3.2.1. Afin de renforcer la fiabilité de leurs travaux, les ISC pourraient améliorer la mise en œuvre des normes internationales et des bonnes pratiques en matière de suivi des recommandations d'audit et veiller à ce que leur communication institutionnelle soit cohérente et transparente**

La fiabilité est essentielle pour maintenir la confiance dans le travail d'une ISC. Cela reflète la mesure dans laquelle les parties prenantes perçoivent l'ISC comme une institution cohérente, rigoureuse sur le plan méthodologique et fondée sur des principes professionnels dans l'exercice de son mandat. Lorsque les pratiques d'audit restent stables d'un cycle politique à l'autre et sont conformes à des normes reconnues, l'ISC démontre que son travail repose sur des critères techniques plutôt que sur des priorités d'action changeantes. Cette cohérence renforce également les perceptions liées à l'équité et à l'impartialité, qui seront abordées dans la section suivante.

La fiabilité dépend également de la crédibilité et de l'impact des résultats d'audit au fil du temps. La mise en œuvre cohérente des normes internationales, associée à un suivi systématique et transparent des recommandations d'audit, témoigne de la maturité institutionnelle et de la redevabilité. En intégrant les bonnes pratiques reconnues dans les processus d'exécution et de suivi des audits, les ISC peuvent faire preuve d'indépendance technique, garantir la continuité de leurs travaux et renforcer la confiance du pouvoir législatif, des entités auditées et du public. Les recommandations ci-dessous visent donc à renforcer ces fondements de la fiabilité.

*Les ISC pourraient renforcer la mise en œuvre systématique et visible des normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) afin de démontrer leur indépendance technique et leur cohérence professionnelle au-delà des cycles politiques*

À partir des données recueillies, les membres du corps législatif, du monde universitaire et des organisations de la société civile ont constaté que les ISC fonctionnent selon deux cycles qui se recoupent : le cycle du mandat du président de l'ISC et le cycle électoral national au sens large. Dans ce contexte, les parties prenantes ont souligné que le moyen le plus efficace de préserver l'indépendance des ISC consiste pour celles-ci à démontrer en permanence leur caractère technique. Cela implique de fonder les décisions sur les exigences légales, les normes professionnelles et les procédures établies, plutôt que sur les priorités gouvernementales ou les considérations politiques. Les parties prenantes ont souligné qu'une approche technique rigoureuse est gage de fiabilité et que les choix des ISC ne sont pas dictés par des considérations politiques.

Pour démontrer un engagement crédible en faveur d'une telle approche technique, il convient de respecter de manière visible et cohérente les normes techniques. En effet, les législateurs, les responsables des ISC et les universitaires ont souligné l'importance pour les ISC de démontrer que leurs travaux d'audit et leurs activités relevant de leur compétence sont guidés par des normes internationalement reconnues qui ne sont pas influencées par des orientations politiques nationales. En particulier, le respect des Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) a été considéré comme un facteur de stabilité, contribuant à la cohérence et à la fiabilité des pratiques d'audit, même lorsque les gouvernements et les orientations politiques changent.

Les ISC pourraient par conséquent se fixer comme priorité stratégique de renforcer en permanence leur capacité à mettre en œuvre les ISSAI dans le cadre de leur mandat légal. Cela peut notamment passer par le renforcement des compétences du personnel grâce à des formations ciblées, l'amélioration des méthodes d'audit, la mise en place de mécanismes internes de contrôle de la qualité et la participation à des évaluations par les pairs ou à des initiatives de partage des connaissances. Ces mesures contribueront à garantir une application cohérente des normes internationales et à renforcer la perception de la fiabilité technique et de la crédibilité des ISC. Des outils tels que le Cadre d'évaluation de la performance des ISC (ISC PMF) peuvent aider les ISC à évaluer et à renforcer leur mise en œuvre des normes internationales (voir l'Encadré 3.1). De leur côté, les mécanismes d'évaluation externe par les pairs, qui visent à examiner les pratiques des ISC elles-mêmes dans un but d'apprentissage et d'amélioration, peuvent constituer un engagement crédible, signalant aux parties prenantes internes (le personnel des ISC) et externes que les ISC prennent au sérieux l'amélioration continue de leurs capacités techniques.

### Encadré 3.1. ISC PMF – un outil permettant d'évaluer la mise en œuvre des normes internationales

Le Cadre de mesure de la performance des ISC (ISC PMF) est un outil reconnu à l'échelle mondiale, élaboré par l'INTOSAI afin d'aider les ISC à évaluer dans quelle mesure elles mettent en œuvre de manière efficace les principes de l'INTOSAI, les ISSAI et d'autres bonnes pratiques internationales. Ce cadre propose une méthodologie fondée sur des données factuelles permettant d'évaluer les performances des institutions, d'identifier leurs points forts et leurs points faibles, et de comparer leurs pratiques aux normes internationales.

Les évaluations de l'ISC PMF sont facultatives, et la décision de les mener et de les publier appartient au responsable de chaque ISC. De nombreuses ISC choisissent de publier leurs évaluations dans le cadre de leur engagement en faveur de la transparence. Par exemple, les ISC du Costa Rica, de l'Albanie et du Nigeria ont rendu publics leurs rapports ISC PMF, qui montrent en quoi leurs pratiques d'audit sont conformes aux normes internationales et identifient les domaines à améliorer.

En rendant compte du degré de mise en œuvre des normes ISSAI dans la pratique, l'ISC PMF peut aider les ISC à renforcer la cohérence de leurs pratiques professionnelles et à démontrer clairement que leur travail s'appuie sur des normes techniques reconnues.

L'IDI soutient la mise en œuvre en proposant des formations, des conseils, des mesures d'assurance qualité et des mises à jour du cadre.

Source : Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI).

Le respect des normes ISSAI doit également être visible pour les parties prenantes externes. Le fait de mentionner explicitement les normes applicables dans les rapports d'audit, de communiquer de manière transparente sur les choix méthodologiques et d'expliquer en quoi les normes internationales orientent les décisions d'audit peut renforcer la perception de professionnalisme et de neutralité.

En intégrant et en appliquant de manière visible des normes reconnues au niveau international, notamment en se montrant ouvertes à un examen externe par leurs pairs, les ISC démontrent que leur travail repose sur des critères techniques plutôt que sur des considérations politiques et qu'elles s'engagent à s'améliorer en permanence. Cette cohérence entre les cycles électoraux et les cycles de mandat des dirigeants, renforce la crédibilité institutionnelle, préserve l'indépendance et contribue à une réputation institutionnelle solide.

*Les ISC pourraient mettre en place et maintenir des processus solides, systématiques et transparents pour assurer le suivi des recommandations d'audit, afin de renforcer leur crédibilité, leur efficacité et leur contribution à la responsabilisation du secteur public*

Les parties prenantes consultées dans le cadre du Projet mondial ont à plusieurs reprises fait part de leurs inquiétudes quant à la suite donnée à la publication d'un rapport d'audit. Ces préoccupations sont liées à plusieurs facteurs :

- **Visibilité réduite** : Les rapports d'audit ne retiennent souvent l'attention que lorsqu'ils font l'objet d'une couverture médiatique axée sur la controverse, laquelle peut être influencée par des discours politiques et risquer de déformer les conclusions.
- **Faisabilité des recommandations** : Les entités contrôlées ont indiqué que certaines recommandations étaient difficiles à mettre en œuvre, soulignant ainsi l'importance de prendre en compte leur point de vue lors de la formulation des conclusions et des recommandations afin d'en améliorer la faisabilité et l'appropriation.
- **Manque de clarté quant aux rôles** : Certaines parties prenantes ont relevé une confusion entre les fonctions de contrôle législatif et les mécanismes de suivi des ISC.

- Résultats récurrents : Les témoignages ont montré que certaines lacunes réapparaissent année après année, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité du suivi et à la réactivité des entités contrôlées.
- Informations limitées : Dans certains cas, les organisations de la société civile et les médias ont souligné qu'il n'existait aucune information claire ou accessible au public concernant l'état d'avancement des recommandations ou des autres mesures découlant des rapports d'audit.

Les ISC pourraient donc mettre en place et maintenir des processus solides, systématiques et transparents pour assurer le suivi des recommandations d'audit, afin de renforcer leur crédibilité, leur efficacité et leur contribution à la responsabilisation du secteur public. Par exemple, les ISC pourraient envisager de s'appuyer sur les connaissances en matière de comportement pour améliorer la manière dont leurs recommandations sont formulées, hiérarchisées et communiquées, afin de les rendre plus faciles à comprendre, plus concrètes et plus susceptibles d'être mises en œuvre par les entités auditées. Par exemple, l'OCDE a soutenu l'utilisation des connaissances en sciences comportementales afin de renforcer l'impact de l'ISC chilienne (OCDE, 2022<sup>[3]</sup>)

À cette fin, les ISC pourraient accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- Qualité et pertinence des recommandations : Les recommandations issues de l'audit doivent être réalisables, clairement liées aux causes profondes identifiées et axées sur un suivi mesurable.
- Transparence et redevabilité : Les ISC pourraient mettre en place des systèmes d'information fiables et à jour pour suivre l'état d'avancement des recommandations, y compris les progrès réalisés dans leur mise en œuvre et les résultats obtenus. Lorsque la législation le permet, ces informations pourraient être rendues publiques afin d'améliorer la transparence, de faciliter le contrôle exercé par le pouvoir législatif et de renforcer la redevabilité des entités auditées.
- Une dotation en ressources suffisante pour les activités de suivi : Les ISC pourraient allouer des ressources humaines et financières suffisantes aux activités de suivi. Cela peut inclure la mise en place d'unités de suivi spécialisées, qui peuvent être dirigées par l'équipe d'audit compétente, ou la réalisation d'audits de suivi visant à évaluer si les recommandations ont été effectivement mises en œuvre et si elles ont permis d'atteindre les résultats escomptés. Voir l'Encadré 3.2 pour le cas de l'Autriche et l'Encadré 3.3 qui illustre le cas du Libéria.

### Encadré 3.2. Renforcer l'impact grâce au suivi : La Cour des comptes d'Autriche (ACA)

La Cour des comptes d'Autriche (ACA) évalue et renforce l'impact de ses travaux grâce à un processus structuré d'évaluation des résultats et de suivi, axé sur la mise en œuvre de ses recommandations d'audit. Le processus suit une approche en deux phases :

- Suivi des recommandations : L'ACA demande aux entités contrôlées de rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées au cours de l'année précédente. Le statut de mise en œuvre est classé en quatre catégories : mises en œuvre, partiellement mises en œuvre, promises ou non mises en œuvre. Cette phase repose principalement sur les informations fournies par les entités auditées.
- Audits de suivi sur place : Sur la base de cette enquête de suivi, l'ACA réalise des audits ciblés sur place afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations retenues. Ces audits de suivi sont fondés sur les risques : la sélection porte sur les recommandations jugées les plus critiques ou pour lesquelles le risque de mise en œuvre incomplète est le plus élevé. Ils sont publiés sous forme de rapports autonomes.

Source : Données compilées par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens.

### Encadré 3.3. Renforcement du suivi des audits : La Commission générale d'audit (GAC) du Libéria met en place un mécanisme de suivi dédié

En 2022, la GAC a mis en place une unité dédiée au suivi des audits afin de contrôler la mise en œuvre des recommandations issues des rapports d'audit publiés. Cela a marqué une étape importante vers un suivi systématique et une collaboration avec les entités publiques auditées, dans le but d'accélérer la mise en œuvre des mesures correctives et de renforcer la redevabilité.

L'unité de suivi, dotée d'un personnel qualifié, a mis en place des politiques, des systèmes de documentation et des outils tels que des tableaux de suivi des audits et des plans d'actions correctives afin de faciliter la collaboration avec les entités auditées.

Dans le cadre de ses premières activités, lancées fin 2022, l'unité a pris contact avec des dizaines d'entités auditées afin de clarifier les attentes et de mettre en place des processus de suivi structurés.

La GAC a publié en juillet 2024 son premier rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations d'audit, qui rend compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre dans 48 entités et pour 181 rapports d'audit. Le rapport a classé les recommandations en quatre catégories : pleinement mises en œuvre, partiellement mises en œuvre, non mises en œuvre ou non mises en œuvre en raison de contraintes budgétaires, qui reflètent une classification visant à distinguer le manque d'efforts du manque de ressources.

Source : Données compilées par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens.

### **3.2.2. Les ISC pourraient améliorer leur réactivité en veillant à ce que les thèmes d'audit, les conclusions et les recommandations soient d'actualité, pertinents et adaptés aux risques émergents et aux préoccupations d'intérêt public, tout en exploitant systématiquement les données d'audit pour éclairer à la fois leur rôle de contrôle et leur capacité d'analyse**

Conserver sa pertinence stratégique dans un environnement de gouvernance en constante évolution est un élément essentiel pour maintenir la confiance dans une ISC. Les parties prenantes attendent des ISC non seulement qu'elles s'acquittent de leur mandat avec constance, mais aussi qu'elles restent attentives et réactives face aux risques émergents, à l'évolution du contexte politique et aux questions suscitant un vif intérêt public. Lorsque ses travaux d'audit tiennent compte des défis actuels et futurs, l'ISC démontre que sa fonction de contrôle est à la fois pertinente et en phase avec les besoins de la société, tout en restant fidèle à son mandat légal.

La réactivité dépend également de la capacité de l'institution à exploiter stratégiquement les connaissances qu'elle a accumulées. L'utilisation systématique des données, des conclusions et des recommandations issues des audits permet de transformer les rapports individuels en une vision plus globale de la surveillance, de l'analyse et de la prospective. En sélectionnant les thèmes d'audit au moyen de processus transparents et objectifs et en s'appuyant sur leurs travaux antérieurs pour identifier les tendances et les risques systémiques, les ISC peuvent renforcer leur contribution aux débats sur la gouvernance publique sans compromettre leur indépendance. Les recommandations ci-dessous visent donc à renforcer la rapidité, la pertinence et l'orientation stratégique des travaux d'audit, qui constituent des aspects essentiels de la réactivité.

*Les ISC pourraient veiller à ce que le choix de leurs thèmes d'audit repose de manière vérifiable sur des exigences légales, des critères objectifs et des méthodologies transparentes, afin de renforcer la perception de leur indépendance et de leur jugement professionnel*

Les ISC disposent d'une marge de manœuvre variable dans le choix des thèmes d'audit. Certaines opèrent dans le cadre de mandats d'audit légal détaillés qui laissent peu de place à la discrétion, tandis que d'autres disposent d'une grande autorité pour définir la majeure partie de leur programme d'audit annuel. Dans tous les cas, les parties prenantes interrogées ont systématiquement considéré le choix des thèmes comme un indicateur essentiel de l'indépendance des ISC. Le choix des thèmes d'audit témoigne, aux yeux des gouvernements, des assemblées législatives, de la société civile et des médias, du degré d'autonomie et de compétence technique dont les ISC font preuve.

Les législateurs, les OSC et les représentants des médias ont souligné que cette indépendance se reflète également dans la manière dont les ISC traitent les problèmes conjoncturels et structurels. Les problèmes conjoncturels sont les questions qui dominent le débat public à un moment donné et suscitent un vif intérêt médiatique. Certaines parties prenantes interrogées, notamment dans les médias, ont salué le rôle des ISC qui apportent des données fiables, objectives et techniquement solides, en temps opportun, afin d'éclairer le débat public sur ces questions. Dans le même temps, d'autres parties prenantes n'ont cessé de souligner qu'il fallait trouver un équilibre entre la prise en compte des problèmes conjoncturels et l'attention constante portée aux enjeux structurels essentiels pour la société, tels que l'éducation, la santé ou la sécurité, même si ces questions font parfois l'objet d'une couverture médiatique moins immédiate.

Par conséquent, le plan d'audit annuel ou le programme de travail des ISC pourrait être élaboré sur la base d'une méthodologie claire et documentée, généralement fondée sur une approche d'évaluation des risques. Lorsque des modifications du plan s'avèrent nécessaires, celles-ci doivent être justifiées, documentées et communiquées de manière transparente. Il est également recommandé de recueillir les contributions des parties prenantes externes afin d'élaborer le plan d'audit annuel.

En outre, les ISC devraient publier leur plan d'audit annuel ou leurs programmes de travail. La publication pourrait inclure, le cas échéant, un calendrier indicatif pour la réalisation des audits ainsi que la date prévue pour la présentation ou le dépôt des rapports d'audit. Voir l'Encadré 3.4 pour l'exemple de l'Australie.

#### **Encadré 3.4. Programme annuel des travaux d'audit : Bureau national d'audit d'Australie (ANAO)**

Le Bureau national d'audit d'Australie (ANAO, *Australian National Audit Office*) publie chaque année un programme de travail d'audit qui présente les activités d'audit prévues dans l'ensemble du secteur public australien. Ce programme reflète la stratégie d'audit de l'ANAO, informe le Parlement, les entités gouvernementales et le public, et anticipe les risques et les défis émergents qui touchent l'administration publique. Bien que la vérificatrice générale dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour mener des audits au-delà du programme publié, ce dernier fournit un cadre structuré pour la reddition de comptes et le contrôle.

- **Processus de développement** : Le programme de travail annuel en matière d'audit est élaboré selon un processus en plusieurs étapes visant à définir les priorités d'audit, à garantir une couverture équilibrée et à promouvoir la transparence, la redevabilité et l'amélioration continue.

- **Analyse de l'environnement** : L'ANAO surveille les activités, les tendances et les risques liés à l'action gouvernementale, notamment les questions d'intérêt parlementaire, le fonctionnement des entités et les conclusions des audits antérieurs. Elle aborde également des thèmes transversaux tels que la gouvernance, la culture éthique, la gestion responsable, les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la cybersécurité, la transformation numérique, la mesure de la performance et les technologies émergentes comme l'intelligence artificielle (IA).
- **Développement du sujet** : Les thèmes d'audit potentiels sont définis en fonction des critères suivants : risque, impact, importance, caractère significatif, auditabilité et couverture antérieure. Ces thèmes visent à mettre en évidence les domaines dans lesquels les audits peuvent apporter des éclaircissements, renforcer la redevabilité et soutenir la performance du secteur public.
- **Consultation** : Les projets de thèmes sont communiqués à la Commission mixte des comptes publics et de l'audit (JCPAA, Joint Committee of Public Accounts and Audit), aux commissions parlementaires concernées, aux organismes du gouvernement australien, aux autres parties prenantes et au grand public afin de définir les priorités en matière d'audit.
- **Analyse de la couverture** : Les projets d'audit sont examinés afin de vérifier la répartition équilibrée entre les différents portefeuilles, les activités de l'administration publique (gouvernance, prestation de services, marchés publics, subventions, élaboration des politiques, réglementation, gestion des actifs et gestion financière), les étapes de mise en œuvre et les objectifs d'audit (efficacité, efficience, économie et éthique).
- **Finalisation du programme** : Le programme de travail annuel en matière d'audit est finalisé et publié, ce qui garantit la transparence des audits prévus tout en laissant à la vérificatrice générale la souplesse nécessaire pour faire face aux problèmes qui pourraient survenir.

Source : Données compilées par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens.

Par ailleurs, l'indépendance des ISC pourrait être préservée tout au long du processus de sélection des thèmes d'audit. Lorsque le cadre juridique n'exige pas d'approbation formelle, le choix des thèmes d'audit ne saurait faire l'objet d'une approbation ou d'une validation informelle de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. Toute interaction avec ces acteurs concernant le choix des thèmes d'audit doit être clairement définie, transparente et se limiter à un échange d'informations ou à une consultation, conformément au mandat de l'ISC.

Dans ce contexte, les ISC pourraient également établir des règles claires et transparentes pour traiter les demandes d'audit émanant d'acteurs externes, en particulier des membres du pouvoir législatif. Ces demandes peuvent parfois s'inscrire dans un contexte politique plus large ou servir d'outils dans le cadre de conflits politiques. Comme indiqué au chapitre 2, il est donc essentiel de mettre en place des procédures transparentes et fondées sur des règles pour traiter ces demandes afin de préserver l'indépendance.

*Les ISC pourraient tirer parti des données, des conclusions et des recommandations issues de leurs rapports d'audit pour développer à la fois une vision approfondie et une perspective de prévision*

Les ISC, les assemblées législatives et les bailleurs de fonds s'accordaient à dire que les données d'audit historiques, et dans certains cas même des informations interannuelles, constituent une source précieuse d'informations pouvant servir à éclairer un large éventail de parties prenantes. D'après les témoignages recueillis, l'utilisation systématique de ces éléments de preuve accumulés témoigne de la cohérence, de la continuité et de la fiabilité au fil du temps. Les parties prenantes ont également souligné que cette

perspective à long terme renforce le caractère structurel du travail de l'ISC et assure une stabilité qui dépasse les cycles politiques.

Les rapports d'audit constituent une source d'informations structurées et comparables qui peuvent être analysées afin d'identifier les schémas récurrents, les tendances et les faiblesses systémiques dans le fonctionnement du secteur public. Une telle analyse peut favoriser une approche approfondie, permettant ainsi aux ISC de mieux cerner les causes profondes des constatations récurrentes et des problèmes structurels persistants, notamment les lacunes des systèmes de contrôle interne, des dispositifs de gouvernance ou des cadres juridiques et réglementaires qui pourraient nécessiter une réforme. Le rapport de l'OCDE intitulé *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective* aborde différents aspects et pratiques liés à l'analyse et à la prospective (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Voir l'Encadré 3.5 pour en savoir plus sur l'utilisation des données d'audit afin de renforcer les processus de contrôle interne en Afrique du Sud.

### Encadré 3.5. Guides de contrôle préventif de l'Auditorat général d'Afrique du Sud

L'Auditorat général d'Afrique du Sud (AGSA) a élaboré des guides de contrôle préventif dans le cadre de sa stratégie d'analyse visant à remédier aux faiblesses récurrentes en matière de contrôle interne mises en évidence lors des travaux d'audit. Ces guides ont pour objectif d'aider les entités auditées à renforcer leurs contrôles internes et à réduire la fréquence des constatations d'audit récurrentes.

Les guides relatifs aux contrôles préventifs couvrent des domaines clés tels que la gestion financière, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, les informations sur les performances et le respect de la législation. Ils décrivent les contrôles préventifs et de détection essentiels, définissent les responsabilités de la direction et des structures de contrôle, et fournissent des informations pratiques sur la manière dont ces contrôles peuvent être conçus et mis en œuvre au sein des institutions publiques.

Ces guides sont diffusés auprès des entités auditées et servent de documentation de référence pour favoriser l'amélioration des environnements de contrôle interne. Ils complètent les activités d'audit de l'AGSA en mettant à disposition des informations issues de ces audits sous une forme structurée, que les institutions peuvent utiliser pour combler, de manière continue, les lacunes en matière de contrôle.

Source : Données compilées par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens.

Les éléments probants issus de l'audit peuvent également étayer une approche prospective. Une analyse globale des conclusions d'audit peut aider à identifier les risques, les vulnérabilités et les menaces émergents susceptibles d'affecter la viabilité, l'efficacité ou l'intégrité de certains domaines du secteur public, de certaines politiques publiques ou de certains programmes. Ces contributions prospectives peuvent éclairer les processus d'élaboration budgétaire, l'examen des textes législatifs et les débats politiques, tout en restant conformes aux mandats et à l'indépendance des ISC.

Pour mettre en pratique les approches fondées sur la compréhension et la prospective, les ISC pourraient promouvoir une culture institutionnelle qui considère les informations issues de l'audit comme une précieuse ressource analytique. Cela pourrait nécessiter de renforcer les compétences analytiques ainsi que les outils et méthodes de gestion des données permettant de rassembler et d'analyser systématiquement les résultats d'audit à l'échelle des différentes entités, des différents secteurs et sur la durée. Pour de nombreuses ISC, les rapports annuels d'activité ou de performance constituent un moyen approprié et légitime de présenter, de manière claire et accessible, des analyses transversales, des tendances et les risques émergents. Voir l'Encadré 3.6 pour l'exemple du Royaume-Uni.

### Encadré 3.6. Utiliser les enseignements tirés des audits pour diffuser les bonnes pratiques : Le Bureau national d'audit (NAO) du Royaume-Uni

Le Bureau national d'audit (NAO, National Audit Office) du Royaume-Uni joue un rôle important non seulement en matière de reddition de comptes du gouvernement, mais aussi dans l'identification et la diffusion des bonnes pratiques et des enseignements tirés au sein de l'ensemble du gouvernement. En s'appuyant systématiquement sur les conclusions tirées de ses travaux d'audit et des travaux d'audit de l'optimisation des ressources, le NAO partage ses observations afin de favoriser l'amélioration continue de l'administration publique.

Un élément clé à cet égard est la publication de rapports thématiques et de guides de bonnes pratiques sur des questions transversales qui concernent l'ensemble des ministères et des organismes autonomes. Ces documents synthétisent les conclusions de plusieurs audits et sont conçus pour rendre ces enseignements accessibles et exploitables par les décideurs publics, les hauts fonctionnaires et les professionnels.

En règle générale, les rapports du NAO sur les bonnes pratiques s'articulent autour des éléments suivants :

- Une description claire du problème, expliquant en quoi il est important pour la valeur publique et la performance de l'administration.
- Problèmes courants identifiés dans l'ensemble des services, sur la base des lacunes récurrentes constatées lors des travaux d'audit.
- Enseignements et principes pour progresser, mettant en avant ce qui a bien fonctionné dans la pratique et la manière dont les organismes publics peuvent renforcer leurs dispositifs.

Un exemple qui illustre cela est le travail du NAO sur le recours aux consultants au sein de l'administration. Le NAO a mis en évidence des risques liés au rapport qualité-prix, à des lacunes en matière de capacités et à un recours excessif à l'expertise externe. Son rapport a permis de dégager des enseignements à l'intention des services sur des sujets tels que :

- La définition plus claire du besoin opérationnel lié au recours aux consultants.
- Le renforcement des capacités internes en matière de gestion commerciale et de gestion de projets.
- L'amélioration du contrôle des dépenses liées aux services de conseil.
- Le fait de veiller à ce que les connaissances et les compétences soient réinjectées dans l'organisation.

Afin d'encourager la mise en œuvre de ces recommandations, le NAO a accompagné son rapport d'un guide pratique des bonnes pratiques, proposant des conseils concrets et des outils que les organisations peuvent adapter à leur propre contexte.

Source : (UK NAO, s.d.<sup>[5]</sup>).

### 3.3. Comment les ISC peuvent renforcer leur ouverture, leur intégrité et leur équité

La préservation de l'indépendance des ISC ne repose pas seulement sur des garanties juridiques formelles, mais aussi sur les valeurs qui guident leur conduite dans la pratique. L'ouverture, intégrité et

équité déterminent la manière dont l'indépendance est perçue par les parties prenantes de l'ISC. Même lorsque des garanties constitutionnelles solides sont en place, des manquements à l'éthique, des conflits d'intérêts non gérés ou des pratiques opaques peuvent nuire à la crédibilité.

L'ouverture peut renforcer la confiance dans les institutions publiques en garantissant la transparence quant à l'utilisation des ressources, la conduite des audits et la communication des résultats, tandis que l'implication proactive des parties prenantes permet de réduire les malentendus et les informations trompeuses. L'intégrité renforce la confiance en permettant aux auditeurs, aux membres des ISC impliqués dans les activités juridictionnelles et aux dirigeants de gérer avec impartialité les dilemmes éthiques, les conflits d'intérêts et les influences indues, en s'appuyant sur des cadres et des mécanismes de protection internes solides. L'équité dans les relations avec les entités auditées et les parties prenantes, grâce à des procédures cohérentes et à une gestion transparente des contacts informels, renforce la neutralité et le professionnalisme. Les recommandations suivantes visent donc à ancrer ces valeurs fondamentales dans la pratique, à améliorer la transparence, à renforcer les garanties d'intégrité et à assurer une participation structurée et impartiale, dans le but d'améliorer la confiance du public et de consolider l'indépendance de facto.

***3.3.1. Les ISC pourraient s'acquitter de leurs obligations légales en matière de transparence et adopter une approche proactive en faveur de la transparence, notamment par la publication systématique d'informations clés, une communication claire avec les parties prenantes et le public, ainsi que des mécanismes de dialogue permettant de répondre aux questions et d'empêcher la diffusion d'informations trompeuses***

En faisant preuve d'une transparence proactive et en répondant aux demandes d'accès à l'information, les ISC rendent leur travail visible et compréhensible pour les parties prenantes, allant ainsi au-delà des exigences légales minimales en matière de transparence. En publiant systématiquement des informations, en expliquant les processus d'audit ou les activités relevant de leur compétence et en dialoguant avec les parties prenantes, les ISC peuvent contribuer à garantir que les conclusions d'audit soient correctement interprétées et donnent lieu à des mesures concrètes. Cette transparence renforce également la résilience des ISC face aux risques de réputation en favorisant une communication cohérente et coordonnée. Conformément à la recommandation de l'OCDE sur l'intégrité de l'information, ces efforts contribuent à favoriser un environnement informationnel précis, fiable et digne de confiance, renforçant ainsi la confiance du public dans les institutions d'audit.

Cette approche réduit le risque d'interprétations erronées ou d'informations trompeuses et permet aux parties prenantes de voir comment les résultats de l'audit contribuent à l'amélioration de la gouvernance publique. Le fait de renforcer ainsi la communication et la transparence consolide la crédibilité de l'ISC et soutient son rôle indépendant au sein de l'écosystème de redevabilité.

*Les ISC pourraient renforcer leurs pratiques en matière de transparence afin d'améliorer la redevabilité et l'ouverture*

Les témoignages des parties prenantes montrent que l'on attend de plus en plus des ISC qu'elles fassent preuve d'ouverture et de transparence dans deux domaines principaux : la diffusion de leurs travaux et l'utilisation de leurs propres ressources. Ils ont souligné la nécessité d'une plus grande clarté quant aux fondements sur lesquels les ISC fondent leurs décisions, en particulier dans les situations où l'interprétation de leur mandat ou de leurs compétences laisse une marge d'appréciation.

Les parties prenantes ont en outre souligné que les ISC sont tenues de respecter toutes les exigences légales en matière de transparence applicables aux institutions publiques en ce qui concerne la gestion de leurs propres ressources. Les membres des ISC ont régulièrement souligné que ce respect des normes

de base pourrait être complété par une transparence proactive, dans le cadre de laquelle les ISC divulguent volontairement des informations allant au-delà des obligations légales minimales, par exemple en matière de dépenses de fonctionnement, de marchés publics et de dispositifs de gouvernance.

Toutefois, dans certains contextes institutionnels, notamment au sein des organes collégiaux et des ISC dotées de fonctions juridictionnelles, les parties prenantes ont fait remarquer que les délibérations internes peuvent bénéficier d'une protection juridique afin de préserver l'indépendance. Les membres des ISC interrogés dans le cadre du présent rapport ont signalé des cas où des responsables publics demandent aux ISC de renforcer la transparence, notamment en rendant publics les documents de travail et les délibérations internes, en particulier au sein des instances collégiales. Dans la plupart des cas, de telles demandes ne sont pas autorisées par le cadre juridique et visent à remettre en cause le jugement professionnel des ISC ou à l'évaluer sous un angle politique. Dans ces cas-là, l'indépendance des ISC pourrait être menacée.

Par conséquent, les ISC pourraient évaluer périodiquement la manière dont elles s'acquittent de leurs obligations légales en matière de transparence, tant en ce qui concerne le processus d'audit (par exemple, le plan stratégique, le plan d'audit annuel ou le programme de travail, les rapports d'audit, les informations sur le suivi des recommandations et des constatations) que leurs activités (états financiers audités, salaires, dépenses de fonctionnement). Cette évaluation pourrait porter sur la fiabilité des systèmes à l'origine des informations, y compris les risques liés à la cohérence et à la fiabilité. Cette évaluation pourrait être réalisée sur la base de la norme INTOSAI-P 20 (Encadré 3.7) et de la législation nationale relative à la transparence et à l'accès à l'information publique.

### **Encadré 3.7. INTOSAI-P 20 : Transparence et redevabilité des institutions supérieures de contrôle**

L'INTOSAI-P 20 énonce des principes destinés à guider les ISC dans la promotion de la transparence et de la redevabilité dans leurs activités et leurs communications, tout en respectant les exigences légales et les règles de confidentialité. Ces principes encouragent les ISC à rendre publiques les informations relatives à leur mandat, à leur organisation, à leurs procédures d'audit et à leurs résultats, et à communiquer leurs conclusions d'audit de manière claire et compréhensible.

L'INTOSAI-P 20 met également l'accent sur la participation des parties prenantes, notamment les assemblées législatives, les entités contrôlées, les médias et les citoyens, et invite les ISC à faire preuve de transparence quant à leur propre gouvernance et à l'utilisation de leurs ressources. Ensemble, ces principes favorisent la confiance du public et renforcent le rôle des ISC dans les cadres de redevabilité et de gouvernement ouvert

Source : (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, 2013<sup>[6]</sup>).

En outre, conformément à la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique et à la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, les ISC peuvent promouvoir l'intégrité et la redevabilité en adoptant des pratiques de transparence proactives qui vont au-delà des exigences légales minimales en matière de divulgation. Cela peut notamment consister à donner accès aux données étayant les conclusions de l'audit, dans des formats permettant leur réutilisation.

Les ISC peuvent également recourir à des supports rédigés en langage clair et à des outils de participation des parties prenantes afin de faciliter davantage la compréhension du public et de permettre une utilisation constructive des informations d'audit par les citoyens, la société civile et le monde universitaire, tout en respectant la confidentialité et les contraintes juridiques.

La transparence proactive doit être mise en œuvre de manière proportionnée et axée sur l'utilisateur, conformément aux mandats constitutionnels des ISC. Les informations doivent être présentées sous des formats faciles à comprendre et accessibles à un large éventail de parties prenantes, notamment le pouvoir législatif, la société civile, les médias et les citoyens, tout en respectant les exigences en matière de confidentialité. La divulgation d'informations susceptibles d'être utilisées pour remettre en cause le jugement professionnel du personnel des ISC ou pour l'évaluer sous un angle politique peut constituer un risque pour l'indépendance des ISC. Voir l'Encadré 3.8 pour le cas du Mexique en matière de transparence proactive.

### **Encadré 3.8. Renforcer la transparence et l'accès aux informations d'audit : Système mexicain de consultation en matière d'audit public**

L'institution supérieure de contrôle du Mexique (*Auditoría Superior de la Federación, ASF*) a mis en place le Système public de consultation des audits (*Sistema Público de Consultas de Auditoría*), une plateforme numérique centrale destinée à offrir un accès ouvert et structuré aux informations relatives aux audits.

Ce système permet aux utilisateurs, notamment aux législateurs, aux fonctionnaires, aux organismes de contrôle, aux organisations de la société civile, aux chercheurs et aux citoyens, de consulter les résultats des audits de manière transparente et conviviale. Il rassemble les informations issues des activités d'audit de l'ASF et les présente sous une forme consultable, contribuant ainsi à une meilleure compréhension par le public de la manière dont les ressources publiques sont utilisées et contrôlées.

Les principales caractéristiques du système sont les suivantes :

- L'accès du public aux résultats des audits, y compris les informations relatives aux entités contrôlées, aux types d'audits, aux constatations et aux recommandations.
- Des outils de recherche et de filtrage permettant aux utilisateurs d'identifier les audits par secteur, niveau de pouvoir, entité auditée ou exercice budgétaire.
- Suivi des observations et des mesures de suivi, facilitant le contrôle de la manière dont les entités auditées donnent suite aux conclusions de l'audit.
- Une présentation normalisée des informations, qui facilite la comparaison entre les audits ainsi que dans le temps.

Source : (ONU DC et al., 2020<sup>[7]</sup>)

### *Les ISC pourraient mettre en place des mécanismes structurés pour favoriser la participation des parties prenantes internes et externes*

En s'appuyant sur des efforts proactifs en matière de transparence et de communication, une implication structurée des parties prenantes permet aux ISC de passer d'une divulgation unilatérale à un dialogue constructif. Si la publication d'informations améliore la visibilité, les mécanismes d'engagement permettent aux ISC de mieux cerner les attentes des parties prenantes, les risques émergents en matière de gouvernance et la perception de la performance institutionnelle. Cette interaction bidirectionnelle renforce la pertinence, la légitimité et l'ancrage sociétal du travail d'audit, tout en contribuant à garantir que les conclusions soient comprises et mises à profit de manière efficace. Lorsqu'il est soigneusement conçu et assorti de garanties appropriées, l'engagement des parties prenantes renforce la confiance du public et soutient l'indépendance de facto des ISC en faisant preuve, dans la pratique, de transparence, de réactivité et de jugement professionnel.

## Implication des parties prenantes externes

Les témoignages émanant d'OSC, du monde universitaire et des assemblées législatives ont montré que ces acteurs apprécient d'être consultés par les ISC lors de l'élaboration des stratégies institutionnelles, du processus de sélection des thèmes d'audit ou de l'identification des améliorations à apporter aux cadres opérationnels et juridiques des ISC. Cette implication a été considérée comme contribuant à une couverture d'audit plus pertinente, à une meilleure adéquation avec les priorités d'intérêt public et à une appropriation accrue des conclusions d'audit.

Les responsables des ISC et des OSC ont également souligné l'importance des relations avec les acteurs mondiaux. Les témoignages ont montré que les bailleurs de fonds, les instances de l'INTOSAI et d'autres organisations internationales devraient être considérés comme faisant partie des parties prenantes, afin de favoriser l'échange d'informations ainsi que le partage d'expériences et d'attentes. Il a également été souligné que la collaboration avec des acteurs mondiaux peut contribuer à la promotion, au niveau international, de l'indépendance des ISC, en particulier dans les contextes où cette indépendance peut être remise en cause.

Les ISC pourraient donc mettre en place des mécanismes de consultation structurés afin d'identifier les attentes concernant leurs activités, les domaines jugés perfectibles, les défis nationaux ainsi que des questions émergentes ou limitées dans le temps. Les stratégies d'engagement pourraient s'inspirer des Lignes directrices de l'OCDE sur les processus de participation citoyenne, qui proposent dix étapes pour concevoir, planifier, mettre en œuvre et évaluer un processus de participation citoyenne (OCDE, 2022<sup>[8]</sup>).

Ces mécanismes devraient être conçus et mis en œuvre de manière à préserver l'indépendance et l'objectivité des ISC, et comporter des garanties visant à ce que les contributions des parties prenantes éclairent les décisions institutionnelles sans toutefois les déterminer. Voir l'Encadré 3.9 pour l'exemple du Maroc.

### Encadré 3.9. Mécanismes de coordination de la Cour des comptes au sein de l'écosystème de redevabilité au Maroc

La Cour des comptes du Royaume du Maroc a mis en place des mécanismes de coordination avec plusieurs institutions qui font partie de l'écosystème national de la redevabilité. Ces dispositions visent à clarifier les rôles et les responsabilités des institutions et à faciliter l'échange d'informations et de connaissances entre les acteurs chargés du contrôle public.

Les mécanismes de coopération associent notamment les institutions chargées du contrôle externe et interne, les autorités judiciaires et d'autres organismes publics dont les missions concernent la redevabilité, l'intégrité et la lutte contre la corruption. La Cour des comptes a mis en place des cadres formels, notamment des accords de coopération et des protocoles, qui définissent les modalités de collaboration, de partage des données et de consultation mutuelle, tout en respectant les mandats légaux et l'indépendance de chaque institution.

Ces mécanismes de coordination favorisent la circulation des informations et des conclusions d'audit, contribuent à une meilleure compréhension des fonctions respectives au sein des institutions et facilitent le suivi des observations et des recommandations d'audit. En formalisant les interactions au sein de l'écosystème de la redevabilité, la Cour des comptes vise à renforcer la cohérence des pratiques de contrôle et à améliorer le fonctionnement global des mécanismes de redevabilité publique au Maroc.

Source : Mission d'enquête.

Les ISC pourraient adopter une approche structurée en matière de consultation des parties prenantes en définissant les objectifs, la portée, le calendrier et les ressources nécessaires pour ces activités. Cela implique notamment d'identifier les groupes de parties prenantes concernés, de préciser le type d'informations à recueillir et d'évaluer en quoi divers points de vue externes peuvent contribuer aux processus de planification et de hiérarchisation des priorités. Il convient de prendre en compte la communauté de l'INTOSAI, les partenaires au développement tels que la Banque mondiale et le FMI, ainsi que les organisations internationales, lors de l'identification des groupes de parties prenantes concernés. Voir l'Encadré 3.10 pour l'exemple de la Nouvelle-Zélande concernant la participation des parties prenantes au niveau international.

### **Encadré 3.10. Implication des parties prenantes par le biais du soutien entre pairs au sein de la communauté de l'INTOSAI**

L'ISC de la Nouvelle-Zélande et le Bureau d'audit des Îles Cook entretiennent une relation de coopération axée sur l'entraide entre pairs et le renforcement des capacités. Cette coopération s'inscrit dans le cadre d'accords bilatéraux et s'inscrit dans les structures régionales des ISC du Pacifique.

Le Bureau du vérificateur général de Nouvelle-Zélande apporte un soutien technique et institutionnel au Bureau d'audit des Îles Cook par le biais d'activités structurées de collaboration entre pairs. Ces activités sont conçues sur la base de plans de travail convenus et portent notamment sur des domaines tels que les méthodologies d'audit, les processus d'assurance qualité et le développement institutionnel.

Cette forme de coopération est désormais également intégrée dans l'approche de l'Association des institutions supérieures de contrôle du Pacifique (PASAI), telle qu'elle est définie dans la stratégie 2024-2034 de la PASAI. Le recours accru à cette approche entre les membres développés et en développement de la PASAI offre une plateforme régionale propice à la collaboration, au partage des connaissances et à la mise en œuvre d'initiatives coordonnées de renforcement des capacités. Par l'intermédiaire de la PASAI, outre ses deux partenariats de soutien par les pairs (avec les Îles Cook et le Samoa), l'ISC de Nouvelle-Zélande contribue également à des programmes régionaux visant à renforcer la qualité des audits, à garantir la rapidité des audits financiers et à favoriser le dialogue sur les cadres institutionnels et juridiques qui concernent les ISC.

La collaboration entre la Nouvelle-Zélande et les Îles Cook favorise également la participation aux débats régionaux et internationaux, notamment aux échanges portant sur l'indépendance des ISC, ainsi que le rôle du plaidoyer externe dans la préservation des mandats institutionnels.

Source : Mission d'enquête.

### **Engagement interne et leadership inclusif**

La mobilisation des parties prenantes revêt également une dimension interne importante. De nombreux représentants des ISC ont souligné l'importance de pratiques de direction inclusives, notamment le recours à des mécanismes informels permettant au personnel de faire part de ses commentaires et de partager ses points de vue sur les priorités stratégiques et d'autres questions pertinentes dont les ISC doivent se saisir. Ces approches ont été considérées comme contribuant à renforcer le dialogue interne, à accroître l'implication du personnel et à permettre une prise de décision plus éclairée au niveau de la direction.

Des mécanismes de mobilisation interne pourraient être mis en place de manière périodique, en précisant clairement leur fréquence et leur calendrier. Les responsables des ISC pourraient favoriser un leadership inclusif en mettant en place des mécanismes formels et informels permettant au personnel de faire part de ses commentaires et de partager ses points de vue sur les priorités stratégiques et les principaux enjeux organisationnels.

*Les ISC pourraient renforcer leur capacité à prévenir et à lutter contre la propagation d'informations trompeuses en adoptant une approche proactive, axée sur le public et collaborative en matière de communication publique*

Dans leurs réponses aux questionnaires, ainsi que lors des visites sur le terrain et des ateliers, les dirigeants des ISC ont souligné l'émergence d'une culture politique de plus en plus influencée par des incitations à court terme, c'est-à-dire que les acteurs politiques peuvent privilégier des résultats immédiats et visibles ou des gains personnels et partisans au détriment de la cohérence des politiques à long terme, de l'intégrité institutionnelle ou d'une prise de décision fondée sur des données factuelles. Les parties prenantes consultées ont décrit un environnement caractérisé par une dynamique de communication rapide alimentée par les réseaux sociaux, un espace restreint pour la recherche de consensus et une tendance croissante à privilégier les intérêts individuels ou partisans au détriment de l'intégrité institutionnelle.

Selon les témoignages des parties prenantes, l'une des principales conséquences de ce contexte est la propagation croissante d'informations trompeuses — notamment de fausses informations diffusées sans intention de tromper — et de désinformation, c'est-à-dire de fausses informations créées ou diffusées délibérément dans le but d'induire en erreur, concernant les conclusions des rapports d'audit. Les parties prenantes consultées ont fait remarquer que ces déformations de l'information faussent le débat public, donnent une image erronée du mandat et des limites des ISC et suscitent des attentes irréalistes quant aux résultats que peuvent produire les processus d'audit. Elles exposent également les ISC à des critiques injustifiées, ce qui peut affaiblir leur position institutionnelle et les rendre plus vulnérables aux réformes juridiques motivées par des considérations politiques, aux pressions budgétaires ou aux tentatives visant à évincer leurs dirigeants.

De plus, dans tous les pays, on entendait souvent dire que l'espace civique dans la sphère politique était en train de se réduire. Les parties prenantes consultées ont souligné le rôle de moins en moins important joué par les organisations de la société civile dans les débats sur les politiques publiques et ont constaté une influence croissante du gouvernement sur les médias traditionnels. D'après les témoignages des parties prenantes, ces évolutions compliquent la tâche des institutions de contrôle, y compris les ISC, lorsqu'il s'agit de communiquer efficacement avec les citoyens, de contrer les discours trompeurs et de veiller à ce que les conclusions d'audit et les résultats des activités relevant de leur compétence soient compris dans leur contexte.

Par conséquent, les ISC pourraient renforcer leur capacité à prévenir et à contrer les informations trompeuses concernant leurs activités en adoptant une approche proactive, axée sur leur public et collaborative en matière de communication publique. Voir l'Encadré 3.11 pour l'exemple de la Norvège.

### Encadré 3.11. Communication et diffusion des résultats d'audit : Le cas de l'ISC de Norvège

Le Bureau national d'audit de Norvège a mis en place une stratégie visant à communiquer les résultats de ses travaux aux milieux professionnels concernés, où ces conclusions peuvent avoir des répercussions concrètes. Les conférences, les présentations et les réunions de dialogue constituent des canaux essentiels pour cette diffusion. Cela contribue à renforcer la visibilité et à améliorer la réputation de l'ISC auprès de différents groupes.

Conformément à la politique de communication, le vérificateur général et les représentants du service d'audit présentent leurs conclusions, partagent leurs approches méthodologiques et engagent le dialogue avec les publics concernés à travers tout le pays.

Ces activités s'inscrivent dans le cadre de l'objectif du Bureau, qui consiste à promouvoir la transparence, à faciliter le transfert de connaissances et à contribuer à l'amélioration à long terme de la gouvernance du secteur public. Une diffusion régulière permet de garantir que les résultats de l'audit parviennent à ceux qui sont en mesure d'agir en conséquence.

Source : Compilé par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens et d'une analyse documentaire.

Les ISC pourraient communiquer de manière claire, rapide et factuelle sur leurs travaux d'audit ou leurs activités relevant de leur compétence, afin de limiter les risques d'interprétation erronée ou de déformation des faits. Il s'agit de présenter les principales conclusions sous des formats accessibles et d'utiliser des messages fondés sur des informations vérifiées.

Afin de limiter la diffusion de contenus trompeurs, qu'ils soient intentionnels ou non, liés aux travaux d'audit ou aux activités relevant de leur compétence, les ISC pourraient établir un dialogue constructif avec les médias, les acteurs de la société civile et d'autres intermédiaires crédibles. Une telle coopération peut contribuer à garantir une interprétation correcte des conclusions d'audit et, plus généralement, à renforcer l'intégrité de l'information.

Les ISC pourraient également rester vigilantes face aux tendances qui influent sur l'intégrité de l'information et qui pourraient nuire à la confiance dans les institutions publiques. En comprenant mieux le contexte de l'information et en réagissant rapidement aux inexactitudes qui apparaissent, les ISC peuvent contribuer à préserver l'intégrité et la clarté de leurs messages d'audit. L'Encadré 3.12 illustre l'expérience de l'Espagne.

### Encadré 3.12. Communication institutionnelle et engagement du public : Cour des comptes espagnole (*Tribunal de Cuentas*)

La Cour des comptes espagnole (*Tribunal de Cuentas*) a mis en place un service dédié à la communication afin de gérer sa communication institutionnelle et ses relations avec les parties prenantes, notamment le public et les médias, et de superviser sa présence sur les plateformes numériques.

Le Tribunal dispose d'une unité de communication chargée de mettre en œuvre son protocole de communication institutionnelle, qui englobe la planification stratégique de la communication, les relations avec les médias et la diffusion publique des résultats des audits.

Cette unité a pour mission de lutter contre la désinformation grâce à une stratégie cohérente, en gérant les relations avec la presse et en coordonnant la diffusion des informations officielles et la communication sur les événements. Elle supervise également l'utilisation par la Cour des réseaux sociaux et des contenus multimédias afin d'élargir son rayonnement auprès du public.

Source : Missions d'enquête.

### **3.3.2. En mettant en place des cadres solides en matière d'intégrité interne, les ISC peuvent atténuer les risques d'influence indue, renforcer leur crédibilité, faire preuve d'impartialité et consolider la confiance du public dans leur travail**

Les parties prenantes consultées ont souligné qu'en tant qu'acteurs de la reddition de comptes, les ISC sont censées montrer l'exemple en faisant preuve d'un engagement clair en faveur de l'intégrité et de l'intérêt public. La recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique définit l'intégrité comme « [...] la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public » (OCDE, 2017<sup>[9]</sup>).

Lors des entretiens menés dans le cadre du présent rapport, la garantie de l'intégrité au sein des activités des ISC a effectivement été identifiée comme un domaine nécessitant une attention particulière. Il a été souligné que l'efficacité des cadres d'intégrité se mesure à la manière dont le président de l'ISC interagit avec les acteurs politiques, à la façon dont le personnel de l'ISC traite avec les entités auditées ou les fonctionnaires faisant l'objet de procédures juridictionnelles, ainsi qu'à la cohérence et à la prévisibilité des décisions institutionnelles, indépendamment des cycles électoraux ou de la durée du mandat des dirigeants. Les membres du personnel des ISC consultées ont en outre souligné l'importance d'identifier systématiquement les risques liés à l'intégrité et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation proportionnées, notamment des contrôles préventifs et des mécanismes de suivi, afin de renforcer l'intégrité organisationnelle. Un large consensus s'est dégagé sur la nécessité d'une répartition claire des responsabilités, tant au niveau institutionnel qu'individuel, en matière de politiques d'intégrité, ainsi que de règles strictes en matière de conflits d'intérêts.

Par ailleurs, les témoignages ont également souligné l'importance d'une conception constructive de l'indépendance, caractérisée par une collaboration active avec d'autres acteurs institutionnels, fondée sur des règles claires, des valeurs communes et le respect mutuel. En revanche, une interprétation moins constructive de l'indépendance, envisagée avant tout comme un droit à un statut privilégié au sein du cadre institutionnel national plutôt que comme une responsabilité visant à créer de la valeur publique, a été perçue comme un risque pour l'intégrité.

Afin d'atténuer les risques liés à l'intégrité, les ISC pourraient donc promouvoir une culture d'intégrité au sein de leurs institutions, en fournissant des orientations claires et un soutien au personnel, ainsi qu'en mettant en place des pratiques rigoureuses de gestion des risques et des contrôles internes. Le leadership à tous les niveaux est également essentiel pour renforcer la résilience face aux risques liés à l'intégrité, montrer l'exemple et instaurer un climat de transparence dans lequel les membres du personnel se sentent en confiance pour s'exprimer. En effet, les dirigeants façonnent la culture organisationnelle, mettent en place des pratiques éthiques et veillent à ce que les décisions institutionnelles respectent la législation et les valeurs communes, et tiennent compte de l'intérêt général. Les dirigeants pourraient mettre en place et appliquer des politiques d'intégrité concrètes qui montrent aux parties prenantes que l'institution fonctionne de manière indépendante, fiable et au service de la société. En effet, la performance éthique durable repose sur des dispositifs institutionnels qui ancrent l'intégrité et la redevabilité à tous les niveaux de l'organisation. Voir l'Encadré 3.13 pour l'exemple de la Jamaïque.

### Encadré 3.13. Renforcer la crédibilité et instaurer la confiance : Le cas du Bureau du contrôleur général de la Jamaïque

Le Bureau du contrôleur général de la Jamaïque (AGDJ, *Auditor General's Department of Jamaica*) est largement considéré par les parties prenantes comme une institution crédible et digne de confiance. Sa réputation positive repose sur trois facteurs principaux : l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de son mandat légal, une approche d'audit rigoureuse et objective sur le plan technique, ainsi que le respect sans faille des procédures et des réglementations en vigueur.

Afin de montrer l'exemple et de donner le ton pour les interactions informelles avec les entités auditées, le vérificateur général de la Jamaïque applique également des mesures de transparence à l'ensemble des conversations, réunions et échanges tout au long du processus d'audit. En définissant clairement les attentes en matière de comportement éthique et de redevabilité, l'AGDJ veille à ce que le personnel respecte systématiquement les normes professionnelles, ce qui renforce encore son impartialité et sa crédibilité.

Ce cadre solide a incité les parties prenantes externes, en particulier les organisations de la société civile et le monde universitaire, à défendre le Bureau et à soutenir son rôle en matière de redevabilité publique. Le personnel de l'AGDJ souligne également que la participation active aux activités de l'INTOSAI a renforcé la réputation professionnelle et la visibilité de l'institution au niveau national, mettant ainsi en évidence l'importance de mesures d'intégrité internes structurées pour instaurer la confiance tant au niveau national qu'international.

Source : Mission d'enquête.

La mise en place d'un cadre d'intégrité interne complet et cohérent au sein des ISC peut s'inspirer de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique (OCDE, 2017<sup>[9]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[10]</sup>) et nécessite, entre autres :

- D'élaborer de manière participative et de promouvoir activement un code de déontologie qui soit conforme à leur mandat, à leur indépendance et à leur contexte opérationnel, et qui s'aligne sur les normes internationalement reconnues, telles que l'ISSAI 130 (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, 2019<sup>[11]</sup>).
- De préciser les normes d'intégrité et d'éthique au moyen d'un code de conduite qui traduit les valeurs éthiques en directives claires. Le code de conduite devrait aborder les principaux domaines présentant des risques en matière d'intégrité qui concernent les ISC, notamment les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, l'utilisation des informations, les interactions avec les parties prenantes et l'utilisation des ressources publiques.
- De mettre en place des politiques et des procédures appropriées afin de garantir la sensibilisation aux normes d'intégrité, leur bonne compréhension et leur respect. Cela comprend une formation régulière et la mise à disposition de conseils adaptés aux fonctions et aux responsabilités, une communication claire des attentes en matière d'intégrité, l'engagement de la direction et l'exemple donné à tous les niveaux.
- Les ISC pourraient mettre en place des mécanismes permettant d'identifier, d'évaluer et d'atténuer les risques liés à l'intégrité dans le cadre de leurs processus de gouvernance et de gestion des risques. Cela comprend des évaluations périodiques des risques liés à l'intégrité, des mesures d'atténuation adaptées et une surveillance continue afin de faire face aux risques émergents.

- Les ISC pourraient mettre en place et maintenir des mécanismes transparents et bien définis pour prévenir, détecter et traiter les atteintes à l'intégrité. Ces mécanismes doivent définir clairement les procédures de signalement, d'enquête et de traitement des allégations de faute professionnelle, garantir le respect des garanties procédurales et la confidentialité, et être diffusés en interne et en externe, selon le cas, afin de renforcer la redevabilité et la confiance.

### ***3.3.3. Afin de renforcer l'équité et la crédibilité, les ISC pourraient mettre en place des politiques transparentes pour encadrer les interactions informelles entre les auditeurs et les entités auditées***

Les parties prenantes interrogées au sein de l'exécutif ont souligné qu'une communication cohérente et transparente est essentielle pour que les entités auditées aient le sentiment d'être traitées équitablement. Cette communication devrait contribuer au bon déroulement des aspects formels du processus d'audit, notamment en ce qui concerne la manière dont les contributions de l'entité auditée sont traitées pendant l'audit et la manière dont les projets de rapport ou les rapports finaux lui sont communiqués.

Les parties prenantes consultées ont également mis particulièrement l'accent sur le rôle des interactions informelles, telles que les brèves conversations, les appels téléphoniques ou les rencontres occasionnelles, qui viennent compléter les procédures formelles. Les membres des ISC ont fait remarquer que, si ces échanges peuvent faciliter la coordination sur le terrain, ils peuvent également compromettre la perception de neutralité et d'indépendance des auditeurs s'ils ne sont pas gérés avec soin.

Par conséquent, afin de garantir l'équité dans leurs relations avec les entités contrôlées, les ISC pourraient envisager les mesures suivantes :

- L'application systématique des normes ISSAI, qui fournissent un cadre commun en matière de qualité de l'audit, de cohérence, de jugement professionnel et de communication efficace tout au long du processus d'audit.
- Des procédures claires et normalisées pour la communication des résultats d'audit aux entités auditées, comprenant une documentation officielle (par exemple, les procès-verbaux des réunions de communication des résultats) et des occasions structurées permettant aux entités auditées de formuler des observations sur les conclusions.
- Politiques relatives aux communications formelles et informelles avec les entités auditées. Cette politique devrait inclure, conformément au cadre d'intégrité de l'ISC et aux dispositions légales applicables, les exigences relatives aux réunions, aux appels téléphoniques et aux autres échanges informels entre les auditeurs et les entités auditées.
- Des mécanismes permettant de recueillir les retours d'information des entités auditées, assortis de garanties assurant que ces retours sont utilisés à des fins d'apprentissage institutionnel et d'amélioration des processus, sans risque de conséquences négatives pour l'entité auditée.

## Références

- Brezzi, M. et al. (2021), « An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 48, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>. [2]
- INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (2019), *ISSAI - 130 - Code of Ethics*, IFPP, <https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/> (consulté le 26 février 2026). [11]
- INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (2013), *INTOSAI-P - 20 - Principles of Transparency and Accountability*, IFPP, <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/> (consulté le 20 février 2026). [6]
- Lock, I. et S. Jacobs (2025), « Drivers of Reputation and Legitimacy of a Highly Visible Public Sector Organization: Surveying Citizens' Perceptions », *Corporate Reputation Review*, <https://doi.org/10.1057/s41299-025-00230-9>. [1]
- OCDE (2022), *Enhancing the Oversight Impact of Chile's Supreme Audit Institution: Applying Behavioural Insights for Public Integrity*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1afdc85e-en>. [3]
- OCDE (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [8]
- OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr>. [10]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [9]
- OCDE (2016), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264285613-fr>. [4]
- ONUDC et al. (2020), *International Practices to measure, monitor and evaluate corruption levels and anti-corruption policies*, [https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/unodc/doc/UNODC\\_AnticorruptionPolicies\\_CorruptionCases\\_Indicators\\_ENG.pdf](https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/unodc/doc/UNODC_AnticorruptionPolicies_CorruptionCases_Indicators_ENG.pdf) (consulté le 29 avril 2026). [7]
- UK NAO (s.d.), *Insights*, National Audit Office, United Kingdom, <https://www.nao.org.uk/insights/> (consulté le 20 février 2026). [5]

# 4 Résumé des recommandations

---

Cette section présente un résumé des recommandations formulées tout au long du présent rapport, regroupées en fonction des parties prenantes auxquelles elles s'adressent principalement.

---

## 4.1. Pouvoir exécutif

- Afin de limiter toute ingérence indue dans les fonctions d'audit externe, l'exécutif pourrait clarifier et renforcer ses responsabilités en matière de contrôle interne et d'audit, de systèmes comptables, ainsi que ses pouvoirs décisionnels concernant l'intégrité publique et la performance globale de la gouvernance publique.
- Afin de renforcer la transparence budgétaire, le pouvoir exécutif pourrait préciser les priorités d'action qui sous-tendent les règles budgétaires et leur application.
- Afin de renforcer la redevabilité et de soutenir l'indépendance des ISC, le pouvoir exécutif pourrait améliorer le suivi des recommandations d'audit grâce à une collaboration structurée avec les ISC et le pouvoir législatif.
- Afin de renforcer l'indépendance des ISC, dans les pays où le pouvoir exécutif joue un rôle défini par la Constitution dans le processus de nomination ou de désignation du président de l'ISC, des garanties solides devraient être mises en place pour veiller à ce que ce rôle soit exercé de manière transparente et fondée sur le mérite, conformément au principe d'indépendance de l'ISC.
- Le pouvoir exécutif pourrait examiner attentivement les conséquences imprévues susceptibles de découler des propositions de réforme juridique touchant au mandat et aux fonctions de l'ISC et d'autres acteurs chargés de la reddition de comptes :
  - Veiller à la cohérence juridique entre les textes législatifs nouveaux et existants.
  - Les réformes juridiques devraient tenir compte des menaces pesant sur l'indépendance, de l'écosystème de redevabilité plus large et des ressources nécessaires.

## 4.2. Pouvoir législatif

- Par le biais de son activité législative, le pouvoir législatif peut soutenir l'indépendance des ISC en renforçant les lois et les règlements qui sous-tendent l'architecture institutionnelle des ISC et protègent leur mandat :
  - Afin de renforcer l'indépendance à long terme et la viabilité opérationnelle des ISC, le pouvoir législatif pourrait consolider l'architecture institutionnelle des ISC en veillant à ce que les dispositions légales relatives aux structures internes et aux modalités de direction soient conçues de manière à réduire au minimum l'influence politique, à préserver le savoir-faire institutionnel et à favoriser la continuité.
  - Afin de renforcer l'indépendance et la crédibilité d'une ISC, le pouvoir législatif pourrait améliorer la transparence des mécanismes régissant la nomination, la durée du mandat et la révocation des dirigeants des ISC :
    - Veiller à ce que la nomination des dirigeants des ISC se fasse de manière transparente et sur la base du mérite
    - Renforcer le cadre régissant le mandat et la révocation du président de l'ISC afin de réduire au minimum la crainte de représailles dans l'exercice de ses fonctions légales, les pressions politiques et les perceptions d'ingérence
  - Le législateur devrait examiner attentivement les implications des réformes juridiques sur l'indépendance des ISC, l'écosystème de redevabilité et les besoins en ressources.
- En renforçant ses structures et ses capacités internes, le pouvoir législatif pourrait améliorer considérablement l'efficacité et la crédibilité de son rôle de contrôle :
  - Afin de renforcer un contrôle crédible et autonome, le pouvoir législatif pourrait envisager la création d'un bureau indépendant de gestion budgétaire chargé de veiller à la mise en place de mécanismes solides de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, d'une séparation claire des compétences et de pratiques rigoureuses en matière de transparence budgétaire, créant ainsi un environnement institutionnel propice à l'indépendance de l'ISC.
  - Afin de renforcer son rôle de contrôle, le pouvoir législatif pourrait améliorer ses moyens et ses capacités institutionnelles pour collaborer efficacement avec les institutions supérieures de contrôle et préserver la mémoire institutionnelle.
- En collaborant avec l'ISC selon des procédures transparentes et bien définies, le pouvoir législatif peut concilier un contrôle efficace et le respect de l'autonomie de l'ISC, renforçant ainsi à la fois la redevabilité et l'indépendance :
  - Afin de favoriser un contrôle par le pouvoir législatif efficace tout en préservant l'indépendance de l'audit, les pays pourraient envisager de mettre en place des procédures convenues pour les demandes d'audit adressées par le pouvoir législatif aux ISC par le biais d'accords clairs définissant le champ d'application, les critères ainsi que les modalités de suivi.
  - Afin de renforcer la redevabilité publique, le pouvoir législatif pourrait envisager de renforcer le suivi des recommandations d'audit par le biais d'un mécanisme systématique, mis en œuvre par des commissions, qui viendrait compléter le processus de suivi de l'ISC.
  - Afin de garantir l'indépendance de l'audit et un examen en temps opportun par le pouvoir législatif, ce dernier pourrait envisager de mettre en place des procédures contraignantes pour la présentation des rapports d'audit, qui garantissent leur transmission automatique et non discrétionnaire au pouvoir législatif.

### 4.3. Autres acteurs, outre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

- Le pouvoir judiciaire pourrait collaborer avec les ISC par le biais de mécanismes structurés et s'appuyer sur des garanties juridiques et opérationnelles claires afin de renforcer l'indépendance des ISC.
- Les bailleurs de fonds pourraient apporter un soutien coordonné et systémique aux ISC, en accord avec les priorités nationales et l'écosystème de redevabilité plus large.
- L'indépendance des ISC peut tirer profit de l'indépendance renforcée d'autres institutions de contrôle et y contribuer.

### 4.4. Institutions supérieures de contrôle

- Afin de renforcer la fiabilité de leur travail, les ISC pourraient améliorer la mise en œuvre des normes internationales et des bonnes pratiques en matière de suivi des recommandations d'audit et de communication institutionnelle cohérente et transparente :
  - Les ISC pourraient renforcer la mise en œuvre systématique et visible des normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) afin de démontrer leur indépendance technique et leur cohérence professionnelle au-delà des cycles politiques.
  - Les ISC pourraient mettre en place et maintenir des processus solides, systématiques et transparents pour assurer le suivi des recommandations d'audit, afin de renforcer leur crédibilité, leur efficacité et leur contribution à la responsabilisation du secteur public.
- Les ISC pourraient améliorer leur réactivité en veillant à ce que les thèmes d'audit, les constatations et les recommandations soient d'actualité, pertinents et adaptés aux risques émergents et aux préoccupations d'intérêt public, tout en exploitant systématiquement les données d'audit pour éclairer à la fois les aspects de contrôle et d'analyse :
  - Les ISC pourraient veiller à ce que le choix de leurs thèmes d'audit repose de manière démontrable sur des exigences légales, des critères objectifs et des méthodologies transparentes, afin de renforcer la perception de leur indépendance et de leur jugement professionnel.
  - Les ISC pourraient tirer parti des données, des conclusions et des recommandations issues de leurs rapports d'audit pour développer à la fois une perspective d'analyse et une perspective prospective.
- Les ISC pourraient s'acquitter de leurs obligations légales en matière de transparence et adopter une approche proactive en faveur de la transparence, notamment par la publication systématique d'informations clés, une communication claire avec les parties prenantes et le public, ainsi que des mécanismes de dialogue permettant de répondre aux questions et d'empêcher la diffusion d'informations trompeuses :
  - Les ISC pourraient renforcer leurs pratiques en matière de transparence afin d'améliorer la redevabilité et l'ouverture.
  - Les ISC pourraient mettre en place des mécanismes structurés pour favoriser la participation des parties prenantes internes et externes.
  - Les ISC pourraient renforcer leur capacité à prévenir et à lutter contre la propagation d'informations trompeuses en adoptant une approche proactive, axée sur le public et collaborative en matière de communication publique.
- En mettant en place des cadres solides en matière d'intégrité interne, les ISC peuvent atténuer les risques d'influence indue, renforcer leur crédibilité, faire preuve d'impartialité et consolider la confiance du public dans leur travail.
- Afin de renforcer l'équité et la crédibilité, les ISC pourraient mettre en place des politiques transparentes pour encadrer les interactions informelles entre les auditeurs et les entités auditées.

## Annexe A. Méthodes de collecte des données

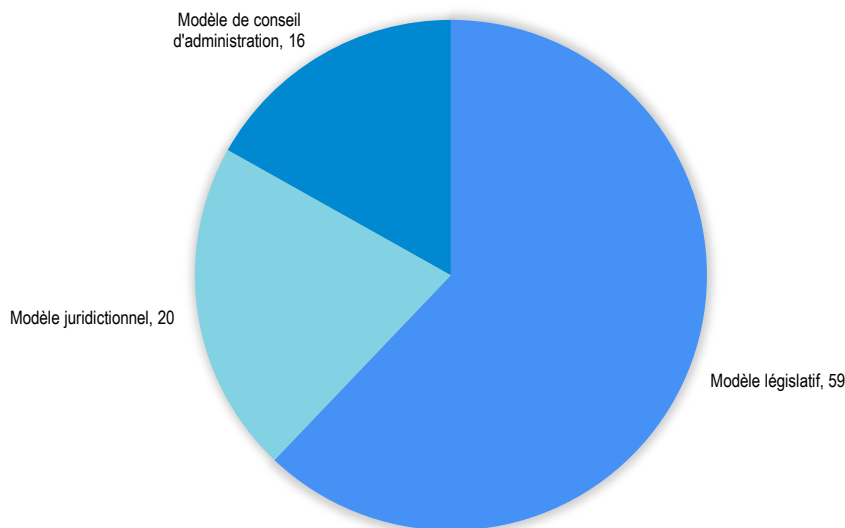
La présente annexe présente les sources de données sur lesquelles s'appuie l'analyse menée dans le cadre du projet concernant l'indépendance des ISC. Comme l'illustre le Graphique A A.1, quatre sources de données principales ont été définies afin d'assurer une couverture exhaustive de trois variables clés : le groupe régional de l'INTOSAI auquel appartient chaque ISC (voir l'annexe C) ; le modèle institutionnel de l'ISC (voir l'annexe B) ; et la catégorie de partie prenante de chaque personne interrogée, notamment les ISC, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les médias, le monde universitaire, les bailleurs de fonds, d'autres institutions de contrôle et les organisations de la société civile. Au total, des données ont été recueillies dans 95 pays, couvrant toutes les régions de l'INTOSAI et tous les modèles d'ISC. Grâce à cette large couverture, le projet a pu refléter un large éventail de contextes institutionnels et de dynamiques de gouvernance, renforçant ainsi sa capacité à identifier les tendances et les variations en matière d'indépendance de facto des ISC à travers le monde.

### Graphique A A.1. Quatre sources de données principales



Source : Élaboration de l'OCDE et de l'IDI.

### Graphique A A.2. Données des ISC collectées par modèle d'ISC



Source : Élaboration des auteurs de l'OCDE.

**Tableau A A.1. Répartition des données collectées par type de partie prenante**

Type de partie prenante	Méthode et volume des données collectées	Nombre de pays
ISC	28 entretiens 50 réponses au questionnaire 40 ISC aux ateliers régionaux	95
Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire	28 entretiens 22 réponses au sondage	29
Médias	7 entretiens de groupe	7
Milieu universitaire	7 entretiens de groupe	7
Partenaires au développement / Bailleurs de fonds	6 entretiens de groupe	6
Autres institutions de contrôle	9 entretiens	7
OSC	6 entretiens 1 700 réponses au sondage	80

Source : Sur la base des données recueillies.

### Visites dans les pays : Missions exploratoires approfondies

Les visites sur le terrain occupaient une place centrale dans la méthodologie du projet, qui visait à mettre en lumière les pratiques institutionnelles non documentées et les rapports de force qui influencent l'indépendance des ISC. Ces visites ont donné lieu à des entretiens semi-structurés, tant en groupe qu'individuels, menés à partir de questions ouvertes. Cette approche a favorisé la réflexion et permis aux parties prenantes consultées d'exprimer leurs points de vue dans leurs propres mots, ce qui a permis de recueillir des témoignages très riches.

Ces pays ont été sélectionnés dans le but de couvrir différentes régions et différents modèles, afin de pouvoir saisir les différentes nuances des facteurs informels et de dégager d'éventuelles tendances communes à l'échelle internationale.

Ces visites sur le terrain ont donné lieu à 91 entretiens menés dans des pays de toutes les régions de l'INTOSAI. Ces entretiens ont réuni un large éventail d'acteurs, notamment des responsables des institutions supérieures de contrôle, des représentants du gouvernement, du pouvoir législatif, des membres de la société civile, des personnes du monde universitaire, des représentants des médias et des bailleurs de fonds.

**Tableau A A.2. Informations sur les visites dans les pays**

Pays	Modèle d'ISC	Région de l'INTOSAI	Date de la visite	Nombre d'entretiens
Paraguay	Législatif – modèle Contraloría	OLACEFS	Du 7 au 11 octobre 2024	10
Jamaïque	Législatif	CAROSAI	Du 7 au 11 avril 2025	13
Jordanie	Législatif	ARABOSAI	Du 5 au 8 mai 2025	7
Espagne	Juridictionnel	EUROSAI	Du 26 au 30 mai 2025	22
Libéria	Législatif	AFROSAI-E	Du 26 au 30 mai 2025	14
Maroc	Juridictionnel	AFROSAI et ARABOSAI	Du 9 au 13 juin 2025	12
Indonésie	Législatif - Conseil d'administration	ASOSAI	Du 1 <sup>er</sup> au 4 septembre 2025	13
<b>Total</b>				<b>91</b>

Source : Sur la base des missions d'enquête qui ont été menées.

## Ateliers régionaux : Valider et élargir les perspectives

Outre les analyses spécifiques à chaque pays, le projet a organisé des ateliers régionaux afin de mettre en évidence des tendances générales et de valider les conclusions préliminaires. Quatre ateliers régionaux ont été organisés : CREFIAF (Djibouti, avril 2025), ARABOSAI (Jordanie, mai 2025), PASAI (Nouvelle-Calédonie, août 2025) et ASOSAI (Philippines, septembre 2025), avec la participation de 30 ISC. Ces événements ont combiné des exposés d'experts, des discussions en petits groupes et des entretiens avec les participants afin de recueillir des points de vue régionaux sur les défis liés à l'indépendance et les influences informelles. En favorisant les échanges entre pairs, ces ateliers ont permis de mettre en évidence des expériences communes et des spécificités régionales, contribuant ainsi à une compréhension plus nuancée et comparative des facteurs informels.

## Questionnaires des ISC : Auto-évaluation des ISC des dynamiques formelles et informelles

Un questionnaire structuré a été élaboré afin de recueillir les avis des ISC elles-mêmes. Cinquante ISC (membres et non-membres de l'OCDE) de toutes les régions ont répondu au questionnaire. Les questionnaires destinés aux ISC non membres de l'OCDE ont été élaborés par le *Government Accountability Office* des États-Unis et diffusés via sa plateforme d'enquête ; cet outil portait sur quatre domaines clés : (1) les protections et contraintes juridiques imposées par les différentes branches du gouvernement ; (2) les ingérences perçues ; (3) les facteurs favorables à l'indépendance ; et (4) les domaines nécessitant des améliorations. Les questionnaires destinés aux ISC de l'OCDE ont été diffusés par l'OCDE via Lime Survey. Tout en recueillant des informations sur les cadres formels, les questionnaires comprenaient également des données subjectives, ce qui a permis aux ISC de rendre compte des contraintes informelles et des facteurs favorables.

## Sondages : Recueil plus large des avis des parties prenantes et analyse des réseaux

Afin de compléter les points de vue des ISC, le projet a lancé des enquêtes auprès des parties prenantes, ciblant des acteurs externes ayant une bonne connaissance du fonctionnement des ISC. Parmi celles-ci figuraient le Réseau parlementaire de l'OCDE, le Réseau des auditeurs internes de l'OCDE et des organisations de la société civile. Pour impliquer les organisations de la société civile, l'IDI s'est associée au World Justice Project (WJP) et a mis à profit son réseau mondial pour diffuser l'enquête. La base de données du WJP a permis de recueillir 1 700 réponses provenant de 80 pays, couvrant toutes les régions de l'INTOSAI.

Les personnes interrogées issues du réseau WJP, à savoir des experts juridiques dans leur pays respectif qui n'appartiennent pas au secteur public, expriment de vives inquiétudes quant à l'indépendance des ISC. 90 % des personnes interrogées sont d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que le contexte politique, influencé par des facteurs informels, a une incidence sur le degré d'indépendance de l'ISC. Par ailleurs, 30 % des personnes interrogées sont d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que le pouvoir judiciaire menace l'indépendance des ISC, l'Amérique latine affichant le pourcentage le plus élevé, avec 52 %.

## Annexe B. Modèles d'institutions supérieures de contrôle (ISC)

Les ISC peuvent être classées selon plusieurs critères, notamment leur mandat et leurs compétences, la branche du gouvernement dont elles relèvent et leur structure organisationnelle. La littérature distingue généralement deux grands modèles d'institutions d'audit public : le modèle législatif et le modèle juridictionnel, auxquels s'ajoute le modèle du conseil d'administration, souvent considéré comme une variante des deux autres (Tableau A B.1).

Quel que soit le modèle, les compétences et la structure des ISC reflètent généralement la volonté de répondre aux priorités institutionnelles qui prévalaient au moment de leur création. Ces priorités tiennent souvent compte, de manière implicite, de l'équilibre des pouvoirs entre les différents organes de l'État, de la responsabilité des fonctionnaires et de la mesure dans laquelle les fonctions d'audit et les compétences juridictionnelles doivent être fragmentées ou regroupées sur le plan institutionnel.

**Tableau A B.1. Modèles d'ISC**

Modèle législatif	Modèle juridictionnel	Modèle de conseil d'administration
<p>Le modèle législatif désigne les ISC dont la mission principale est de soutenir le rôle du pouvoir législatif (parlement) dans la responsabilisation du pouvoir exécutif. Certaines de ces ISC font même partie intégrante du pouvoir législatif. La redevabilité s'exerce par le biais d'échanges fréquents entre l'ISC et une commission législative, qui est généralement la commission des comptes publics, qui reçoit et examine les résultats des audits de l'ISC.</p> <p>Dans ce modèle, l'ISC est généralement tenue de rendre des comptes au pouvoir législatif par le biais de la présentation d'un rapport d'activité et de la remise de ses états financiers, qui sont généralement vérifiés par un cabinet privé désigné par le pouvoir législatif. Cette relation institutionnelle implique généralement un fort engagement dans le processus de publication des résultats d'audit ; dans certains cas, cette publication est soumise à une procédure officielle de dépôt auprès de l'assemblée législative.</p> <p>De plus, le suivi des recommandations et des conclusions d'audit s'accompagne habituellement d'un examen minutieux de la part du pouvoir législatif. Si les ISC qui suivent ce modèle sont souvent dirigées par un seul responsable, certaines fonctionnent selon une structure de gouvernance collégiale ou par conseil, dans laquelle un conseil d'audit approuve les rapports d'audit et les transmet au pouvoir législatif.</p>	<p>Dans ce modèle, les ISC ont le pouvoir d'engager la responsabilité personnelle des fonctionnaires chargés de la gestion des ressources publiques. Cette responsabilité peut être engagée lorsque des irrégularités sont constatées dans la gestion de ces ressources, ou lorsque ces irrégularités entraînent des pertes. La procédure juridictionnelle peut être engagée soit sur la base des conclusions d'un audit, soit à la suite du signalement d'irrégularités par un tiers.</p> <p>Les ISC fonctionnant selon le modèle juridictionnel ne font généralement pas partie du pouvoir législatif ; dans certains cas, elles sont intégrées au pouvoir judiciaire. Leur structure organisationnelle sépare généralement les fonctions d'audit des fonctions juridictionnelles.</p>	<p>Les ISC dotées d'un conseil d'administration ou d'une structure décisionnelle collégiale ont traditionnellement été classées dans la littérature comme un troisième modèle, connu sous le nom de « modèle du conseil d'administration ». Ce modèle présente certaines similitudes avec le modèle législatif, notamment le fait que ces ISC rendent compte au pouvoir législatif, mais il s'en distingue en ce que la prise de décision est assurée collectivement par un conseil d'administration plutôt que d'être concentrée entre les mains d'un seul dirigeant de l'institution</p>

Source : D'après (IDI, 2019<sup>[1]</sup>).

Lorsque certains éléments de la structure d'une ISC sont empruntés à l'étranger, les pays conservent souvent ces caractéristiques même après que le pays d'origine les a réformés. Au Royaume-Uni, par exemple, le contrôleur et vérificateur général occupait traditionnellement son poste à titre permanent jusqu'à son départ à la retraite. En 2011, cependant, le Royaume-Uni est passé à un mandat unique de dix ans non renouvelable. L'une des ISC concernées par cette collecte de données a initialement adopté le modèle britannique et a conservé le dispositif initial d'un mandat à vie jusqu'à la retraite, bien que le Royaume-Uni lui-même soit passé à un autre système. L'Encadré A B.1 cite l'exemple de la Cour des comptes française.

### **Encadré A B.1. Cas de la Cour des comptes française**

Créée au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la Cour des comptes française a joué un rôle déterminant dans l'élaboration des modèles d'institutions supérieures de contrôle à l'échelle internationale. Au fil du temps, l'institution a accompagné et mis en œuvre des réformes de grande envergure afin d'adapter son mandat et ses outils à l'évolution des pratiques en matière de gestion des finances publiques et de gouvernance.

La Cour des comptes a vu son cadre évoluer afin de renforcer la clarté, la cohérence et l'efficacité de la responsabilisation des acteurs publics. En 2023, une réforme majeure a instauré par voie législative un régime unifié de responsabilité financière pour les responsables publics, remplaçant les anciens mécanismes de sanction par un système unique et rationalisé visant à traiter les fautes financières graves, assorti de sanctions proportionnées. Les affaires sont désormais examinées par une chambre du contentieux spécialisée au sein de la Cour des comptes, et une cour d'appel financière a été créée. Cette réforme visait à renforcer la redevabilité tout en adaptant les mécanismes d'application aux normes actuelles de l'administration publique.

Source : Données compilées par l'OCDE et l'IDI à partir d'entretiens.

## **Références**

IDI (2019), *What are Supreme Audit Institutions?*, IDI SAI Independence Resource Centre, [1]  
<https://sirc.idi.no/about/what-are-sais?> (consulté le 20 février 2026).

## Annexe C. Organisations régionales de l'INTOSAI

L'INTOSAI considère les organisations régionales comme des entités autonomes apparentées, créées dans le but de promouvoir la coopération professionnelle et technique de ses membres à l'échelle régionale.

**Tableau A C.1. Les organisations régionales de l'INTOSAI et leur couverture régionale**

Région de l'INTOSAI	Nom complet	Couverture régionale
AFROSAI	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	Région INTOSAI de l'Afrique continentale.
AFROSAI-E	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones	Groupe sous-régional relevant de l'AFROSAI et regroupant les pays anglophones.
ARABOSAI	Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	Groupe régional des États arabes.
ASOSAI	Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	Groupe régional pour l'Asie.
CAROSAI	Organisation des institutions supérieures de contrôle des Caraïbes	Caraïbes
CREFIAF	Conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique francophone subsaharienne	Groupe sous-régional relevant de l'AFROSAI et regroupant les pays francophones.
EUROSAI	Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	Groupe régional pour l'Europe.
OLACEFS	Organisation des institutions supérieures de contrôle d'Amérique latine et des Caraïbes	Groupe régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
PASAI	Association des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de la région Pacifique	Groupe régional pour le Pacifique.

Source : (INTOSAI, s.d.<sup>[1]</sup>).

### Références

INTOSAI (s.d.), *Regional Organizations*, INTOSAI, <https://www.intosai.org/about-us/regional-organizations.html> (consulté le 3 avril 2026). [1]

# Renforcer l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Regard sur les facteurs informels au-delà des garanties juridiques

L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) est un pilier de la gouvernance publique. En contrôlant la gestion des fonds et les performances du secteur public, elles contribuent à la redevabilité et au maintien de la confiance des citoyens. Dans un contexte de pression budgétaire croissante, de défis complexes et de baisse de la confiance, les ISC doivent pouvoir opérer de façon indépendante et efficace.

S'appuyant sur des données recueillies dans le monde entier, ce rapport souligne que l'indépendance des ISC n'est pas seulement déterminée par la loi, mais aussi par des facteurs informels, notamment les perceptions du public, les normes professionnelles et la qualité des relations avec l'ensemble des acteurs de la reddition de comptes (les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et la société civile). Des relations institutionnelles, une réputation et une crédibilité solides renforcent la capacité des ISC à remplir leur fonction et favorisent la mise en œuvre de leurs recommandations.

Le rapport formule des recommandations à l'intention des ISC, des décideurs publics, des législateurs et d'autres acteurs clés de la reddition de comptes, afin de renforcer l'indépendance des ISC dans la pratique, et ainsi de favoriser la transparence, la confiance et l'utilisation efficace des ressources publiques.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-39492-6  
PDF ISBN 978-92-64-92440-6

