



GOUVERNANCE

G O U V E R N A N C E

CROISSANCE ÉQUITABLE, FINANCE & PERCEPTION DES INSTITUTIONS

Indice d'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Rapport de synthèse globale 2021



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Certains droits réservés.

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des gouvernements que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue et ne peut être considérée comme une limite ou une renonciation à l'un quelconque des privilèges et immunités de la Banque mondiale. Tous lesdits privilèges et immunités de la Banque mondiale sont expressément réservés.

Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution, il est possible de reproduire, distribuer, transmettre et adapter le contenu de cet ouvrage, y compris à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source - l'ouvrage doit être cité comme suit : *Indice d'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Rapport de synthèse globale 2021*. EFI Insight-Governance. Washington, DC : Banque mondiale.

Traductions—Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *La présente traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de la Banque mondiale. La Banque mondiale ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qu'elle pourrait contenir.*

Adaptations—Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale.*

Contenu tiers—la Banque mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au service des publications de la Banque mondiale : World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; courriel : pubrights@worldbank.org.

Maquette de couverture et illustrations : Maria Lopez/lopez.ten@gmail.com



Table des matières

Abréviations	4
Remerciements	5
Résumé analytique	6
1. Le rôle capital des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	10
Types d'ISC	10
Relations avec les Objectifs de développement durable	12
Problèmes communs aux ISC	12
Importance capitale de l'indépendance	13
Outils actuels d'évaluation de l'indépendance des ISC	13
2. Méthodologie de l'InISC	14
Comment l'indépendance des ISC est-elle mesurée ?	14
Limites	15
Essai et mise en œuvre	15
Définition du niveau d'indépendance des ISC	16
3. Résultats et principales conclusions	17
Principales observations	22
Tendances régionales de la performance des ISC en matière d'indépendance	23
L'indépendance ne dépend pas particulièrement du niveau de revenu	28
Corrélation positive, quoique faible avec la perception de la corruption	30
Corrélation positive modérée avec la transparence budgétaire	30
4. Conclusion	32
Bibliographie	34
ANNEXE : Guide de notation de l'InISC	36



Abréviations

CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
EBO	Enquête sur le budget ouvert
GFP	Gestion des finances publiques
IBO	Indice de budget ouvert
IDI	Institut de développement de l'INTOSAI
InISC	Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ODD	Objectif de développement durable
PBI	Partenariat budgétaire international
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UN	United Nations



Remerciements

L'Indice d'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques : Rapport de synthèse globale 2021 est le fruit de la collaboration de l'ensemble du Pôle mondial d'expertise en gouvernance. L'outil d'évaluation a été élaboré et mis en œuvre sous la direction générale d'Edward Olowo-Okere (directeur, Pôle mondial Gouvernance) et sous la supervision d'Adenike Sheriplat Oyeyiola et de Manuel Vargas (chefs de service, Pôle mondial Gouvernance). Les évaluations de 118 pays ont été effectuées par les équipes de gouvernance respectives, suivant les orientations des chefs de service.

L'équipe principale était composée de Srinivas Gurazada (chef d'équipe), Zohra Farooq Nooryar, Arun Manuja, Moses Wasika, Mona El-Chami, Michael Jacobs, Zac Mills, Timothy Williamson, Seongjun Kim, Kolajo Joshua Adegbenro, Lara Saade, José Carlos Ferreyra, Barbara Joan Rice, Marlee Jennean Beers, Maria Lopez, Luidmila Uvarova et Bertin Lopez.

La Banque mondiale tient à remercier tout particulièrement Daniel Yaw Domelevo (Vérificateur général du Ghana), Mike Hix (Government Accountability Office des États-Unis), Eric Boa (Fonds mondial), Benjamin Negre (Cour des comptes de la France), Mirza Jahani (Bureau britannique des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement), Freddy Yves Ndjemba (Initiative de développement de l'INTOSAI), et Tia Elise Raappana (Secrétariat du PEFA) qui ont formulé des suggestions très utiles sur l'outil d'évaluation et dont les observations ont enrichi le rapport. Ce dernier a également été examiné par Leah April, Jiwanka Wickramasinha, Radat Narula et Fabian Seiderer de la Banque mondiale. L'équipe est aussi reconnaissante des précieuses suggestions faites sur le rapport par les membres du pôle de pratiques mondiales Responsabilité et institutions de contrôle, et du Domaine de solutions transversales Gestion des finances publiques – Gestion des investissements publics (PFM-PIM) de la Banque mondiale.



Résumé analytique

Les résultats de l'évaluation réalisée par la Banque mondiale dans 118 pays montrent que beaucoup de choses restent à faire pour répondre aux aspirations de la [Déclaration de Lima de 1977](#) sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC). Les ISC jouent un rôle primordial dans la promotion de la bonne gouvernance, la transparence et la reddition des comptes. Elles contribuent également au suivi de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).

Le présent rapport vise à informer et à mieux outiller les équipes de travail de la Banque mondiale et les partenaires de développement en vue d'accompagner le renforcement des ISC dans les pays clients. Il vise également à mieux orienter la collaboration en cours entre l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et les agences de développement afin de résoudre l'épineux problème de l'indépendance des ISC. Le rapport répond également au désir de plusieurs partenaires de développement de mieux appréhender le degré d'indépendance des ISC dans les pays et les régions.

L'indépendance est un fondement capital du bon fonctionnement des ISC. Des ISC véritablement indépendantes sont à même de remplir leur mission visant à réduire le gaspillage et l'abus des ressources publiques afin que ces ressources puissent être mieux orientées vers des programmes de lutte contre la pauvreté, lutte qui constitue une préoccupation essentielle de la communauté internationale du développement et la mission principale du Groupe de la Banque mondiale.

L'évaluation de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (InISC), utilisée dans le présent rapport, a été conçue par une équipe d'experts des ISC de la Banque mondiale pour mesurer l'indépendance des ISC chaque année. Elle comprend 10 indicateurs de l'indépendance des ISC qui sont fondés sur les normes et pratiques internationales, notamment dans les dimensions suivantes : juridique, financière, opérationnelle, mandat et couverture. Pour chaque indicateur, la note 1 a été attribuée aux ISC remplissant tous les critères, 0,5 à celles ne remplissant qu'une partie des critères et 0 à celles ne remplissant pas les critères. Une note générale de 10 signifie que l'ISC a pleinement rempli tous les critères d'indépendance (voir le tableau 1).

> > >

TABLEAU 1 — Niveaux d'indépendance des ISC

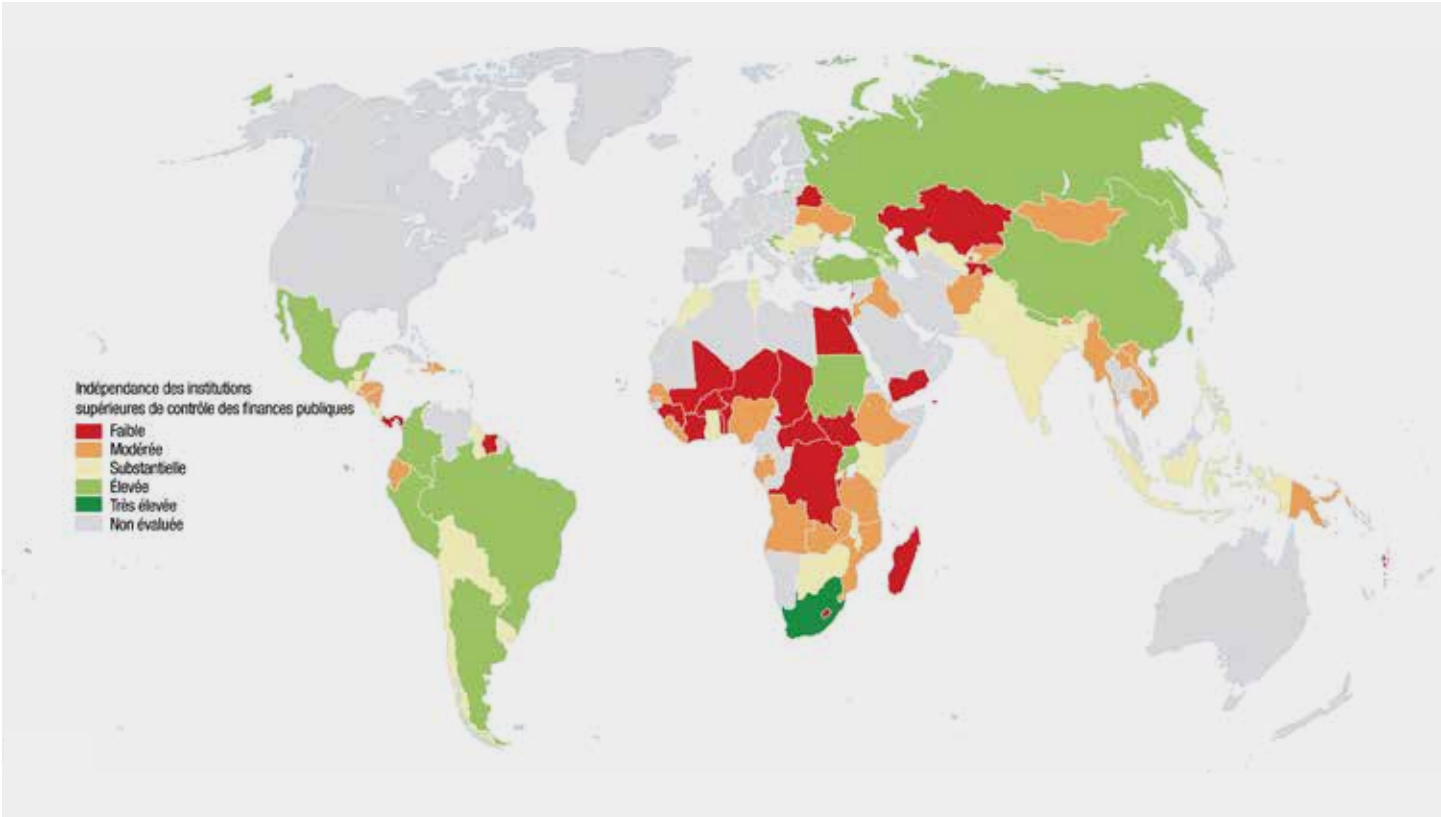
Niveau	Catégorie	Définition	Note	Nombre de pays
A	Très élevée	Tous les indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	10	2
B	Élevée	La plupart des indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	9,0 — 9,5	17
C	Substantielle	Plusieurs indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	8,0 — 8,5	33
D	Modérée	Certains indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	6,0 — 7,5	37
E	Faible	Peu d'indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	0 — 5,5	29

N.B. : ISC= institution supérieure de contrôle des finances publiques

Les résultats de l'évaluation mondiale montrent que seuls 2 pays ont obtenu 10 points et ont été considérés comme ayant **une très grande** indépendance ; 17 pays ont **une grande** indépendance, 33 pays ont **une indépendance substantielle** ; 37 pays ont **une indépendance modérée** et 29 pays ont **une faible** indépendance (voir figure 1).

> > >

FIGURE 1 — Niveau d'indépendance des ISC



Source : Banque mondiale.

L'évaluation, basée sur la note composite de chaque indicateur, montre que les ISC ont des niveaux d'indépendance plus élevés dans les domaines suivants : autonomie quant à la portée des audits (0,86) ; mandat des audits (0,83) ; accès aux dossiers et à l'information (0,82) ; droits et obligations en matière de

rapports d'audit (0,80) ; et autonomie fonctionnelle (0,75). Les dimensions les plus faibles comprennent l'autonomie financière (0,49), l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,50) et la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC (0,58).

> > >

TABLEAU 2 - Notes moyennes des indicateurs de l'InISC (118 pays)

Indicateur	Note globale	Notes < 1
1. Cadre constitutionnel et juridique	0,66	58 %
2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC	0,58	61 %
3. Autonomie financière	0,49	76 %
4. Types d'audits	0,73	47 %
5. Autonomie fonctionnelle	0,75	46 %
6. Autonomie en matière de dotation en personnel	0,50	81 %
7. Mandat des audits	0,83	30 %
8. Autonomie quant à la portée des audits	0,86	27 %
9. Accès aux dossiers et à l'information	0,82	34 %
10. Droits et obligations en matière de rapports d'audit	0,80	34 %

N.B. : ISC= Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Les notes < 1 indiquent le pourcentage de pays qui n'ont pas obtenu la note 1 sur l'indicateur.

Les principales observations sur chacun des indicateurs sont les suivantes :

- 1. Cadre constitutionnel et juridique.** Une forte proportion de cadres constitutionnels et juridiques régissant la création et le fonctionnement des ISC ne prévoit pas expressément leur indépendance. La plupart des budgets et des financements des ISC sont soumis à l'approbation des institutions budgétaires du gouvernement central. En outre, plusieurs cadres ne garantissent pas l'inamovibilité du dirigeant de l'ISC.
- 2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC.** Les nominations aux postes de dirigeant des ISC dans plusieurs pays n'ont pas fait l'objet d'un processus ouvert et concurrentiel. Cette pratique a souvent donné lieu à la nomination du dirigeant de l'ISC par des

décisions exclusives de la majorité ou du parti au pouvoir, ce qui est susceptible de compromettre l'indépendance de l'ISC.

- 3. Autonomie financière.** De nombreux pays ne disposent pas de voie de recours légale ou crédible en cas d'insuffisance des crédits budgétaires.
- 4. Types d'audit.** C'est environ 50 % seulement des ISC qui ont effectué les trois types d'audits — financiers, conformité et performance — souvent en raison de la faiblesse des ressources et des capacités techniques.
- 5. Autonomie fonctionnelle.** Bien qu'il y ait un niveau suffisant d'autonomie fonctionnelle dans de nombreux pays, des carences ont aussi été relevées, comme l'absence d'une autorité légale expresse garantissant l'autonomie, les exigences en matière d'audits annuels statutaires qui limitent

le pouvoir discrétionnaire des ISC d'accorder la priorité à d'autres activités, et l'absence de pouvoir discrétionnaire d'accorder la priorité aux demandes d'audit ad hoc formulées par le parlement.

6. **Autonomie en matière de dotation en personnel.** Seuls 22 pays ont pleinement rempli les critères en raison du manque de ressources financières et des difficultés liées à l'application de l'ensemble des règlements de la fonction publique relatifs à l'embauche, la gestion des carrières et des performances, et la rémunération du personnel chargé des audits. Dans plusieurs pays, les ISC n'ont pas été autorisées à sous-traiter le travail à des institutions spécialisées ou des entreprises du secteur privé.
7. **Mandat des audits.** Les ISC ont généralement obtenu de bons résultats à cet égard, les faiblesses observées étant principalement dues à l'insuffisance des ressources qui leur permettraient de s'acquitter pleinement et régulièrement de leur mission. Dans certains cas, le mandant des ISC ne comprenait pas l'audit des recettes fiscales ni ne leur conférait de compétence sur l'audit indépendant des sociétés d'État par des entreprises du secteur privé.
8. **Autonomie quant à la portée des audits.** Cette dimension a obtenu la note la plus élevée dans l'ensemble, ce qui témoigne de la capacité des ISC à décider librement de la nature, de la portée et de l'étendue des audits, notamment la sélection des entités. Toutefois, la traduction de cette autonomie dans les faits n'était pas évidente, notamment dans les cas où les ISC n'avaient pas préparé ni publié des plans annuels d'activités d'audit.

9. **Accès aux dossiers et à l'information.** Bien que les ISC aient généralement obtenu de bons résultats par rapport à cet indicateur, la plupart des ISC expriment des opinions modifiées sur les États financiers en raison des restrictions liées à l'obtention des informations. Dans certaines juridictions, la législation prévoit des sanctions à l'encontre des responsables qui ne fournissent pas les informations demandées, même si cette pratique n'est pas courante.
10. **Droits et obligations en matière de rapports d'audit.** Les évaluateurs ont observé que, bien qu'une majorité des ISC soient légalement tenues de publier des rapports annuels et de les présenter au parlement, elles ne se conforment pas systématiquement à cette obligation. Au nombre des insuffisances relevées figurent les possibilités réduites de soumettre les rapports à l'examen du parlement, les retards excessifs dans la finalisation et la publication des rapports, et les incohérences dans la publication et l'accessibilité au public.

La mise en place, le maintien et l'utilisation régulière de l'outil d'évaluation de l'InISC contribueront à élaborer des approches régionales appropriées visant à renforcer l'indépendance des ISC et à atténuer les risques correspondants. Le recentrage de l'attention sur l'indépendance des ISC incitera les pays partenaires à se concentrer sur l'amélioration de la reddition des comptes dans le secteur public, ce qui permettrait d'améliorer l'utilisation des ressources publiques et de progresser vers la réalisation des ODD.



Le rôle capital des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Le contrôle de l'action gouvernementale est capital pour assurer une évaluation objective des programmes, des politiques, des opérations et des résultats de l'administration publique afin de déterminer si les ressources publiques sont gérées de façon responsable et de renforcer la confiance chez les citoyens et les parties prenantes. Il existe généralement deux types de contrôle de l'action gouvernementale : i) les audits internes effectués au sein des ministères ; et ii) les audits externes effectués par l'ISC.

Les ISC sont l'un des organismes les plus importants de la chaîne de reddition des comptes dans un pays. En effectuant un contrôle indépendant des dépenses publiques, elles mettent des résultats crédibles et actuels à la disposition des parlements, du gouvernement, de la société civile et du public. Bien qu'elles soient traditionnellement chargées du contrôle des dépenses publiques, les ISC s'intéressent de plus en plus largement à l'efficacité, l'efficience et la performance globale des politiques et programmes gouvernementaux.

Types d'ISC

Il existe trois grandes catégories d'ISC (Stapenhurst et Titsworth, 2001), qui sont en grande partie déterminées par la position géographique et la tradition administrative :

- **Le modèle judiciaire ou napoléonien.** Ce modèle est utilisé dans les pays latins d'Europe (France, Italie, Portugal et Espagne), en Turquie et dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique francophone. Il est également qualifié de juridictionnel. L'ISC, souvent appelée Cour des comptes, fait partie du système judiciaire et fonctionne indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif. Elle a généralement une interaction limitée avec le parlement. La Cour des comptes rend des jugements sur le respect des lois et des règlements par le gouvernement et veille à une bonne utilisation des deniers publics.



- **Le modèle parlementaire ou de Westminster.** Ce modèle est utilisé dans de nombreux pays du Commonwealth (par exemple, l'Australie, le Canada, l'Inde et le Royaume-Uni), dans les Caraïbes, dans la région du Pacifique et dans les pays anglophones d'Afrique subsaharienne. Le modèle de Westminster repose fondamentalement sur un système de responsabilité parlementaire. Composé de contrôleurs professionnels et d'experts techniques, l'ISC présente des rapports périodiques sur les états financiers et les opérations des entités gouvernementales, mais en mettant moins l'accent sur le respect des lois que dans le modèle judiciaire.
- **Les conseils ou le modèle collégial.** Ce modèle est répandu en Asie et est semblable au modèle de Westminster parce qu'il est indépendant de l'exécutif et qu'il aide le parlement à assurer le contrôle. Dans le modèle collégial, l'ISC prend la forme d'un collège ou d'un conseil de direction composé d'un certain nombre de membres qui prennent des décisions conjointement. La mission principale du conseil est d'analyser les dépenses et les recettes du gouvernement et de présenter les rapports de ses conclusions au parlement. Les membres sont normalement nommés pour un mandat d'une durée déterminée par un

vote du parlement. L'Indonésie, le Japon et la République de Corée, par exemple, ont un conseil de contrôle composé d'une commission de contrôle (l'organe décisionnel) et d'un bureau exécutif général (l'organe exécutif). Le président du conseil est le vérificateur général de facto.

Ces catégories présentent des différences au niveau des dispositifs institutionnels, des structures hiérarchiques, de la mission légale, et des compétences du personnel. L'INTOSAI a défini des normes pour toutes les ISC :

- Les normes et principes d'indépendance de tous les types d'ISC sont contenus dans INTOSAI-P 1 : [Déclaration de Lima sur les normes et les préceptes d'audit](#) et [INTOSAI-P 10 : Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC](#).
- Le document intitulé *INTOSAI-P 50 : Principes des activités juridictionnelles des ISC* revêt une importance particulière pour le modèle judiciaire des ISC, qui ont le pouvoir de se prononcer sur la responsabilité des personnes responsables devant la loi en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion. Il définit les principes du fondement juridique des responsabilités, notamment que « les membres de l'ISC, impliqués dans les activités juridictionnelles, doivent bénéficier de garanties

juridiquement définies, qui garantissent explicitement leur indépendance vis-à-vis des autorités publiques» (INTOSAI 2019, 11). Des dispositions juridiques spécifiques garantissent leur inamovibilité ainsi que leur « neutralité ».

Relations avec les Objectifs de développement durable

Le Groupe de la Banque mondiale reconnaît que la bonne gouvernance à tous les niveaux des institutions gouvernementales sera nécessaire pour bâtir des sociétés pacifiques, justes et inclusives. Les ODD, adoptés en septembre 2015 par les Nations unies, ont mis l'accent sur ces exigences à travers l'objectif 16 — Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous (ONU 2015).

Les cibles 5 et 6 de l'objectif 16 sont pertinentes pour la mise en place d'ISC indépendantes et efficaces :

- 16.5 : Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.
- 16.6 : Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

Bien que les ISC ne soient pas officiellement considérées comme des organismes de lutte contre la corruption — elles ne sont pas explicitement appelées à détecter ou à mener des investigations sur la corruption — elles peuvent jouer un rôle crucial en aidant leurs pays respectifs à atteindre les cibles 5 et 6 de l'ODD 16. Bien avant les ODD, le Congrès des ISC organisé par l'INTOSAI en 1998 a plaidé pour que les ISC soient assez indépendantes et aient les mandats requis pour contribuer efficacement à la lutte contre la fraude et la corruption. En outre, selon la note de synthèse de la Banque mondiale sur les caractéristiques et les fonctions des ISC, « Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent limiter la corruption en renforçant les cadres juridiques, financiers et institutionnels et en réduisant l'application arbitraire des règles et des lois » (Stapenhurst et Titsworth, 2002, 1).

Si elles sont suffisamment indépendantes et dotées des capacités appropriées, les ISC peuvent contribuer à la lutte contre la corruption en établissant des rapports sur les transactions et en formulant des recommandations pour améliorer la redevabilité et la performance des agences gouvernementales et des organismes de lutte contre la corruption. Les ISC contribuent également à la bonne gouvernance, à la transparence et à la reddition des comptes en mettant des résultats d'audit crédibles et actuels à la disposition des parlements, du gouvernement, de la société civile et du grand public.

L'INTOSAI déclare que les ISC sont disposées à jouer ce rôle et à effectuer des audits et examens de la performance afin de suivre les progrès dans la réalisation des ODD grâce aux quatre approches suivantes :

- Évaluer le niveau de préparation des gouvernements nationaux à mettre en œuvre les ODD.
- Mener des audits de la performance dans le contexte des ODD.
- Contribuer à la mise en œuvre de l'ODD 16, qui prévoit des institutions efficaces, responsables et transparentes.
- Offrir aux ISC la possibilité d'agir comme des modèles de transparence et de reddition des comptes dans leurs propres opérations.

Le travail qu'effectuent les ISC, à savoir mettre à disposition des évaluations indépendantes, impartiales et basées sur des données probantes, a de nombreuses incidences sur la mise en œuvre efficace et inclusive du programme des ODD.

Problèmes communs aux ISC

Malgré leur importance cruciale pour la bonne gouvernance, les ISC sont généralement confrontées à plusieurs problèmes communs (Banque mondiale, 2015) :

- Les ISC peuvent subir une influence politique excessive, en particulier lorsque leur indépendance et autonomie fonctionnelle ne sont pas garanties. Cette faiblesse peut sérieusement compromettre leur capacité à remplir efficacement leur mission.
- Les ISC peuvent avoir des difficultés à accéder aux informations requises pour mener leurs audits. Lorsqu'il y a rétention d'informations, l'efficacité des ISC est mise à mal.
- Les ISC peuvent ne pas avoir les moyens de faire respecter les conclusions de leurs audits.
- Les budgets des ISC peuvent être insuffisants pour acquérir le matériel nécessaire, payer les salaires du personnel et allouer des ressources suffisantes pour planifier et mener les audits. Lorsque les ISC ne disposent pas de ressources suffisantes, la qualité de leur travail peut sérieusement en pâtir.
- Sans un personnel adéquat et bien formé, les ISC peuvent manquer des compétences nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leur incombent.
- Interactions limitées avec le parlement, en particulier dans les modèles de Westminster. Au bout du compte, le défaut de communication réduit la valeur du travail d'audit et peut limiter la redevabilité de l'administration publique.

Chacun de ces problèmes communs est directement ou indirectement influencé par le niveau d'indépendance d'une ISC.

Importance capitale de l'indépendance

L'indépendance est l'une des exigences les plus fondamentales et capitales pour le fonctionnement efficace des ISC. Les ISC doivent être indépendantes pour remplir leurs fonctions premières de contrôle budgétaire et de renforcement des institutions publiques. Si l'indépendance est compromise, cela aura un effet négatif sur la réalisation des ODD.

L'importance de l'indépendance totale est reconnue dans le monde entier depuis près de 50 ans. La Déclaration de Lima de 1977 a mentionné qu'une ISC doit être totalement indépendante et que cette indépendance doit être ancrée dans une législation qui lui fournit la protection nécessaire contre l'ingérence politique. Ce n'est que dans une indépendance totale que les ISC peuvent remplir leur mandat visant à réduire le gaspillage et l'abus des ressources publiques, et à s'assurer que davantage de ressources financières sont disponibles pour les programmes de lutte contre la pauvreté, lutte qui est au cœur de la mission de la Banque mondiale.

En se focalisant sur l'indépendance, ce rapport vise à susciter un regain d'intérêt et d'enthousiasme en faveur du renforcement des ISC.

Outils actuels d'évaluation de l'indépendance des ISC

Plusieurs outils internationaux permettent d'évaluer l'indépendance et la performance des ISC, notamment :

- L'Institut de développement de l'INTOSAI (IDI), qui a mené des enquêtes à l'échelle mondiale pour évaluer

les capacités et la performance des ISC, notamment leur indépendance, et publie des résumés publics de temps à autre. Le Rapport mondial de 2017 sur l'évaluation des ISC a révélé que l'ingérence de l'exécutif dans le processus budgétaire des ISC est passée de 41 % en 2014 à 64 % en 2017 (IDI 2017).

- Le cadre de mesure de la performance des ISC de l'INTOSAI (CMP ISC), élaboré par l'IDI et approuvé par l'INTOSAI pour évaluer les ISC par rapport aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI). Le CMP ISC comprend un indicateur de l'indépendance de l'ISC basé sur les normes suivantes — INTOSAI-P 1 : Déclaration de Lima et INTOSAI-P 10 : Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC.
- L'enquête sur le budget ouvert (EBO) du Partenariat budgétaire international (PBI), publiée deux fois par an et qui comprend de nombreuses questions sur le rôle des ISC dans la redevabilité budgétaire. Par exemple, une des questions de l'enquête est la suivante : « le processus de nomination (ou de renouvellement du mandat) du dirigeant actuel de l'ISC a-t-il été mené de manière à assurer son indépendance ? »
- Le Secrétariat du Programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), qui a publié son premier rapport mondial sur la gestion des finances publiques (GFP). Il présente des analyses et des tendances sur les différents piliers de la GFP, notamment sur l'indépendance des ISC, qui couvre la législation, les modalités budgétaires, le mandat et l'accès à l'information (PEFA 2021).

Ces outils ont identifié de graves insuffisances dans l'indépendance et la performance des ISC, ce qui a donné naissance au processus d'évaluations périodiques par les services de la Banque mondiale à l'aide des outils de l'InISC.



Méthodologie de l'InISC

La Banque mondiale s'est récemment engagée à suivre le rôle des ISC dans l'application de la reddition des comptes dans le cadre de l'utilisation des ressources publiques et dans la lutte contre la corruption. De ce fait, une équipe de travail de la Banque mondiale, sous la direction du Pôle mondial d'expertise en gouvernance, a mis au point l'InISC pour mesurer l'indépendance des ISC chaque année.

L'InISC envisage de compléter les normes de l'ISSAI, l'outil CMP ISC de l'INTOSAI et les autres outils et approches existants afin de mieux apprécier l'indépendance des ISC. Elle transforme spécialement la principale dimension de l'indépendance en un outil plus simple pour que les évaluations par les services de la Banque mondiale soient effectuées à intervalles réguliers pour chaque pays client, ce qui permettra une évaluation crédible et raisonnable de l'indépendance des ISC.

Comment l'indépendance des ISC est-elle mesurée ?

L'évaluation de l'InISC comprend 10 indicateurs considérés comme les plus critiques pour l'indépendance des ISC. Ces indicateurs ont été définis grâce à l'examen des ISSAI pertinentes et aux enseignements de l'utilisation prolongée des diagnostics antérieurs, tels que le cadre PEFA et le CMP ISC.

Les indicateurs ont été libellés sous forme de questions directes (répondre simplement par oui ou non) sur chacun des sujets, une justification écrite étant prévue pour les besoins d'assurance qualité. Une réponse oui à un indicateur permet d'obtenir la note 1 ; une réponse non la note 0 ; et une réponse partielle la note 0,5. La note totale sur une échelle de 0 à 10 indique le niveau d'indépendance de l'ISC évaluée, 10 étant la note la plus élevée et 0 la plus faible. Des orientations détaillées sur la méthodologie (voir l'annexe) ont été données aux équipes d'évaluation pour leur permettre de prendre des décisions par rapport à la notation.

Les 10 indicateurs et les questions y afférentes sont les suivants :

1. **Cadre constitutionnel et juridique.** La création de l'ISC ainsi que le mandat, la révocation et l'indépendance du dirigeant de l'ISC (et des membres dans le cas des organes collégiaux) sont-ils consacrés dans des dispositions constitutionnelles appropriées et appliquées ?
2. **Transparence dans le processus de nomination du responsable de l'ISC.** Le dirigeant de l'ISC est-il nommé de manière transparente et objective conformément aux prescriptions du cadre juridique ?
3. **Autonomie financière.** Le cadre juridique et les pratiques fonctionnelles permettent-ils à l'ISC de soumettre ses besoins budgétaires à l'organisme public qui décide du budget national en toute liberté, et l'ISC peut-elle utiliser le budget alloué sans contraintes de la part du ministère des Finances ou de tout autre organisme (sauf celles qui sont généralement imposées à tous les ministères) ?
4. **Types d'audits.** Dans les faits, l'ISC mène-t-elle des audits financiers, des audits de conformité et des audits de performance ?
5. **Autonomie fonctionnelle.** Le cadre juridique et les pratiques fonctionnelles garantissent-ils l'indépendance fonctionnelle de l'ISC vis-à-vis du parlement et de l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions et la gestion de ses bureaux ?
6. **Autonomie en matière de dotation en personnel.** L'ISC est-elle libre de décider de toutes les questions de ressources humaines nécessaires à son fonctionnement efficace dans les limites du budget disponible, et a-t-elle le pouvoir d'engager des experts externes et de payer leurs services ?
7. **Mandat des audits.** Le cadre juridique et les pratiques fonctionnelles garantissent-ils que l'ISC a le mandat de vérifier toutes les recettes et dépenses du budget du pays, y compris toutes les activités du gouvernement central ?
8. **Autonomie quant à la portée des audits.** L'ISC a-t-elle plein pouvoir pour décider de la nature, de la portée et de l'étendue des audits et de la sélection des entités à auditer à une période donnée ?
9. **Accès aux dossiers et à l'information.** L'ISC a-t-elle un accès illimité, consacré par le droit et la pratique, à l'ensemble des informations, dossiers et explications nécessaires à la conduite d'un audit, et dispose-t-elle d'une voie de recours appropriée en cas de rejet de ses demandes légitimes d'accès ?
10. **Droits et obligations en matière de rapports d'audits.** L'ISC a-t-elle le droit constitutionnel et l'obligation de présenter au parlement, au moins une fois par an, ses conclusions dans un rapport d'audit, dont le contenu, la

forme et le calendrier sont entièrement déterminés par l'ISC (sauf lorsque la loi établit des exigences particulières à cet égard) ? L'ISC publie-t-elle ses rapports d'audit ?

Limites

L'évaluation de l'InISC ne constitue nullement un exercice global et exhaustif visant à couvrir tous les aspects de l'ISSAI ou du CMP ISC actuel. Cette évaluation porte essentiellement sur l'indépendance des ISC, et de ce fait d'autres aspects importants de la performance des ISC, comme la qualité des rapports d'audit, n'ont pas été pris en considération.

En outre, l'évaluation de 2021 ne couvre pas tous les pays clients de la Banque mondiale et elle sera étendue à d'autres pays au cours des années à venir. Pour la mesure de l'indépendance des ISC, il a fallu concilier simplicité et exhaustivité. Par exemple, aucun indicateur n'a été défini pour l'indépendance d'un audit de suivi, de sorte que les évaluateurs auraient beaucoup de mal à examiner ce type d'audit pour lequel il n'existe ni une définition simple ni une métrique d'évaluation. Après la publication de ce premier rapport de synthèse globale, des adaptations aux 10 indicateurs et à leur champ d'application seront envisagées.

En outre, les évaluations ont été effectuées par des équipes de la Banque mondiale sans l'implication des ISC. Les résultats n'ont pas été partagés ni discutés avec les ISC. Par conséquent, l'évaluation de l'InISC ne devrait être considérée que comme une évaluation de la Banque mondiale, non approuvée par les ISC respectives.

Essai et mise en œuvre

L'évaluation de l'InISC a fait l'objet d'essais préliminaires et a été lancée à l'échelle de la Banque à la suite de consultations avec des bailleurs de fonds qui font partie du groupe de coopération des bailleurs de fonds de l'INTOSAI. Pour la première enquête d'évaluation de l'InISC, les équipes Gouvernance de la Banque dans les pays ont adopté une double approche. Elles ont utilisé la documentation disponible pour noter les indicateurs, ainsi que leur jugement professionnel, particulièrement dans les cas d'un écart important entre les structures formelles (prévues) et les pratiques réelles. Les évaluateurs avaient pour sources d'information importantes le CMP ISC (là où il est disponible et à jour), les rapports des pays sur le budget ouvert, les PEFA, la constitution nationale, la législation sur les audits, les rapports d'audit et les rapports annuels des ISC.

Les évaluations ont été effectuées et actualisées d'octobre 2019 à mai 2021, puis révisées en interne à des fins d'harmonisation.

L'objectif était d'évaluer tous les emprunteurs de la Banque mondiale afin de mettre à disposition une base de connaissances complète pour les équipes de gestion des programmes au niveau des pays et le Pôle mondial d'expertise en gouvernance. Faute de données, cet exercice n'a couvert que 118 pays.

L'évaluation de l'InISC pour chaque pays a été saisie dans une feuille de calcul contenant une note pour chaque indicateur et une justification écrite sur les raisons pour lesquelles un pays a ou n'a pas atteint le niveau d'indépendance souhaitable (le guide de notation est présenté en annexe). Chaque note a été passée en revue en interne pour en assurer la cohérence. Les évaluations finales et les notes des pays ont été consolidées dans le présent rapport de synthèse. Les rapports nationaux

serviront de ressource aux services de la Banque pour susciter le dialogue avec les pays et des opportunités de réformes de la gouvernance.

Définition du niveau d'indépendance des ISC

Un niveau d'indépendance des ISC a été attribué à chaque pays sur la base de sa note générale (voir le tableau 3). Le but de la définition du niveau n'est pas de classer les pays, mais plutôt d'illustrer la situation générale de l'indépendance des ISC et de relever les insuffisances en vue de procéder à des améliorations.

> > >

TABLEAU 3 - Niveaux d'indépendance des ISC

Niveau	Catégorie	Définition	Note	Nombre de pays
A	Très élevée	Tous les indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	10	2
B	Élevée	La plupart des indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	9,0 — 9,5	17
C	Substantielle	Plusieurs indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	8,0 — 8,5	33
D	Modérée	Certains indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	6,0 — 7,5	37
E	Faible	Peu d'indicateurs d'indépendance ont été satisfaits	0 — 5,5	29



3. Résultats et principales conclusions

Les résultats de cette première évaluation de l'InISC démontrent qu'il reste beaucoup à faire pour répondre aux aspirations de la Déclaration de Lima de 1977, qui a lancé un appel pour l'indépendance totale des ISC. La note moyenne globale n'était que de 7,01, dans la limite supérieure du niveau C. Seuls 2 pays sur 118 ont obtenu 10 points et ont été évalués comme ayant **un niveau** d'indépendance **très élevé**, 17 pays ont **un niveau** d'indépendance **élevé**, 33 pays ont **un niveau** d'indépendance **substantiel**, 37 pays ont **un niveau** d'indépendance **modéré** et 29 pays ont **un faible** niveau d'indépendance (voir figure 2).

FIGURE 2 : Niveau d'indépendance des ISC

A	B	C	D	E
Très élevé	Élevé	Substantiel	Modéré	Faible
10	9,0 — 9,5	8,0 — 8,5	6,0 — 7,5	0 — 5,5
Afrique du Sud	Argentine	Albanie	Afghanistan	Bénin
Seychelles	Azerbaïdjan	Arménie	Angola	Bélarus
	Brésil	Bangladesh	Belize	Burkina Faso
	Chine	Bolivie	Bhoutan	Burundi
	Colombie	Bosnie-Herzégovine	Cambodge	Cabo Verde
	Croatie	Botswana	Cisjordanie et Gaza	Comores
	États Fédérés de Micro-nésie	Chili	Djibouti	Congo, République démocratique
	Fédération de Russie	Costa Rica	Eswatini	Côte d'Ivoire
	Géorgie	Ghana	Équateur	Dominique
	Îles Marshall	Guatemala	Éthiopie	Égypte
	Kosovo	Guyane	Gabon	Gambie
	Mexique	Inde	Grenade	Guinée
	Népal	Indonésie	Haïti	Kazakhstan
	Ouganda	Jamaïque	Honduras	Lesotho
	Pérou	Kenya	Iraq	Liban
	Soudan	Malawi	Jordanie	Madagascar
	Turquie	Maldives	Libéria	Mali
		Maroc	Mongolie	Niger
		Maurice	Mozambique	Panama
		Moldova	Myanmar	République centrafricaine

A	B	C	D	E
		Monténégro	Nicaragua	Saint-Vincent- et-les- Grenadines
		Ouzbékistan	Nigéria	Samoa
		Pakistan	Papouasie–Nouvelle- Guinée	Soudan du Sud
		Paraguay	RDP Laos	Suriname
		Philippines	République dominicaine	Tadjikistan
		Roumanie	République kirghize	Tchad
		Rwanda	Saint-Martin	Togo
		Serbie	Sainte-Lucie	Vanuatu
		Sri Lanka	Salvador	Yémen, Rép
		Timor-Leste	Sao Tomé-et-Principe	
		Tunisie	Sierra Leone	
		Uruguay	Sénégal	
		Zimbabwe	Tanzanie	
			Tonga	
			Ukraine	
			Viet Nam	
			Zambie	

Source : Banque mondiale.

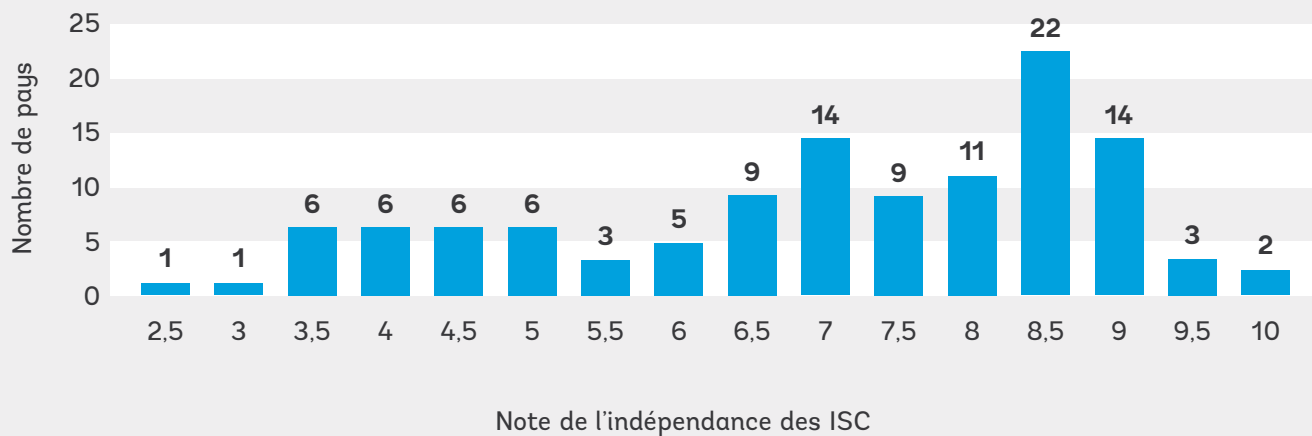


Les résultats à l'intérieur de chaque niveau variaient largement (voir la figure 3). Par exemple, les pays ayant des ISC au niveau d'indépendance faible avaient des notes comprises entre 0 et 5,5, la plupart étant concentrés entre 3,5 et 5.

Les notes et moyennes des ISC considérées comme ayant des niveaux modérés et substantiels d'indépendance se situaient vers la limite supérieure de leurs niveaux.

> > >

FIGURE 3 - Répartition des notes globales de l'InISC



Source : Banque mondiale.

N.B. : ISC= Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Les indicateurs les plus performants (voir tableau 4) ont été ceux qui évaluaient les fonctions techniques importantes des ISC, comme l'autonomie quant à la portée des audits (0,86), le mandat des audits (0,83) et l'accès aux dossiers et à l'information (0,82). Les indicateurs d'indépendance les plus faibles étaient l'autonomie financière (0,49) et l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,50). Si les institutions budgétaires empêchent l'ISC de mener des

audits en la privant de ressources financières, elles portent gravement atteinte à son indépendance. En outre, lorsque les ISC n'ont pas les mains libres pour sélectionner le personnel sur la base du mérite et veiller au respect de la déontologie par ledit personnel, leur performance peut en prendre un coup. Pour que l'ISC soit tenue responsable de sa performance, elle doit être assez autonome en matière budgétaire et de dotation en personnel.

> > >

TABLEAU 4 - Notes moyennes des indicateurs de l'InISC (118 pays)

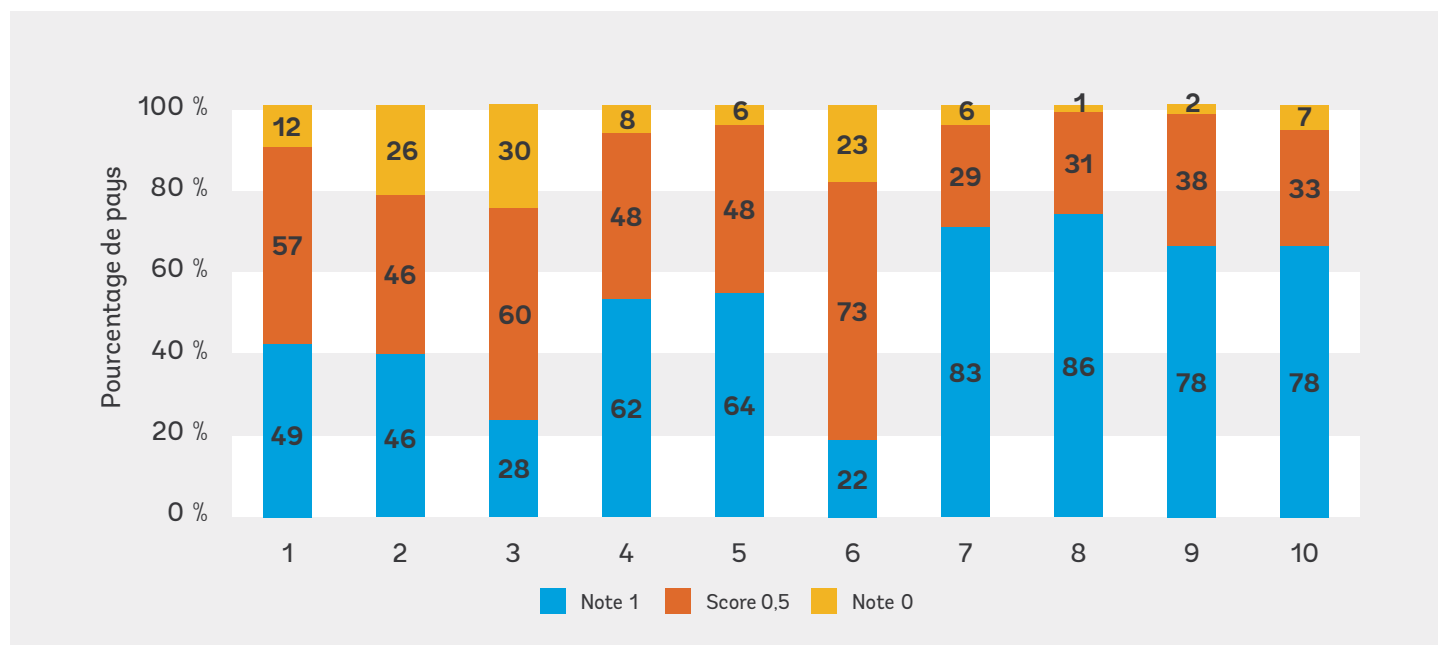
Indicateur	Note de l'InISC	Notes < 1
1. Cadre constitutionnel et juridique	0,66	7
2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC	0,58	8
3. Autonomie financière	0,49	10
4. Types d'audits	0,73	6
5. Autonomie fonctionnelle	0,75	5
6. Autonomie en matière de dotation en personnel	0,50	9
7. Mandat des audits	0,83	2
8. Autonomie quant à la portée des audits	0,86	1
9. Accès aux dossiers et à l'information	0,82	3
10. Droits et obligations en matière de rapports d'audit	0,80	4

Source : Banque mondiale.

Note : InISC = Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques; ISC = Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Les notes moyennes pour le cadre constitutionnel et juridique (0,66) et la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC (0,58) étaient au niveau intermédiaire des résultats, ce qui laisse penser qu'il y a possibilité d'amélioration. Ces indicateurs fondamentaux de l'ISC constituent le fondement politique et éthique de l'obligation faite aux utilisateurs des fonds publics de rendre des comptes. Ils sont d'une importance capitale parce que la réputation de l'ISC dépend de la perception de son impartialité dans le choix, la conduite et la présentation des rapports de ses audits, ce qui fait qu'il est nécessaire de sélectionner ses hauts responsables et son personnel d'audit sur la base du mérite.

Lorsqu'on considère chaque indicateur, la figure 4 montre qu'un seul pays a obtenu la note zéro sur l'autonomie quant à la portée des audits, et que deux pays seulement ont obtenu la note zéro sur l'accès aux documents et à l'information. En revanche, seuls 22 pays ont obtenu la note 1 sur l'autonomie en matière de dotation en personnel et 28 pays la note 1 sur l'autonomie financière. Ces résultats indiquent que la gestion des ressources reste soumise à des ingérences extérieures dans la plupart des pays. En outre, 40 pays, soit plus d'un tiers de l'échantillon, n'ont pas obtenu la note 1 sur les droits et obligations en matière de rapports d'audit, ce qui est préoccupant dans la mesure où cette fonction est le but principal de l'ISC. La présentation d'un rapport annuel public est une mesure importante de l'indépendance de l'ISC dans la pratique.

FIGURE 4 - Répartition des notes de l'InISC

Source : Banque mondiale.

N.B. : InISC = Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Les résultats montrent également que 56 pays ne réalisent pas d'audits de performance. Les audits de performance constituent un type d'audit plus avancé parce qu'ils évaluent l'efficacité et l'efficience des programmes gouvernementaux et permettent de voir s'il y a possibilité d'amélioration. Ils peuvent servir à évaluer les progrès d'un gouvernement dans la réalisation des ODD, et ils peuvent être un élément crucial de contrôle de la reddition des comptes dans le contexte d'une augmentation soudaine des dépenses d'urgence, comme dans le cas de la pandémie de COVID-19.

Principales observations

Principales observations sur chaque indicateur :

1. **Cadre constitutionnel et juridique.** Une forte proportion de cadres constitutionnels et juridiques régissant la création et le fonctionnement des ISC ne prévoit pas expressément leur autonomie et indépendance financières. La plupart des budgets et des financements des ISC sont soumis à l'approbation des institutions budgétaires du gouvernement central. En outre, plusieurs cadres ne garantissent pas l'inamovibilité du dirigeant de l'ISC.
2. **Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC.** Les évaluateurs ont observé que les candidats d'un grand nombre de pays n'étaient pas soumis à un processus ouvert et concurrentiel. Cette pratique s'est souvent soldée par la nomination du dirigeant de l'ISC par

des décisions exclusives de la majorité ou du parti au pouvoir, ce qui est susceptible de compromettre l'indépendance.

3. **Autonomie financière.** Seuls 28 pays sur 118 ont obtenu la note 1 sur l'autonomie financière. De nombreux pays n'offrent pas de voie de recours légale ou crédible lorsque les crédits budgétaires sont insuffisants.
4. **Types d'audit.** Seulement 50 % environ des ISC ont mené les trois types d'audits — financiers, de conformité et de performance, avec de piètres résultats à la clé en raison des ressources et des capacités techniques limitées.
5. **Autonomie fonctionnelle.** Bien qu'il y ait un niveau suffisant d'autonomie fonctionnelle dans de nombreux pays, des carences ont été également notées comme l'absence d'une autorité légale expresse garantissant l'autonomie, les exigences en matière d'audits annuels statutaires qui limitent le pouvoir discrétionnaire des ISC d'accorder la priorité à d'autres activités, et l'absence de pouvoir discrétionnaire d'accorder la priorité aux demandes d'audit ad hoc formulées par le parlement.
6. **Autonomie en matière de dotation en personnel.** Seuls 22 pays ont pleinement rempli les critères en raison du manque de ressources financières et des difficultés liées à l'application de l'ensemble des règlements de la fonction publique relatifs à l'embauche, la gestion des carrières et des performances, et la rémunération du personnel de contrôle. Dans plusieurs pays, les ISC ne sont pas autorisées à sous-traiter le travail à des institutions spécialisées ou des entreprises du secteur privé.

7. **Mandat des audits.** Les ISC ont généralement obtenu de bons résultats à cet égard, les faiblesses observées étant principalement dues à l'insuffisance des ressources qui leur permettraient de s'acquitter pleinement et régulièrement de leur mission. Dans certains cas, le mandat des ISC ne comprenait pas l'audit des recettes fiscales ni ne leur conférait de compétence sur la vérification indépendante des entreprises publiques par les entreprises du secteur privé.
8. **Autonomie quant à la portée des audits.** Cette dimension a obtenu la note la plus élevée dans l'ensemble, ce qui témoigne de la capacité des ISC à décider librement de la nature, du champ d'application et de l'étendue des audits, notamment la sélection des entités. Toutefois, la jouissance de cette autonomie dans la pratique n'était pas toujours évidente, notamment dans les cas où les ISC n'avaient pas préparé ni publié des plans d'activités annuels.
9. **Accès aux dossiers et à l'information.** Bien que les ISC aient généralement obtenu de bons résultats, les évaluateurs ont observé que, dans la plupart des pays, les ISC expriment des opinions modifiées sur les états financiers en raison des difficultés liées à l'obtention des informations. Dans certaines juridictions, la législation prévoit des sanctions contre les fonctionnaires qui ne

fournissent pas les informations demandées. Toutefois, ces comportements ne sont pas courants.

10. **Droits et obligations en matière de rapports d'audit.** Les évaluateurs ont observé que, bien que la plupart des ISC soient légalement tenues de publier des rapports annuels et de les présenter au parlement, très peu se conforment systématiquement à cette obligation et de grandes variations ont été observées. Au nombre des insuffisances relevées figurent les possibilités réduites de soumission des rapports à l'examen du parlement, les retards excessifs dans la finalisation et la publication des rapports, et les incohérences dans la publication et l'accessibilité au public.

Tendances régionales de la performance des ISC en matière d'indépendance

La région de l'Asie du Sud (0,81) est apparue comme la plus performante (voir tableau 5), suivie de l'Europe et de l'Asie centrale (0,78) et de l'Amérique latine et des Caraïbes (0,73). Les régions les moins performantes ont été le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ainsi que l'Afrique subsaharienne.

> > >

TABLEAU 5 - Indépendance des ISC par région

Région	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Globale
ASS	0,66	0,48	0,39	0,68	0,64	0,44	0,69	0,84	0,70	0,76	0,63
EAP	0,73	0,60	0,57	0,77	0,70	0,53	0,93	0,83	0,87	0,83	0,74
ECA	0,61	0,74	0,61	0,79	0,89	0,55	0,92	0,82	0,95	0,89	0,78
LAC	0,70	0,70	0,50	0,69	0,81	0,56	0,87	0,89	0,85	0,74	0,73
MENA	0,33	0,39	0,50	0,67	0,72	0,44	0,78	0,89	0,89	0,72	0,63
Monde	0,66	0,58	0,49	0,73	0,75	0,50	0,83	0,86	0,82	0,80	0,70
SA	0,81	0,56	0,56	1,00	0,81	0,44	1,00	1,00	0,88	1,00	0,81

Source : Banque mondiale.

N.B. : EAP= Asie de l'Est et Pacifique ; ECA= Europe et Asie centrale ; LAC= Amérique latine et Caraïbes ; MENA = Moyen-Orient et Afrique du Nord ; SA = Asie du Sud ; ASS= Afrique subsaharienne.



La notation de l'indépendance varie fortement tant entre les régions qu'au sein d'une même région (voir figure 5). Les principales observations sur chaque région sont les suivantes :

Afrique subsaharienne (40 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient l'autonomie quant à la portée des audits (0,84) et les droits et obligations en matière de rapports d'audit (0,76). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus faibles étaient l'autonomie financière (0,39), suivie de l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,44). L'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 était l'autonomie quant à la portée des audits et l'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 0 était l'autonomie financière. Deux pays ont obtenu la note 10, la note la plus élevée dans la région, tandis que la note la plus faible était 2,5.

Amérique latine et Caraïbes (27 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient l'autonomie quant à la portée des audits (0,89) et le mandat des audits (0,87). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus faibles étaient l'autonomie financière (0,50), suivie de l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,56). L'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 était le mandat des audits et l'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 0 était le cadre constitutionnel et juridique. La note la plus élevée dans la région était 9,5, tandis que la note la plus faible était 3,5.

Asie de l'Est et Pacifique (15 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient le mandat des audits (0,93) et l'accès à l'information et aux dossiers (0,87). Les indicateurs

ayant obtenu les notes les plus faibles ont été l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,53), suivie de l'autonomie financière (0,57). L'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 était le mandat des audits et l'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 0 était la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC. Trois pays ont obtenu la note 9, la note la plus élevée dans la région, tandis que deux pays ont obtenu la note 5, la note la plus faible.

Asie du Sud (8 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient les types d'audits (1,00), le mandat des audits (1,00) et l'autonomie quant à la portée des audits (1,00). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus faibles étaient l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,44), suivie de l'autonomie financière (0,56). Les indicateurs ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 étaient les types d'audits, le mandat des audits et l'autonomie quant à la portée des audits, et les indicateurs ayant obtenu le plus grand nombre de notes 0 étaient le cadre constitutionnel et juridique, la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC, l'autonomie en matière de dotation en personnel et les droits et obligations en matière de rapports d'audit. La note la plus élevée dans la région était 9, tandis que la plus faible était 6.

Europe et Asie centrale (19 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient l'accès à l'information et aux dossiers (0,95) et le mandat des audits (0,92). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus faibles étaient l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,55), suivie de l'autonomie

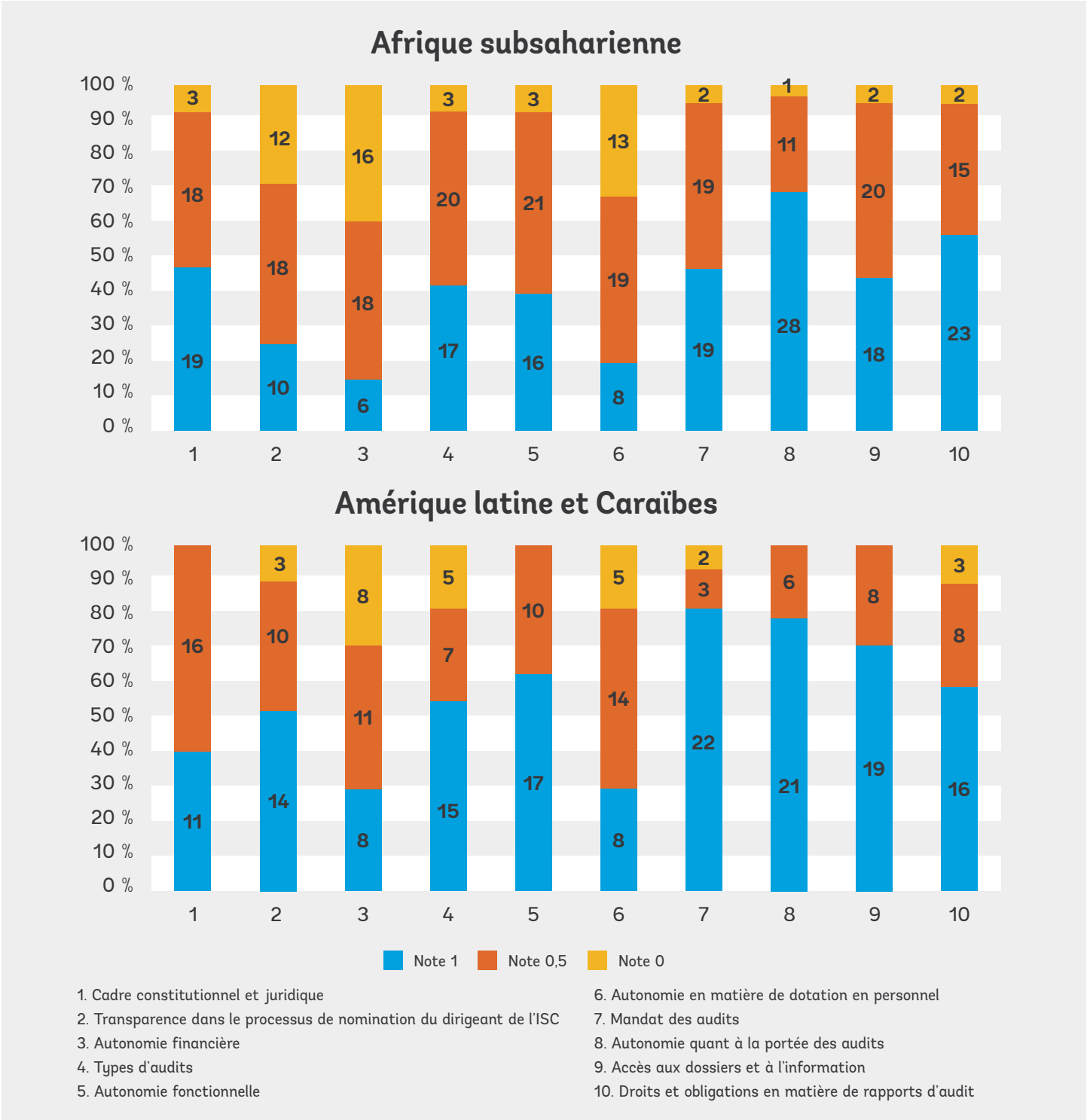
financière (0,61). L'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 était l'accès aux informations et aux dossiers et l'indicateur ayant obtenu le plus grand nombre de notes 0 était l'autonomie financière. La note la plus élevée dans la région était de 9,5, tandis que la note la plus faible était de 3,5.

Moyen-Orient et Afrique du Nord (9 pays). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus élevées étaient l'autonomie quant à la portée des audits (0,89) et l'accès à l'information et aux dossiers (0,89). Les indicateurs ayant obtenu les notes les plus

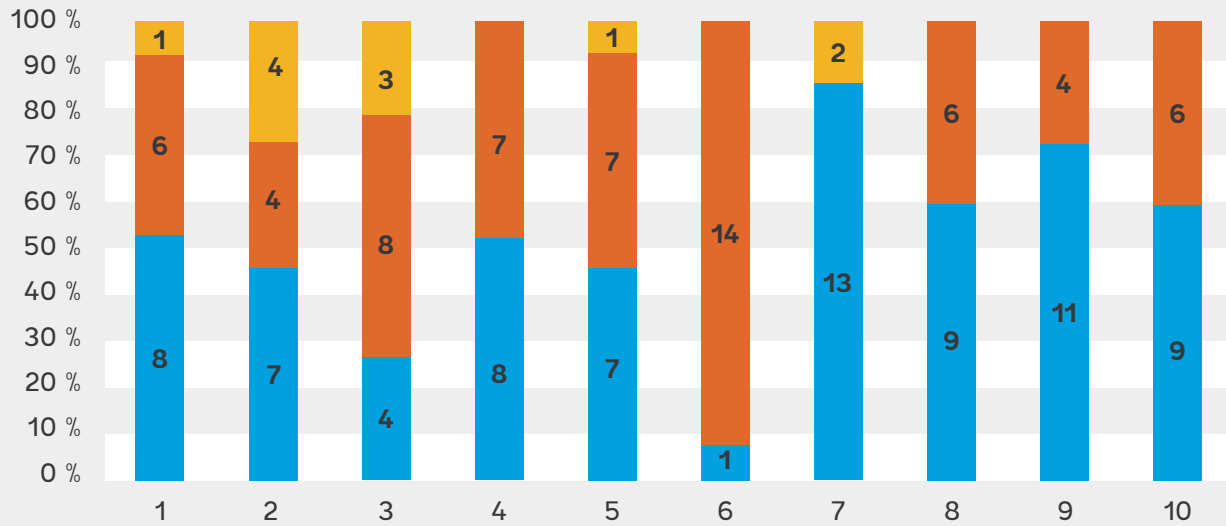
faibles étaient le cadre constitutionnel et juridique (0,33), suivi de la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC (0,39). Les indicateurs ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 étaient l'autonomie quant à la portée des audits et l'accès à l'information et aux dossiers, et les indicateurs ayant obtenu le plus grand nombre de notes 1 étaient le cadre constitutionnel et juridique, la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC et l'autonomie financière. La note la plus élevée dans la région était 8,5, tandis que la note la plus faible était 3,5.

> > >

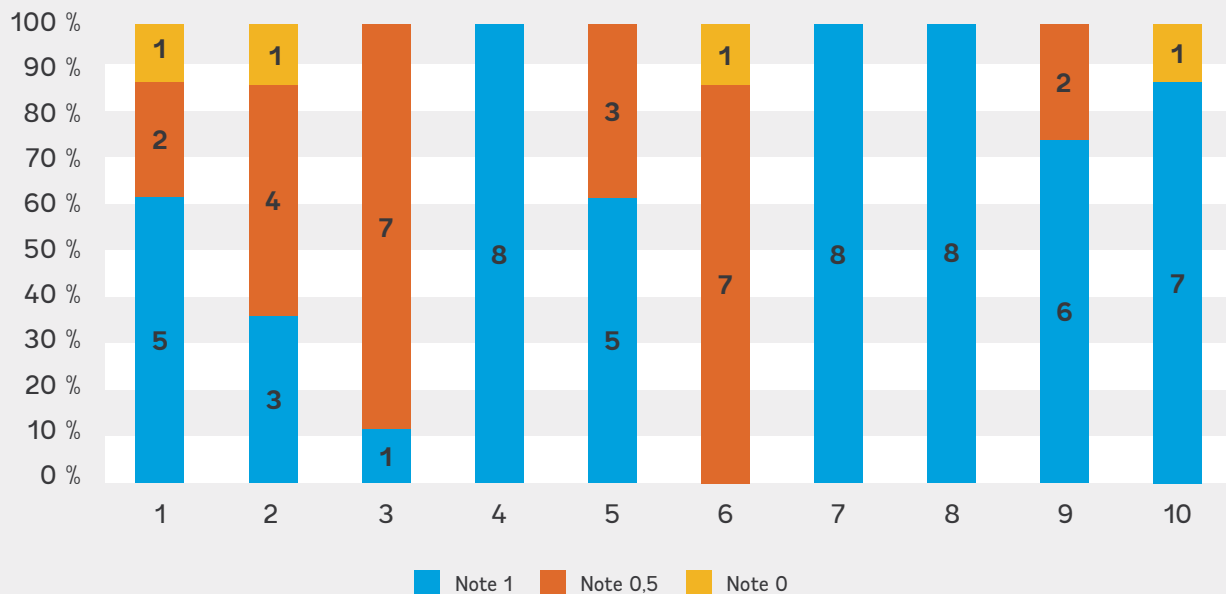
FIGURE 5 - Répartition des notes de l'InISC entre les régions



Asie de l'Est et Pacifique



Asie du Sud

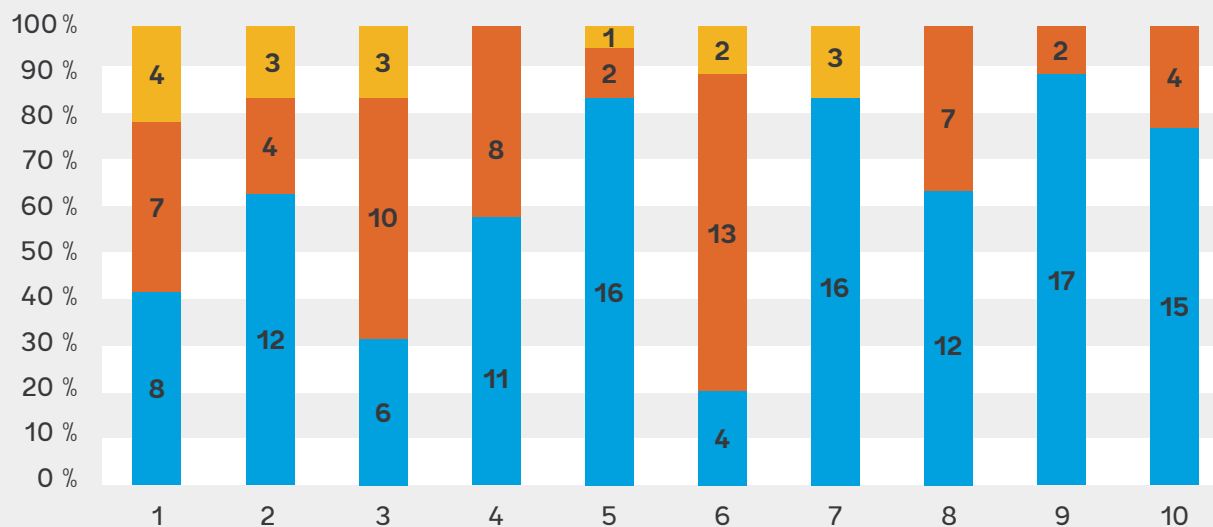


■ Note 1 ■ Note 0.5 ■ Note 0

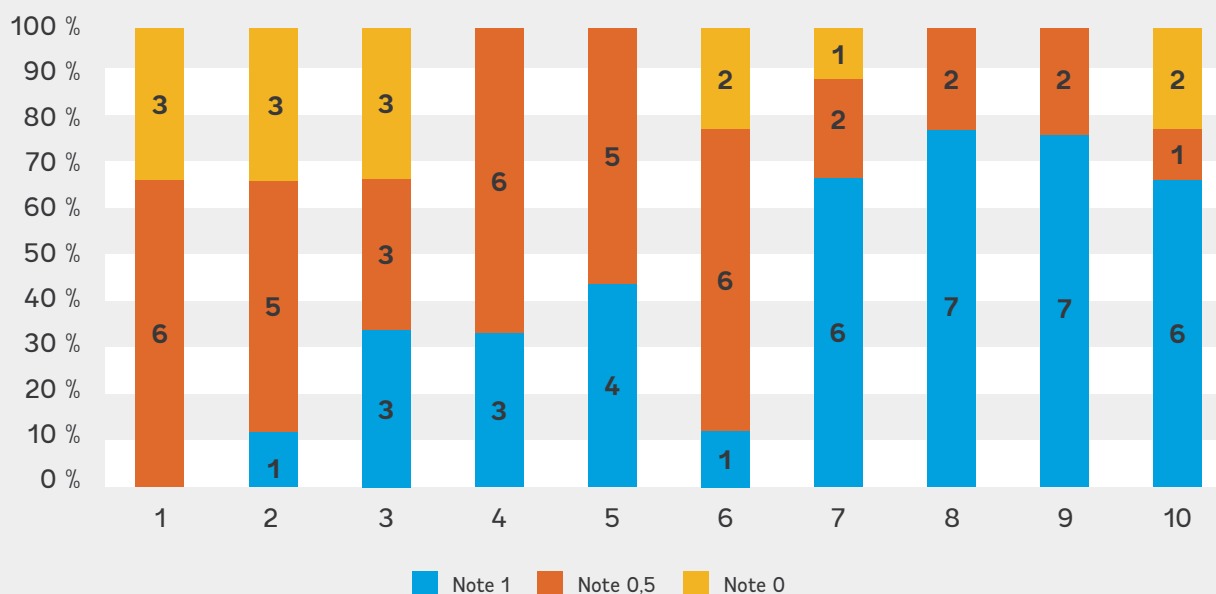
1. Cadre constitutionnel et juridique
2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC
3. Autonomie financière
4. Types d'audits
5. Autonomie fonctionnelle

6. Autonomie en matière de dotation en personnel
7. Mandat des audits
8. Autonomie quant à la portée des audits
9. Accès aux dossiers et à l'information
10. Droits et obligations en matière de rapports d'audit

Europe et Asie centrale



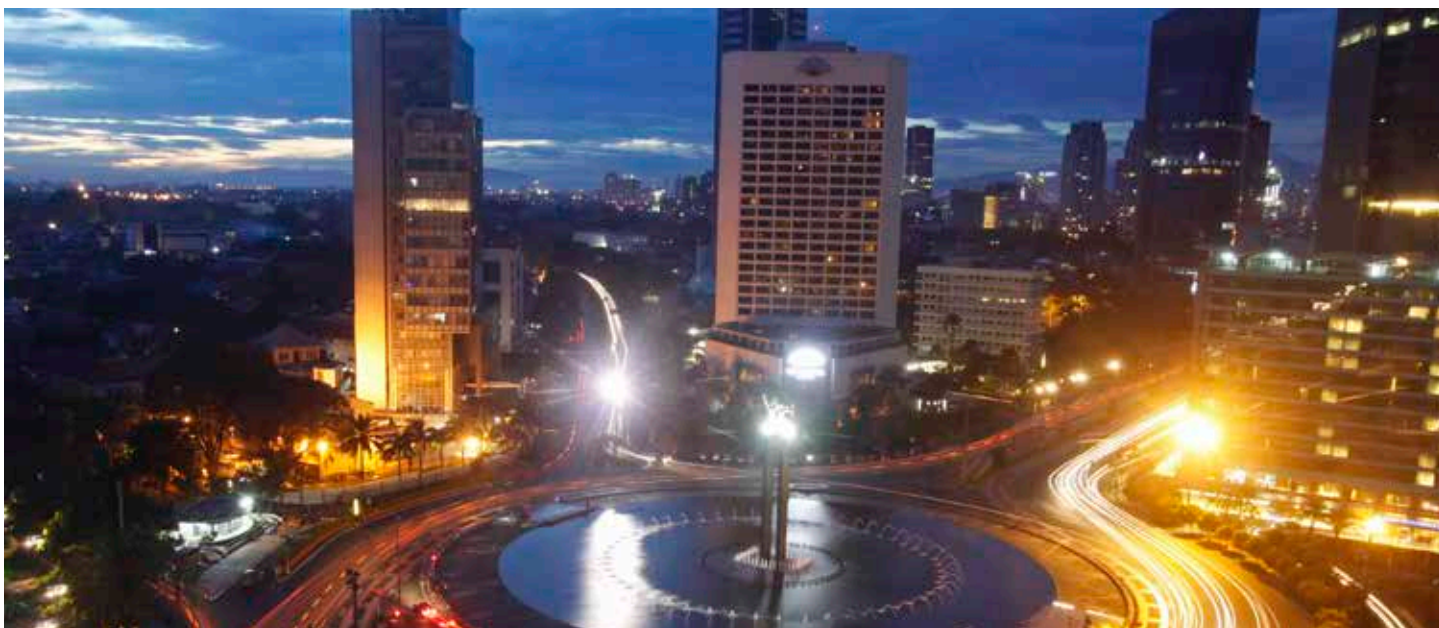
Moyen-Orient et Afrique du Nord



- | | |
|---|--|
| 1. Cadre constitutionnel et juridique | 6. Autonomie en matière de dotation en personnel |
| 2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC | 7. Mandat des audits |
| 3. Autonomie financière | 8. Autonomie quant à la portée des audits |
| 4. Types d'audits | 9. Accès aux dossiers et à l'information |
| 5. Autonomie fonctionnelle | 10. Droits et obligations en matière de rapports d'audit |

Source : Banque mondiale.

N.B. : L'axe horizontal indique le numéro de l'indicateur InISC. Quinze pays ont été évalués en Asie de l'est et dans le Pacifique ; 19 en Europe et en Asie centrale ; 27 en Amérique latine et dans les Caraïbes ; 9 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ; 8 en Asie du Sud ; et 40 en Afrique subsaharienne.

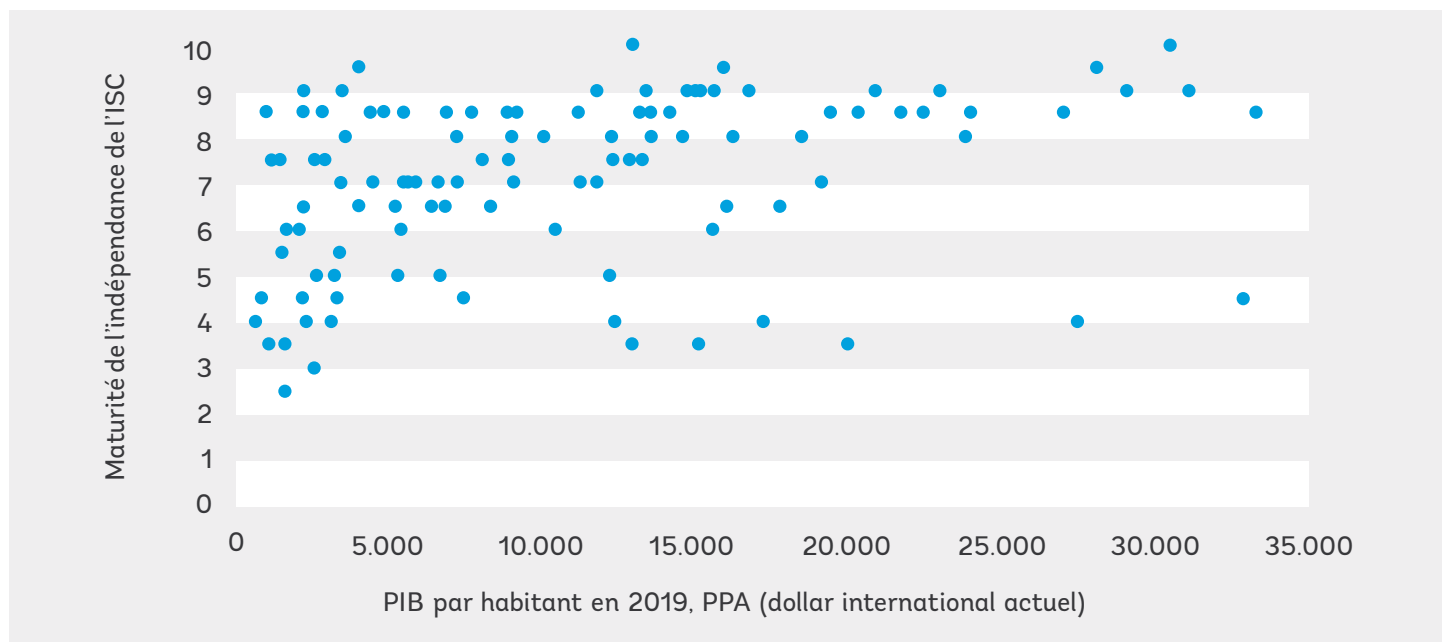


L'indépendance ne dépend pas particulièrement du niveau de revenu

Le niveau d'indépendance des ISC ne dépend pas beaucoup du niveau de revenu (voir figure 6). Des études antérieures ont affirmé que divers facteurs socioéconomiques influencent la capacité d'une ISC à fonctionner de manière réellement indépendante, par exemple le niveau de revenu et de développement économique d'un pays. Toutefois, avec une corrélation positive de 0,34 seulement entre la note générale et le PIB (produit intérieur brut) par habitant, il existe de nombreux exemples de pays à faible revenu surpassant nettement des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et des pays à revenu élevé. Par conséquent, l'indépendance d'une ISC peut être considérée comme une simple question de choix pour un pays.

> > >

FIGURE 6 - Relation entre l'InISC et le niveau de revenu



Source : Banque mondiale.

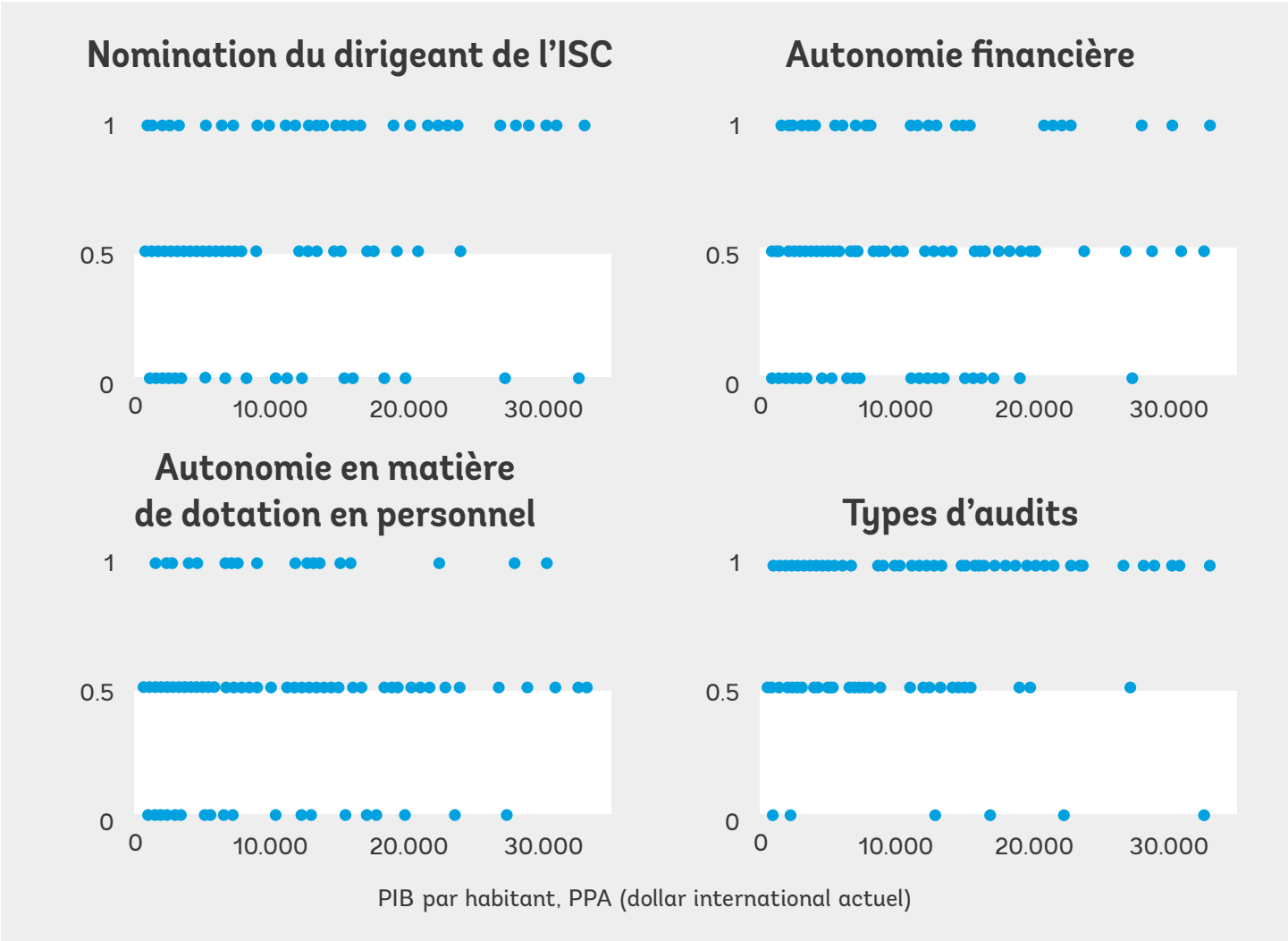
N.B. : PIB = produit intérieur brut ; InISC = Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; PPA = parité du pouvoir d'achat ; ISC = Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Cette relation non significative entre le revenu et le niveau d'indépendance des ISC est également avérée à un niveau plus désagrégré pour les indicateurs qui ont obtenu les notes moyennes les plus faibles (voir figure 7). Les notes individuelles pour la transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC (0,26), l'autonomie financière (0,25), les types d'audits (0,16) et l'autonomie en matière de dotation en personnel (0,10) ont tous eu des corrélations positives, mais

non significatives avec le PIB par habitant. Il y a eu de nombreux autres exemples de pays à faible revenu qui ont surpassé des pays avec des niveaux de revenu beaucoup plus élevés. Ces résultats renforcent le fait que le niveau de revenu ne constitue pas un obstacle à l'indépendance totale des ISC. Même pour les pays à faible revenu, les problèmes d'indépendance des ISC peuvent être surmontés.

> > >

FIGURE 7 - Relation entre les notes individuelles de l'InISC et le niveau de revenu



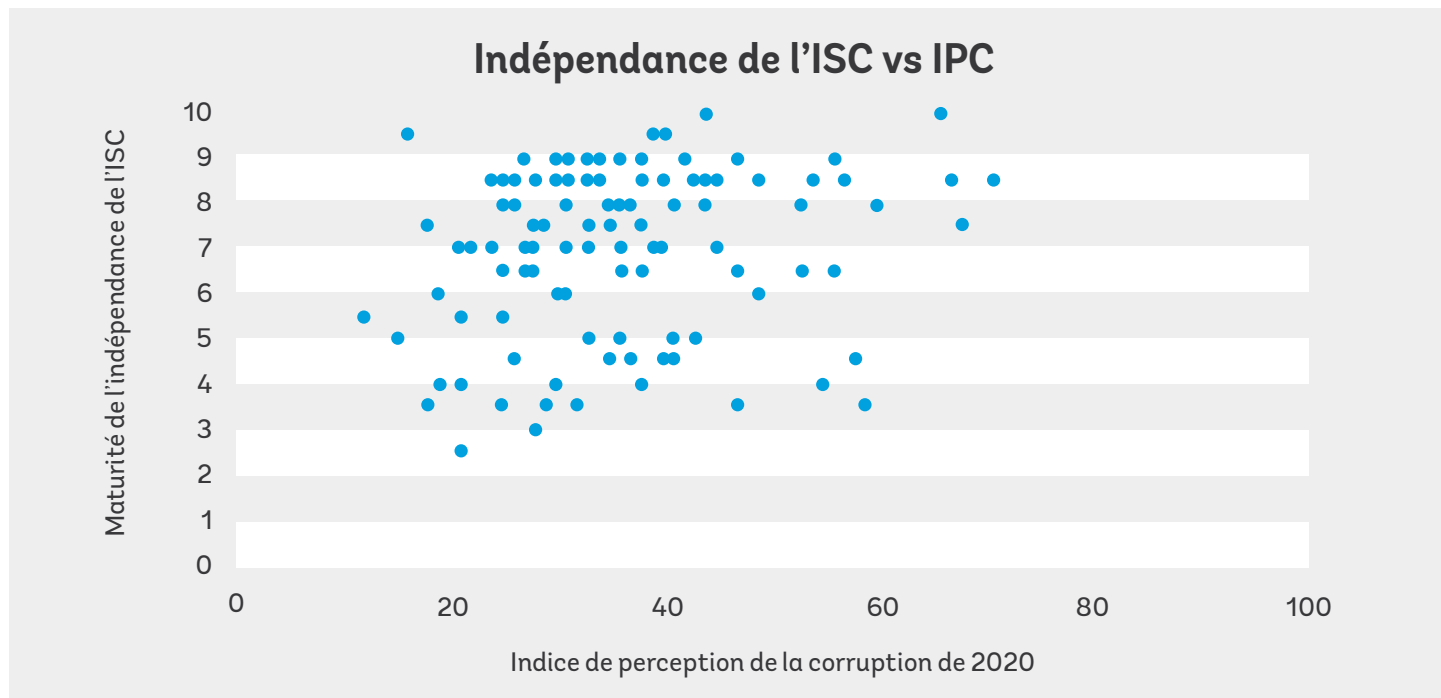
Corrélation positive, quoique faible avec la perception de la corruption

Les pays où les ISC ont un niveau plus élevé d'indépendance ont-ils un niveau plus faible de corruption? En utilisant l'indice de perception de la corruption (IPC), préparé par *Transparency International*, comme mesure de la corruption dans le secteur public, l'analyse de corrélation de la figure 8 montre que l'indépendance des ISC établit une corrélation positive, mais

faible, de 0,22 avec les niveaux perçus de corruption dans le secteur public d'un pays. De nombreux facteurs jouent sur les niveaux perçus de la corruption dans le secteur public et des recherches supplémentaires sont nécessaires pour évaluer cette relation.

> > >

FIGURE 8 - Relation entre l'InISC et l'indice de perception de la corruption



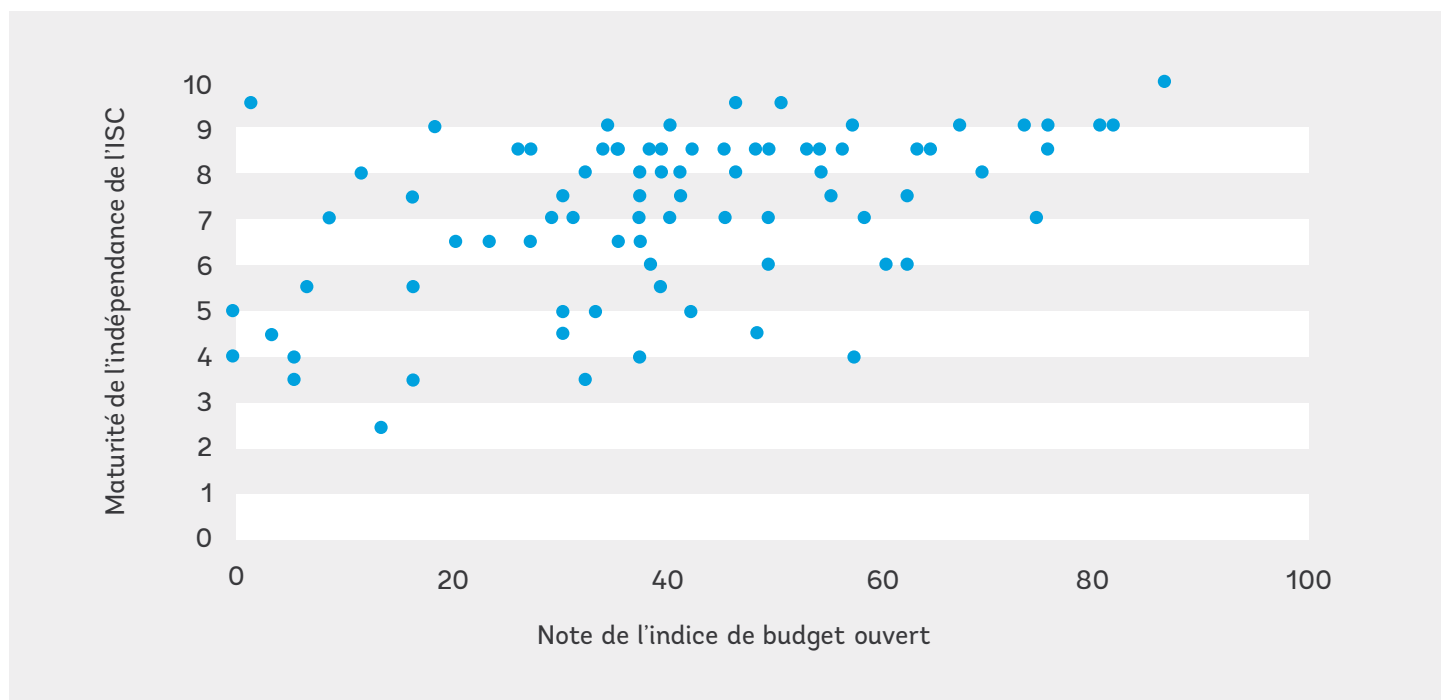
Source : Banque mondiale.

N.B. : L'axe des y indique la note de l'indicateur individuel. PIB = produit intérieur brut ; InISC = Indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; PPA = parité du pouvoir d'achat ; ISC = Institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Corrélation positive modérée avec la transparence budgétaire

Il existe une corrélation légèrement plus forte entre le niveau d'indépendance de l'ISC et la transparence budgétaire dans un pays. L'Indice de budget ouvert (IBO), produit par le PBI, est une mesure comparative mondiale, indépendante de la transparence budgétaire des administrations publiques centrales. Dans cet indice, les pays obtiennent une note de transparence comprise

entre 0 et 100. Une analyse de corrélation des notes de l'InISC et des notes de l'IBO de 2019 a révélé un coefficient de corrélation positif de 0,51 (voir figure 9). Ce résultat indique que la transparence et l'ouverture ont une incidence plus forte sur l'indépendance des ISC que le niveau de revenu d'un pays ou le niveau perçu de la corruption.

FIGURE 9 - Relation entre l'InISC et l'indice de budget ouvert

Source : Banque mondiale.

N.B. : L'analyse a été limitée à 64 pays en raison du chevauchement imparfait entre les deux enquêtes.

Fait intéressant, la dernière enquête sur le budget ouvert du PBI disponible a également évalué le rôle des institutions formelles de contrôle, telles que les ISC et les parlements. Dans le cas des ISC, l'enquête a évalué l'indépendance de la nomination et de la révocation du dirigeant de l'ISC, le caractère suffisant

des fonds et la réalisation ou non d'un examen des systèmes d'audit. Dans cette analyse, 60 % seulement des ISC ont été considérées comme ayant des pratiques de contrôle adéquates, ce qui est conforme aux constatations de l'InISC.



Conclusion

L'importance de l'indépendance des ISC a été reconnue dans le monde depuis la Déclaration de Lima il y a 44 ans. Cette déclaration indique clairement que les ISC ne peuvent s'acquitter de leurs tâches de manière objective et efficace que si leur organisation, leurs membres et leurs responsables sont autonomes et si elles sont protégées des ingérences extérieures. Cette indépendance est essentielle pour assurer une gestion efficace des finances publiques, particulièrement en période de crise, comme la pandémie de COVID-19.

Les résultats de 118 pays démontrent qu'il reste beaucoup à faire pour répondre aux aspirations de la Déclaration de Lima. Les directives de l'INTOSAI sur le renforcement des ISC indiquent que « une ISC devient rarement indépendante par hasard. L'indépendance doit être planifiée avec soin et peut nécessiter des années de travail sans relâche de la part de nombreux partenaires différents pour son accomplissement » (INTOSAI 2018, 18). Les directives font également remarquer que « pour renforcer son indépendance, une ISC a généralement besoin du soutien de son Parlement, de son ministère des Finances, de la commission de la fonction publique (ou d'un organisme équivalent), du monde des affaires, de groupes de citoyens et de son propre personnel. Il sera nécessaire que chacun de ces groupes comprenne ce que recherche l'ISC et fasse apaiser ses craintes ».

Des ISC fortes et indépendantes sont également essentielles pour renforcer les mécanismes de reddition des comptes afin de permettre à un plus grand nombre de ressources d'utiliser les systèmes des pays. Selon les auteurs *du Rapport 2019 sur les pays les moins avancés* :

« Pour produire des résultats tangibles et porteurs de changements, les investissements publics, qu'ils soient financés au moyen de ressources intérieures ou extérieures, doivent transiter par les systèmes nationaux, et non par des structures parallèles, qui passent outre les institutions publiques. Il s'agit d'un objectif à long terme, qui nécessite d'investir dans le renforcement des capacités, l'apprentissage par la pratique et la consolidation des capacités administratives » (CNUCED, 2019, 133).

La Banque mondiale continuera de travailler en collaboration et en consultation avec les gouvernements des pays clients et leurs ISC, les partenaires de développement, les composantes pertinentes de l'INTOSAI, notamment son Comité des normes et ses sections régionales, et d'autres parties prenantes, afin de renforcer davantage l'indépendance des ISC. Chacun de ces groupes a ses propres rôles spécifiques à jouer pour soutenir l'indépendance des ISC.

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Les ISC sont encouragées à mettre en place des processus de suivi et d'atténuation des menaces à leur indépendance. Sur la base de l'expérience, il n'existe pas d'approche « passe-partout », et les efforts doivent s'ancrer dans le contexte de chaque pays. Les ISC peuvent utiliser ce rapport pour évaluer ce qui doit être fait pour se conformer aux normes souhaitables. Elles peuvent ensuite consulter les organismes publics compétents sur les mesures à prendre.

Gouvernements. La bonne gouvernance repose sur la confiance. Les gouvernements sont encouragés à évaluer périodiquement l'indépendance de leurs ISC et à la renforcer. S'il existe des limites constitutionnelles et juridiques à l'indépendance de l'ISC, les mesures appropriées devraient être examinées en concertation avec l'ISC. Si les contraintes liées à l'indépendance sont d'ordre opérationnel et dépendent du gouvernement, les mesures nécessaires pourraient être prises à travers la modification des procédures et des pratiques.

Partenaires de développement. Les agences de développement comptent souvent sur les ISC pour aider à protéger les fonds de développement qui transitent par les gouvernements et leurs agences. Plus les ISC sont indépendantes, plus elles sont en mesure de remplir leurs fonctions d'audit. Les partenaires de développement pourraient utiliser les conclusions de cette étude

pour renforcer leur soutien mondial et régional à l'indépendance et à l'efficacité des ISC, en particulier dans les pays où ils financent le budget national, ou s'inspirent des rapports des ISC sur l'utilisation des fonds des projets.

INTOSAI. L'organisation pourrait utiliser les résultats de ce rapport pour continuer à formuler des programmes de formation dans le monde entier, en particulier au profit des ISC qui ne seraient pas entièrement indépendantes. De manière spécifique, l'INTOSAI pourrait tirer parti de son réseau d'apprentissage par les pairs pour approfondir ses connaissances sur les évolutions récentes concernant l'indépendance des ISC et affiner ses directives sur la manière de lutter contre les menaces à l'indépendance.

Citoyens. Les citoyens et les organisations de la société civile pourraient jouer un rôle majeur en faisant un plaidoyer en faveur de l'indépendance totale des ISC conformément aux normes de l'INTOSAI. Un mécanisme de suivi de l'indépendance de l'ISC par les citoyens pourrait être envisagé.

Médias. Les médias pourraient contribuer efficacement à mettre en lumière toute tentative visant à compromettre l'indépendance des ISC. En assurant le suivi des questions relatives aux ISC, les médias pourraient objectivement évaluer et rendre compte de toutes les mesures qui pourraient nuire à l'indépendance des ISC.

La mise en place, le maintien et l'utilisation régulière de l'outil d'évaluation de l'InISC seront déterminants pour orienter les actions de la Banque mondiale et d'autres parties prenantes en faveur d'une plus grande indépendance des ISC. En recentrant leur attention sur l'indépendance des ISC, les pays partenaires pourront accélérer les progrès vers la réalisation des ODD et utiliser au mieux les ressources publiques pour promouvoir la prospérité partagée et mettre fin à l'extrême pauvreté.



Bibliographie

Chêne, Marie. "The Role of Supreme Audit Institutions in Fighting Corruption." U4 Helpdesk Answer 2018:9, Transparency International, Berlin, Germany.

International Budget Partnership (IBP). 2018. *Open Budget Survey 2017*. Washington, DC: IBP.

International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI). 2018. *Strengthening Supreme Audit Institutions: A Guide for Improving Performance*. Vienna, Austria: INTOSAI Capacity Building Committee. https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2019/08/Strengthening_SAIs_ENG-5.pdf.

International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI). 2019. INTOSAI-P 50: *Principles of Jurisdictional Activities of SAIs*. Vienna, Austria: INTOSAI.

INTOSAI Development Initiative (IDI). 2017. *Global SAI Stocktaking Report 2017*. Vienna, Austria: INTOSAI.

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program. 2021. *2020 Global Report on Public Financial Management*. Washington, DC: PEFA Secretariat. <https://www.pefa.org/global-report-2020/data/Report.pdf>.

Stapenhurst, R., and J. Titsworth. 2001. "Features and Functions of Supreme Audit Institutions." PREM Notes Number 59, October 2001, World Bank, Washington D.C.

United Nations (UN). 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York City: UN.

United Nations (UN). 2019. *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York City: UN.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2019. *The Least Developed Countries Report 2019*. New York City: UN. https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2019_en.pdf.

United Nations Development Programme (UNDP). 2019. *Human Development Report 2019—Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*. New York City: UNDP. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

World Bank. 2015. “The Basics of Supreme Audit Institutions—Citizen Engagement.” Module 1 in *E-guide on Participatory Audit*. World Bank, Washington, DC. <https://www.e-participatoryaudit.org/module-01/>.

World Bank. 2020. “Role of Supreme Audit Institutions in Governments’ Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases.” Policy Note, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33901>.

World Bank Group. 2020. “Ensuring Integrity in Governments’ Response to COVID-19.” Policy Note, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33705>.



ANNEXE : **Guide de notation de l'InISC**

TAB LEAU 6 - Guide méthodologique détaillé à l'intention des équipes d'évaluation pour orienter la notation

Indicateurs	Directives détaillées
<p>1. Cadre constitutionnel et juridique.</p> <p>La création de l'ISC ainsi que le mandat, la révocation et l'indépendance du dirigeant de l'ISC (et des membres dans le cas des organes collégiaux) sont-ils consacrés dans des dispositions constitutionnelles appropriées et appliquées ?</p>	<p>La constitution devrait fixer le niveau approprié d'indépendance.</p> <p>S'il y a un écart entre les exigences constitutionnelles et la pratique sur le terrain pour des périodes prolongées, alors l'indépendance est mise à mal. S'il y a eu révocation illégale du dirigeant de l'ISC au cours des trois dernières années, la note devrait être 0. Si la création de l'ISC n'est pas inscrite dans la constitution, la note sera 0. Si la procédure de révocation n'est pas inscrite dans la Constitution, mais est prévue par la loi (par exemple par un acte) et assure une protection adéquate contre la révocation, la note 0,50 devrait être attribuée. Une note de 1 ne devrait être attribuée que lorsque toutes les dimensions de cet indicateur sont constitutionnellement consacrées et mises en œuvre dans la pratique.</p>
<p>2. Transparence dans le processus de nomination du dirigeant de l'ISC.</p> <p>Le dirigeant de l'ISC est-il nommé de manière transparente et objective conformément aux prescriptions du cadre juridique ?</p>	<p>Le processus de nomination du dirigeant de l'ISC devrait être établi en fonction des exigences légales et des pratiques opérationnelles. La transparence peut également être évaluée à partir de la façon dont la nomination est perçue par l'opinion populaire. La nomination peut être considérée comme entièrement transparente s'il existe des pratiques opérationnelles, telles que i) la confirmation par le législateur ou ii) la sélection par un organe collégial impliquant plusieurs parties prenantes compétentes telles que le chef de l'opposition, un juge de la Cour suprême, une organisation professionnelle ou toute autorité constitutionnelle. Dans ce cas, la note de 1 peut être attribuée. Si la nomination relève entièrement du pouvoir du chef de l'État (le Président ou le Premier ministre) qui désigne le dirigeant en dehors de tout processus concurrentiel transparent formel, la note 0 est attribuée. Si la nomination du dirigeant de l'ISC ne répond pas aux critères pour l'attribution de la note 1, mais qu'elle se fait généralement par l'exécutif à partir d'une liste de candidats aux qualités professionnelles, à l'expérience et à la neutralité avérées, la note 0,5 devrait être attribuée. La question de savoir si la sélection et la nomination du dernier dirigeant de l'ISC ont été faites de manière transparente devrait beaucoup peser dans la note.</p>
<p>3. Autonomie financière.</p> <p>Le cadre juridique et les modalités opérationnelles permettent-ils à l'ISC de proposer ses besoins budgétaires à l'organisme public qui décide du budget national en toute liberté, et l'ISC peut-elle utiliser le budget alloué sans contraintes de la part du ministère des Finances ou de tout autre organisme (sauf celles qui sont généralement imposées à tous les ministères) ?</p>	<p>L'ISC devrait avoir la liberté de proposer son budget, mais il n'est pas nécessaire que la requête soit entièrement acceptée et budgétisée (s'il y a une réduction du budget demandé, elle devrait être jugée excessive par rapport aux réductions du budget général). Si l'ISC a le pouvoir de proposer son budget, si le budget approuvé est débloqué et si l'ISC a le droit de s'adresser directement au parlement, la note 1 devrait être attribuée. Si l'ISC ne peut pas proposer son budget, ou subit des retards importants dans les décaissements par rapport à d'autres MDO, la note 0 devrait être attribuée. Si l'ISC a le pouvoir de proposer son budget, mais que son budget approuvé est nettement inférieur à celui demandé, surtout par rapport à d'autres MDO, ou l'ISC n'a pas du tout le droit de s'adresser directement au parlement si les fonds approuvés sont insuffisants, la note 0,5 devrait être attribuée.</p>

Indicateur	Directives détaillées
<p>4. Types d'audits.</p> <p>L'ISC effectue-t-elle des audits financiers, des audits de conformité et des audits de performance ?</p>	<p>Aucune restriction sur les types d'audit standard, notamment l'audit de la performance, l'audit financier et l'audit de conformité, par l'ISC. L'assurance qu'il n'y a pas de restriction peut être obtenue par des pratiques opérationnelles réelles (les dispositions juridiques renforcent l'assertion, mais la question principale est de savoir si les audits sont effectués dans la pratique opérationnelle). Si les trois types d'audit sont effectués, la note est 1, si deux quelconques sont effectués, la note est 0,5 et s'il y a moins de deux audits effectués, la note est 0.</p>
<p>5. Autonomie fonctionnelle.</p> <p>Le cadre juridique et les pratiques opérationnelles garantissent-ils que l'ISC jouit d'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis du parlement et de l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions et dans la gestion de ses bureaux ?</p>	<p>L'indépendance fonctionnelle facilite l'évolution des systèmes d'audit avec le temps, sans nécessairement avoir à passer par des changements législatifs à chaque fois. L'ISC ne devrait pas subir la direction ou l'ingérence du parlement ou de l'exécutif, et devrait pouvoir décider de ses règles, procédures et méthodes d'audit. Par exemple, lorsque la loi est muette, l'ISC devrait pouvoir prescrire les normes d'audit à appliquer. Si la loi établit l'indépendance fonctionnelle et qu'elle est perçue comme bien mise en œuvre, la note 1 devrait être attribuée. Si la loi établit l'indépendance fonctionnelle, mais qu'il existe des contraintes importantes, la note 0,5 devrait être attribuée. Si l'exécutif a le pouvoir formel d'intervenir directement ou indirectement dans les questions opérationnelles de l'ISC, la note 0 devrait être attribuée.</p>
<p>6. Autonomie en matière de dotation en personnel.</p> <p>L'ISC est-elle libre de décider de toutes les questions de ressources humaines nécessaires à son fonctionnement efficace dans les limites des ressources budgétaires disponibles, et a-t-elle le pouvoir d'engager des experts externes et de payer leurs services ?</p>	<p>Dans le cadre du budget alloué et des contraintes générales de dotation en personnel, l'ISC devrait être libre de décider de la composition de l'effectif, de l'expertise requise, de la rémunération et des incitations offertes. La note 1 devrait être attribuée si l'ISC a la latitude de décider de la composition du personnel, de l'expertise, de la rémunération et des incitations. Les postes vacants au sein de l'ISC ne sont pas automatiquement considérés comme une atteinte à l'indépendance. Si l'ISC suit les pratiques de recrutement et de rémunération de la fonction publique, ça devrait être parce que l'ISC a décidé en toute discrétion de procéder ainsi. Si l'ISC est contrainte de se soumettre aux exigences gouvernementales en matière de rémunération et d'incitations, mais a le pouvoir de décider de la composition et de l'expertise de son personnel, la note 0,5 devrait être attribuée. Lorsque le niveau d'autonomie est inférieur, la note 0 devrait être attribuée.</p>
<p>7. Mandat des audits.</p> <p>Le cadre juridique et les pratiques opérationnelles garantissent-ils que l'ISC a le mandat de contrôler toutes les recettes et dépenses du budget du pays, notamment toutes les activités de l'administration publique centrale ?</p>	<p>L'ISC devrait avoir un mandat de contrôle élargi pour couvrir tous les postes du budget national, notamment les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs, et les autres niveaux de l'administration publique (notamment les administrations infranationales et parapubliques) dans la mesure où ils émanent du budget national. La note 1 devrait être attribuée si le mandat de l'ISC couvre toutes ces activités. S'il existe des mécanismes institutionnels par lesquels le mandat de l'ISC peut être limité ou contraint pour certains postes du budget national, cela est considéré comme une atteinte à l'indépendance. Si la limitation ne concerne que des domaines précis, tels que les administrations infranationales ou les organismes parapublics, pour lesquels un mécanisme d'audit séparé est disponible, la note 0,5 devrait être attribuée. La note 0 devrait être attribuée dans les cas où l'audit des recettes, des dépenses, des actifs ou des passifs de l'administration publique centrale serait limité de quelque manière que ce soit.</p>

Indicateur	Directives détaillées
<p>8. Autonomie quant à la portée des audits. L'ISC a-t-elle le pouvoir sans restriction de décider de la nature, du champ d'application et de l'étendue des audits et de la sélection des entités à auditer à une période donnée ?</p>	<p>Le parlement, l'exécutif ou tout autre organisme ne devrait pas avoir le pouvoir d'influencer l'ISC en ce qui concerne la sélection des organismes à auditer, les procédures d'audit, les conclusions de l'audit ou la publication du rapport d'audit. Il est à noter que les suggestions légitimes ou les demandes de sélection d'entités (ou de thèmes) à auditer, dans le cadre juridique, ne constituent pas une ingérence. Si l'ISC décide toute seule de la sélection d'une unité particulière à auditer, des procédures y afférentes, des conclusions de l'audit et de la publication du rapport d'audit, la note 1 devrait être attribuée. Si l'exécutif ou tout autre organisme influence la sélection d'une entité particulière à auditer, ou la nature des procédures d'audit, les conclusions de l'audit ou la publication du rapport d'audit, la note 0 est attribuée. Si c'est seulement le parlement qui a le pouvoir de demander à l'ISC de sélectionner une entité particulière à auditer ou de mener un type particulier d'audit, la note 0,5 devrait être attribuée.</p>
<p>9. Accès aux dossiers et à l'information. L'ISC a-t-elle un accès illimité, consacré par le droit et la pratique, à l'ensemble des informations, dossiers et explications nécessaires à la conduite d'un audit, et dispose-t-elle d'une voie de recours appropriée en cas de rejet de ses demandes d'accès légitimes ?</p>	<p>L'accès aux dossiers et à l'information peut être déduit à partir des procédures juridiques. Dans la pratique, si cet accès est refusé, il limite le privilège d'accès. Si, en droit et en fait, tout accès est assuré, la note 1 peut être attribuée. Les actes isolés de refus d'accès, qui sont corrigés par voie de recours, ne sont pas considérés comme une atteinte. Si la loi prévoit un accès sans restriction, mais dans la pratique opérationnelle, on s'aperçoit que l'auditeur n'obtient pas un accès sans restriction (qui peut être évalué en fonction des observations du vérificateur général dans le rapport), une note de 0,5 peut être attribuée. Si le droit légal n'est pas établi, la note 0 est attribuée.</p>
<p>10. Droits et obligations en matière de rapports d'audit L'ISC a-t-elle le droit constitutionnel et l'obligation de présenter au parlement, au moins une fois par an, ses conclusions dans un rapport d'audit, dont le contenu, la forme et le calendrier sont entièrement déterminés par l'ISC (sauf lorsque la loi établit des exigences particulières à cet égard) ? L'ISC publie-t-elle ses rapports d'audit ?</p>	<p>Si l'ISC ne présente pas de rapport d'audit annuel au parlement, rapport qui serait par la suite rendu public, cette situation est considérée comme une atteinte à l'indépendance et la note 0 devrait être attribuée. Si l'ISC a le droit et l'obligation de préparer un rapport d'audit annuel, et qu'elle le fait, mais que l'exécutif ou le législatif influence la décision d'établir le rapport d'audit et son contenu, la note 0,5 devrait être attribuée. Le rapport d'audit peut être considéré comme public si l'ISC (ou le parlement) le rend disponible sur un site Web accessible au public ou imprime le rapport d'audit et le rend disponible gratuitement ou à un prix raisonnable. Si toutes les dimensions sont satisfaites sur les plans juridique et pratique, la note 1 devrait être attribuée.</p>

Source : Banque mondiale.

N.B. : MDO = ministères, départements et organismes ; ISC = Institution supérieure contrôle des finances publiques.



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE