Tous sur le pont:

Exploiter la responsabilisation au travers du contrôle externe des finances publiques

une évaluation des systèmes de surveillance nationaux

Novembre 2020

L’IDI et l’IBP remercient Linnea Mills pour l’important travail accompli dans le cadre de la rédaction de la version préliminaire du présent rapport.

Table des matières

Liste des acronymes, associations de contrôle régionales et pays évalués 3

RÉSUMÉ ANALYTIQUE 4

1. Introduction 8

2. Présentation générale de l'écosystème de l'audit et de la surveillance 9

2.1 Garantir la responsabilisation : l'importance de l'audit 9

2.2 L'audit et la surveillance en tant que système d'acteurs et de processus interdépendants 10

2.3 Six composantes essentielles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance 11

2.4 La solidité du système actuel : une vision globale 12

3. Évaluation des processus d'audit et de surveillance, par composante de l'écosystème 14

3.1 Cadre institutionnel 15

Évaluation : cadre institutionnel pour l'audit réalisé par l'ISC 15

3.2 L'audit externe des finances publiques par l'ISC 16

Évaluation : l'audit réalisé par l'ISC 17

3.3 Surveillance par le pouvoir législatif 18

Évaluation : surveillance de l'exécution du budget par le pouvoir législatif 18

3.4 Réponse de l'exécutif 19

Évaluation : réaction de l'exécutif en réponse aux conclusions et aux recommandations de l'audit 20

3.5 Suivi indépendant 20

Évaluation : suivi indépendant des actions entreprises par l'exécutif 21

3.6 Participation du public 22

Évaluation : participation du public aux processus d'audit et de surveillance 23

4. Résumé de la performance en matière d'audit et de surveillance, par région 24

5. Conclusions et recommandations 27

Recommandations 27

Références 30

Annexe 1 : Questions de l'Enquête sur le budget ouvert, par composante de l'écosystème 34

Annexe 2 : La solidité des sous-composantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance, par groupe régional de l'INTOSAI 36

Liste des figures

Figure 1 : La fonction de responsabilisation de l'audit et de la surveillance au sein du cycle budgétaire 10
Figure 2 : Les six composantes essentielles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance 12
Figure 3 : La solidité de l'écosystème, par composante
Figure 4 : La solidité de l'écosystème, par sous-composante
Figure 5 : Disparité régionale de l'audit et de la surveillance, par région de l'INTOSAI
Figure 6 : La solidité relative des composantes de l'écosystème au sein des groupes régionaux de l'INTOSAI

Liste des acronymes, associations de contrôle régionales et pays évalués

OSC : organisation de la société civile
LMIC : pays à revenu faible et intermédiaire
EBO : enquête sur le budget ouvert
PAC : comité des comptes publics
GFP : gestion des finances publiques
ISC : institution supérieure de contrôle des finances publiques

IBP : International Budget Partnership
IDI : Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)
INTOSAI : Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Pays couverts par l'évaluation, par affiliation à l'association de contrôle régionale

Parmi les 195 membres de l'INTOSAI, les 115 pays ci-après ont été inclus dans l'Enquête sur le budget ouvert de 2019, notre source de données pour cette évaluation :*

AFROSAI-E : *Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones* – Angola, Botswana, Eswatini, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Afrique du Sud, Sud Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

ARABOSAI : *Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* – Algérie, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Qatar, Arabie saoudite, Soudan, Tunisie et Yémen.

ASOSAI : *Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* – Afghanistan, Australie, Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Kazakhstan, République du Kirghizistan, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Népal, Pakistan, Philippines, Corée du Sud, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste, Turquie et Vietnam.

CAROSAI : *Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* – Jamaïque et Trinité-et-Tobago

CREFIAF : *Conseil régional pour la formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* – Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Tchad, Comores, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Côte d'ivoire, Madagascar, Mali, Niger, Sao Tomé-et-Principe et Sénégal.

EUROSAI : *Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe* – Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Moldavie, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.

OLACEFS : *Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes* – Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Pérou et Venezuela.

PASAI : *Association des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Pacifique* – Fidji, Nouvelle-Zélande et Papouasie-Nouvelle-Guinée.

*****En outre **:** les **États-Unis** et le **Canada** – ces deux pays ont été évalués dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert de 2019, mais aucun n'appartient à l'un des groupes régionaux de l'INTOSAI. Par conséquent, ils sont inclus dans l'analyse de données portant sur les moyennes mondiales, ainsi que sur les figures 3 et 4, mais sont toutefois exclus des figures 5 et 6.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La nécessité de faire face aux conséquences sanitaires et aux bouleversements économiques liés à la pandémie de COVID-19 a entraîné des flux financiers massifs et précipité la prise de décisions sans précédent en matière de dépenses gouvernementales. Des dizaines de pays ont mis en place des fonds de soutien spéciaux afin de mobiliser des ressources et d'organiser leur intervention d'urgence face à la crise. Dans certains cas, ces fonds sont gérés par l'intermédiaire de fiducies ou d'autres instruments qui contournent le processus de surveillance parlementaire du budget et les mécanismes de contrôle de la gestion financière habituels. Cela constitue une source importante de risques de gestion inappropriée ou de corruption. À brève échéance, la réponse à cette crise exige de solides efforts de surveillance et de responsabilisation de la part des institutions indépendantes. À l'heure actuelle, les attentes selon lesquelles les systèmes de contrôle nationaux protégeront l'intérêt public et garantiront que les gouvernements progressent de manière satisfaisante vers la concrétisation de leurs objectifs plus larges en matière de développement et de performance sont immenses.

Une solide surveillance du budget public est essentielle, même en dehors de toute période de crise. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) mènent la charge, mais il apparaît de plus en plus clairement que, pour que leurs travaux produisent un impact, le soutien et la collaboration d'un « écosystème » d'acteurs, de conditions et de processus interconnectés sont nécessaires. Les composantes intégrales d'une surveillance efficace englobent :

- Un cadre institutionnel ou un mandat qui garantit que les auditeurs publics disposent de l'indépendance et des ressources requises pour s'acquitter de leur mission,
- Un rapport d'audit de grande qualité qui couvre les programmes essentiels et est mis à la disposition du public,
- La surveillance législative exercée par un comité dédié qui délibère sur le rapport d'audit en temps opportun,
- Une réponse de l'exécutif qui témoigne de l'attention accordée par le gouvernement aux résultats de l'audit et des mesures prises en réponse aux recommandations du rapport d'audit,
- Un suivi indépendant, habituellement assuré par l'ISC ou le pouvoir législatif et portant sur la mise en œuvre effective des mesures réputées nécessaires, conformément aux conclusions de l'audit, et
- Les opportunités offertes au public de participer – par l'intermédiaire des organisations de la société civile, des médias et des citoyens – afin de lui permettre de s'impliquer tout au long du processus d'audit, de l'influencer et de le renforcer.

Dans le présent rapport, nous examinons la solidité des systèmes d'audit et de surveillance à travers le monde et formulons des conseils à l'intention des différentes parties prenantes afin de les aider à remédier aux faiblesses identifiées.[1] L'évaluation s'appuie sur les résultats de la dernière Enquête sur le budget ouvert (EBO) de l'IBP et, plus spécifiquement, sur les questions de l'enquête qui traitent directement des aspects pertinents de l'audit et de la surveillance. Si les données de l'EBO de 2019 ont été compilées avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19, elles offrent néanmoins un solide aperçu des pratiques en place avant la crise.

[1] Le rapport est le fruit d'une collaboration entre L'Initiative de développement de l'INTOSAI (l'IDI) et de l'International Budget Partnership (IBP). Nous remercions tout particulièrement Linnea Mills pour la rédaction de la version préliminaire du présent rapport.

RÉSULTATS

À l'échelle mondiale, les données révèlent une performance insatisfaisante dans le domaine de la surveillance. La moyenne obtenue par les 117 pays couverts par l'enquête n'est que de 37 sur 100. Bien entendu, cette moyenne globale masque des variations notables d'un pays à l'autre et entre les six composantes essentielles de la surveillance que nous avons identifiées. Tandis que, d'une manière générale, les régions de l'INTOSAI dont les économies sont les plus avancées obtiennent des notes moyennes plus élevées, aucune région n'atteint en tant que groupe le niveau des normes internationalement admises en matière d'audit et de surveillance. Les faiblesses sont plus marquées dans les pays des régions des ISC arabes et africaines francophones.

L'aspect le plus solide de l'écosystème est le cadre institutionnel. Avec une note moyenne globale de 76 sur 100, il s'agit par ailleurs de la seule composante associée à une note supérieure à 60, ce qui correspond au seuil d'adéquation. Pourtant, tandis que cette composante est en apparence solide dans l'ensemble, la note moyenne masque certains problèmes inquiétants. Selon une analyse plus poussée des résultats au niveau national, moins de la moitié des pays (44 %) ont mis en place l'ensemble des éléments requis pour garantir l'indépendance de l'ISC, tels qu'ils sont examinés dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert. Par ailleurs, l'expérience a récemment démontré que, malgré l'existence de dispositions légales apparemment solides, une indépendance *de facto* peut toujours être restreinte tandis que de puissants acteurs trouvent des moyens pour menacer et saper l'indépendance des ISC.

En termes de solidité globale, viennent ensuite la réalisation des audits par l'ISC, qui obtient la note de 47 points en moyenne, et la surveillance du pouvoir législatif avec une note de 44. Les données analysent par ailleurs certaines sous-composantes qui révèlent ici des faiblesses au niveau de la qualité des rapports d'audit et de la ponctualité de la réponse apportée par le corps législatif aux rapports d'audit. La piètre qualité des rapports d'audit et la lenteur du corps législatif à agir en conséquence pourraient bien être liées.

Les deux composantes les plus faibles du système de surveillance sont les opportunités pour le public de participer au processus d'audit (16 sur 100) et les suites données par l'exécutif aux conclusions de l'audit (13 sur 100). En dépit de la promesse selon laquelle une implication plus soutenue de la société civile renforce le processus d'audit, les données – qui portent aussi bien sur l'ouverture des comités de surveillance législative à la participation du public que sur celle des ISC et sur leur collaboration avec le public – font jusqu'ici état de performances nationales très faibles dans l'ensemble. Cette note moyenne de bas niveau révèle un manque d'opportunités pour le public de participer aux efforts mis en œuvre en matière d'audit et de surveillance et de les renforcer. Les pays qui se distinguent grâce aux canaux de participation qu'ils ont mis en place entre le public et les fonctions de contrôle sont la Géorgie, la Corée du Sud et le Royaume-Uni.

La performance désastreuse réalisée dans le domaine de la réponse de l'exécutif aux conclusions de l'audit concerne indifféremment les pays à revenu faible, intermédiaire et élevé. Ce problème est encore aggravé par les faiblesses constatées au niveau du suivi indépendant portant sur les suites données par l'exécutif (note de 28 sur 100). Par conséquent, les gouvernements ne sont habituellement pas soumis à la pression requise – que ce soit en interne ou de la part des institutions de surveillance officielles telles que les appareils législatifs nationaux ou la société au sens large – pour les inciter à mettre en œuvre les mesures visées par les recommandations de l'audit.

RECOMMANDATIONS

L'inefficacité de l'écosystème de l'audit et de la surveillance dans son ensemble est particulièrement préoccupante de nos jours, puisque les ISC disposent d'une visibilité jamais acquise auparavant. À

l'heure où nous avons plus que jamais besoin des ISC, nous ne leur consacrons pas suffisamment d'investissements et nous minons leur potentiel. Le présent rapport devrait constituer un avertissement et inciter l'ensemble des parties prenantes à contribuer à rectifier cette situation en mettant en œuvre les mesures ci-après :

a. Garantir que les ISC demeurent des institutions entièrement indépendantes qui peuvent accéder aux documents officiels et disposent du mandat et des ressources nécessaires pour préparer et publier des audits pertinents et de grande qualité, en ce compris au moyen de tout éventuel financement extrabudgétaire.

b. Accroître la participation du public dans tous les domaines pertinents du système de surveillance. Les ISC devraient mettre en place des mécanismes significatifs et inclusifs pour impliquer la société civile, par exemple en collaborant avec des OSC afin d'améliorer le ciblage des audits, d'en étendre la portée et d'en accroître le potentiel. Il conviendrait également qu'elles mettent tout en œuvre pour publier les résultats de leurs audits en temps opportun, en veillant à les rendre accessibles. Les pouvoirs législatifs devraient organiser des audiences ouvertes aux médias et au public afin de débattre des conclusions de l'audit et chercher à recueillir les témoignages d'ISC et de citoyens pertinents. Les OSC et les médias devraient promouvoir la visibilité des rapports et des recommandations de l'audit et contrôler le suivi de l'exécutif et le promouvoir.

c. Améliorer l'examen et le suivi des rapports d'audit afin que les recommandations formulées se traduisent par des mesures correctives visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et à favoriser l'obtention de résultats dans le domaine du développement.

Tandis que nous sommes en proie à la situation d'urgence engendrée par la pandémie de COVID, nous savons que ces recommandations ne seront pas toutes réalisables dans l'immédiat et que certaines pourront demander davantage de temps. Néanmoins, la réussite de leur mise en œuvre et de celle des autres réformes repose en fin de compte sur la capacité des parties prenantes à reconnaître que l'efficacité du processus de surveillance est tributaire d'un écosystème performant – un éventail d'acteurs, de conditions et de processus interconnectés qui doivent être appuyés dans leur ensemble, et non en tant que composants indépendants.

1. Introduction

À la lumière des montants ahurissants, s'élevant à des billions de dollars US, qui ont été engagés à ce jour pour faire face à la pandémie de COVID-19 – soit les plus importantes mesures d'accompagnement et de relance mises en œuvre depuis la deuxième guerre mondiale – une responsabilisation efficace n'a jamais été aussi essentielle qu'aujourd'hui. L'urgence a imposé aux gouvernements du monde entier de prendre à la hâte des décisions sans précédent en matière de dépenses. Cette pandémie a dès lors entraîné une immense responsabilité pour les auditeurs et les institutions de contrôle chargés de favoriser la responsabilisation, de protéger l'intérêt du public et de veiller à ce que les gouvernements continuent à progresser vers la réalisation de leurs objectifs plus généraux en matière de développement et de performance.

Les gouvernements de près de 40 pays à revenu faible et intermédiaire ont créé des fonds spécialement dédiés au COVID-19 afin de mobiliser les ressources nécessaires à leurs interventions face à la crise.[2] Dans certains pays, ces fonds d'urgence spéciaux demeurent intégralement sous la surveillance habituelle des systèmes gouvernementaux, tandis que dans d'autres, ils sont détenus sous la forme de fiducies ou gérés par l'intermédiaire d'autres instruments similaires. Dans le cadre de cette dernière approche, les sommes ne sont pas comptabilisées et engendrent un risque élevé de corruption et de gestion inappropriée en court-circuitant la surveillance budgétaire du parlement et les dispositifs et processus de gestion financière du gouvernement (Zannath and Gurazada, 2020; Barroy, et al., 2020). Certains éléments attestent déjà de cas de corruption concernant des fonds consacrés au COVID-19. Au Brésil, par exemple, les procureurs fédéraux ont ouvert plus de 400 enquêtes portant sur des cas suspects qui impliquent des fonds liés au COVID-19, tandis qu'en Colombie, 14 des 32 gouverneurs du pays sont soupçonnés de faits de corruption liés à ce type de fonds (Pradhan, 2020).

Si la pandémie de COVID-19 souligne la nécessité de disposer de robustes systèmes d'audit et de surveillance, une grande priorité aurait dû leur être accordée même en dehors de toute période de crise. L'audit et la surveillance du budget public sont les ingrédients essentiels d'une gestion saine des finances publiques. Ils contribuent à garantir que les fonds publics sont utilisés aux fins prévues, que les politiques et les programmes sont mis en œuvre selon les plus hauts niveaux d'efficacité et de rentabilité, et que les opportunités d'amélioration sont pleinement exploitées.

Les institutions de contrôle nationales mènent la charge. Mais les auditeurs disposent-ils de l'indépendance et des ressources requises pour s'acquitter de leur mission ? Différents autres acteurs ont également un rôle majeur à jouer pour conférer à l'audit toute son utilité. Le pouvoir législatif délibère-t-il sur les rapports d'audit en temps opportun afin de produire un réel impact ? Le pouvoir exécutif tient-il compte du rapport d'audit et agit-il en conséquence ? Un suivi est-il réalisé afin de garantir que les recommandations de l'audit sont effectivement mises en œuvre ? Existe-t-il des moyens permettant à la société civile de participer pleinement au processus d'audit, de l'influencer et de le renforcer ? Pour résumer, tandis que les institutions de contrôle jouent un rôle fondamental en matière de responsabilisation, elles ne peuvent à elles seules la garantir.

Pour que la fonction d'audit soit suffisamment robuste et qu'elle produise un impact, un « écosystème » d'acteurs, de conditions et de processus interconnectés doit également intervenir. Afin d'explorer cette question plus avant, l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) et l'International Budget Partnership (IBP) ont uni leurs forces pour analyser la solidité de l'écosystème de l'audit et de la surveillance dans le monde entier et formuler des orientations destinées aux différentes parties prenantes – institutions supérieures de contrôle, pouvoirs législatifs, organisations de la société civile, médias et acteurs du domaine de la gestion des finances publiques et de la

[2] https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/08/-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic-.html

coopération internationale pour le développement – pour les aider à remédier aux faiblesses actuelles.

Notre évaluation s'appuie sur les résultats de la dernière Enquête sur le budget ouvert (EBO) qui offre une mesure indépendante, comparative et factuelle des pratiques des gouvernements centraux – en matière de transparence budgétaire, d'opportunités de participation pour le public et de surveillance – par rapport aux normes acceptées internationalement dans le domaine de la gestion des finances publiques. Pour cette dernière édition, les études portent sur 117 pays et englobent toutes les régions du monde et tous les niveaux de revenus. L'enquête est réalisée par des chercheurs locaux, principalement issus d'organisations de la société civile, et se concentre plus particulièrement sur les questions budgétaires. Par la suite, les réponses sont soumises à l'examen de pairs, conduit par des experts indépendants, puis elles sont commentées par les gouvernements, avant d'être examinées par l'IBP afin d'en garantir le caractère comparable d'un pays à l'autre.

Les données de l'EBO nous permettent d'évaluer la solidité globale des processus d'audit et de surveillance (y compris pour toutes les régions de l'INTOSAI), ainsi que la solidité relative de chacune des composantes essentielles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance. L'analyse se fonde sur les réponses obtenues pour les 19 des 145 questions de l'EBO qui se rapportent directement à l'audit et à la surveillance. Ces questions de l'enquête, ou ces indicateurs, sont répertoriés en annexe 1. Les pays couverts par notre évaluation sont quant à eux énumérés selon leur région de l'INTOSAI, au début du présent rapport. Les résultats de l'EBO de 2019 examinent les pratiques nationales jusqu'au 31 décembre 2018. Par conséquent, ils ne couvrent pas la période tumultueuse de la pandémie de COVID-19.

Au terme d'une présentation générale de l'importance du processus d'audit, notre rapport passe en revue chacune des composantes d'un écosystème efficace, examine en détail les résultats de l'évaluation, souligne les domaines qui doivent être renforcés et illustre les différents éléments au moyen d'exemples issus de différents pays. Finalement, nous proposons pour chaque partie prenante pertinente un ensemble de recommandations portant sur des mesures immédiates et à moyen terme.

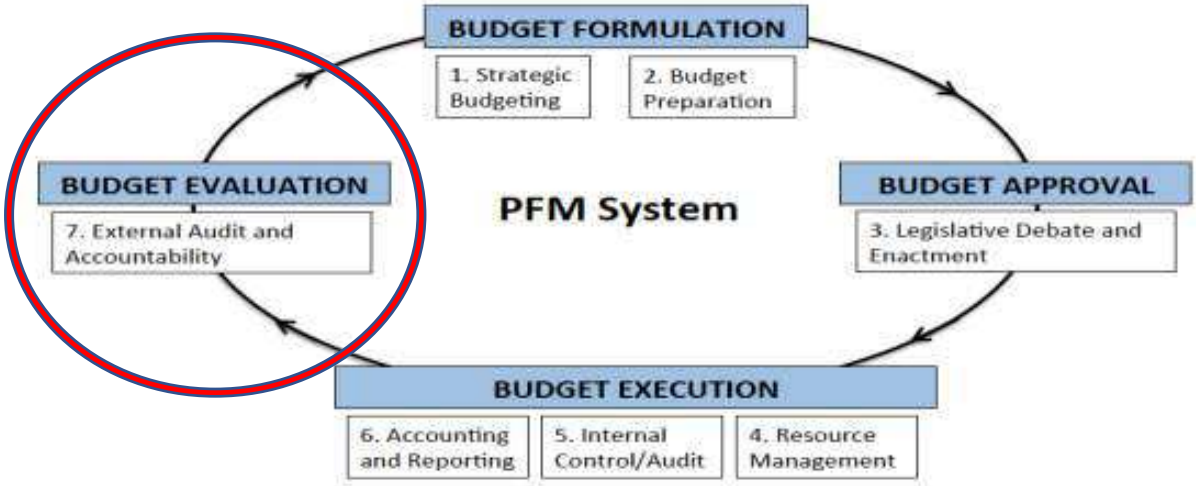
2. Présentation générale de l'écosystème de l'audit et de la surveillance

2.1 Garantir la responsabilisation : l'importance de l'audit

L'audit externe est une composante essentielle de la gestion des finances publiques (GFP). Son rôle consiste à garantir que les personnes en charge de la conduite des affaires publiques et de l'utilisation des ressources publiques auront à rendre des comptes à celles qui utilisent et paient les services fournis, conformément au droit et aux normes applicables (Brétéché and Swarbrick, 2017). À cet égard, les audits constituent les composantes essentielles de la responsabilisation en ce qui a trait à l'utilisation des fonds publics, les auditeurs en sont les acteurs clés, tandis que le processus d'audit est un élément fondamental de la gestion des finances publiques qui contribue à la concrétisation de ces objectifs.

La vérification externe des dépenses gouvernementales constitue habituellement la dernière étape du cycle budgétaire, comme l'illustre la figure 1. Tandis que le présent rapport est exclusivement consacré à cette dernière étape, il convient de souligner le fait que les étapes de la gestion des finances publiques qui s'exécutent avant cette vérification externe influent sur la fonction d'audit. Par exemple, toute défaillance affectant la qualité des systèmes de contrôle internes de certaines institutions publiques compromettra les audits externes qui les impliquent.

Figure 1 : La fonction de responsabilisation de l'audit et de la surveillance au sein du cycle budgétaire



Source : Image originale de Andrews, et al. (2014 : 2).

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) sont les principaux acteurs à ce niveau du système de GFP et elles exécutent l'audit externe. (Pour la suite de ce rapport, nous ferons référence à l'audit externe en employant le terme « audit réalisé par l'ISC ».) Une ISC a pour mission « d'aider son gouvernement à améliorer la performance, accroître la transparence, garantir la responsabilisation, préserver la crédibilité, lutter contre la corruption, promouvoir la confiance du public et favoriser l'obtention et l'utilisation efficaces de ressources publiques au bénéfice des citoyens. » (INTOSAI : 2). Elles s'acquittent de cette mission en élaborant des rapports d'audit indépendants et objectifs qui rassemblent des informations relatives à la fiabilité des rapports financiers élaborés par un gouvernement ; à l'utilisation qu'il fait de ses ressources ; à la préservation des biens et ressources qui lui sont confiés ; et au respect des lois, règlements et autres autorités pertinentes qui permettent aux parlements (et aux autres parties prenantes) d'exiger d'un gouvernement qu'il rende des comptes (Brétéché et Swarbrick, 2017).

2.2 L'audit et la surveillance en tant que système d'acteurs et de processus interdépendants

Chaque dimension de la GFP dans le cycle budgétaire qu'illustre la figure 1 est régie par une multitude d'acteurs et de processus (Andrews, et al., 2014), et la fonction d'audit et de surveillance ne fait pas exception. Tandis que les ISC jouent un rôle majeur, l'impact de leurs travaux dépend également de l'environnement au sein duquel elles interviennent, d'un ensemble d'autres acteurs – pouvoir législatif, société civile, y compris les médias, et gouvernement – et de processus. Si l'un des éléments de cet écosystème ne fonctionne pas efficacement, l'efficacité globale du processus d'audit et de surveillance s'en trouvera affectée. Comme le révèle très justement une évaluation des institutions visant à garantir la responsabilisation pour les investissements de la Banque mondiale (Migliorisi and Wescott, 2011) :

> « Une institution supérieure de contrôle très efficace combinée à un comité des comptes parlementaire fragile ne peut produire un impact significatif ».

Cette manière de voir les acteurs et les processus en tant qu'éléments interdépendants va de pair avec de nouvelles réflexions au sein de la communauté de la GFP. Selon un récent rapport du Groupe

de travail international sur la gestion des finances publiques, puisque les résultats en matière de développement sont en fin de compte la *raison d'être* de la gestion des finances publiques, la GFP doit être approchée comme un système ouvert qui interagit avec davantage de fluidité avec tous les aspects de la politique publique – choix de politique gouvernementale, actions du gouvernement, en particulier la prestation de services, et résultats en matière de développement.[3] À l'heure actuelle, on tend à considérer la GFP comme un système fermé qui met l'accent sur ce que chaque institution spécifique peut individuellement apporter (International Working Group, 2020 ; Mansoor and Williams, 2018 ; Wehner, 2018).

Le fait d'envisager l'audit et la surveillance comme un système d'acteurs, de conditions et de processus qui, comme un tout, s'efforce d'atteindre les objectifs que sont la responsabilisation et l'amélioration de la gestion financière, encourage à abandonner cette vision selon laquelle ces acteurs sont indépendants et dépourvus de contexte, en considérant plutôt chaque acteur comme un contributeur qui s'acquitte de façon interdépendante d'une partie d'un écosystème axé sur l'impact de l'audit.

Au sein de la communauté des ISC, on réalise désormais que l'impact produit par l'audit doit faire l'objet d'une attention particulière et que la publication d'un rapport d'audit n'est que le début du parcours et ne conduit pas à elle seule à une responsabilisation et à une gestion financière favorables au développement social ou économique. Cela ressort, notamment, de la déclaration de Moscou de l'INCOSAI de 2019 selon laquelle les ISC se sont engagées à élaborer une approche stratégique de l'audit public à l'appui de la concrétisation des priorités nationales et des objectifs de développement durable.[4]

Certaines ISC tendent plus que d'autres à adopter une approche 'axée sur l'impact' dans le cadre de leurs travaux, un choix en partie lié à la nature des cadres juridiques et des mandats des différents pays. Tandis que certaines ISC sont des 'créatures de mandat' qui s'en tiennent à leur mandat légal qui consiste à réaliser des audits et à soumettre des rapports, d'autres travaillent davantage sur la base de leur vision et de leur mission, lesquelles se fondent en fin de compte sur l'impact obtenu et sur la création de valeur pour les citoyens. Cela les conduit à intervenir dans des domaines beaucoup plus larges. À titre d'exemple de cette dernière approche, nous pouvons citer la **Finlande** qui a procédé à une révision complète de la structure de son ISC et de sa façon de travailler dans l'objectif de produire un impact pour les citoyens. L'ISC du **Royaume-Uni** a également étendu la portée de ses travaux afin de ne pas les limiter à la réalisation d'audits et de proposer également quelques commentaires et un point de vue indépendant au sujet des déclarations et des programmes du gouvernement afin de garantir aux citoyens l'accès à des informations indépendantes et à des avis objectifs.

2.3 Six composantes essentielles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance

L'instauration d'un système d'audit et de surveillance efficace exige que différents acteurs, conditions et processus soient établis et œuvrent de concert à la concrétisation des objectifs fixés en matière de responsabilisation et, en fin de compte, de développement social et économique. Dans le prochain chapitre, nous examinons de plus près les six composantes qui font partie intégrante de « l'écosystème de l'audit et de la surveillance » et nous présentons les résultats obtenus dans le cadre de l'EBO au regard de chaque élément.[5] Ces six composantes incluent :

[3] https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU%20PFM%20Working%20Group%20WEB%206.6.20.pdf

[4] D'autres références pertinentes à cet égard incluent l'ISSAI 12 (INTOSAI, 2013), et le Plan stratégique de l'INTOSAI 2017-2022 (INTOSAI, 2016).

[5] Ces composantes sont alignées sur le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert (voir les questions de l'enquête en annexe 1), lequel comporte un nombre limité d'indicateurs couvrant les systèmes de contrôle et de surveillance. Il convient

1. **Cadre institutionnel pour l'audit de l'ISC :** l'ISC dispose de l'indépendance et des ressources suffisantes pour s'acquitter de sa mission
2. **Audit réalisé par l'ISC :** production et publication de rapports d'audit pertinents selon un niveau de qualité élevé
3. **Surveillance par le pouvoir législatif :** délibération en temps opportun sur les rapports de l'ISC par un corps législatif dédié.
4. **Réponse de l'exécutif :** réponse apportée par le gouvernement aux recommandations de l'audit et mise en œuvre des mesures pertinentes.
5. **Suivi indépendant :** vérification visant à garantir la mise en œuvre efficace des recommandations de l'audit (habituellement exécutée par le pouvoir législatif ou l'ISC)
6. **Participation du public aux processus d'audit et de surveillance :** opportunités pour le public de participer au processus d'audit.

Figure 2 : Six composantes essentielles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance

2.4 La solidité du système actuel : une vision globale

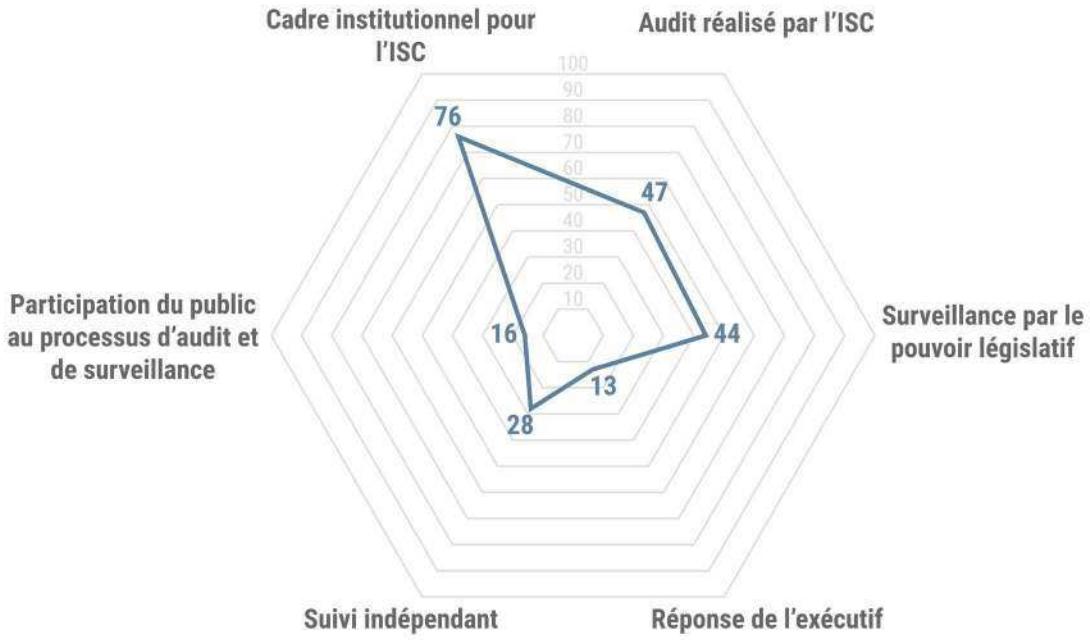
Les données de l'Enquête sur le budget ouvert de 2019 révèlent une faible performance globale dans le domaine de la surveillance. La dernière note moyenne obtenue par les 117 pays pour cette composante n'est que de 37 sur 100. Toutefois, cette moyenne masque des variations conséquentes en termes de solidité relative pour les six composantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance.

La figure 3 illustre le niveau de solidité très inégal constaté à l'échelle mondiale pour les différentes composantes de la surveillance. La composante de l'écosystème qui obtient la meilleure note est le cadre institutionnel. Avec une note moyenne de 76 sur 100, il s'agit de la seule composante à obtenir

également de noter que l'enquête ne distingue pas les pays en fonction du type de système d'audit en place, c'est-à-dire le modèle de Westminster, le modèle Judiciaire ou le modèle Collégial, ce qui peut à son tour avoir une incidence sur les notes obtenues par chaque pays.

une note supérieure à 60, qui correspond au seuil applicable pour l'adéquation. Vient ensuite la réalisation d'un audit efficace par l'ISC (47 sur 100), puis la surveillance par le pouvoir législatif (44 sur 100). Selon les résultats de l'évaluation, ces deux composantes jouissent d'une solidité modérée. La performance de toutes les autres composantes est jugée médiocre compte tenu des faibles notes obtenues. Le suivi indépendant (assuré par l'ISC ou le pouvoir législatif) obtient la note de 28 sur 100, la participation du public à l'examen du pouvoir législatif/à l'audit obtient 16 sur 100, tandis que la composante de la réponse de l'exécutif n'atteint pas plus de 13 sur 100.

Figure 3 : Solidité de l'écosystème, par composante



Remarque : cette figure est basée sur les données de l'EBO pour 2019 qui portent sur un échantillon de 117 pays. (Voir liste au début du rapport.)

Les composantes qui obtiennent les notes moyennes les plus faibles correspondent sans surprise aux domaines dans lesquels la plupart des pays ne parviennent pas à atteindre le seuil accepté pour déterminer qu'un processus est efficace. Si 77 % des 117 pays de l'ensemble de données disposent d'un cadre institutionnel adéquat pour les institutions de contrôle, seuls 21 % d'entre eux obtiennent une réponse efficace de la part de l'exécutif, et ils ne sont que 20 % à avoir mis en place un mécanisme approprié pour la participation du public. La réponse de l'exécutif et les opportunités de participation du public sont donc des maillons faibles qui doivent être renforcés de toute urgence afin de garantir l'instauration d'un système de contrôle efficace.

Une comparaison avec les notes obtenues deux années plus tôt, dans le cadre de l'EBO de 2017, révèle une évolution très limitée des moyennes. On constate, pour l'intégralité de l'écosystème, une progression d'un point (de 36 sur 100 pour l'EBO de 2017, à 37 pour l'EBO de 2019). Dans ce court laps de temps, quelques évolutions positives, bien que minimes, ont été constatées au regard de certaines composantes individuelles – surveillance par le pouvoir législatif, réponse de l'exécutif et suivi indépendant – tandis que la composante de la participation du public a légèrement décliné.

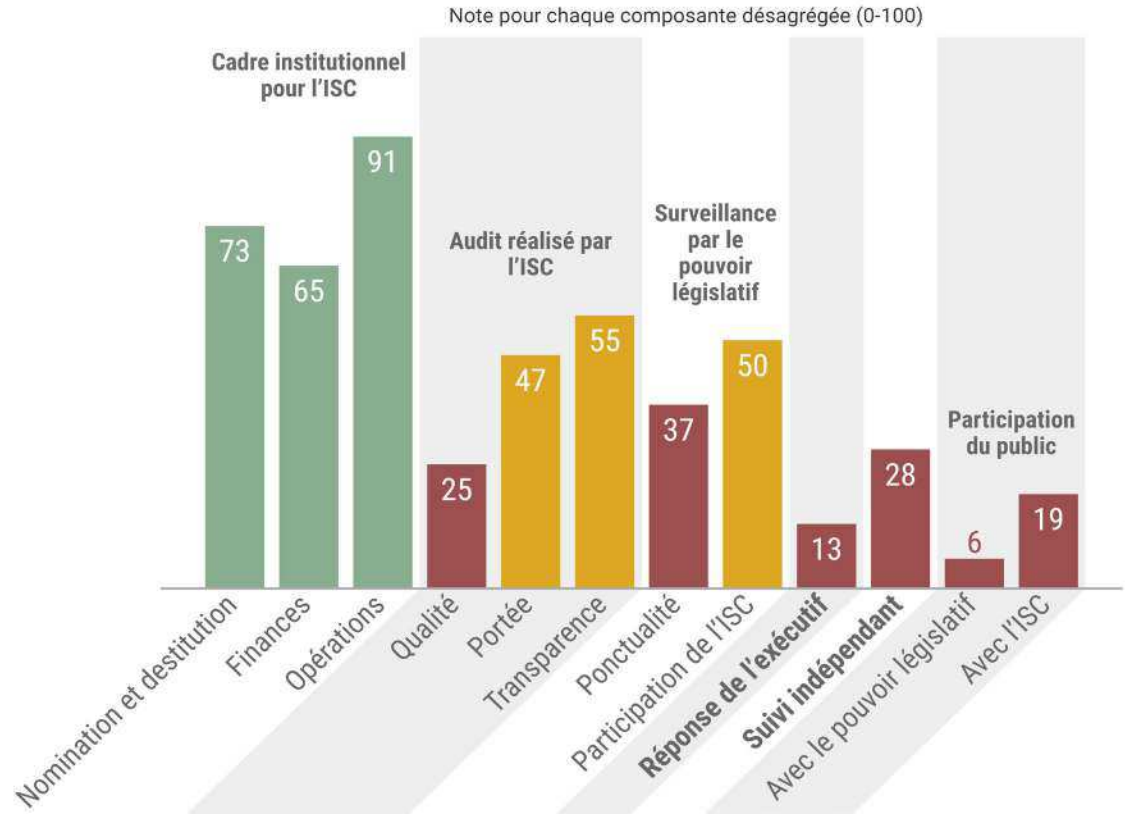
Cette période de deux années offre un délai très limité qui ne permet pas d'inverser de façon notable les tendances institutionnelles. Toutefois, on peut attendre de certaines évolutions récentes – en particulier le rétrécissement de l'espace démocratique documenté ces dernières années (Lührmann,

et al., 2020) – qu'elles exercent une pression au niveau de l'indépendance des ISC et aient des répercussions néfastes sur l'environnement requis pour favoriser la participation et l'implication du public dans le processus d'audit. Il convient de continuer à observer les tendances en matière d'audit au fur et à mesure que de nouvelles éditions de l'EBO sont mises à disposition. En outre, les données issues de la prochaine édition de l'enquête (prévue pour 2021), lorsqu'elles seront comparées à celles de 2017 et de 2019, pourront nous éclairer sur les ravages causés sur l'écosystème de l'audit et de la surveillance par la pandémie de COVID-19 et sur les risques connexes pour les budgets des ISC.

3. Évaluation des processus d'audit et de surveillance, par composante de l'écosystème

Une analyse plus détaillée des différentes composantes de l'audit et de la surveillance révèle une grande variabilité des forces et des faiblesses dans l'ensemble du système. Comme l'illustre la figure 4, outre le fait qu'elles confirment la faiblesse globale de composantes telles que la réponse de l'exécutif, le suivi indépendant et la participation du public, les données révèlent également une situation préoccupante pour certaines sous-composantes, notamment la qualité des rapports d'audit, qui obtient une note moyenne de 25 sur 100, et la ponctualité des suites données par le pouvoir législatif aux rapports d'audit, qui atteint une note moyenne de 37. La piètre qualité des rapports d'audit et la lenteur du corps législatif à agir en conséquence pourraient bien être liées. Dans les prochaines sections, nous explorons ces différentes composantes et sous-composantes plus en détails.

Figure 4 : La solidité de l'écosystème, par sous-composante



Remarque : la couleur des barres correspond aux catégories de notation utilisées dans l'Enquête sur le budget ouvert : rouge (0-40 : faible), ambre (41-60 : modérée) et vert (61 et plus : appropriée). Les barres illustrent les notes moyennes obtenues pour l'ensemble des 117 pays, pour chaque sous-composante de l'écosystème.

3.1 Cadre institutionnel

Composante 1 : un solide **cadre institutionnel,** qui préserve l'indépendance de l'ISC sur le plan législatif et en pratique, doit être en place pour lui permettre de s'acquitter efficacement de sa mission en matière de responsabilisation. Les législateurs, les OSC et les médias peuvent tous contribuer à promouvoir et à maintenir l'indépendance de l'ISC.

Les fonctions d'audit et de surveillance requièrent en premier lieu un environnement propice, que l'on nomme également le « cadre institutionnel », au sein duquel l'ISC exerce ses activités. Conformément aux paramètres d'évaluation de l'Enquête sur le budget ouvert, cette composante examine essentiellement l'indépendance des auditeurs et la fonction d'audit, au regard de trois indicateurs : (1) le recours à des processus indépendants pour nommer et destituer le dirigeant de l'ISC ; (2) une indépendance financière et des ressources appropriées pour l'ISC, et (3) une indépendance opérationnelle suffisante, c'est-à-dire, la capacité d'une ISC à entreprendre les audits qu'elle estime appropriés[6].

L'indépendance des ISC revêt une grande importance lorsqu'il s'agit de contribuer à l'obtention de résultats positifs. Des études statistiques internationales ont en effet établi l'existence d'un lien entre le niveau d'indépendance et l'efficacité des ISC et les différentes réalisations obtenues dans le domaine du développement, notamment une plus grande égalité des sexes, une plus faible mortalité infantile et une hausse des dépenses de santé. Ces résultats se confirment même lorsque le développement économique d'un pays est pris en considération et neutralisé (Fukuda-Parr et al., 2011).

Évaluation : cadre institutionnel pour l'audit réalisé par l'ISC

Selon les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert, la plupart des pays à revenu élevé parviennent à préserver l'indépendance de leur ISC. Certains pays à revenu faible et intermédiaire se distinguent également en atteignant un haut degré d'indépendance en matière d'audit, et en particulier la **Géorgie**, les **Philippines** et **l'Afrique du Sud** (tous ont obtenu la note de 100 dans le cadre de l'EBO de 2019). Dans tous ces pays, des lois ou des dispositions constitutionnelles veillent à préserver l'indépendance de l'ISC.

La composante du cadre institutionnel, tout en étant en apparence globalement solide, dissimule néanmoins quelques aspects problématiques. Selon une analyse plus poussée des résultats obtenus au niveau national, moins de la moitié (44 %) des pays ont mis en place l'ensemble des aspects liés à l'indépendance de l'ISC examinés par l'Enquête sur le budget ouvert : nomination et destitution du dirigeant de l'ISC, financement approprié pour exécuter le mandat de l'ISC et pouvoir discrétionnaire de déterminer quels audits doivent être réalisés. Certaines données provenant d'autres sources font apparaître des problèmes dans d'autres domaines qui affectent l'indépendance des ISC. Selon l'enquête mondiale de l'INTOSAI, le pouvoir législatif supervise le processus budgétaire de l'ISC dans 46 % des pays seulement, tandis que 64 % des ISC signalent l'existence d'une ingérence du pouvoir exécutif dans le processus budgétaire. Par ailleurs, 31 % des ISC déclarent avoir été confrontées à des restrictions en ce qui concerne la publication des conclusions de leurs travaux d'audit.

Selon les récentes expériences, et en dépit de dispositions légales apparemment solides, une indépendance *de facto* risque toujours d'être restreinte puisque de puissants acteurs parviennent à trouver un moyen de menacer et de saper l'indépendance des ISC. Dans plusieurs pays, les mandats confiés aux dirigeants des ISC pour une longue durée déterminée afin de leur permettre de s'acquitter

[6] Voir annexe 1 : Indicateurs basés sur les questions 119, 120, 121 et 122 de l'enquête.

de leurs responsabilités ont été compromis par des règlementations relatives à l'âge de la retraite. Par conséquent, certains dirigeants d'ISC nommés au titre d'un mandat leur permettant de poursuivre leur mission au-delà de l'âge de la retraite ont été brutalement licenciés à court terme, au mépris des dispositions applicables en matière de destitution. Le licenciement semble souvent intervenir de façon opportuniste, en lien avec l'élaboration de rapports d'audit critiques. Les autres exemples concrets d'ingérence incluent des coupes budgétaires effectuées en cours d'exercice ou l'absence de mise à disposition en temps voulu des fonds appropriés pour l'ISC par le ministère des finances, en ce compris la réduction du budget avant qu'il ne soit soumis à la législature, la diminution du budget approuvé par la législature ou le refus de débloquer les fonds (ou le fait de ne pas délivrer les autorisations de dépenses en temps opportun).

On peut aisément comprendre comment la responsabilisation chancèle lorsque les auditeurs ne disposent pas de l'autorité nécessaire (sur le plan législatif et en pratique) pour déterminer leur propre agenda. Ce problème s'avère particulièrement critique à la lumière des fonds débloqués en urgence face à la pandémie de COVID-19, puisque les fonds extrabudgétaires ne sont généralement pas soumis au même degré de déclaration, de réglementation ou de contrôle que les autres postes de finances publiques. Qu'ils soient ou non légalement empêchés, l'insuffisance des contrôles auxquels ces fonds sont soumis compromettra la responsabilisation et entravera toute contribution à des réalisations dans le domaine du développement social et économique.

La question de l'indépendance de l'audit exige que d'autres acteurs de l'écosystème, en ce compris les gouvernements, mais aussi les législateurs, la société civile et les médias, renforcent et modifient les cadres juridiques et/ou qu'ils contestent les pratiques qui entravent l'indépendance des ISC. Cela étant, les ISC disposent malgré tout de certains moyens d'action pour garantir la solidité et l'indépendance de leurs institutions. En particulier, elles peuvent chercher à établir un solide leadership puisque la solidité de cette capacité a été identifiée comme le facteur le plus déterminant lorsqu'il s'agit pour une ISC d'apporter une valeur pour son pays (Initiative de développement de l'INTOSAI, 2020a).

Parfois, la société civile est mieux placée que l'ISC elle-même pour promouvoir la nécessité de disposer d'une ISC indépendante, dotée de toute l'autorité nécessaire. Il y a quelques années, au **Ghana**, une organisation de la société civile nationale s'est adressée au tribunal et a obtenu un verdict imposant à l'ISC de recouvrer des dépenses publiques engagées illégalement. Une fois le jugement rendu, l'ISC a rapidement délivré 112 attestations de surtaxe et recouvré près de 12 millions de dollars US de fonds détournés. Plus récemment, suite à la publication d'une directive de la Présidence stipulant que l'auditeur général du Ghana devait prendre ses 167 jours de congés accumulés, plus de 400 organisations de la société civile ont lancé une campagne, largement couverte par les médias, appelant la Présidence à annuler sa décision. La coalition d'OSC estime que la directive du Président à l'auditeur général, fervent militant anti-corruption, va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Constitution de 1992. Même si l'action a été justifiée par la Présidence comme étant appropriée et fondée sur le droit régissant la Commission des services publics, la décision a été critiquée par certains experts juridiques. Des critiques sont également venues de la communauté internationale, notamment une déclaration de l'Initiative de développement de l'INTOSAI exprimant son inquiétude quant à l'indépendance de l'ISC. Là encore, la société civile a porté l'affaire devant les tribunaux (GhanaWeb, 2020 ; Initiative de développement de l'INTOSAI, 2020b).

3.2 L'audit externe des finances publiques par l'ISC

Composante 2 : un **audit** de grande qualité, pertinent et publiquement disponible est un élément essentiel de la réussite d'une mission de contrôle.

L'efficacité de l'audit fait référence à la **qualité**, à **la portée** et à la **transparence** des rapports d'audit (en englobant les trois types d'audits externes réalisés par les ISC : audit financier, audit de la conformité et audit de la performance)[7]. Cette composante est évaluée au regard de trois indicateurs de l'EBO : (1) la qualité de l'audit externe, (2) la couverture du budget par l'audit et (3) la transparence des rapports de l'audit[8].

La qualité et la pertinence des rapports d'audit sont des facteurs déterminants de l'impact produit par la fonction de contrôle. Par exemple, il est établi que les comités parlementaires – le prochain acteur de l'écosystème – n'utiliseront pleinement les rapports d'audit que s'ils sont intéressants et compréhensibles dans un contexte politique (Brétéché and Swarbrick, 2017). Il est important que les ISC veillent non seulement à ce que leurs travaux soient d'une grande qualité, mais également à ce qu'ils soient communiqués d'une manière qui encourage l'adhésion des législateurs. En ce qui concerne la portée d'un audit, comme nous l'avons brièvement expliqué précédemment, l'ISC doit disposer du mandat et de la capacité nécessaires pour couvrir une partie suffisante du budget public dans le cadre de ses audits.

Finalement, en ce qui concerne la transparence, les conclusions de l'audit doivent être publiquement disponibles. Les pays dont les rapports d'audit sont publiquement disponibles sont plus susceptibles de suivre les recommandations formulées dans le cadre de l'audit. Dès lors, la transparence des rapports d'audit a des répercussions en aval du processus d'audit.[9]

Il s'agit d'une mesure particulièrement accessible puisque les ISC ont elles-mêmes la possibilité de publier (sous réserve qu'elles y soient autorisées) les rapports d'audit sur leurs propres sites Internet, en temps opportun. Les médias peuvent également constituer un allier au service de la transparence et jouer un rôle important pour accroître la visibilité des rapports d'audit et de leurs conclusions.

Évaluation : l'audit réalisé par l'ISC

La note moyenne globale obtenue par l'ensemble des 117 pays dans le cadre de l'EBO de 2019 est de 47 sur 100 dans le domaine des rapports d'audit. Comme le souligne la figure 4, les notes moyennes obtenues au regard des trois sous-composantes qui évaluent l'efficacité de l'audit sont : 55 pour la transparence, 25 pour les mesures de contrôle de la qualité et 47 pour la portée de l'audit. Certains pays à revenu faible et intermédiaire se distinguent en obtenant des notes élevées, de 80 et au-delà (sur 100), pour cette composante. Parmi les pays de l'AFROSAI-E, le **Ghana** et **l'Afrique du Sud** obtiennent tous deux des notes élevées, tandis que pour la région ARABOSAI, c'est le **Maroc** qui se distingue dans ce domaine. Dans le groupe ASOSAI, **l'Indonésie**, le **Kazakhstan** et la **Mongolie** atteignent tous une note de 80 ou une note supérieure pour l'audit et, parmi les pays à revenu faible et intermédiaire du groupe EUROSAI, la **Bosnie-Herzégovine**, la **Géorgie** et la **Russie** obtiennent toutes des notes élevées. Finalement, parmi les pays du groupe OLACEFS, ce sont le **Brésil** et le **Guatemala** qui se distinguent à l'aide d'une solide performance dans ce domaine.

Certains pays voient également leur note s'améliorer sensiblement dans le domaine de l'audit par rapport à la dernière édition de l'EBO, en 2017. Le **Vietnam** progresse de 72 points en atteignant la

[7] L'objectif de l'audit financier est de vérifier si un ensemble de rapports financiers (lesquels peuvent inclure le rapport d'exécution budgétaire d'un gouvernement) a été préparé conformément au cadre de présentation de l'information financière. Les audits de la conformité évaluent si un sujet donné est conforme aux autorités applicables, par exemple, les règles, les réglementations et les bonnes pratiques. La portée d'un audit de la conformité peut se limiter à une entité particulière, ou impliquer un processus transversal (par exemple l'approvisionnement) ou un programme. Finalement, les audits de la performance impliquent un examen indépendant et objectif des engagements, systèmes, opérations, programmes, activités ou organisations du gouvernement afin de déterminer s'ils s'effectuent et agissent conformément aux principes d'économie, de rentabilité et/ou d'efficacité.

[8] Voir annexe 1 : Indicateurs basés sur les questions 123, 98 et AR2 de l'enquête.

[9] https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2019-global-report/

note de 78 sur 100 en 2019, alors qu'il obtenait tout juste 6 points en 2017. Cette progression est principalement attribuable aux améliorations qui ont été apportées dans des domaines tels que la portée de l'audit et la transparence. Parmi les autres pays qui réalisent des scores considérablement plus élevés, citons le **Malawi** (progression de 56 points) ; le **Lesotho** (+ 55 points) ; **Fiji** (+ 45 points) ; **Madagascar** (+ 44 points) ; le **Sri Lanka** (+ 39 points), et la **Géorgie** (+ 30 points).

3.3 Surveillance par le pouvoir législatif

Composante 3 : une **surveillance significative par le pouvoir législatif** est essentielle pour garantir que l'audit produit un impact. Elle s'accomplit au moyen de la constitution de comités législatifs attitrés qui donnent suite aux conclusions de l'audit avec ponctualité, compétence et dévouement. Les ISC peuvent contribuer à renforcer cette composante en veillant, notamment, à améliorer la manière dont elles communiquent les résultats de leurs audits, tandis que les OSC et les médias peuvent jouer un rôle en participant à la surveillance législative et en augmentant ainsi la visibilité de ce processus.

L'un des rôles essentiels du parlement consiste à approuver le budget national et à obtenir du gouvernement la reddition de comptes quant à son exécution, en veillant, au nom des citoyens et des utilisateurs des services publics, à ce que les ressources soient dépensées dans le respect des lois et de manière responsable, aux fins prévues et d'une manière rationnelle, économique et efficace. À ces fins, les législateurs doivent disposer d'informations objectives et factuelles concernant le bien-fondé des agissements du gouvernement dans le domaine financier. Des comités parlementaires spéciaux sont constitués pour s'acquitter de cette mission et prennent généralement la forme d'un comité des comptes publics (PAC) (Brétéché and Swarbrick, 2017).

La surveillance du pouvoir législatif est évaluée sur la base de la collaboration du PAC (ou du comité équivalent) avec l'ISC, aussi bien au niveau de l'examen du rapport annuel relatif au budget que de la mesure dans laquelle le comité invite l'ISC à témoigner lors de ses audiences.[10]

Une surveillance efficace du budget par le pouvoir législatif exige que le comité attitré examine les rapports d'audit de l'ISC en temps voulu. À la lumière des dépenses sans précédent engagées par les gouvernements pour la mise en œuvre de mesures d'urgence et de soutien face à la crise du COVID-19, il sera plus important que jamais de garantir la disponibilité de mécanismes de rétro-information efficaces, en veillant à ce que les rapports d'audit soient distribués en temps voulu au sein de l'écosystème.

Évaluation : surveillance de l'exécution du budget par le pouvoir législatif

Tandis que les économies les plus avancées tendent à obtenir des notes globalement plus élevées dans le domaine de la surveillance par le pouvoir législatif, 10 pays à revenu faible et intermédiaire de l'ensemble de données obtiennent la note maximale de 100 points au regard de cette composante. Il s'agit de la **Géorgie**, du **Kirghizistan**, de la **Moldavie**, de la **Mongolie**, du **Myanmar**, du **Pérou**, de la **Russie**, de l'**Afrique du Sud,** de l'**Ukraine** et de la **Zambie**.

Certains obstacles entravant spécifiquement l'efficacité des travaux du comité des comptes publics (PAC), ou de son équivalent, ont été identifiés dans le cadre de différentes études. Ils incluent des restrictions en matière de capacités, notamment en ce qui a trait aux compétences des membres du comité et à sa dotation en personnel. Une insuffisance de capacités parmi les membres du comité de surveillance financière risque de donner lieu à une prophétie qui se réalise d'elle-même, selon laquelle

[10] Voir annexe 1 : Indicateurs basés sur les questions 118 et 124 de l'enquête.

le gouvernement perd tout intérêt vis-à-vis du rôle de surveillance du pouvoir législatif et estime qu'un tel processus ne peut produire des résultats pertinents. Les études soulignent également l'insuffisance de son pouvoir ou de son influence juridique pour exiger des réponses du gouvernement ou intenter des poursuites. Finalement, l'absence de soutien politique pour exécuter le mandat de surveillance, ainsi que certains problèmes de politique interne, tels qu'un comportement partisan de la part des membres du comité, ont été identifiés en tant qu'entraves à l'efficacité des législateurs dans leur rôle au sein de l'écosystème de l'audit et de la surveillance (Mills and de Lay, 2016).

Dans certains pays, par exemple en **Jamaïque**, il a même été demandé à l'ISC d'effectuer des audits en temps réel sur les dépenses engagées pour les mesures de soutien mises en œuvre face à la pandémie de COVID-19 afin d'éviter les gaspillages et les irrégularités (Bureau du Vérificateur général de la Jamaïque, 2020). Si ces rapports se retrouvent bloqués au stade du comité législatif, la plupart des efforts seront voués à l'échec et toute opportunité d'en modifier l'orientation sera éliminée, tandis que les pays entrent dans la période d'après-crise. Parmi les bonnes pratiques adoptées dans ce domaine, il convient également de citer le fait d'inviter les cadres dirigeants de l'ISC à témoigner durant les audiences du comité et de publier le rapport officiel du comité, en ce compris les conclusions et les recommandations.

Tandis qu'il incombe aux législateurs d'améliorer leur mission de surveillance, les ISC ont également la possibilité de contribuer à ce processus. En publiant des rapports d'audit pertinents et de grande qualité, les ISC peuvent contribuer à garantir qu'ils suscitent l'adhésion des législateurs. Les ISC peuvent également participer de façon proactive aux travaux du comité législatif pertinent. Dans une récente note de bonne pratique, l'ISC d'**Ouganda** précise que la rotation régulière de ses membres fait de la sensibilisation et du dialogue avec le parlement, et en particulier avec le comité des comptes publics, un processus permanent et continu (Bureau du Vérificateur général d'Ouganda, 2019). Ce point de vue est conforme aux résultats de l'étude statistique internationale dont les conclusions stipulent qu'une meilleure surveillance budgétaire de la part des ISC conduit à une meilleure surveillance législative, non seulement au stade ex-post (au stade de l'audit), mais également tout au long des différentes étapes du processus budgétaire. En tant que contribution à l'élaboration des politiques publiques, ces conclusions étayent l'idée selon laquelle une ISC solide et indépendante, qui dispose des ressources humaines et techniques adéquates, est un élément fondamental pour améliorer le rôle de surveillance du pouvoir législatif (Ríos et al., 2014).

3.4 Réponse de l'exécutif

Composante 4 – La **réponse de l'exécutif** et la mise en œuvre des recommandations de l'audit formulées par les ISC et les législateurs déterminent en fin de compte si la fonction d'audit et de surveillance produit l'impact attendu. Les ISC, les législateurs, la société civile et les médias ont tous un rôle à jouer pour inciter l'exécutif à apporter une réponse efficace.

L'attention accordée et les suites données par le gouvernement aux conclusions et aux recommandations des rapports d'audit sont fondamentales. Tout comme nous ne pouvons pas espérer qu'un problème soit résolu par le seul fait d'avoir été identifié, la publication d'un rapport d'audit n'aura pas à elle seule l'influence nécessaire si les problèmes soulignés ne sont pas traités par la suite.

La réponse de l'exécutif est évaluée sur la base de la mise à disposition du public d'un rapport exposant les mesures correctives qu'il a entreprises en réponse aux recommandations ou aux conclusions de l'audit qui en indiquaient la nécessité. Malheureusement, de nombreux gouvernements ne réagissent

pas favorablement aux conclusions d'un audit et ignorent souvent les importantes recommandations formulées dans le cadre du rapport.[11]

Évaluation : réaction de l'exécutif en réponse aux conclusions et aux recommandations de l'audit

Les faibles notes obtenues dans l'ensemble identifient la réponse de l'exécutif en tant que composante la plus faible de l'écosystème de l'audit et de la surveillance. Ce résultat concerne aussi bien les pays à revenu faible ou intermédiaire que ceux à revenu élevé. Seuls quelques pays se distinguent en obtenant une note solide dans ce domaine (la note maximale de 100 sur 100). Il s'agit du **Brésil**, de la **Géorgie**, de la **Malaisie**, de la **Norvège,** du **Pérou,** de la **Suède,** de l'**Ukraine** et du **Royaume-Uni**.

Même si l'évaluation de cette composante donne un résultat relativement morose, il existe certains indicateurs positifs dont il convient de s'inspirer. En **Géorgie**, par exemple, le personnel de l'ISC a été lui-même surpris de la rapidité avec laquelle le gouvernement a donné suite aux recommandations d'un audit portant sur le Système d'information et de gestion de l'éducation et mis en œuvre les mesures correspondantes.[12] Plusieurs facteurs, aussi bien politiques que techniques, pourraient permettre d'expliquer ce résultat positif, notamment la vaste couverture médiatique dont a bénéficié le rapport d'audit, ou le fait que l'audit ait été présenté dans le contexte d'un objectif de développement durable vis-à-vis duquel le gouvernement s'était engagé. Il est également possible que la nature plus technique que politique ou comportementale des recommandations ait permis d'éviter qu'elles ne fassent l'objet d'une opposition massive. Tandis qu'il ne s'agit que de spéculations, l'essentiel à retenir est que la réponse de l'exécutif aux conclusions de l'audit a été identifiée en tant que maillon faible du système de contrôle et qu'il conviendrait de veiller à mieux comprendre comment ce problème pourrait être résolu en examinant les cas dans lesquels la réponse de l'exécutif s'est avérée constructive.

Nous comprenons désormais un peu mieux les raisons pour lesquelles les gouvernements ne donnent pas suite aux recommandations d'audit. L'absence de demande et certaines attitudes défensives semblent notamment constituer des entraves. Les gouvernements ne sont habituellement pas soumis à la pression requise, que ce soit en interne ou de la part des institutions de surveillance officielles telles que les appareils législatifs nationaux ou la société au sens large, pour les inciter à mettre en œuvre les recommandations de l'audit. Dans le même temps, le fait de ne pas donner suite aux conclusions d'un audit s'explique souvent par des réactions défensives ou négatives de la part de fonctionnaires dont les actes ont été remis en question par les audits. Les fonctionnaires peuvent estimer qu'un audit constitue une menace pour leur pouvoir, plutôt qu'un outil susceptible d'accroître l'efficacité de leurs activités (International Budget Partnership, note de synthèse).

3.5 Suivi indépendant

Composante 5 : la réalisation d'un **suivi indépendant,** ainsi que le fait de vérifier la mesure dans laquelle une réponse a été apportée par l'exécutif et si elle s'avère satisfaisante, constituent une partie importante du processus visant à garantir l'adhésion de l'exécutif et l'impact de l'audit par la suite. Ce rôle incombe officiellement aux législateurs ou aux institutions supérieures de contrôle.

Afin de tenir le gouvernement responsable des suites données aux problèmes signalés dans un rapport d'audit, il est nécessaire de collecter des informations au sujet des mesures entreprises. Dans le cas

[11] Annexe 1 : Indicateur basé sur la question 101 de l'enquête.

[12] Cette information anecdotique se fonde sur les correspondances échangées avec le personnel de l'ISC de Géorgie.

contraire, il est impossible de déterminer l'efficacité du processus d'audit et la pertinence ainsi que l'utilité du système de contrôle peuvent être contestées. Même si la collecte de ces informations relève des attributions de l'ISC ou de la législature, ce processus peut également être entrepris et complémenté par les OSC.

Les normes d'audit reconnues demandent la réalisation d'un suivi : « Les ISC ont un rôle à jouer dans le suivi des mesures entreprises par le parti responsable en réponse aux problèmes signalés par un rapport d'audit. Ce processus de suivi met l'accent sur l'efficacité avec laquelle l'entité visée par l'audit a donné suite aux problèmes soulevés, en ce compris toutes conséquences plus larges. Une action insuffisante ou insatisfaisante de la part de l'entité visée par l'audit peut exiger l'élaboration d'un nouveau rapport par l'ISC. » (INTOSAI, 2019 : 29). L'évaluation de cette responsabilité va encore plus loin et se fonde sur la publication par l'ISC ou la législature d'un rapport permettant de suivre l'avancement des actions entreprises par l'exécutif en réponse aux recommandations de l'audit.[13]

Évaluation : suivi indépendant des actions entreprises par l'exécutif

Selon les données de l'EBO, l'exécution d'un suivi indépendant et l'élaboration d'un rapport relatif aux suites données par l'exécutif à l'audit constituent d'autres points faibles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance, notamment au sein des économies les moins avancées. Cela étant, la région ASOSAI parvient à se distinguer en obtenant des notes élevées. L'**Indonésie**, la **Malaisie**, le **Myanmar**, le **Népal**, les **Philippines** et le **Timor-Leste** atteignent tous la note de 100. Parmi les autres pays à revenu faible ou intermédiaire qui atteignent cette note maximale, citons la **Bosnie-Herzégovine**, le **Brésil**, la **Cote d'Ivoire**, la **Géorgie**, le **Pérou**, l'**Ukraine** et la **Zambie**. Trois de ces pays (le Myanmar, le Pérou et la Zambie) ont progressé et passent de zéro en 2017 à la note maximale de 100 en 2019, ce qui atteste de la possibilité de réaliser des progrès institutionnels dans ce domaine, dans un court laps de temps. En réalité, cette composante de la surveillance est un élément que les ISC devraient pouvoir améliorer relativement facilement.

Afin d'assurer l'exécution de ce processus, plusieurs pays ont mis en place des systèmes dédiés au suivi des recommandations d'audit. Les **États-Unis** en font partie. Il y a dix ans, l'ISC des États-Unis a mis en place un outil en ligne interactif, nommé le « Dispositif de suivi des actions », qui permet de suivre les progrès accomplis par le Congrès et les agences fédérales pour réduire les problèmes de duplication, de chevauchement et de fragmentation, tels qu'ils ont été identifiés par l'ISC dans le cadre de ses rapports annuels, et abaisser ainsi les coûts, tout en augmentant les recettes. Selon les estimations, depuis l'attribution de ce mandat à l'ISC des États-Unis en 2010, les rapports d'audit annuels ont aidé le gouvernement fédéral à économiser près de 426 milliards de dollars US (U.S. Government Accountability Office, 2020).

La **Géorgie** propose une autre approche novatrice pour garantir la mise en œuvre des recommandations de l'audit. En application d'un décret pris par le Parlement, l'ensemble des entités visées par un audit sont tenues de mettre en œuvre les recommandations formulées dans les rapports conformément à des « plans d'action pour la mise en œuvre des recommandations » qu'il leur incombe de préparer. Afin de suivre efficacement les progrès accomplis, l'ISC a mis au point un système électronique, nommé le « Système de mise en œuvre des recommandations d'audit », qui intègre les rapports d'audit, les conclusions d'audit, les recommandations correspondantes, ainsi que les plans d'action couvrant la mise en œuvre des mesures pertinentes. Ce système est utilisé par l'ISC, par les entités auditées et par le parlement. Il est attendu des personnes en charge, telles que désignées par les entités auditées pour chaque recommandation, qu'elles se conforment aux plans d'action et élaborent périodiquement des rapports d'avancement. Les hauts dirigeants des entités visées par l'audit disposent d'un accès direct à ces informations et peuvent vérifier l'exécution du

[13] Annexe 1 : Indicateur basé sur la question 102 de l'enquête.

processus dans l'ensemble de l'agence. L'ISC analyse la documentation chargée dans le système et approuve ou désapprouve les progrès accomplis. Le parlement peut suivre les changements en temps réel et bénéficie ainsi d'une vision complète de la mise en œuvre des recommandations au sein des différentes agences. L'application de ce décret et la mise en place du système d'information qui l'accompagne ont permis au taux de mise en œuvre des recommandations de l'audit de progresser de 43 % en 2015-2017, à 60 % en 2018-2019. Tandis que ce système de suivi n'est pas en lui-même accessible au public, les données qui en sont issues sont présentées au parlement sous forme de rapports, etc. (Georgia State Audit Office, 2019).

3.6 Participation du public

Composante 6 : au travers de la **participation du public** au processus d'audit et de surveillance, les organisations de la société civile, les citoyens et les médias ont la possibilité de contribuer au renforcement et à la préservation de l'intégrité des acteurs et des processus qui constituent l'intégralité de l'écosystème de l'audit et de la surveillance.

Les acteurs de la société civile, qu'il s'agisse d'organisations de la société civile, de médias ou de citoyens individuels, peuvent contribuer au renforcement de l'écosystème de l'audit et de la surveillance de diverses manières.[14] Cette composante de l'écosystème de l'audit et de la surveillance est évaluée sur la base des données de l'EBO et au regard d'indicateurs couvrant : (1) la participation des citoyens au processus d'examen par le pouvoir législatif et (2) la participation des citoyens au processus d'audit[15].

Audits sociaux et participatifs : l'implication des citoyens dans le processus d'audit peut prendre la forme d'audits sociaux et participatifs. Les audits sociaux désignent des processus participatifs par le biais desquels les citoyens et les OSC collectent et partagent des informations portant sur les faiblesses des programmes publics. Ces informations sont alors utilisées par le vérificateur du gouvernement. Généralement, ces processus impliquent que des membres de la communauté surveillent l'exécution des programmes gouvernementaux afin de garantir que les services publics sont fournis à la communauté selon une portée et un niveau de qualité appropriés. Les audits sociaux ont été d'abord adoptés en **Inde**. Les audits participatifs désignent quant à eux des processus par l'intermédiaire desquels des équipes d'audit conjointes qui rassemblent des membres de l'ISC et des employés d'OSC réalisent les enquêtes nécessaires à l'audit. Cette approche a été instaurée aux **Philippines**. La participation de la société civile peut impliquer de solliciter des contributions afin d'identifier les questions qui doivent faire l'objet d'un audit, ou d'encourager les OSC à faire la promotion des rapports d'audit (Ramkumar, 2008).

Il convient également de citer le cas de l'**Argentine**, où l'ISC a introduit différents moyens par lesquels les citoyens peuvent participer au processus d'audit. Premièrement, un cadre de Planification participative a été mis en place afin de permettre aux OSC de soumettre leurs propositions quant aux organisations et/ou aux programmes qu'elles souhaiteraient soumettre à un audit. Parmi les pays de l'Enquête sur le budget ouvert, seule l'Argentine informe le public de la manière dont les contributions recueillies ont été utilisées. L'ISC de l'Argentine élabore un rapport qui présente en détails les propositions soumises par les OSC dans le cadre du processus de planification participative et permet d'identifier celles qui ont été effectivement intégrées au plan d'audit. Les motifs justifiant leur inclusion dans le plan, ou au contraire leur exclusion, sont également précisés.

[14] Nous savons que les médias jouent un rôle potentiellement important en tant que partie prenante à part entière de l'écosystème de l'audit et de la surveillance. Toutefois, du fait de l'absence de données de l'EBO spécifiquement axées sur la participation d'acteurs des médias au processus d'audit, ces entités ne font pas l'objet de l'évaluation complète qu'elles méritent.

[15] Voir annexe 1 : Indicateurs basés sur les questions 139, 140, 141 et 142 de l'enquête.

Collaboration OSC / ISC : les objectifs et les finalités des groupes de surveillance des OSC et des ISC coïncident largement : ces deux acteurs s'efforcent de protéger l'argent public et d'exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes quant à l'utilisation des fonds publics. Toutefois, jusqu'à récemment, la collaboration entre ces deux acteurs ne s'est pas avérée aussi fructueuse qu'elle pourrait le devenir (Bailey, 2020). Cette situation évolue favorablement tandis que la communauté de l'audit réalise les avantages potentiels d'une telle collaboration. Par exemple, les OSC et les ISC sont chacune en possession d'informations qui peuvent s'avérer utiles pour l'autre partie. Les OSC peuvent également offrir un atout stratégique à l'ISC en utilisant leurs réseaux dans le but de renforcer la pression exercée sur le parlement et le pouvoir exécutif afin qu'ils mettent en œuvre les mesures visées par les recommandations de l'audit (Baimyrzaeva and Kose, 2014). Comme l'indiquent les données des études de cas consacrées à l'**Inde**, aux **Philippines** et à l'**Afrique du Sud,** les interactions entre les OSC et les ISC peuvent permettre d'instaurer des partenariats stratégiques entre les groupes de la société civile et les ISC, lesquels sont susceptibles d'aider les deux entités à constituer le capital politique nécessaire pour pousser les pouvoirs législatifs et exécutifs à prendre des mesures correctives afin de protéger les fonds publics (Ramkumar and Krafchik, 2005).

Il devient également évident que des institutions qui fonctionnent de façon isolée et dont le public ignore tout ne sont pas adaptées à la gouvernance du 21e siècle. L'implication des citoyens et des OSC dans le processus d'audit peut améliorer la crédibilité des ISC et, dès lors, garantir leur pertinence institutionnelle. À ces fins, les bouleversements engendrés au sein des institutions et des systèmes par la pandémie de COVID-19 doivent être considérés par les ISC comme une opportunité d'accroître la participation des citoyens et des OSC au processus d'audit. Une plus grande implication pourrait aider à renforcer la qualité et à étendre la portée des travaux d'audit des ISC et garantir la mise en place d'une action collective plus que jamais nécessaire face aux conséquences de la pandémie (Olowo-Okere, 2020).

Les organisations de la société civile et les médias ont la capacité d'améliorer la surveillance du pouvoir législatif : la participation des acteurs de la société civile peut également se traduire par une surveillance plus efficace par le pouvoir législatif. Par exemple, les études révèlent qu'une vérification externe qui s'effectue par le biais d'une couverture médiatique et de la participation du public peut inciter les PAC à accroître l'efficacité de leurs activités (Pelizzo et al., 2006). L'évaluation des réformes apportées au processus de surveillance financière par le pouvoir législatif au **Ghana** nous en offre un exemple. L'ouverture au public des audiences du PAC portant sur les rapports d'audit de l'ISC permet non seulement de mieux sensibiliser le public quant au rôle du PAC, mais elle conduit également à exercer une pression sur le Comité afin qu'il augmente ses capacités techniques et améliore la qualité et la ponctualité de son processus de vérification (Betley et al., 2012).

Évaluation : participation du public aux processus d'audit et de surveillance

Malgré l'espoir que suscite une plus grande participation de la société civile, les données – concernant aussi bien l'ouverture au public des comités de surveillance législatifs que l'ouverture des ISC et leur collaboration avec le public – révèlent jusqu'ici des performances nationales globalement désastreuses. En réalité, plus de la moitié des pays (66 sur 117) couverts par l'enquête obtiennent la note de zéro pour cette composante de l'écosystème et seuls trois pays parviennent à obtenir une note supérieure à 60 sur 100. Les pays qui se distinguent grâce aux canaux de participation qu'ils ont institués entre le public et les fonctions d'audit sont la **Géorgie**, la **Corée du Sud** et le **Royaume-Uni**.

Avec 83 points sur 100, la **Géorgie** obtient la note la plus élevée pour cette composante parmi les 117 pays analysés et offre un exemple intéressant des moyens que peuvent mettre en œuvre les ISC pour solliciter la participation du public. L'ISC de Géorgie utilise le « Dispositif de surveillance du budget ». Il s'agit d'une plate-forme Internet interactive par le biais de laquelle les citoyens peuvent activement

participer à l'élaboration du plan d'audit annuel en transmettant des demandes d'audit, en soumettant des propositions et en identifiant des domaines prioritaires. Les parties prenantes peuvent également suivre l'avancement de leurs demandes et obtenir des informations concernant les résultats de leur participation. En 2018, l'ISC a réalisé 10 % de ses audits en réponse aux demandes formulées par les citoyens. L'ISC de Géorgie implique également des acteurs de la société civile dans le cadre de la planification de son audit de la performance, et notamment des OSC qui travaillent sur des questions liées à la gestion des finances publiques. L'ISC a constaté différents bénéfices attribuables à une telle participation, notamment sa contribution à la définition d'objectifs et de questions d'audit pertinents. Cette participation renforce également l'intérêt que suscitent les résultats de l'audit auprès des parties prenantes, lequel permet à son tour d'accroître la pression exercée sur les institutions visées par l'audit afin qu'elles se conforment aux recommandations formulées (Georgia State Audit Office, 2019).

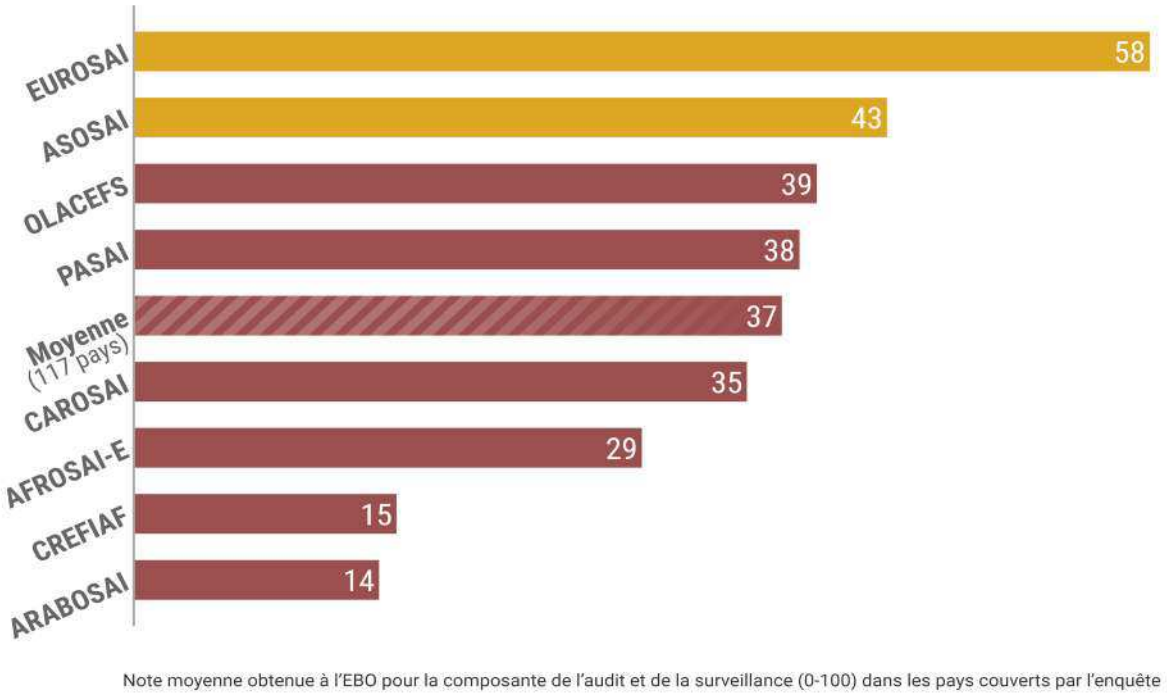
Des éléments encourageants indiquent également que des partenariats OSC/ISC fructueux voient le jour dans d'autres pays. L'ISC de **Sierra Leone** se tourne vers les organisations de la société civile depuis quelques années et a constitué un service en charge des relations avec les citoyens qui permet de les impliquer par le biais d'assemblées publiques, de programmes radio ou d'initiatives similaires. Parmi les domaines spécifiques dans lesquels une collaboration OSC / ISC a été mise en place, citons les efforts visant à améliorer les installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène des écoles du pays. L'OSC, dans ce cas précis le *Budget Advocacy Network*, bénéficie de cette collaboration en accédant aux informations détenues par l'ISC. À son tour, l'ISC bénéficie des efforts de plaidoyer de l'OSC en faveur de la mise en œuvre de ses recommandations au sein des écoles, ainsi que des informations transmises par le Budget Advocacy Network et sa coalition d'OSC, en particulier celles issues de la « carte de notation », laquelle dépeint sous forme de graphiques les résultats de l'audit, agrémentés de photos et d'exemples d'étudiants affectés par l'absence d'installations d'hygiène essentielles.

La **Sierra Leone** constitue un autre exemple intéressant du point de vue de la collaboration OSC - pouvoir législatif. Lorsque le Budget Advocacy Network a contacté le comité parlementaire des comptes publics pour obtenir un soutien à la mise en œuvre des recommandations de l'audit liées aux installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène, un accueil mitigé lui a d'abord été réservé. Toutefois, le PAC a finalement participé aux efforts demandés lorsque, du fait de la crise du COVID-19, les installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène sont devenues une condition nécessaire à la réouverture des écoles et se sont dès lors vues conférer une importance accrue. L'instauration et le maintien d'une collaboration inter-institutions, par exemple, entre les OSC et une ISC, ou entre les OSC et le PAC, exigent des efforts et doivent présenter des avantages pour les deux parties. Dans ce cas, et sans doute de façon plus large, la collaboration du PAC avec l'OSC n'a été jugée utile que lorsque la question a été inscrite parmi les principales priorités politiques.

4. Résumé de la performance en matière d'audit et de surveillance, par région

Il existe une grande disparité des systèmes d'audit et de surveillance entre les différentes régions de l'INTOSAI. Comme indiqué précédemment, et comme l'illustre la **figure 5**, la note moyenne obtenue par les 117 pays couverts par l'EBO dans le domaine de la surveillance atteint tout juste 37 sur 100. Tandis que les régions dont les économies sont les plus avancées obtiennent généralement des notes plus élevées, aucune région de l'INTOSAI, en tant que groupe, ne possède un écosystème suffisamment solide pour atteindre la catégorie « appropriée » (plus de 60). Les régions CREFIAF et ARABOSAI enregistrent les moins bonnes performances.

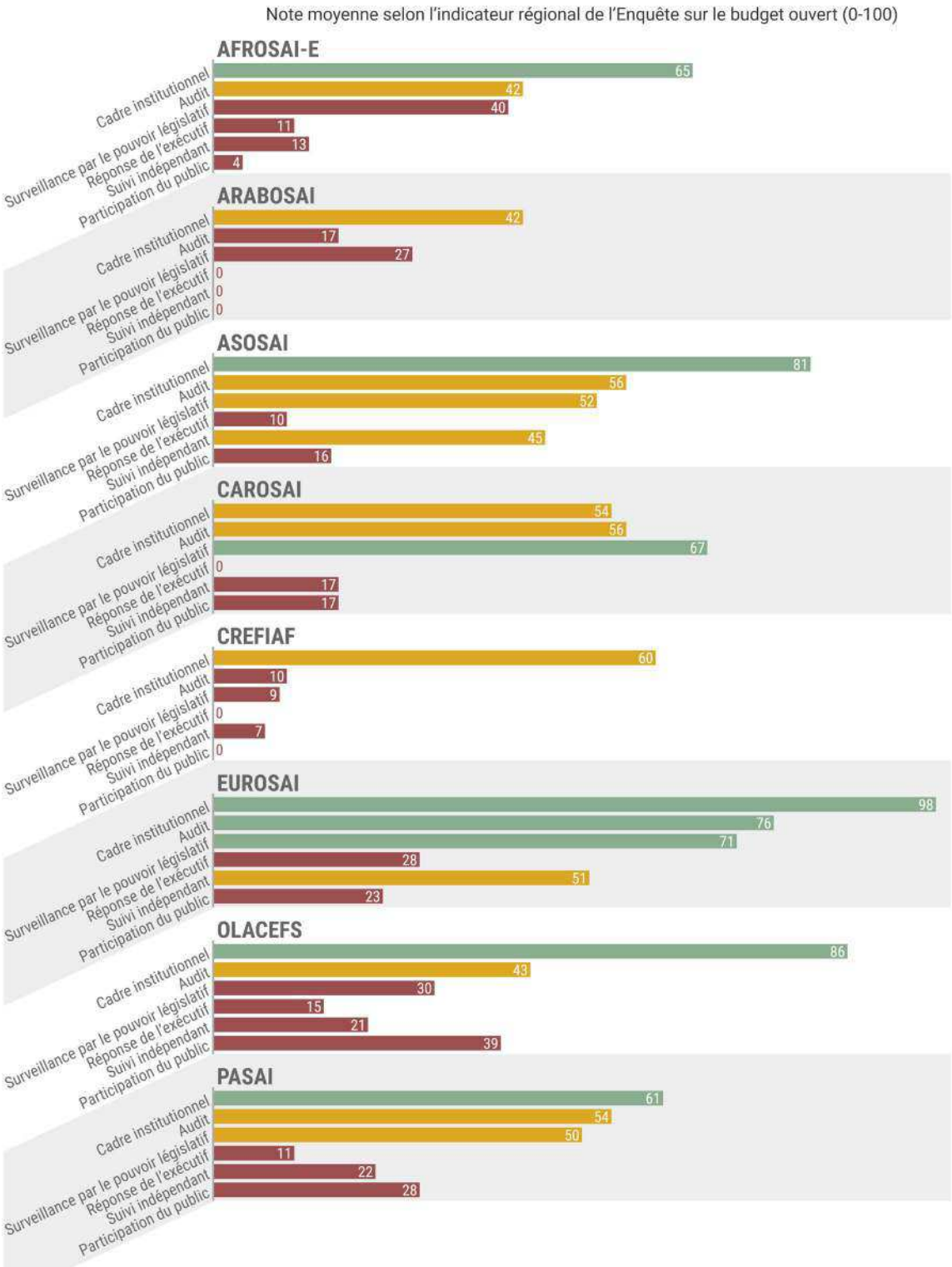
Figure 5 : Disparité régionale de l'audit et de la surveillance, par région de l'INTOSAI



Remarque : les barres sont colorées en fonction des catégories de notation utilisées dans l'Enquête sur le budget ouvert : rouge (0-40 : faible) ambre (41-60 : modérée), et vert (61 et plus : appropriée). Les États-Unis et le Canada ne sont pas inclus dans ces chiffres puisqu'ils ne font pas partie d'un groupe régional de l'INTOSAI. Les deux pays ont obtenu des notes « appropriées », c'est-à-dire des notes qui relèvent de la catégorie « verte ».

Généralement, les composantes les plus faibles de l'écosystème de la surveillance sont assez cohérentes pour tous les groupes régionaux de l'INTOSAI : réponse de l'exécutif, participation des citoyens, et suivi indépendant. La figure 6 illustre ce résultat et révèle par ailleurs que la composante du cadre institutionnel est généralement plus solide que le reste des composantes, en particulier dans les régions de l'INTOSAI qui rassemblent principalement des pays à revenu faible et intermédiaire. Par exemple, même si la note moyenne de la composante du cadre institutionnel pour le groupe régional du CREFIAF atteint 60 sur 100, les faibles notes obtenues au regard des autres composantes abaisse la note moyenne globale attribuée à la performance de ce groupe en matière d'audit et de surveillance à tout juste 15 sur 100. (L'annexe 2 offre des informations plus détaillées concernant les notes obtenues par chaque région, par sous-composante.)

Figure 6 : Solidité relative des composantes de l'écosystème au sein des groupes régionaux de l'INTOSAI



Remarque : la couleur des barres correspond aux catégories de notation utilisées dans l'Enquête sur le budget ouvert : rouge (0-40 : faible), ambre (41-60 : modérée) et vert (61 et plus : appropriée). Les États-Unis et le Canada ne sont pas inclus dans ces chiffres puisqu'ils ne font pas partie d'un groupe régional de l'INTOSAI. Cependant, ces deux pays auraient été classés dans la catégorie « verte » (appropriée) pour toutes les composantes, à l'exception de la participation du public.

5. Conclusions et recommandations

L'efficacité du processus de responsabilisation dépend d'un écosystème constitué de conditions, d'acteurs et de processus interdépendants. Les données issues de l'Enquête sur le budget ouvert indiquent que certains des aspects de l'écosystème de l'audit et de la surveillance sont solides. C'est notamment le cas du cadre institutionnel au sein duquel l'ISC exerce ses activités. En revanche, les données probantes révèlent également certaines faiblesses et éclairent sur les raisons pour lesquelles les travaux des ISC ne parviennent pas à garantir une plus grande responsabilisation dans de nombreux pays. Même si les ISC occupent une place centrale au sein de l'écosystème de l'audit et de la surveillance, leurs travaux sont souvent entravés par un manque de réactivité et par l'absence de certains autres acteurs.

Aucune région de l'INTOSAI n'atteint des résultats conformes aux niveaux stipulés par les normes internationalement admises en matière d'audit et de surveillance. Les faiblesses sont plus marquées dans les pays des régions des ISC arabes et africaines francophones, même si l'on constate également certains problèmes majeurs dans d'autres régions.

Dans les régions de l'INTOSAI, les composantes les plus faibles de l'écosystème de l'audit et de la surveillance incluent les suites données par l'exécutif aux conclusions de l'audit ; le suivi indépendant effectué au regard des mesures entreprises, ce qui compromet la capacité des audits du secteur public à surveiller les excès des gouvernements ; et l'absence d'opportunités pour le public de participer aux efforts mis en œuvre en matière d'audit et de surveillance et de les renforcer.

L'inefficacité de l'écosystème de l'audit et de la surveillance dans son ensemble est particulièrement préoccupante de nos jours, puisque les ISC disposent d'une visibilité jamais acquise auparavant. On attend des ISC qu'elles réalisent des audits accélérés, pratiquement en temps réel, afin d'éviter toute utilisation et toute gestion inappropriées des montants considérables engagés afin de limiter les conséquences sanitaires et économiques écrasantes de la crise liée à la pandémie de COVID-19. À l'heure où nous avons plus que jamais besoin des ISC, nous ne leur consacrons pas suffisamment d'investissements et nous minons leur potentiel. Le présent rapport devrait constituer un avertissement et inciter toutes les parties prenantes à contribuer à rectifier cette situation.

Recommandations

Pour l'avenir, les recommandations suivantes définissent différents domaines prioritaires qui doivent être abordés par les parties prenantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance, ainsi que par les partenaires du développement. Même si nous reconnaissons que le temps et les efforts nécessaires pour renforcer ces domaines varient d'un pays à l'autre, nous répertorions, à des fins de simplification, les mesures qui doivent être mises en œuvre à court terme (dans l'année à venir) et à moyen terme pour chaque partie prenante.

INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE :

- Priorité immédiate – dans un délai d'un an :
    - Sauf si leur mandat le leur interdit, publier l'ensemble des rapports d'audit sur des sites Internet en temps opportun. Afin de favoriser l'efficacité avec laquelle ils sont communiqués, ces rapports devraient inclure des résumés analytiques et une version simplifiée des principales conclusions.
    - Réaliser un examen de suivi en temps opportun afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations de l'audit et publier un résumé des principales conclusions.
    - Organiser un dialogue avec les OSC au sujet des domaines prioritaires et de ceux qui présentent un risque élevé pour l'audit.

- Comparer le degré d'indépendance par rapport aux meilleures pratiques internationales et inviter l'ensemble des parties prenantes à dialoguer autour de l'importance de l'indépendance des ISC.

- Moyen terme :
  - Mettre en place des systèmes et des examens indépendants afin de garantir et d'améliorer la qualité des rapports d'audit.
  - Outre l'examen de suivi ponctuel, maintenir un dispositif public dédié au suivi de la mise en œuvre des principales recommandations
  - Établir des mécanismes valables et inclusifs pour la participation du public dans tous les domaines pertinents de vos travaux, y compris l'identification des domaines qui présentent un risque élevé pour l'audit, la réalisation des audits, et la publication et le suivi des recommandations de l'audit.
  - Dans la mesure du possible, et chaque fois que cela s'avère utile, collaborer avec les OSC pour améliorer le ciblage des audits, en étendre la portée et en améliorer le potentiel.

POUVOIRS LÉGISLATIFS :

- Priorité immédiate – dans un délai d'un an :
  - Mettre en place les processus nécessaires pour garantir que les ISC disposent du mandat, de l'indépendance et des ressources nécessaires pour réaliser et publier des audits pertinents et de grande qualité, y compris au moyen de tout éventuel financement extrabudgétaire
  - Réaliser de manière proactive un examen et un suivi des rapports d'audit, soumettre les recommandations à l'exécutif et promouvoir les réponses de l'exécutif et en suivre l'avancement
- Moyen terme :
  - Prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance de l'ISC – sur le plan légal, opérationnel et financier – vis-à-vis de la branche exécutive du gouvernement.
  - Organiser des audiences, ouvertes aux médias et au public, portant sur les résultats de l'audit et chercher à recueillir à cette occasion des témoignages de la part des ISC et des membres pertinents du public

POUVOIRS EXÉCUTIFS :

- Priorité immédiate – dans un délai d'un an
  - Concentrer les efforts sur la suppression des obstacles (par exemple, la faiblesse d'un mandat, l'insuffisance des ressources) qui nuisent à l'efficacité du processus d'audit afin d'améliorer le fonctionnement du système d'audit et de surveillance actuel
  - Donner suite aux recommandations ou conclusions de l'audit qui appellent une mesure corrective immédiate
- Moyen terme :
  - Demander aux organisations publiques visées par l'audit de mettre l'ensemble des informations à la disposition des ISC, de tenir compte des conclusions de l'audit et de prendre des mesures appropriées en conséquence. Les hauts fonctionnaires devraient donner le ton par l'intermédiaire de la chaîne de commande et exiger que l'audit soit pris au sérieux.

ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE :

- Priorité immédiate – dans un délai d'un an
  - Garantir l'indépendance des ISC et solliciter les gouvernements lorsque celle-ci est mise en péril
  - Engager avec les ISC un dialogue portant sur les domaines prioritaires et ceux qui présentent des risques élevés et doivent faire l'objet d'un audit, promouvoir la visibilité des rapports et des recommandations de l'audit, et vérifier l'avancement du suivi réalisé par l'exécutif et le promouvoir

- Moyen terme :
    - Renforcer l'écosystème par le biais d'une surveillance de l'indépendance des ISC, des ressources et des obstacles à la publication des rapports d'audit et signaler toute restriction ou menace émergente

MÉDIAS :

- Priorités immédiates – dans un délai d'un an :
    - Publier les conclusions de l'audit et les audiences législatives portant sur les rapports d'audit et enquêter sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit
    - Souligner l'importance de l'indépendance des ISC et intervenir lorsqu'elle est mise en péril
- Moyen terme :
    - Renforcer les capacités pour garantir la possibilité d'analyser et de communiquer efficacement les conclusions et les recommandations de l'audit.

PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT :

- Priorité immédiate – dans un délai d'un an :
    - Organiser une évaluation coordonnée lorsque l'indépendance de l'ISC d'un pays partenaire est menacée afin de renforcer les interventions individuelles ou de diriger des actions communes efficaces
- Moyen terme :
    - Explorer les possibilités de soutenir les institutions qui constituent l'écosystème de l'audit et de la surveillance en tant qu'ensemble d'acteurs de la responsabilisation interconnectés (par exemple, les ISC, le pouvoir législatif et les OSC devraient être progressivement intégrés au dialogue sur la politique gouvernement-donateurs et se voir attribuer l'appui financier nécessaire pour renforcer leurs rôles en matière de responsabilisation).

Références

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Working Paper No. 285. Cambridge, MA: Harvard University. https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

Auditor General's Department of Jamaica (2020). *Audit of the COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme*. Kingston. https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/05/Audit-of-COVID-19-resource-allocation.pdf

Bailey, P. (2020). *Finally, the time is ripe for SAI-civil society collaboration*. Blogpost from 21 July. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/sai-cso-collaboration/

Baimyrzaeva, M. and Kose, O.H. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. *International Public Management Review* 15(2): 77-90. https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/235/232

Barroy, H. Gurazada, S., Piatti-Fünfkirchen, M. and Kutzin, J. (2020). *No Calm after the Storm: Retooling PFM in the Health Sector.* Blogpost from 28 May. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-no-calm-after-the-storm-retooling-pfm-in-the-health-sector-.html#more

Betley, M., Bird, A. and Ghartey, A. (2012). *Evaluation of Public Financial Management Reform in Ghana, 2001–2010; Final Country Case Study Report*. Stockholm: Sida. https://www.afdb.org/en/documents/document/2001-2010-ghana-evaluation-of-public-financial-management-reform-final-country-case-study-report-29040

Brétéché, B. and Swarbrick, A. (2017). *Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments*. SIGMA Papers, No. 54, Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/d56ab899-en

Fukuda-Parr, S., Guyer, P. and Lawson-Remer, T. (2011). *Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?* Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id4707.html

U.S. Government Accountability Office (2020). Washington, D.C. https://www.gao.gov/duplication/overview

Georgia State Audit Office (2019). *State Audit Office: 2018 Activity report*. Report in Georgian. Tbilisi. https://sao.ge/Uploads/2019/11/7b54cb9a-8439-4ef2-bd67-919262637020.pdf

GhanaWeb (2020). *#BringbackDomelevo: Over 400 CSOs join forces against Auditor-General's forced leave*. News article published on 7 July. https://mobile.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/BringbackDomelevo-Over-400-CSOs-join-forces-against-Auditor-General-s-forced-leave-1000957

INTOSAI Development Initiative (2020a). *How SAIs can respond to COVID-19 and the "new normal"*. Presentation given by Einar Gørrisson at an INTOSAI Capacity Building Committee webinar held on 9 June 2020.

https://www.intosaicbc.org/successful-cbc-webinar-on-sai-capacity-performance-and-relevance-during-and-subsequent-to-covid-19/

INTOSAI Development Initiative (2020b). *IDI issues statement on current situation at Ghana Audit Service*. Statement issued on 30 July. https://www.idi.no/news/sai-independence/idi-statement-ghana

INTOSAI Development Initiative (2019). *Digitizing public sector governance – The SAI Georgia story*. Oslo. https://intosaidonor.org/stories/digitizing-public-sector-governance-the-sai-georgia-story/

International Budget Partnership (2019). Open Budget Survey 2019. Washington, D.C. https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf

International Budget Partnership (no date). *Unshackling Auditors: Unleashing the Potential of Public Audits*. Concept Note on an Initiative from the International Budget Partnership. Washington, D.C.

Khagram, S., de Renzio, P. and Fung, A. (2012). *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/openbudgets_chapter.pdf

Lührmann, A., Maerz, S.F., Grahn, S., Alizada, N., Gastaldi, L., Hellmeier, S., Hindle, G. and Lindberg, S.I. (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020.* Varieties of Democracy Institute (V-Dem). https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf

Mansoor, Z. and Williams, M.J. (2018). *Systems Approaches to Public Service Delivery: Lessons from health, education and infrastructure*. Paper prepared as background for the workshop "Systems of Public Service Delivery in Developing Countries" on 14-15 May, 2018, at the Blavatnik School of Government, University of Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Background%20Paper-Systems%20Approaches%20to%20Public%20Service%20Delivery%2014-15%20May%202018.pdf

Migliorisi, S. and Wescott, C. (2011). *A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anticorruption*. IEG Working Paper 2011/5. Washington, D.C.: Banque mondiale. http://documents.worldbank.org/curated/en/358571468337248805/A-review-of-World-Bank-support-for-accountability-institutions-in-the-context-of-governance-and-anticorruption

Mills, L. and de Lay, S. (2016). *Legislative Oversight in Public Financial Management*. London and Birmingham: Department for International Development and University of Birmingham. Disponible à l'adresse https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/570463/Legislative-oversight-in-public-financial-management-REA.pdf

International Working Group (2020). *Advice, Money, Results: Rethinking International Support for Managing Public Finance*. New York : New York University, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU PFM Working Group WEB 6.6.20.pdf

INTOSAI (September 2020). Policy Finance and Administration Committee's COVID-19 Initiative. *Coronavirus Pandemic: Initial Lessons Learned from the International Auditing Community*, a report for external stakeholders.

INTOSAI (2019). *ISSAI 100 : Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. Vienna. https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

INTOSAI (2016). *Strategic Plan 2017-2022*. Vienna. https://www.intosai.org/fileadmin/user_upload/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf

INTOSAI (2013). *ISSAI 12 : The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. Vienna. https://www.nku.gov.sk/documents/10272/1273416/ISSAI+12+-+The+vaule+and+benefits+of+the+SAIs.pdf/feab1cd1-cba9-4f51-981d-36a8ff9953f1

Office of the Auditor General of Uganda (2019). *Lessons Learned from Building Extractive Industries Audit Capacity: A good practice note*. Kampala.

Olowo-Okere, E. (2020). *Collaboration between Supreme Audit Institutions and citizens is critical in ensuring accountability and transparency of government's response to COVID-19*. Blogpost from 2 July. Washington, D.C.: Banque mondiale. https://blogs.worldbank.org/governance/collaboration-between-supreme-audit-institutions-and-citizens-critical-ensuring

Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Sahgal, V., and Woodley, W. (2006). What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis. *Politics & Policy*, 34(4), 774-793. https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2006.00040.x

Pradhan, S. (2020). *Making trillion-dollar stimulus and safety nets work for all: essential steps we can take now*. Blogpost from 24 July. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/making-trillion-dollar-stimulus-and-safety-nets-work-for-all-essential-steps-we-can-take-now/

Ramkumar, V. (2008). *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' guide to monitoring government expenditure*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf

Ramkumar, V., and Krafchik, W. (2005). *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-SocietyOrganizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf

Ríos, A.-M., Bastida, F., and Benit, B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *The American Review of Public Administration*. https://doi.org/10.1177/0275074014565020

Schouten, C. (2020). *SAI-Civil Society Cooperation and Citizen Engagement*. Presentation held at the "Double CBC webinar on SAI-civil society cooperation and citizen engagement", 18 July. https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/06/7.-ppt-Claire-Schouten-IBP.pdf

Wehner, J. (2018). *Systems Approaches in Public Finance and Budgeting*. Presentation prepared for the workshop "Systems of Public Service Delivery in Developing Countries" on 14-15 May, 2018, at the Blavatnik School of Government, University of Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Joachim_systems%20approaches%20in%20PFM.pdf

World Bank (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The fight against corruption*. Washington, D.C. http://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf

Zannath, S. and Gurazada, S. (2020). *Advancing accountability for special emergency funds to address COVID-19*. Blogpost from 6 May. Washington, D.C.: Banque mondiale. https://blogs.worldbank.org/governance/advancing-accountability-special-emergency-funds-address-covid-19

Annexe 1 : Questions de l'Enquête sur le budget ouvert, par composante de l'écosystème

Les 19 indicateurs suivants (questions de l'enquête) issus de l'Enquête sur le budget ouvert de 2019 constituent les composantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance.

Cadre institutionnel pour le contrôle externe des finances publiques
Nomination et destitution indépendantes du dirigeant de l'ISC
Question 119 de l'enquête. Le processus de nomination (ou de reconduction) du dirigeant actuel de l'ISC a-t-il été effectué de manière à assurer son indépendance ?
Question 120 de l'enquête. Une branche du gouvernement autre que l'exécutif (comme le corps législatif ou judiciaire) doit-elle donner son consentement définitif avant que le dirigeant d'une Institution supérieure de contrôle (ISC) ne soit démis de ses fonctions ?
Indépendance financière et financement
Question 121 de l'enquête. Qui fixe le budget de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) (et est-il approprié par rapport aux ressources dont elle a besoin pour accomplir sa mission) ?
Indépendance opérationnelle
Question 122 de l'enquête. L'Institution de contrôle supérieure (ISC) a-t-elle le pouvoir discrétionnaire de réaliser ces audits, comme elle le désire ?

Audit réalisé par l'institution supérieure de contrôle
Audit externe de grande qualité
Question 123 de l'enquête. Les processus d'audit de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) sont-ils examinés par une agence indépendante ?
Couverture du budget par l'audit
Question 98 de l'enquête. Quel pourcentage des dépenses dépendant de la mission de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) a été audité ?
Question 99 de l'enquête. Quel pourcentage des fonds extrabudgétaires dépendant de la mission de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) a été audité ?
Transparence des rapports d'audit
Question AR2 de l'enquête. À quel moment le rapport d'audit est-il mis à la disposition du public ? *Question AR6a. de l'enquête.* Si le rapport d'audit n'est pas publié, est-il néanmoins produit ?
Question 97 de l'enquête. Quel type d'audit (conformité, financier ou de performance) l'Institution supérieure de contrôle (ISC) a-t-elle réalisé et rendu public ?
Question 100 de l'enquête. Le ou les rapports d'audit annuels préparés par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) comprennent-ils un résumé analytique ?

Surveillance par le pouvoir législatif
Question 118 de l'enquête. Une commission de l'Assemblée législative a-t-elle examiné le rapport d'audit sur le budget annuel produit par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ?
Question 124 de l'enquête. Au cours des 12 derniers mois, à quelle fréquence le dirigeant ou un membre de l'équipe de direction de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) a-t-il participé aux audiences d'une commission de l'Assemblée législative et témoigné à cette occasion ?

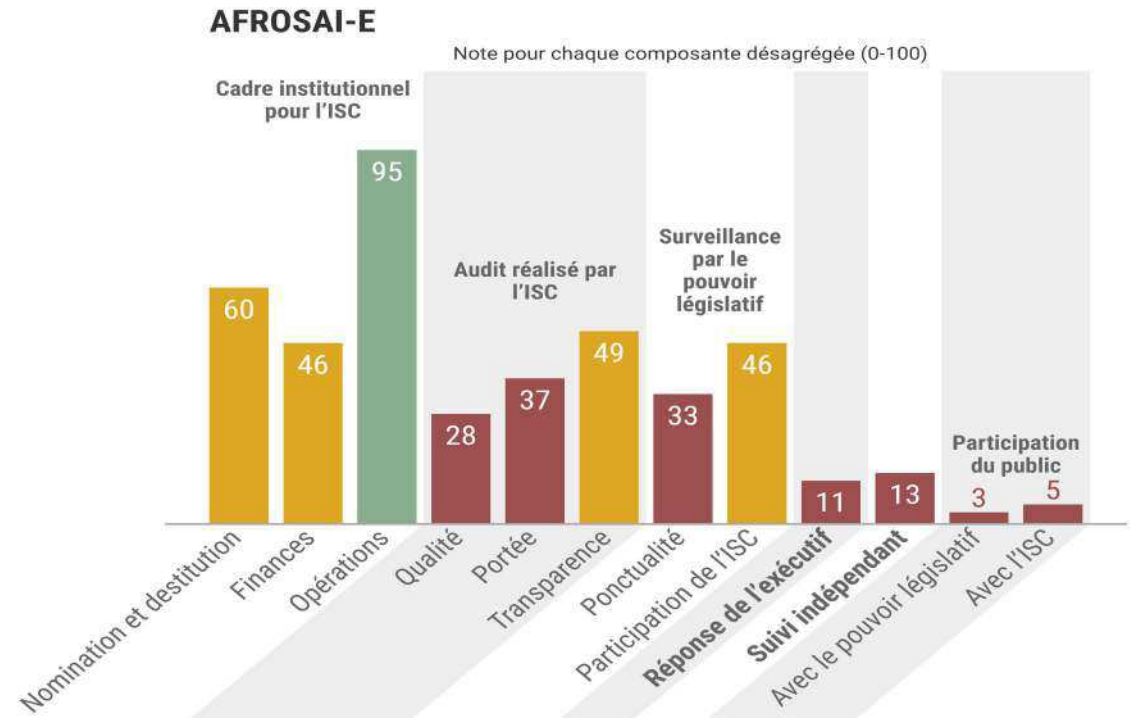
Réponse de l'exécutif
Question 101 de l'enquête. L'exécutif rend-il accessible au public un rapport sur les mesures qu'il a prises pour donner suite aux recommandations ou aux résultats d'audit qui préconisent des mesures correctives ?

Suivi indépendant
Question 102 de l'enquête. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) ou le pouvoir législatif publient-ils un rapport qui assure le suivi des actions prises par l'exécutif pour donner suite aux recommandations de l'audit ?

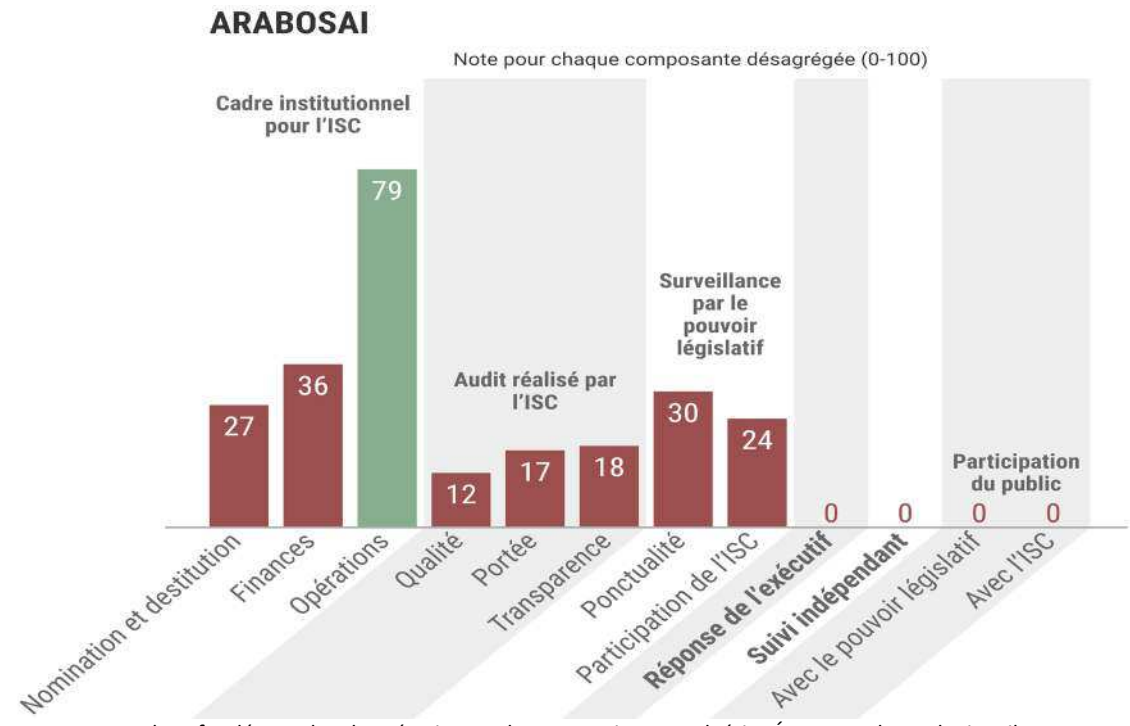
Participation du public aux processus d'audit et de surveillance
Participation des citoyens à l'examen par le pouvoir législatif
Question 139 de l'enquête. Le pouvoir législatif utilise-t-il des mécanismes de participation permettant au public d'exprimer ses points de vue pendant ses délibérations publiques sur le Rapport d'audit ?
Participation des citoyens au processus d'audit
Question 140 de l'enquête. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) maintient-elle des mécanismes formels grâce auxquels le public peut proposer des questions / des thèmes à inclure dans le programme d'audit de l'ISC (par exemple, en identifiant les agences, les programmes ou les projets qui doivent être audités) ?
Question 141 de l'enquête. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) informe-t-elle le public de la manière dont ses contributions ont été utilisées pour élaborer son programme ?
Question 142 de l'enquête. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) maintient-elle des mécanismes formels grâce auxquels le public peut participer aux investigations de l'audit (en qualité de répondants, de témoins, etc.) ?

Annexe 2 : La solidité des sous-composantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance, par groupe régional de l'INTOSAI

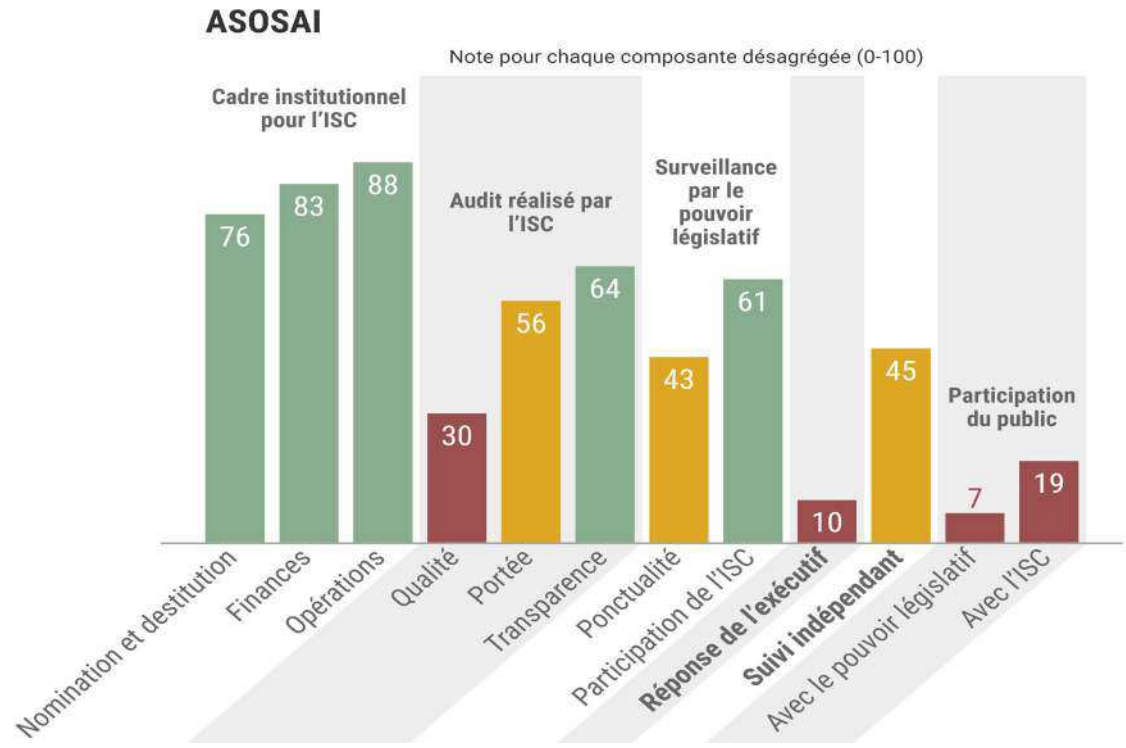
Cette annexe offre une illustration de la situation de chaque région de l'INTOSAI en termes de solidité relative des différentes sous-composantes de l'écosystème de l'audit et de la surveillance.



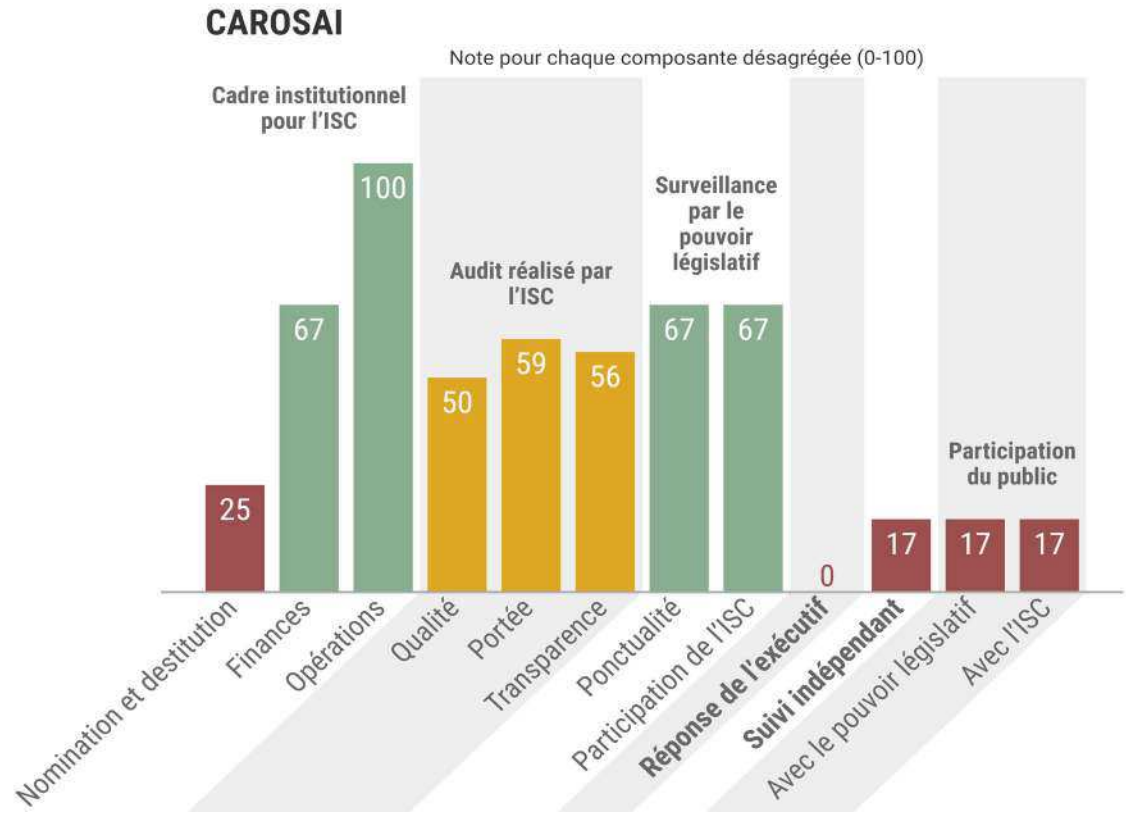
Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Angola, Botswana, Eswatini, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Afrique du Sud, Sud Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.



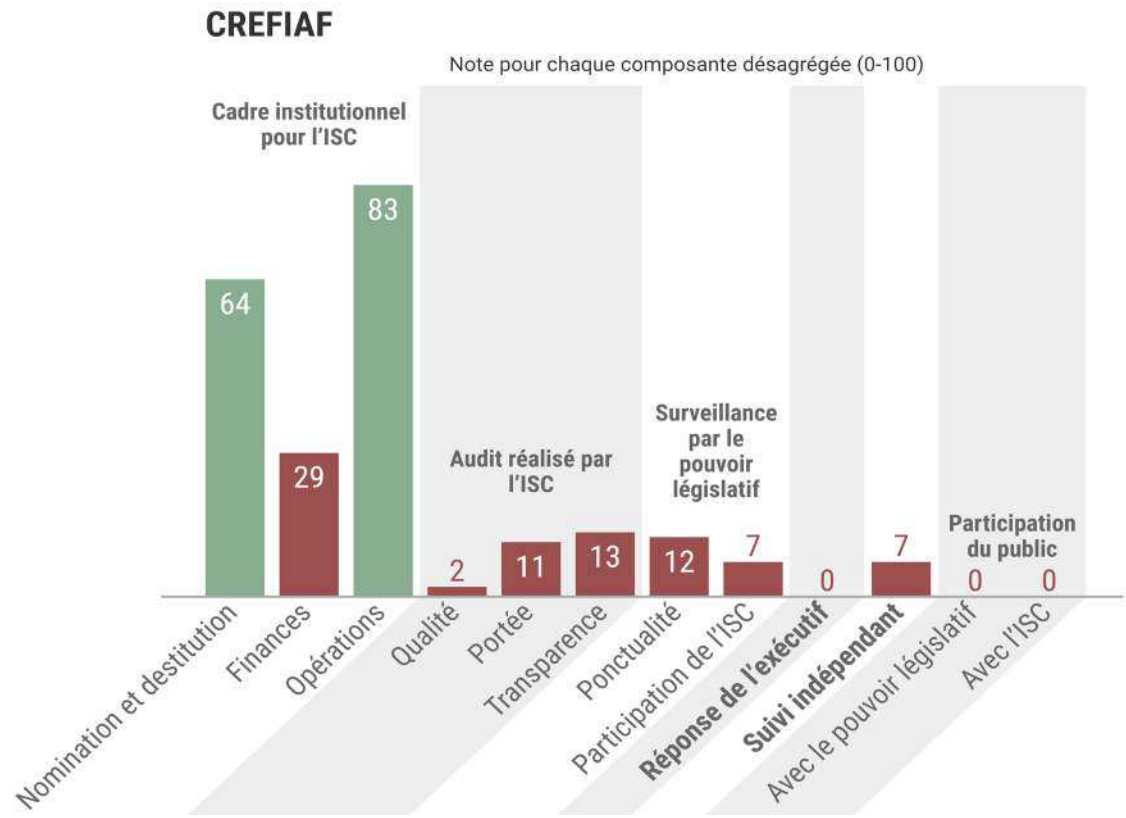
Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Algérie, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Qatar, Arabie saoudite, Soudan, Tunisie et Yémen.



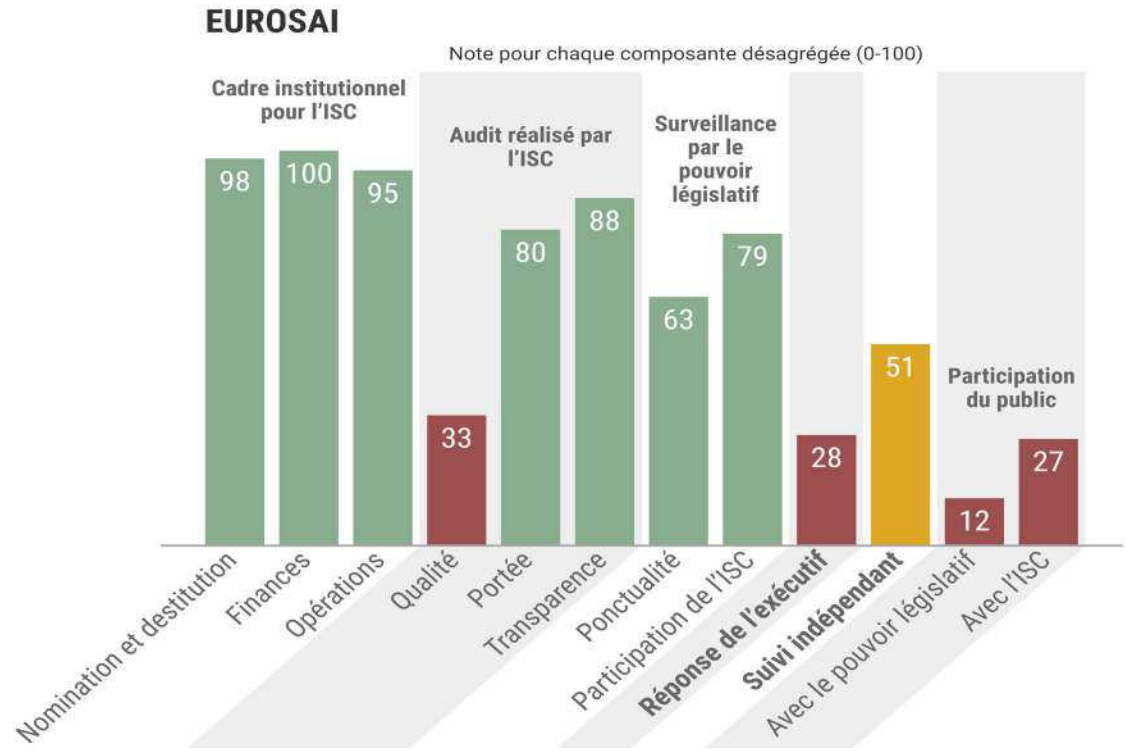
Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Afghanistan, Australie, Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie Japon, Kazakhstan, République du Kirghizistan, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Népal, Pakistan, Philippines, Corée du Sud, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste, Turquie et Vietnam.



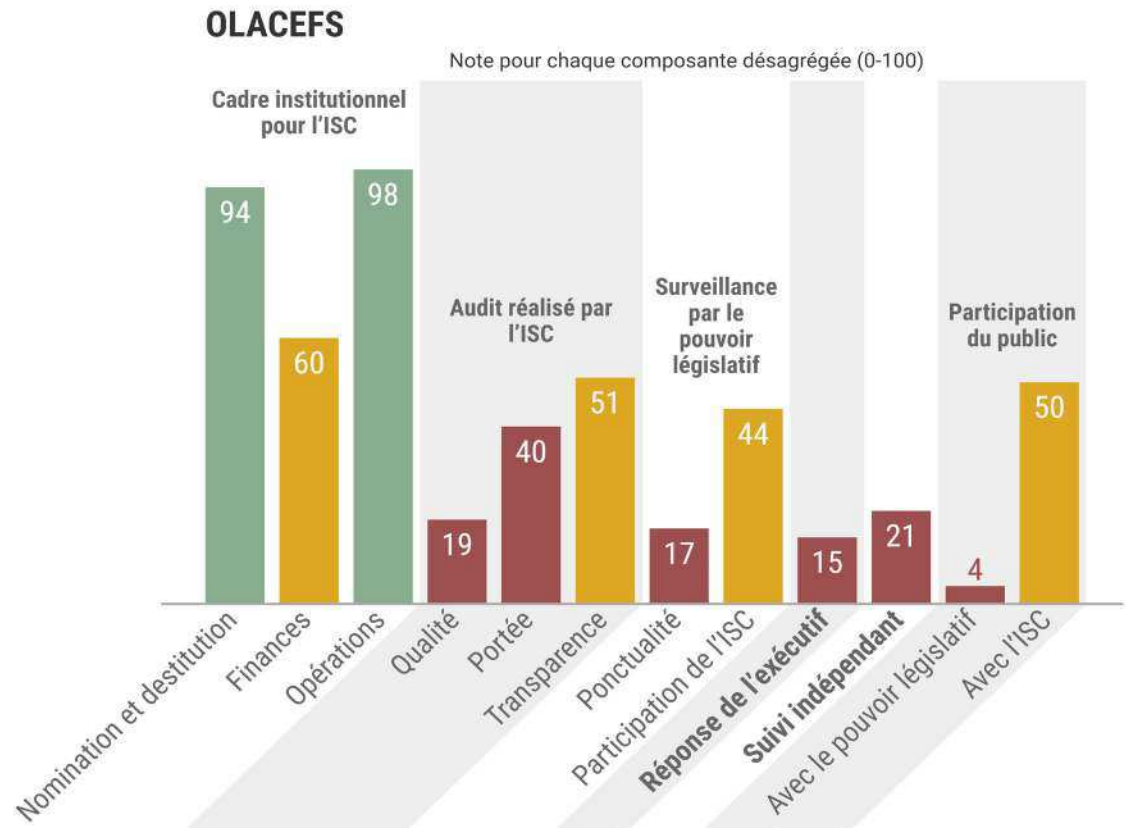
Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Jamaïque et Trinité-et-Tobago.



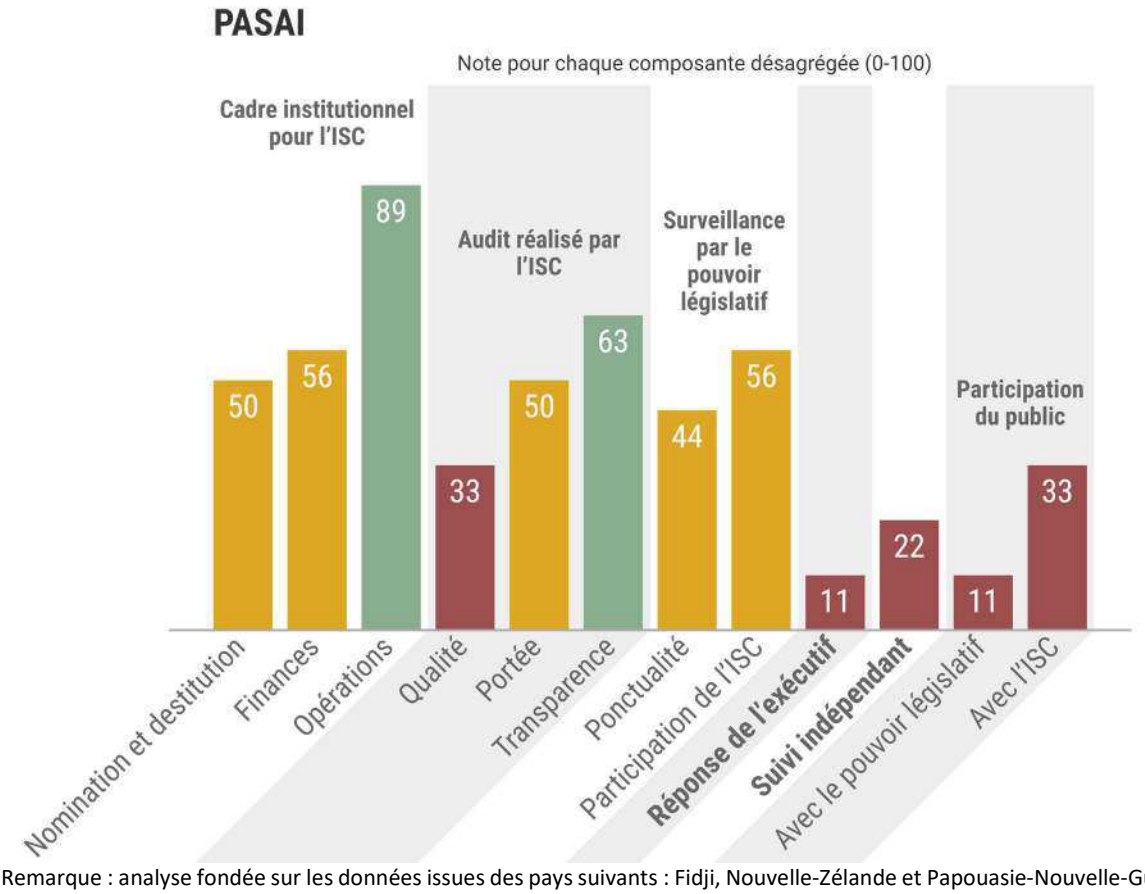
Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Tchad, Comores, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Côte d'ivoire, Madagascar, Mali, Niger, Sao Tomé-et-Principe et Sénégal.



Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Moldavie, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Ukraine et Royaume-Uni.



Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Pérou et Venezuela.



Remarque : analyse fondée sur les données issues des pays suivants : Fidji, Nouvelle-Zélande et Papouasie-Nouvelle-Guinée.