

Coopération INTOSAI-Donateurs

Examen de la coordination de l'aide aux Institutions supérieures de
contrôle des finances publiques



Rapport final

Septembre 2017



Remerciements

Cet examen a été réalisé pour le compte de la Coopération INTOSAI-Donateurs par Jeremy Cant, qui est expert dans le domaine de la gestion des finances publiques et qui possède en la matière une grande expérience acquise directement au contact des ISC. Jeremy a travaillé pendant 24 ans au sein du NAO, l'ISC du Royaume-Uni, et s'est consacré ces dernières années à des projets de renforcement des capacités de plusieurs ISC. Le Secrétariat INTOSAI-Donateurs a assuré la gestion du projet, tandis que le personnel du Secrétariat contribuait à la liaison avec les ISC et à la réalisation des visites de terrain.

La Coopération remercie également pour leur soutien les bailleurs de fonds, les ISC, les secrétariats régionaux de l'INTOSAI et les partenaires du secteur privé, qui se sont rendus disponibles pour des entretiens et pour répondre à nos enquêtes. En particulier, les ISC d'Ouganda et de Géorgie pour leur participation à la réalisation des deux études de cas.



Table des matières

Introduction	4
Coordination de l'aide	4
Finalité de l'examen	5
Objectifs	5
Méthodologie	5
Structure du rapport	5
Bonnes pratiques	6
Études de cas	18
Difficultés liées à la coordination de l'aide	21
Note d'information 1 : Bonnes pratiques pour les bailleurs	25
Note d'information 2 : Bonnes pratiques pour les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques	27
Annexe 1 : Méthodologie d'examen	28

INTRODUCTION

1. L'une des principales raisons qui ont conduit à la création de la Coopération INTOSAI-Donateurs (la « Coopération ») était la volonté d'améliorer la coordination de l'aide apportée aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), pour en renforcer l'efficacité globale. Dans un Protocole d'accord établi en 2009 entre l'INTOSAI et les bailleurs de fonds, les bailleurs se sont engagés à coordonner leur appui pour éviter la duplication des contributions.

2. En 2011, le rapport de l'OCDE sur les Bonnes pratiques de soutien aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques mettait en avant l'argument de l'optimisation des ressources pour promouvoir l'intérêt d'une coordination de l'aide apportée :

Le chantier du renforcement des capacités des ISC est immense, tout comme celui, plus global, de l'ancrage des principes de redevabilité et de transparence dans les pays en développement. En mettant les idées en commun et en cherchant à coordonner les actions, les chances seront plus grandes d'utiliser les financements à bon escient.

3. Si la coordination de l'aide a déjà été abordée dans différents travaux (par exemple, le Rapport d'inventaire 2014 et l'Évaluation 2015 de la Coopération INTOSAI-Donateurs), aucune étude n'a encore été consacrée spécifiquement à la question de la coordination de l'aide. Le Rapport d'inventaire 2014 soulignait la nécessité d'approfondir les recherches en la matière :

les ISC bénéficiaires de l'aide considèrent que la coordination de l'action des bailleurs est un facteur important de la réussite du renforcement des capacités. Par conséquent, il pourrait être utile de déterminer plus précisément dans quelle mesure la coordination entre bailleurs facilite ou entrave l'efficacité du renforcement des capacités à l'échelle nationale, et de tenter de comprendre pourquoi la coordination semble ne pas fonctionner dans certains pays où plusieurs bailleurs interviennent.

COORDINATION DE L'AIDE

4. Au sens large, coordonner l'aide signifie que les modalités d'exécution permettent d'éviter la duplication et le chevauchement des actions, de garantir que le bénéficiaire ne reçoit pas de conseils contradictoires ou pouvant prêter à confusion, mais aussi que toutes les synergies entre les différentes formes de soutien sont exploitées pour optimiser l'efficacité des programmes. Coordonner l'aide signifie aussi réduire les coûts opérationnels pour le bailleur comme pour le bénéficiaire. Le calendrier des cycles de subventionnement des bailleurs peut avoir un impact sur la coordination de l'aide, dès lors que ces cycles répondent à des stratégies de court terme au niveau national ou à des conventions de financement externes.

5. La coordination de l'aide peut également être abordée dans un sens plus large, pour couvrir les éléments suivants :

- dialogue avec les parties prenantes sur la question de la réforme des ISC, notamment en ce qui concerne leur indépendance et leur cadre juridique, et sur l'inscription de la réforme des ISC dans le chantier plus large de la réforme de la GFP et de la gouvernance ;
- actions de plaidoyer visant à promouvoir et renforcer les ISC, notamment par l'utilisation active des rapports d'audit des ISC ;
- définition des priorités de la réforme (par l'évaluation des besoins, l'analyse des lacunes, etc.) ;
- sélection et planification des initiatives de renforcement des capacités ;
- mise en œuvre, présentation des résultats et évaluation des initiatives de renforcement des capacités.

6. Le présent travail d'examen couvre toutes les formes de l'appui aux ISC : l'aide financière et technique fournie par les bailleurs, le soutien apporté aux ISC par leurs pairs au niveau national, mais aussi la participation des ISC à différentes initiatives régionales et mondiales.

FINALITÉ DE L'EXAMEN

7. Ce travail d'examen vise avant tout à influencer les comportements des ISC et des bailleurs, et à améliorer ainsi la coordination de l'aide apportée aux ISC, en contribuant à un meilleur alignement entre l'aide et les réformes menées au niveau national, et en fin de compte, à améliorer la performance des ISC de pays en développement.

OBJECTIFS

8. L'examen répond à différents objectifs :

- rassembler des éléments probants (à partir d'un échantillon de pays, de bailleurs et de pairs apportant leur aide au sein de l'INTOSAI) illustrant les mécanismes d'une coordination efficace de l'aide aux ISC au niveau national ;
- identifier les bonnes pratiques et les obstacles en matière de coordination de l'aide aux ISC, y compris la motivation profonde des comportements constatés ;
- diffuser les bonnes pratiques en matière de coordination auprès des publics ciblés, pour contribuer à une évolution positive des comportements ;
- recommander des mesures que le Comité de pilotage INTOSAI-Donateurs (en tant que comité, mais aussi pour chacun de ses membres individuellement) pourrait prendre pour améliorer les mécanismes de coordination à l'échelle nationale, afin d'éclairer les débats du 11^{ème} séminaire du Comité de pilotage.

MÉTHODOLOGIE

9. L'approche retenue pour l'examen met l'accent sur la profondeur d'analyse, pour favoriser la richesse des données, plutôt que sur la largeur du champ étudié. Le travail a porté sur l'examen de la documentation existante, combiné à des entretiens structurés menés auprès de dix ISC, avec l'apport de questionnaires ciblés diffusés à un panel d'ISC de pays en développement, de bailleurs et de prestataires d'aide (ISC et sociétés du secteur privé). Ce travail documentaire a été complété par des visites de terrain dans deux ISC. Les exemples présentés dans le rapport sont issus d'ISC qui ont bénéficié d'une aide au titre des programmes de la Coopération, par exemple l'Appel mondial à projets¹, mais aussi d'ISC bénéficiaires d'une aide extérieure à la Coopération. Le rapport s'appuie aussi sur l'analyse des réponses faites par les ISC à l'Enquête mondiale 2017. L'Annexe 1 détaille les différents aspects de la méthodologie appliquée et les activités précises qui ont été menées.

STRUCTURE DU RAPPORT

10. À partir des éléments probants rassemblés pendant le travail d'examen, le rapport identifie un ensemble de bonnes pratiques propices à une coordination réussie. Pour les étayer, il présente des exemples et deux études de cas. Y sont également recensées les difficultés rencontrées et des recommandations pour les surmonter. Les bonnes pratiques et les mesures recommandées pour surmonter les difficultés sont présentées dans l'objectif de faciliter et d'influencer un changement des comportements qui aille dans le bon sens. Pour terminer, le rapport présente deux notes d'information

¹ L'Appel mondial à projets (AMP) vise à mettre en relation des ISC et leurs projets de renforcement des capacités et les offres de financement de bailleurs ou de l'INTOSAI. Il donne aux ISC de pays en développement la possibilité de prendre en main le renforcement de leurs capacités et l'amélioration de leur performance en veillant à ce que les projets soient pilotés par les ISC et correspondent à leurs priorités stratégiques.

distinctes à l'attention des bailleurs et des ISC bénéficiaires, mettant en lumière les bonnes pratiques en matière de coordination de l'aide.

BONNES PRATIQUES

11. À partir des éléments recueillis et étudiés, mais aussi de l'analyse des réponses aux enquêtes, nous avons identifié 13 principes caractérisant les bonnes pratiques de la coordination de l'aide aux ISC. Certains d'entre eux pourront nécessiter un travail d'adaptation au contexte du pays concerné.

L'ISC doit participer au dialogue entre pouvoirs publics et bailleurs sur la définition des politiques

12. La plupart des pays destinataires de l'aide au développement ont mis en place un mécanisme de liaison entre pouvoirs publics bénéficiaires et bailleurs. Ce mécanisme facilite le dialogue autour de questions politiques comme l'engagement de l'État à mettre en œuvre des réformes, et les modalités des financements qui pourraient être accordés. Ces échanges ont lieu au plus haut niveau, habituellement avec la participation de ministres du gouvernement. À un niveau inférieur, il existe souvent des groupes de travail sectoriels ou des comités de coordination. L'un d'entre eux se consacre généralement à la gestion des finances publiques (GFP) et à la redevabilité, dont font partie l'audit externe et le contrôle parlementaire.

13. Il est important que l'ISC soit représentée dans ce forum de coordination générale de la GFP, pour s'assurer qu'une attention suffisante soit accordée à l'audit externe et aux principes de redevabilité. L'indépendance de l'ISC n'en sera pas nécessairement compromise. En effet, cette participation peut lui donner la possibilité de rappeler et de promouvoir la valeur et les avantages une ISC indépendante et dotée de capacités suffisantes peut offrir. Parmi les ISC consultées, plusieurs ont adopté au niveau national des mesures garantissant la participation de l'ISC à ce dialogue. Au Pérou (voir plus bas), les modalités de coordination du dialogue politique incluent l'ISC et ont été pensées pour éviter les doublons dans l'aide apportée.

Le Groupe de décentralisation et de modernisation des pouvoirs publics créé en septembre 2002 propose un forum d'échange et de coordination où sont analysés les processus de décentralisation, de modernisation et d'inclusion du pays. Ce groupe est l'interlocuteur des pouvoirs publics auprès des agences de coopération internationale.

La Commission de coordination du suivi de la gestion des finances publiques créée en septembre 2009 propose un cadre de dialogue régulier entre le ministère de l'Économie et des Finances et les institutions concernées par la gestion des finances publiques, au rang desquelles le Département du vérificateur général. Cette commission s'est donné pour objectif de suivre la mise en œuvre des initiatives d'amélioration de la GFP, mais également d'harmoniser et de coordonner la coopération internationale dans ce domaine. Ce forum permet d'éviter les doublons dans les actions menées, et cherche à garantir que toutes les initiatives de réforme définies comme prioritaires par le ministère reçoivent un soutien financier.

La Commission de gestion des finances publiques, présidée par le vice-ministre de l'Économie et des Finances, réunit des agences de coopération internationale bilatérale et multilatérale participant activement à la réforme de la GFP aux niveaux national (administration centrale) et infranational (administrations régionales et municipales).

14. Au Kenya, ce dialogue est organisé en différentes strates, et le bureau du vérificateur général est intégré au mécanisme :

- Le Groupe de pilotage de la GFP dirigé par le secrétaire du cabinet aux Finances se réunit une à deux fois par an ;
- Le Groupe de travail sectoriel sur la GFP est coprésidé par le secrétariat à la GFP du ministère des Finances et un représentant des bailleurs ;
- Le Groupe des bailleurs pour la GFP, dirigé par le Danemark et le FMI, se réunit chaque trimestre.

15. Les résultats de l'Enquête mondiale 2017 montrent que 55 % des pays à revenu faible et intermédiaire, tranche inférieure, ont mis en place un groupe de coordination des bailleurs, même si plus d'un quart des pays de cette catégorie ne disposent d'aucun mécanisme de ce type. Le tableau suivant présente les réponses données par 60 pays.

Groupe de coordination des bailleurs en place	55 %
Aucun groupe de coordination des bailleurs	27 %
Pas concerné (aucun bailleur ou un seul bailleur)	18 %

L'analyse des données recueillies par l'enquête montre une augmentation de la proportion des ISC de pays en développement dotées d'un groupe de coordination des bailleurs, passant de 35 % en 2014 à 47 % en 2017.

16. Peut-être les bailleurs devraient-ils demander avec plus de force que l'ISC du pays soit représentée au sein des dispositifs de coordination avec les pouvoirs publics. Plusieurs bailleurs consultés au cours du travail d'examen ont déclaré considérer que la coordination de l'aide serait meilleure si l'ISC participait pleinement au dialogue sur la politique de GFP :

- « La coordination de l'aide pourrait être améliorée si l'on mettait en place une Commission de coordination de la GFP, dont le mandat couvrirait l'amélioration stratégique de la GFP sur l'ensemble des systèmes de rang secondaire, dont l'ISC fait partie. »
- « L'ISC devrait être activement impliquée dans toute réforme de la GFP déployée par l'État. Cette participation contribuerait au changement. »
- « La coordination de l'aide pourrait être améliorée si l'on mettait en œuvre des rendez-vous réguliers de la communauté des bailleurs, de la société civile et d'autres parties prenantes clés (par exemple, les agences de l'INTOSAI) dans le but de promouvoir et de sécuriser l'indépendance réelle des ISC (sur les plans légal, financier et opérationnel) et de partager l'information pour assurer l'efficacité du processus d'aide et son alignement sur les bonnes pratiques et les normes de l'INTOSAI (ISSAI). »

Il faudrait instaurer un forum séparé de coordination/discussion (échanges autour de la politique) dédié à l'audit (ou à la redevabilité)

17. La GFP couvre un très large secteur, comme le montre la variété des indicateurs de performance du cadre d'évaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*). Seuls deux des 28 indicateurs concernent spécifiquement l'audit externe et le contrôle parlementaire. Comme les débats sont généralement dirigés par le ministère des Finances, le risque existe que l'audit externe et la redevabilité ne fassent pas suffisamment partie des thèmes prioritaires. Cette crainte est étayée par les études de cas présentées en 2015 dans l'évaluation menée par la Coopération INTOSAI-Donateurs.

18. D'autres éléments rassemblés au cours de l'examen indiquent que lorsque la réforme de l'ISC est incluse dans une réforme plus large de la GFP, soit l'ISC est considérée comme un partenaire de rang inférieur, soit les activités du ministère des Finances sont favorisées.

19. Il est donc important que les bailleurs travaillent avec l'ISC pour constituer un groupe de travail séparé, dédié à l'audit (ou à la redevabilité). Parmi les ISC interrogées, plusieurs estiment que cette voie

permettrait d'améliorer la coordination de l'aide. Cette approche a déjà été retenue par le passé, au Ghana².

Au Ghana, en 2010, à la suite d'un séminaire de travail sur le thème de l'efficacité de l'aide organisé par l'OCDE-CAD, un groupe de travail d'audit a été constitué sous l'égide du groupe de travail sectoriel sur la GFP pour servir d'organe coordonnateur chargé de mettre en avant les objectifs convenus dans le domaine de l'audit. Ce groupe sous-sectoriel dédié à l'audit offre un cadre de discussion, en réunissant l'ISC du Ghana (*Ghana Audit Service*) et des représentants des partenaires de développement engagés dans le secteur de l'audit. L'ISC du Ghana dirige les initiatives spécifiques qui pourraient permettre un meilleur partage du résultat des évaluations et des méthodologies ; la coprésidence a été confiée à l'organisation USAid. L'objectif du groupe est d'identifier les moyens d'une utilisation accrue et responsable des services de l'ISC du Ghana par les partenaires de développement, et de renforcer l'harmonisation du travail d'audit des programmes subventionnés de développement du Ghana³.

20. Dans certaines circonstances, ce type de mécanisme doit rester informel et piloté par l'ISC, comme le montre l'exemple de la République Dominicaine⁴.

L'ISC de République dominicaine (*Camara de Cuentas de la Republica Dominica - CCRD*) joue un rôle central dans la coordination des politiques et de la réforme des aspects de la GFP concernant son travail. En 2014, elle a instauré un séminaire interinstitutionnel régulier sur la thématique du contrôle et de la redevabilité (*Mesa de Control*). On retrouve parmi les participants le bureau du contrôleur général, différentes directions du ministère des Finances, dont le Trésor et la comptabilité publique, ainsi que des bailleurs soutenant les réformes en matière de GFP et de gouvernance. À ce titre, la *Mesa de Control* est un mécanisme essentiel de la coordination, qui s'efforce non seulement de promouvoir l'échange régulier d'informations entre institutions publiques mais aussi de favoriser une meilleure coordination entre bailleurs. Ces derniers soutiennent activement l'initiative, principalement au moyen de financements accordés au coordinateur désigné. Les informations issues du séminaire sont transmises au Congrès.

21. Plusieurs bailleurs consultés pour ce travail d'examen sont favorables à ce type de forum spécifique aux ISC :

« On pourrait envisager la mise en place d'une aide dédiée et d'un forum régulier, qui pourrait faciliter le dialogue avec les bailleurs autour des constatations d'audit et renforcer la transparence en la matière. »

« Nous avons besoin d'un groupe thématique réunissant bailleurs et ISC piloté par le vérificateur général, pour coordonner l'aide au développement, le partage des connaissances et la promotion de réformes innovantes liées à l'ISC, mais aussi pour garantir la continuité d'un dialogue plus large sur les questions de collaboration avec le Parlement et d'autres institutions de redevabilité. »

Les bailleurs doivent posséder une bonne connaissance du contexte national

22. Les bailleurs doivent prendre le temps de comprendre le contexte culturel, l'économie politique locale, les pratiques et les coutumes. Chaque ISC fonctionne dans un environnement sociopolitique qui lui est propre. Lorsqu'ils apportent leur appui à une ISC, il est essentiel que les bailleurs soient informés de ce contexte et le comprennent, qu'ils collaborent avec l'ISC et les autres bailleurs pour aider l'ISC à jouer efficacement son rôle de contrôle. Ce processus implique d'écouter, d'observer et d'enregistrer l'information. Le fait que l'ISC n'ait pas elle-même conscience de l'écart entre sa situation actuelle et ce

² *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions* (Bonnes pratiques du soutien aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - non traduit), OCDE, 2011

³ L'un des participants à nos enquêtes a signalé que le groupe ne se réunissait plus, et qu'il fallait relancer ce travail pour aider la coopération.

⁴ Évaluation de la Coopération INTOSAI-Donateurs, étude de cas sur la République dominicaine, 2015

qui doit être son objectif (parce qu'elle manque de visibilité sur ce qu'il est possible de réaliser) représente également une difficulté. Les bailleurs doivent comprendre l'ISC et son écosystème, notamment les commissions de contrôle parlementaire, le ministère des Finances, les organisations de la société civile. Pour cela, il leur faudra répondre aux questions suivantes⁵ :

- Dans quelle mesure l'ISC est-elle indépendante ?
- Existe-t-il un espace politique pour la réforme ?
- Quels facteurs de changement permettront à l'ISC d'améliorer son efficacité ?
- Quels acteurs sont favorables à une amélioration de la transparence et de la redevabilité ?
- Quelles sont les forces opposées à de telles améliorations ?
- Dans quelle mesure l'ISC peut-elle être le moteur du changement ?

Donateurs et ISC devraient rencontrer régulièrement les parties prenantes clés

23. En entretenant un contact régulier avec les parties prenantes clés, les bailleurs et les ISC peuvent comprendre comment l'ISC est perçue et envisager différentes modalités de collaboration possibles pour améliorer l'indépendance et renforcer la professionnalisation de l'ISC. Les bailleurs peuvent aussi jouer un rôle de facilitateur dans les rencontres entre l'ISC et ses principales parties prenantes, comme on peut le voir dans certains des exemples suivants. Des rencontres peuvent être organisées avec :

- **le pouvoir exécutif**, pour l'encourager à reprendre à son compte les recommandations de l'ISC et proposer un appui le cas échéant ;
- **le pouvoir législatif**, pour s'assurer que les parlementaires savent comment utiliser les rapports de l'ISC, et pour étudier les moyens de renforcer les commissions de contrôle ;
- **la société civile**, pour s'assurer qu'elle comprend le rôle des ISC et l'utilisation qui peut être faite de leurs audits, pour en faire des alliés du plaidoyer en faveur d'ISC solides et efficaces ;
- **les entreprises**, pour leur expliquer le rôle important que les ISC peuvent jouer dans le développement économique ;
- **les professions comptables**, pour encourager leur contribution à la professionnalisation des ISC ;
- **les agences de lutte contre la corruption**, pour encourager une coopération étroite entre les principales organisations impliquées dans l'amélioration de la gestion des finances publiques, et pour éliminer les conditions permettant la fraude et la corruption.

24. Plusieurs participants à nos enquêtes ont fourni des exemples montrant comment la consultation des parties prenantes avait contribué à une meilleure coordination :

Au Ghana, le programme GiZ pour la « Bonne gouvernance financière » a facilité l'organisation de séminaires entre l'ISC et le Parlement pour étudier les rapports du vérificateur général. L'ISC du Ghana, au titre de son plan de travail 2017, prévoyait de rencontrer les parties prenantes sur l'ensemble du territoire.

En Moldavie, une « Conférence internationale sur le développement stratégique des cours des comptes : difficultés et perspectives » a été organisée et a réuni des représentants d'ISC d'autres pays, du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et de la société civile. Cette conférence a permis de partager des informations sur les réformes déployées par l'ISC, et de recueillir différents points de vue.

⁵ *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions* (Bonnes pratiques du soutien aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - non traduit), OCDE, 2011

L'ISC d'Ouganda a bénéficié d'une aide à l'élaboration d'une stratégie de gestion des parties prenantes. La mise en œuvre de cette stratégie avec l'appui des bailleurs a permis d'identifier huit cibles clés de la mobilisation, dont le Parlement, les comptables des entités contrôlées, les médias et les organisations de la société civile.

Les bailleurs devraient aider l'ISC à dialoguer avec le pouvoir exécutif sur l'élaboration des politiques

25. Les bailleurs qui soutiennent l'ISC ont un rôle important à jouer en faisant mieux connaître la contribution de l'institution à l'amélioration des normes de gestion financière et comptable, et en menant des actions de plaidoyer en faveur d'une indépendance totale de l'ISC. Les chefs de mission et les responsables des bureaux nationaux sont particulièrement bien placés pour défendre l'amélioration des conditions de travail des ISC auprès des contacts de leurs réseaux formel et informel, qui comptent des figures politiques et parlementaires. Ensemble, ils peuvent :

- faire valoir l'importance du rôle des ISC auprès de hauts dirigeants de l'État et de responsables politiques et, si nécessaire, les exhorter à se conformer à la résolution des Nations Unies sur l'indépendance des ISC ;
- faire valoir auprès d'acteurs économiques majeurs comment une ISC renforcée peut contribuer à améliorer la confiance du secteur économique envers les pouvoirs publics et les encourager à soutenir le changement ;
- proposer d'organiser et de soutenir des colloques de haut niveau réunissant des responsables du gouvernement, des parlementaires, des dirigeants d'ISC, des organisations de la société civile et des médias pour débattre des questions de redevabilité, de transparence et d'ouverture, et pour faciliter la définition de plans d'action ;
- montrer leur soutien à l'ISC en rencontrant le dirigeant et les cadres de l'ISC pour parler des résultats de leurs audits annuels et des moyens que les bailleurs pourraient mettre en œuvre pour appuyer leurs actions ;
- rencontrer la Commission parlementaire de contrôle des comptes publics (ou Comité des comptes publics), le président de l'Assemblée et d'autres parlementaires pour renforcer le message diffusé sur l'importance qu'il y a à disposer d'une ISC solide et indépendante, et pour envisager les moyens que les bailleurs peuvent déployer pour appuyer le travail du CCP ;
- relayer des inquiétudes concernant une atteinte significative à l'indépendance, par exemple si le dirigeant de l'ISC est limogé sans respecter la procédure ;
- utiliser les réseaux sociaux pour publier des articles et des tweets relayant des rapports préoccupants concernant la transparence, la corruption, l'incapacité à réaliser des audits en temps voulu.

26. Ce type de dialogue a aidé certaines ISC à instaurer et conserver leur indépendance :

Dans le cadre d'une relation établie sur le long terme avec l'ISC de Géorgie, des responsables de l'ISC de Suède sont parvenus à convaincre le parlement géorgien de modifier un projet de loi qui aurait porté atteinte à l'indépendance de l'ISC de Géorgie. Et quand est venue la fin du mandat du vérificateur général en juillet 2017, des responsables des ISC de Suède et d'Allemagne se sont déclarées prêtes à apporter au nouveau vérificateur général leurs conseils et leur appui.

Les bailleurs devraient élaborer une stratégie commune pour aider les ISC

27. Idéalement, une ISC devrait avoir la possibilité de mener en interne son propre processus d'examen, de concevoir son propre plan stratégique et de présenter aux bailleurs une analyse chiffrée et convaincante de son besoin d'aide extérieure. La réalité est souvent différente. De nombreuses ISC appliquent un système, hérité de leurs prédécesseurs, qui repose excessivement sur la conformité et le contrôle, et qui diffère largement des systèmes d'audit moderne fondés sur le risque que la plupart des grandes ISC utilisent aujourd'hui. En outre, ces ISC travaillent souvent dans des environnements où la légitimité du rôle des organismes d'audit externe est contestée au sein d'un contexte économique et politique national qui considère que critiquer équivaut à manquer de loyauté politique ou déontologique, et où révéler une mauvaise utilisation des ressources financières ou des cas de corruption revient à attaquer les intérêts de personnes ou d'élites puissantes.

28. Dans les situations de ce type, les bailleurs doivent obtenir des informations sur l'ISC et les valider, renforcer leur analyse de l'environnement dans lequel elle fonctionne, et utiliser ces éléments pour formuler dans une stratégie ce qu'ils peuvent faire pour apporter leur aide, en tenant compte des demandes de l'ISC, mais sans craindre de les remettre en cause. Les bailleurs doivent poser certaines questions centrales, parmi lesquelles :

- Quelles sont actuellement les capacités de l'ISC ; a-t-elle besoin d'aide ?
- L'aide doit-elle cibler l'ISC ou d'autres organisations clés (ou menée parallèlement sur ces deux fronts) ?
- Comment l'ISC est-elle gérée et contrôlée ?
- L'ISC couvre-t-elle suffisamment les entités qu'elle audite ?
- L'ISC a-t-elle mis en place des partenariats efficaces avec des parties prenantes externes clés ?
- Si une aide est nécessaire, les perspectives de succès sont-elles raisonnables ?
- Quel est le partenaire de développement le mieux placé pour apporter une aide ?
- Les partenaires de développement peuvent-ils travailler ensemble pour assurer l'harmonisation et la coordination de l'aide ?
- Les acteurs sont-ils déjà nombreux dans ce domaine, et une implication ne risquerait-elle pas d'augmenter le coût de l'opération pour l'ISC et de ralentir son développement ?

29. Pour que les parties intéressées puissent bien comprendre toutes les aides apportées à l'ISC, celle-ci devrait en établir la cartographie. Cet exercice peut prendre la forme d'un tableau, créé pour présenter chaque aspect de l'aide dont l'ISC bénéficie (avec indication du bailleur et des activités concernées), et les objectifs de développement de l'ISC auxquels cette aide contribue. Les deux ISC rencontrés pour notre examen ont mis en place un système de cartographie de l'aide à la fois complet et actualisé. Par exemple, le tableau créé par l'ISC d'Ouganda recense les activités soutenues par huit partenaires bailleurs différents, et les projets correspondant à cinq objectifs stratégiques des plans de l'ISC pour la période 2011/12 à 2015/16. Le tableau suivant montre les différents partenaires de développement impliqués et les activités accompagnant un objectif stratégique en particulier.

Améliorer la qualité et l'impact du travail d'audit en vue de renforcer les principes de redevabilité, de probité et de transparence dans la gestion des finances publiques.	
Irish Aid	Améliorer la qualité des enquêtes judiciaires et l'audit des systèmes informatiques.
GiZ	Définition de lignes directrices pour l'audit des questions de genre, l'audit du secteur de la construction (routes et ponts) et le recours au témoignage d'experts.
ISC de Suède	Renforcement du ratio coût/avantages de l'ISC d'Ouganda, de sa stratégie et de sa méthodologie, de la production de rapports d'audit de haute qualité,

	par un accompagnement de la direction (concernant la stratégie, les manuels et procédures internes) et la formation/l'accompagnement des équipes d'audit ; partage d'expérience, analyse comparative et conclusions de contrats. L'ISC de Suède a aussi aidé le service Assurance qualité dans l'examen des politiques d'assurance qualité et du manuel d'audit réglementaire, ainsi que dans la conception d'un manuel de contrôle qualité.
ISC de Norvège	Renforcement de l'audit des accords de partage de production, en particulier : audit des coûts récupérables, de l'optimisation des ressources et audit environnemental dans le secteur pétrolier.
Projet 'SUGAR' ⁶ (financé par le DFID et l'Union européenne)	Soutien apporté à l'ISC d'Ouganda dans le domaine du contrôle judiciaire, de la définition de lignes directrices concernant la rédaction des ébauches de rapport, et de la formation des agents à l'utilisation de ces lignes directrices. Il est prévu d'organiser la certification et la formation des agents à l'outil de contrôle judiciaire.

30. Cette méthode de cartographie de l'aide apportée permet à toutes les parties de repérer les aspects de cet accompagnement où il existe un risque de chevauchement, voire de doublon, des différentes initiatives. Au cours de nos recherches, on nous a signalé qu'Irish Aid n'intervenait plus dans l'appui au contrôle judiciaire et que le projet SUGAR avait envisagé de compléter l'action de cette organisation.

31. Les informations de cartographie des projets consignées par l'ISC de Géorgie sont transmises au ministère des Finances, qui tient à jour un tableau global de la GFP, couvrant différentes dimensions du cycle de GFP. Ce travail inclut le service des prévisions fiscales et du budget du ministère des Finances, le service des recettes, de l'audit interne, l'agence des marchés publics, ainsi que la commission parlementaire au budget et aux finances.

La direction de l'ISC doit s'engager à promouvoir la réforme et faire preuve de transparence concernant ses plans

32. La direction de l'ISC doit apporter un soutien sans condition aux initiatives de réforme, et s'emparer de la gestion de la coordination de l'aide. L'engagement doit être sincère des deux côtés : les relations solides font les partenariats durables.

33. Les ISC sollicitent parfois des informations de différents pays afin de connaître les différentes approches utilisées et d'identifier celle qui conviendrait le mieux à leur propre situation. Si cette attitude est tout à fait légitime en phase de conception de l'aide, l'ISC doit le déclarer ouvertement en l'inscrivant dans le cadre d'un objectif précis, plutôt que d'entreprendre plusieurs projets de développement parallèles avec différents bailleurs. Lorsque plusieurs projets d'aide coexistent en parallèle, l'ISC doit afficher clairement qui fait quoi, et quels sont les objectifs de chaque projet.

Énumérant les aspects de la coordination dont le fonctionnement s'est révélé satisfaisant, le représentant de la Banque interaméricaine de développement (*Inter-American Development Bank*) pour Trinidad et Tobago a cité :

- De la part de la direction de l'ISC, une volonté sincère d'amélioration et de conformité avec les ISSAI ;
- Un véritable partage d'informations entre l'ISC et le bailleur ;
- L'existence d'une grande confiance et d'une vision partagée entre les dirigeants du bailleur et de l'ISC.

⁶SUGAR : 'Strengthening Uganda's Anti-Corruption and Accountability Regime'

Des bailleurs, le ministère des Finances et l'ISC de Tanzanie ont estimé que les éléments suivants avaient contribué à l'efficacité de la coordination de l'aide :

- La volonté de réforme des dirigeants de l'ISC ;
- Le rôle clé joué par un partenaire de développement impliqué sur le long terme ;
- Des réunions formelles et informelles régulières (au moins une fois par mois) ;
- La volonté des bailleurs de maintenir la cohérence globale des objectifs⁷.

Il devrait exister dans l'ISC un groupe de travail dédié à la coordination

34. Il devrait exister au sein de l'ISC un groupe de travail unique dédié à la coordination et à la gestion de l'ensemble des aides dont bénéficie l'ISC. Cette unité devrait être le premier interlocuteur des bailleurs, et veiller à ce que l'aide soit bien alignée sur les objectifs de développement stratégique de l'ISC.

En 2012, l'ISC d'Ouganda a mis en place une unité de coordination pour gérer et coordonner l'aide extérieure. Cette unité dispose d'une vue d'ensemble sur tous les projets de développement soutenus par des partenaires de développement, pour progresser vers la réalisation des objectifs de l'ISC. Ce groupe de travail dédié aux bailleurs a permis d'intensifier et de rendre plus efficace la communication entre l'ISC et ses partenaires de développement.

35. La gestion des projets (ou de différentes composantes d'un même projet) devra être confiée à différents services de l'ISC selon le domaine ciblé par l'aide. Un chef de projet est affecté à chaque projet (ou composante de projet) pour assurer un contact régulier avec l'interlocuteur central.

L'aide au renforcement des capacités devrait être axée sur les besoins identifiés par le plan de développement stratégique de l'ISC

36. Pour coordonner l'aide, il est nécessaire d'assurer entre toutes les parties une compréhension commune des besoins et priorités de l'ISC en matière de développement. L'identification et la conception des programmes d'aide, qu'il s'agisse de renforcer l'institution ou ses capacités techniques, doivent être portées par des objectifs de développement et les activités associées doivent être clairement établies dans un plan de développement stratégique proposant un calendrier défini. De cette façon, on obtient une vision partagée des domaines dans lesquels une aide est nécessaire et des activités les mieux adaptées pour atteindre l'amélioration souhaitée.

37. Ce plan de développement stratégique devrait être fondé sur une analyse complète des besoins, comparant la performance actuelle aux pratiques internationales reconnues (selon la définition de l'INTOSAI). Par exemple, une évaluation fondée sur le cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC)⁸ facilitée par GiZ a fourni une vue d'ensemble couvrant tous les aspects de la performance de l'ISC d'Ouganda. Le représentant de GiZ va plus loin encore, en déclarant :

« On peut combiner le résultat d'une évaluation de type diagnostic, comme le CMP ISC, avec une cartographie des bailleurs pour les différents projets d'aide en place, afin d'identifier les domaines dans lesquels une aide pourra être apportée et qui sont complémentaires (sans se chevaucher), qui présentent d'importantes perspectives de réussite et qu'il est possible de mener à bien dans le calendrier fixé. »

38. La plupart des ISC consultées dans le cadre du présent examen ont confirmé que la nécessité d'une aide était appréciée à l'aune d'une évaluation de leurs besoins de développement :

⁷ *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions* (Bonnes pratiques du soutien aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - non traduit), OCDE, 2011

⁸ Le CMP ISC a été approuvé lors du congrès INCOSAI 2016. Il permet l'évaluation globale de la performance de la fonction d'audit et des autres activités de l'ISC par rapport à son cadre juridique et à son environnement extérieur, en identifiant les causes profondes de la performance de l'ISC et les liens existants entre ces différents aspects.

L'assistance technique de GiZ à l'ISC d'Ouganda pour la période d'avril 2014 à mars 2017 répondait aux objectifs présentés dans le plan d'action 2011 – 2016 de l'ISC. L'accompagnement sur la période d'avril 2017 à mars 2019 visait les objectifs de la stratégie 2016 – 2021 de l'ISC.

L'ISC des Îles Salomon a mandaté la PASAI (organisation regroupant des ISC de la région Pacifique) pour réaliser une évaluation de ses besoins. Ce rapport a été communiqué au principal bailleur, qui l'a utilisé pour éclairer la phase suivante de son programme d'aide (un projet de jumelage avec l'ISC de Nouvelle-Galles du Sud).

À Trinidad et Tobago, la Banque interaméricaine de développement (BID) a financé une évaluation de l'ISC fondée sur le CMP ISC. Cette évaluation, qui a bénéficié de l'apport de l'ISC de Jamaïque, a conduit à la réalisation d'un nouveau plan stratégique (2016 – 2020). L'ISC a ensuite demandé une assistance technique pour mettre en œuvre les principaux aspects du nouveau plan. Ce mode opératoire a permis un parfait alignement de l'initiative soutenue par le bailleur et des besoins de l'ISC.

39. Certaines ISC, en particulier sur les zones de conflit ou dans les États fragiles, pourront avoir besoin d'une aide des bailleurs pour mener à bien cette première étape. C'est le cas notamment d'un projet soutenu par l'ISC du Portugal (*Tribunal de Contas*) au Timor oriental⁹.

40. Il est important que les termes de référence du projet reflètent fidèlement les besoins de l'ISC en matière d'accompagnement, conformément aux indications des évaluations et des plans de développement stratégique de l'institution. L'ISC doit être « propriétaire » de chaque projet d'accompagnement, lequel devrait être axé spécifiquement sur ses fonctions centrales. Les bailleurs doivent résister à la tentation « d'ajouter » des éléments ne relevant pas directement de la responsabilité de l'ISC, même s'ils sont étroitement liés au principe de redevabilité.

41. La qualité de l'aide apportée par différents bailleurs pourrait être améliorée si la conception des projets était soumise à un examen par les pairs, quelles qu'en soient les modalités¹⁰. Ce travail pourrait être effectué par des experts indépendants, sous l'égide de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI). Cet examen permettrait de garantir que l'aide respecte les normes de l'INTOSAI. Les consultations que nous avons menées ont souligné la nécessité d'apprécier cette possibilité en tenant compte des délais dans lesquels les ISC reçoivent les financements des bailleurs. Le versement tardif des fonds est souvent considéré comme un obstacle aux projets, et le fait d'ajouter une phase d'examen par les pairs risquerait d'allonger encore les délais.

42. Répondant à l'Enquête mondiale 2017, un nombre significatif d'ISC a déclaré que la bonne conception du projet, reflétant clairement les priorités et les capacités de l'ISC, était l'un des principaux facteurs de réussite de l'aide des bailleurs à l'échelle nationale. L'alignement de l'aide sur les besoins de l'ISC était le principal facteur mentionné comme pouvant contribuer isolément à la réussite d'une aide au renforcement des capacités par les partenaires de coopération internationale.

L'exécution du programme d'aide devrait être formalisée, et les documents clés partagés

43. L'exécution du programme d'aide devrait être encadrée par un accord formel, établissant clairement les activités à réaliser. Il pourrait s'agir d'un protocole d'accord (un dispositif souvent utilisé pour l'aide bilatérale apportée par une autre ISC) ou d'un document de projet, quelle qu'en soit la forme (par exemple, le Document d'évaluation de projet de don de la Banque mondiale). Ce document

⁹ 'Good Practice Examples in the Capacity Building of Supreme Audit Institutions', (Exemples de bonnes pratiques dans le domaine du renforcement des capacités des ISC) EUROSAI, mai 2014

¹⁰ 'Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions (Bonnes pratiques du soutien aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - non traduit), OCDE, 2011

préciserait au minimum la finalité du projet de renforcement, les activités qui seront réalisées, les objectifs de performance et les modalités du suivi et du compte rendu de l'avancement du projet. Pour assurer la coordination de la conception des projets, ce document serait diffusé à l'ensemble des bailleurs intervenant dans le domaine de la GFP.

Le contrat conclu entre Global Affairs Canada, l'agent d'exécution canadien et le gouvernement cubain détaille les responsabilités, en matière de coordination notamment, de chaque partie au contrat et du comité de pilotage du projet. Un schéma illustre la structure de gouvernance du projet, et indique les voies hiérarchiques et les circuits de communication.

44. L'AFROSAI-E a exprimé l'avis que les bonnes pratiques de coordination de l'aide nécessitent une formalisation de l'exécution de cette aide :

L'AFROSAI-E signe avec l'ISC bénéficiaire un protocole d'accord encadrant la coordination d'interventions d'aide identifiées. Ce protocole est conclu en amont et précise la nature exacte de l'aide qui sera apportée. La période couverte par les protocoles d'accord ne dépasse généralement pas 12 mois.

L'aide apportée par différents bailleurs devrait être complémentaire, sans chevauchement des actions

45. Si l'ISC bénéficie de l'aide de plusieurs partenaires de développement, la priorité doit être d'éviter tout chevauchement entre les différentes formes d'aide, pendant les phases de planification, mais aussi de mise en œuvre de l'aide. Si possible, les projets devraient être complémentaires. L'examen des pratiques de la République dominicaine¹¹ a montré que l'ISC avait mis en place une réelle séparation des activités et qu'elle était parvenue à obtenir des synergies entre trois différents projets.

Trois organisations distinctes apportaient en parallèle une aide à l'ISC locale, la Camara de Cuentas de la Republica Dominica. Ces projets couvraient différentes périodes, avec différentes dates de début et de fin. Les projets visaient des objectifs différents. Sans entrer dans les détails, un projet PNUD/UE ciblait des aspects purement organisationnels, USAid soutenait la conception de documents d'orientation méthodologique, et la Banque mondiale accompagnait principalement la formation à l'audit. Les domaines ciblés et les différentes activités étaient nettement séparés.

L'ISC s'est efforcée d'identifier et d'exploiter les synergies entre les projets :

- si le projet PNUD/UE consistait au départ à mettre en place une simple présence en ligne, il a évolué jusqu'à la création d'un portail d'information complet, avec l'appui de la Banque mondiale ;
- dans le domaine de la participation citoyenne, GiZ a facilité un soutien apporté par l'ISC de Colombie, auquel le projet PNUD/UE a contribué financièrement en prenant en charge le coût des déplacements et de l'hébergement.

46. Pour concevoir et mettre en œuvre des projets conjoints, les bailleurs doivent être prêts à accepter que les résultats obtenus ne soient pas attribués directement à leur contribution spécifique. En Zambie, par exemple, deux projets ont été conçus pour se compléter l'un l'autre, mais l'évaluation menée *a posteriori* sur un des projets a conclu que ce n'était pas suffisamment visible¹².

En Zambie, deux projets d'aide à l'ISC avaient été conçus sur l'hypothèse qu'un bailleur apporterait à l'ISC un financement qui lui permettrait de réaliser certaines activités précises, tandis qu'un autre bailleur apporterait son expertise technique et accompagnerait l'ISC par un soutien pratique, sur le terrain. Par exemple, pour la réalisation d'audits de la performance, le premier bailleur devait financer les déplacements sur site de l'équipe d'audit et le recrutement d'experts du sujet considéré, tandis que

¹¹ Évaluation de la Coopération INTOSAI-Donateurs, étude de cas sur la République dominicaine, 2015.

¹² Évaluation de la Coopération INTOSAI-Donateurs, étude de cas sur la Zambie, 2015

le second devait fournir des experts pour participer à un audit conjoint et assurer une formation initiale ainsi que l'accompagnement et la supervision du personnel d'audit. Les deux projets ont été étroitement coordonnés en phase de planification. Un seul document de projet a été établi, ainsi qu'un calendrier commun pour faciliter la communication et les dispositions prises en matière de suivi et de présentation des résultats.

Une évaluation du second projet menée en 2013 a soulevé la crainte que l'assistance soit considérée comme un complément du premier projet, et qu'il convenait d'en préciser la singularité. Il a donc été décidé, pour la phase suivante du déploiement de l'aide, que l'assistance serait détaillée dans un document de projet distinct, établissant des procédures séparées pour le suivi et le compte rendu.

47. Il ressort des consultations menées pour l'examen que certains scénarios peuvent s'avérer chaotiques, par exemple lorsque plusieurs prestataires apportent une assistance technique à une même ISC dans un même domaine, pour lequel certains fournissent également un support technique payant et poursuivent donc un intérêt de rentabilité financière. Dans ce type de configuration, il est essentiel que le prestataire soit capable d'évaluer honnêtement sa contribution à l'ISC bénéficiaire, et de reconnaître les cas où son intervention fait plus de mal que de bien. La décision la plus rationnelle pourrait alors être de mettre fin à l'intervention.

Les bailleurs pourraient envisager de remettre les fonds directement à l'ISC pour préserver son indépendance

48. Pour choisir la meilleure solution, il faut tenir compte du contexte national. Dans de nombreux cas, l'aide apportée par le bailleur s'inscrit dans le cadre d'un financement global confié au ministère des Finances. Si l'exécutif et le ministère des Finances soutiennent sans réserve les réformes de l'ISC, agissent dans la transparence et rendent compte de leur action, ce mécanisme ne doit pas poser problème et peut constituer la meilleure solution.

49. En revanche, si l'ISC jouit d'une indépendance limitée et si le pouvoir exécutif n'a pas intérêt à ce que l'ISC se renforce et gagne en indépendance, il peut être risqué de confier les fonds au ministère des Finances. Dans ce cas, les bailleurs pourront envisager un dispositif permettant de financer directement l'ISC. Cette préoccupation répond à l'objectif de la Déclaration de Mexico de l'INTOSAI en 2007, qui souligne l'importance de l'indépendance financière des ISC¹³. Les Rapports d'inventaire 2010 et 2014 indiquaient tous deux que l'indépendance des ISC, en particulier sur le plan financier, n'était pas encore acquise dans de nombreux pays.

50. Il est aussi important que les bailleurs envoient aux pouvoirs publics un message cohérent sur l'indépendance. Ce message manque de clarté lorsque les aides fournies par les bailleurs aux ISC transitent par les pouvoirs publics, et il peut gêner le plaidoyer des bailleurs en faveur de l'indépendance financière des ISC. Lorsqu'il existe des obstacles juridiques ou autres à la mise en place à court terme d'un financement direct de l'ISC, des dispositions pourraient être prises par exemple pour indiquer clairement quels fonds sont destinés à l'ISC, selon quelles modalités de gouvernance¹⁴. Les bailleurs doivent ensuite maintenir un suivi du financement de l'ISC par les pouvoirs publics, pour s'assurer que l'aide au développement ne vient pas pallier un manque de financement du fonctionnement.

51. En théorie, la meilleure solution pour coordonner l'aide consiste à mutualiser les financements de plusieurs bailleurs dans un « panier », un « fonds de dépôt multibailleurs ». Cette méthode permet d'utiliser les financements de plusieurs bailleurs pour soutenir un ensemble commun d'objectifs ou d'activités. Ce modèle est bien adapté aux bailleurs dont le budget est relativement modeste et qui souhaitent minimiser le coût des transactions. Toutefois, pour que ce mécanisme fonctionne bien, les

¹³ 'Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions 2011, paragraphe 3.31

¹⁴ Voir note de pied de page n° 12

bailleurs doivent définir des modalités harmonisées pour la mise en place du projet, le partage des résultats des évaluations du risque fiduciaire, le routage des fonds, le suivi et le compte rendu de l'avancement du projet. Dans la pratique, c'est rarement le cas. Les accords de mutualisation peuvent s'avérer complexes quand les bailleurs sont soumis à des restrictions, imposées par la législation et la réglementation nationale sur les politiques de développement, concernant l'utilisation des fonds qui leur sont alloués.

Les bailleurs et les organisations régionales de l'INTOSAI sont bien placés pour faciliter l'aide par les pairs et le partage d'expérience

52. Presque toutes les ISC consultées à l'occasion de l'examen participent à des colloques et des événements régionaux et internationaux de l'INTOSAI, et la plupart d'entre elles ont reçu une aide, quelle qu'en soit la forme, d'une autre ISC de leur région. Dans certains cas, ce soutien par les pairs a été organisé par un bailleur, dans le cadre d'un projet plus vaste.

GiZ a facilité une aide de l'ISC du Chili destinée à l'ISC de Colombie (dans ce qu'on appelle une coopération « triangulaire ») pour mettre en place un système de gestion des audits. L'ISC du Chili a apporté une assistance technique et des visites réciproques ont été organisées entre les ISC, ainsi que des visioconférences et un processus régulier de consultation.

L'UE, dans le cadre d'un projet de soutien à l'ISC du Kosovo, a facilité des audits parallèles de la performance avec d'autres ISC de la région des Balkans.

L'ISC de Suède, dans le cadre de son programme d'aide bilatérale avec l'ISC de Géorgie, a facilité un partage d'expérience entre les ISC de Lettonie et de Lituanie dans le domaine de l'assurance qualité.

53. En d'autres occasions, le soutien par les pairs a impliqué des organisations régionales de l'INTOSAI et l'IDI :

L'AFROSAI-E propose à ses ISC membres différentes initiatives de renforcement des capacités. Il s'agit notamment d'ateliers de formation au niveau régional, réunissant des stagiaires issus de différentes ISC et des facilitateurs de formation provenant d'ISC régionales et internationales. Une assistance technique est également apportée à l'échelle nationale ; elle prend souvent la forme d'une aide à l'évaluation (p. ex., autoévaluation des systèmes informatiques, revue d'assurance qualité indépendante quadrimestrielle). Pour garantir une cohérence d'approche sur l'ensemble de la région, l'organisation a aussi développé un catalogue de manuels types, que chaque ISC membre peut adapter.

Le ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (principal bailleur intervenant sur la région Pacifique) et la PASAI organisent régulièrement des rencontres nationales pour veiller à la bonne coordination de l'aide. La PASAI participe aussi à différentes réunions avec l'ISC et l'organisation qui lui apporte son soutien.

En 2016, la PASAI a travaillé avec l'IDI et l'ISC des îles Cook pour réaliser selon le CMP ISC une évaluation de l'ISC des îles Salomon.

54. Parmi les ISC consultées pour notre examen, plusieurs sont considérées comme étant plus avancées dans leur région, et apportent un soutien à leurs pairs :

L'ISC de Namibie a la première assuré la présidence de l'AFROSAI-E, et elle continue à apporter son aide à d'autres ISC membres de la région.

L'ISC de Tanzanie a contribué à l'audit de la performance de l'ISC du Libéria.

ÉTUDES DE CAS

55. Pour les besoins de l'examen, nous avons rendu visite à deux ISC afin d'échanger plus en détail sur la question de la coordination de l'aide. Nous avons sélectionné des ISC de deux régions différentes ayant bénéficié d'une aide de plusieurs bailleurs sur une certaine période. Les études de cas présentées ci-dessous montrent que le respect des principes des bonnes pratiques identifiées dans ce rapport a contribué à l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide.

ISC de Géorgie

Aspects de la coordination de l'aide conformes aux principes des bonnes pratiques

Au départ, la modernisation des mécanismes de redevabilité en Géorgie répondait à une initiative de l'Union européenne, dans le cadre de sa Politique de voisinage. Le nouveau vérificateur général (nommé en 2010) et ses adjoints ont appliqué les modifications pour mettre l'ISC en conformité avec les normes de l'INTOSAI.

L'ISC de Géorgie a travaillé en étroite collaboration avec deux partenaires de développement, GiZ et l'ISC de Suède, mettant en place un partenariat solide et durable. Les deux partenaires ont soutenu l'ISC quand il est apparu que l'indépendance de l'institution était menacée.

Au départ, l'ISC de Géorgie a bénéficié d'une 'offre d'aide', portée par les bailleurs : GiZ et l'ISC de Suède l'ont contactée pour lui proposer leur soutien. Désormais, le processus est porté par la 'demande'. Le plan stratégique de l'ISC s'appuie sur une évaluation détaillée des besoins (fondée sur une analyse des écarts, une analyse SWOT et une évaluation selon les indicateurs du CMP ISC). Ce travail débouche sur l'élaboration d'une liste d'activités de développement pour lesquelles l'ISC a besoin d'un appui financier externe.

Toute l'aide est coordonnée par le département Analyse du budget d'État et planification stratégique, qui tient à jour un tableau cartographiant les détails du projet. Les différents projets (ou initiatives) d'aide sont gérés par le chef du service concerné. Un Vérificateur général adjoint gère la relation avec l'ISC de Suède et l'aide dédiée à l'audit de la performance (fournie par l'ISC de Suède et GiZ).

De manière générale, GiZ et l'ISC de Suède ont accompagné des fonctions différentes de l'ISC. GiZ a concentré son action sur les aspects juridiques et administratifs de l'indépendance, et sur l'accompagnement des parlementaires. L'ISC de Suède, quant à elle, a mis l'accent sur les pratiques d'audit. Les deux partenaires ont accompagné le développement de la fonction d'audit de la performance. Cette action a été coordonnée afin d'éviter la duplication des interventions. GiZ et l'ISC de Suède ont accompagné différentes équipes d'audit et différentes approches de l'audit, orientées sur « les résultats » et sur « les problèmes ».

L'aide fournie par d'autres bailleurs (Banque mondiale, Union européenne, USAid) s'est développée en périphérie du soutien central apporté par GiZ et l'ISC de Suède. L'ISC de Géorgie a recensé ses contraintes en matière de développement, et elle a su tirer profit des occasions qui se sont présentées. Elle a pu utiliser des fonds excédentaires obtenus de la Banque mondiale pour acquérir du matériel informatique et des licences de logiciels. La Banque mondiale a également financé des voyages d'études, notamment dans le cadre du programme de bourses du GAO (États-Unis) et d'un stage organisé avec la Cour des comptes européenne.

L'ISC de Géorgie a généralement sollicité l'appui d'ISC bien établies. Le premier « appel à projets » pour la mise en œuvre d'un jumelage de l'UE n'a pas permis d'identifier des candidats sérieux. Le projet a été relancé, et l'équipe GiZ résidente a introduit une proposition de l'ISC allemande qui impliquait un partenariat avec l'ISC de Pologne. La fiche du projet de jumelage (détaillant toutes les activités prévues) soutenait des activités complémentaires mais différentes, et mettait clairement l'accent sur la nécessité

d'éviter le chevauchement et la duplication des actions. L'audit de la performance, soutenu par l'ISC de Suède, a été expressément écarté.

La mise en commun des ressources a permis d'éliminer certains chevauchements mineurs entre l'aide apportée par GiZ et le projet de jumelage. L'implantation de l'équipe GiZ et du conseiller résident de jumelage (CRJ) de l'UE dans les locaux de l'ISC de Géorgie a facilité la coordination entre les deux programmes d'aide. Le CRJ a réalisé une lettre d'information trimestrielle, présentant les activités des autres projets. Le dispositif a aussi été suivi de près par le chef de projet de l'UE.

Au terme du projet de jumelage européen, l'ISC de Géorgie a rapidement élaboré un concept et une proposition sollicitant des fonds excédentaires de l'UE, ce qui lui a permis d'obtenir une assistance technique de l'UE. Elle a recruté un ancien coordonnateur de projets de GiZ, pour l'aider à développer la proposition, et elle a négocié avec l'UE le périmètre du projet envisagé. À la demande de l'UE, l'ISC de Géorgie a accepté d'y intégrer une composante ciblant le renforcement des institutions de lutte contre la corruption.

Si l'ISC de Géorgie a pu obtenir cette aide, c'est principalement parce qu'elle savait exactement ce qu'elle voulait et quels étaient les bailleurs susceptibles d'être intéressés. Ayant constaté la nécessité d'élaborer une stratégie de communication publique, elle a consulté la Banque mondiale, dont l'un des objectifs de développement en Géorgie consiste à renforcer l'implication des citoyens.

L'ISC de Géorgie ne participe pas activement au dialogue national sur la définition des politiques de gestion des finances publiques (GFP). Le ministère des Finances a toutefois mis en place un Conseil de GFP. Ce conseil réunit les services du ministère des Finances et d'autres institutions en charge de la GFP comme l'agence des marchés publics, l'ISC de Géorgie, le service des recettes, ainsi que la commission parlementaire au budget et aux finances. Les bailleurs y participent également. Chaque partie prenante présente un rapport trimestriel de progression par rapport à sa stratégie et à son plan de travail annuel.

Le Conseil de GFP tient une assemblée annuelle, présidée par le ministère des Finances, où les bailleurs présentent leurs plans pays par pays, ainsi que les parties prenantes avec lesquelles ils travaillent. Ce forum donne à l'ISC de Géorgie la possibilité de présenter les résultats qu'elle a obtenus et ses besoins actuels en matière de développement. Le Conseil de GFP est considéré comme un dispositif efficace, qui favorise le partage d'expérience et la coordination de l'aide.

ISC d'Ouganda

Aspects de la coordination de l'aide conformes aux principes des bonnes pratiques

Le dialogue entre les pouvoirs publics et les bailleurs pour élaborer et coordonner la politique en matière de GFP intervient dans le contexte du troisième programme Gestion financière et responsabilité (FINMAP III), qui a été mis en place par l'État pour réformer la GFP sur la période 2014-2018. Le Comité de gestion de la dépense publique (PEMCOM) est le principal forum de coordination. Y participent les pouvoirs publics, les bailleurs et la société civile. Plusieurs bailleurs bilatéraux de l'ISC d'Ouganda (en dehors du cadre FINMAP) sont présents lors de ces réunions. L'ISC d'Ouganda est intégrée à ces dispositifs, même si elle ne participe pas à toutes les réunions du PEMCOM. Sa présence est requise si l'ordre du jour comprend des thématiques qui la concernent.

Les bailleurs se rencontrent séparément au sein du Groupe des partenaires de développement local. Ce groupe, composé de responsables de missions diplomatiques et d'organisations de soutien, se réunit chaque mois pour orienter les activités des bailleurs sur l'ensemble des secteurs. Chaque trimestre, le groupe rencontre le secrétaire permanent du ministère des Finances et le secrétaire du Trésor.

Par le passé, les bailleurs ont coordonné leurs actions de plaidoyer visant à promouvoir et renforcer l'ISC d'Ouganda. En 2008, par exemple, les bailleurs ont pesé de tout leur poids pour obtenir la promulgation par le Parlement d'une loi relative à l'audit public accordant à l'ISC une plus grande indépendance. Les actions coordonnées des bailleurs et l'implication de la direction de l'ISC d'Ouganda ont contribué à positionner l'ISC en tant qu'institution clé du système de GFP du pays.

En 2012, l'ISC d'Ouganda a mis en place une unité de coordination pour gérer et coordonner l'aide extérieure. Cette unité dispose d'une vue d'ensemble sur tous les projets de développement pour lesquels l'ISC bénéficie d'une aide, et partage cette information avec les partenaires de développement. Ce groupe de travail dédié aux bailleurs a permis d'intensifier et de rendre plus efficace la communication entre l'ISC d'Ouganda et ses partenaires de développement. Il a aussi permis à l'ISC de jouer un rôle plus actif dans les relations avec les partenaires de développement, pour prévenir les risques de chevauchement et de duplication de leurs actions. Le chef de cette unité participe également aux processus stratégiques de l'ISC, ce qui lui permet de mieux les comprendre et d'améliorer l'efficacité de la communication et l'alignement des projets de développement sur les objectifs stratégiques. Au niveau opérationnel, l'ISC d'Ouganda est vue comme une institution ouverte et transparente, encline à partager l'information, ce qui permet aux bailleurs d'acquérir plus facilement une vue d'ensemble sur les actions en cours, de déterminer qui fait quoi.

L'identification des domaines à soutenir en priorité découle des processus de planification stratégique de l'ISC. Le plan d'action 2016–2021 est le principal support de ses activités de renforcement des capacités. Il a été conçu en appliquant le résultat de diagnostics menés selon des méthodes internationalement reconnues, comme le Cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) et le Cadre de renforcement des capacités institutionnelles (CRCI) de l'AFROSAI-E. Ce travail a permis à l'ISC d'Ouganda d'identifier plusieurs nouveaux domaines dans lesquels une action de renforcement est nécessaire. L'ISC a sollicité les différentes parties prenantes (Parlement, entités contrôlées, médias et société civile) pour qu'elles apportent leur contribution au plan d'action. Cette méthode lui permet d'assurer que l'aide correspond effectivement à ses besoins prioritaires.

L'ISC d'Ouganda travaille actuellement à l'élaboration d'une politique visant à harmoniser le processus de coordination et à fournir un guide pour ses relations avec les partenaires de développement.

DIFFICULTÉS LIÉES À LA COORDINATION DE L'AIDE

56. À partir des éléments rassemblés aux fins de notre examen, nous avons identifié plusieurs difficultés que rencontrent les bailleurs et les ISC dans la gestion et la coordination de l'aide. Nous allons maintenant expliquer quelles sont ces difficultés et formuler quelques recommandations de changement d'approche qui permettront de les surmonter.

Les bailleurs ne sont pas d'accord sur les moyens du plaidoyer pour le changement institutionnel (p. ex., l'indépendance des ISC)

57. Les études de cas¹⁵ ont montré que souvent, les bailleurs ne parviennent pas à définir une position commune sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour promouvoir le renforcement du statut institutionnel de l'ISC auprès des pouvoirs publics du pays. Étude de cas consacrée au Népal :

Les agents de l'ISC du Népal sont fonctionnaires, et le budget de l'institution est défini par le ministère des Finances. Elle n'est donc pas indépendante, ni administrativement ni financièrement. Cependant, le point de vue des différents bailleurs impliqués diverge lorsqu'il s'agit de décider dans quelle mesure il faut insister sur la question de l'indépendance dans le dialogue politique, la situation du Népal étant relativement similaire à celle d'autres pays d'Asie. Certains bailleurs estiment à ce stade que dans les faits, les restrictions visant l'indépendance de l'ISC ne freinent ni son travail ni son développement.

58. Étude de cas consacrée au Burkina Faso :

L'indépendance de la Cour des comptes du Burkina Faso est une question centrale pour les bailleurs qui la soutiennent, et fait partie des thèmes abordés dans le dialogue de politique. Les bailleurs ont toutefois des opinions divergentes quant au cadre dans lequel la question doit être abordée, et pour déterminer avec quelle vigueur il convient de la porter.

59. Si l'on tient compte des différents contextes nationaux dans lesquels les bailleurs interviennent, il n'est probablement pas souhaitable de vouloir conditionner les aides dont l'ISC bénéficie et plus largement, la réforme de la GFP, à une plus grande indépendance de l'ISC. Les bailleurs peuvent toutefois agir sur différents « leviers » :

- inclure dans le cadre de performance applicable à une aide budgétaire la progression régulière, pas à pas, vers une plus grande indépendance de l'ISC ;
- les bailleurs peuvent proposer une assistance technique pour des initiatives concernant précisément l'indépendance (par exemple, la rédaction d'une nouvelle législation sur l'audit) ;
- les bailleurs peuvent utiliser les résultats d'évaluations indépendantes, menées selon le CMP ISC ou le cadre PEFA par exemple, pour mettre l'accent sur la nécessité d'un changement ;
- les dirigeants du pays bailleur peuvent aborder la question de l'indépendance de l'ISC à l'occasion de réunions informelles avec des représentants du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et de la société civile.

Recommandation : Les bailleurs devraient établir une position commune précisant les priorités de l'action pour une plus grande indépendance et aborder ces priorités dans le dialogue de politique avec les pouvoirs publics, mais aussi intégrer à leurs actions de soutien des initiatives en faveur de l'indépendance (par exemple la rédaction d'une nouvelle législation sur l'audit).

Assurer la complémentarité et la compatibilité de l'aide

60. Les études de cas présentées dans l'évaluation menée en 2015 par la Coopération présentent un tableau en demi-teinte pour ce qui concerne la complémentarité :

¹⁵ Évaluation de la Coopération INTOSAI-Donateurs, 2015

- au Burkina Faso, il semble que les projets se chevauchent dans une certaine mesure, et que l'on manque de visibilité globale sur toutes les activités de renforcement des capacités financées par les différents bailleurs ;
- au Népal, la plupart des bailleurs n'ont pas connaissance des autres projets ; par exemple, les bailleurs contributeurs du fonds de dépôt multibailleurs ne sont pas bien informés de l'aide bilatérale apportée par une autre ISC.

61. La mise en œuvre des projets par les bailleurs doit tenir compte de la capacité de l'ISC à absorber l'aide qu'elle reçoit et respecter les responsabilités de l'activité quotidienne de l'ISC en matière d'audit des comptes publics. L'exécution du programme d'aide doit impérativement s'adapter au cycle d'audit. Le calendrier des actions de soutien doit répondre aux besoins de l'ISC plutôt qu'aux préférences des experts chargés de les déployer. Par exemple, il n'y a pas d'intérêt à organiser et réaliser des sessions de formation si les agents de l'ISC bénéficiaire sont trop occupés pour y participer.

En République dominicaine, avant qu'une stratégie spécifique pour le renforcement des capacités soit conçue, le volume des formations proposées (par deux projets séparés) restreignait la capacité des auditeurs à réaliser leur travail d'audit régulier. L'ISC a demandé que les activités de formation soient mieux planifiées. Certaines parties prenantes ont également considéré que les formations proposées par un bailleur auraient pu être mieux synchronisées avec les conseils de méthodologie développés par un autre projet¹⁶.

62. Les techniciens experts mandatés pour déployer les actions de soutien doivent respecter l'approche de l'ISC, en particulier lorsqu'elle diffère de l'approche adoptée dans leur pays d'origine. L'AFROSAI-E a signalé des cas dans lesquels les experts n'avaient pas appliqué la méthodologie de l'AFROSAI-E. Avec plus de 11 000 auditeurs présents dans la région, il est important de mettre en œuvre une approche régionale coordonnée pour assurer la cohérence des efforts de renforcement des capacités.

Recommandation : *Lorsqu'une ISC est déjà bénéficiaire d'une aide, tout nouveau bailleur devrait travailler avec l'ISC et le bailleur actuel pour assurer que :*

- *cette nouvelle aide est nécessaire et n'impose pas à l'ISC une charge de travail trop importante ;*
- *cette nouvelle aide vise des aspects différents et n'entre pas en conflit avec l'aide actuelle ;*
- *des mécanismes sont mis en place pour assurer la communication régulière entre les différents bailleurs.*

Recommandation : *Les bailleurs devraient s'assurer que le calendrier de l'aide au renforcement des capacités respecte le déroulement des activités d'audit de l'ISC et que les approches techniques recommandées par les experts mandatés sur site sont conformes aux approches appliquées par l'ISC bénéficiaire.*

Veiller à ce que les cycles de financement des bailleurs correspondent aux contraintes de l'ISC

63. Notre examen a révélé plusieurs cas dans lesquels l'aide apportée à l'ISC avait dû être interrompue en raison d'un manque de souplesse des règles et procédures de financement des bailleurs (exemples ci-dessous). La coordination de l'aide peut aussi être entravée par la connaissance insuffisante que l'ISC possède des cycles de financement des différents bailleurs.

Toute interruption du financement entre la fin d'une phase d'un projet et le début de la phase suivante, imputable à des retards dans les procédures de validation et d'achat des bailleurs peut avoir pour conséquence une perte d'élan et des changements au niveau des experts intervenant sur le projet.

¹⁶ Évaluation de la Coopération INTOSAI-Donateurs, étude de cas sur la République dominicaine, 2015

Parfois, les fonds sont disponibles pendant un temps limité seulement, par exemple si des activités ont été annulées par ailleurs, et cette situation peut introduire une notion « d'urgence à dépenser ». L'utilisation des fonds sur la période indiquée peut s'avérer difficile si elle implique d'obtenir des validations et d'organiser un processus d'achat.

Il est arrivé que les agents du pays bailleur ne respectent pas leurs propres délais de traitement, ce qui a eu pour conséquence de faire perdre au projet près de 800 000 € de financements. Les résultats attendus du projet n'ont donc pas pu être totalement atteints, et les relations entre le prestataire et l'ISC en ont été détériorées.

Recommandation : Si les bailleurs se sont engagés à soutenir une ISC, ils doivent veiller à la continuité des financements et à la fluidité de la transition entre les différentes phases de mise en œuvre de l'aide.

Harmoniser les dispositifs de revue et de compte rendu des différents bailleurs

64. Nous sommes conscients que chaque bailleur applique des règles de responsabilité qui lui sont propres, et que les bailleurs doivent mettre en place des dispositifs de suivi et de compte rendu standardisés d'un pays à l'autre. Cependant, des efforts doivent être faits pour harmoniser ces dispositifs et réduire autant que possible la charge de travail et les coûts supplémentaires induits pour chaque ISC.

Au cours de notre visite, l'ISC d'Ouganda a indiqué qu'elle devait gérer différents cadres de compte rendu, et que cela demandait du temps.

65. L'AFROSAI-E a souligné l'intérêt de proposer un cadre harmonisé de compte rendu :

« un cadre harmonisé de compte rendu détaillant précisément les attentes et les contraintes en la matière serait assurément utile. »

66. Plusieurs participants à notre enquête ont exprimé le même avis :

Il est possible d'améliorer le processus de compte rendu en adoptant un format et un calendrier communs, en coordonnant les missions extérieures et en s'appuyant sur des audits conjoints.

67. Il faut prendre le temps de préciser selon quelles modalités les partenaires souhaitent et doivent travailler ensemble, comment ils peuvent mettre en place des systèmes communs afin d'alléger la charge administrative pour les ISC, comment prendre les décisions et gérer les désaccords. Les partenaires doivent définir des cadres de suivi et des critères de réussite en fonction de stratégies validées afin de pouvoir corriger les échecs et atteindre les objectifs.

68. Si deux bailleurs au moins adoptent pour leurs programmes d'aide à la GFP des objectifs qui font référence aux réalisations de l'ISC bénéficiaire, les indicateurs de performance et le volume des réalisations doivent être cohérents.

Recommandation : Les bailleurs devraient étudier les possibilités d'harmonisation des dispositifs de compte rendu, en adoptant un format et un calendrier communs pour rendre compte des progrès des initiatives, et en organisant conjointement des audits et des évaluations des risques.

S'assurer que les agents du pays bailleur possèdent des connaissances et une expertise suffisantes sur les ISC

69. Les agents du pays bailleur qui sont responsables du secteur de la GFP et de la redevabilité n'ont souvent pas une réelle maîtrise du sujet ni l'expérience requise. Les bailleurs définissent des priorités

différentes en matière de connaissances et de compétences, selon les secteurs d'intervention. Par exemple, une entité d'un pays bailleur peut s'appuyer sur l'expertise d'un spécialiste de la GFP en résidence, tandis que pour une autre entité, la responsabilité de la GFP relève du champ de compétence d'un spécialiste d'une autre discipline (par exemple l'économie).

70. Le manque d'expertise peut avoir un impact sur la coordination de l'aide de plusieurs manières :

- Les termes de référence d'un projet visant à apporter une aide à une ISC contiennent souvent des objectifs et des activités qui ne font pas partie des compétences habituelles de l'ISC (par exemple, la lutte contre la corruption) ;
- Parfois, les agents du bailleur ne connaissent pas suffisamment bien les normes de l'INTOSAI concernant l'indépendance des ISC ;
- Les indicateurs de suivi et les objectifs de performance peuvent manquer de cohérence, et avoir tendance à se concentrer sur le nombre de rapports remis plutôt que sur la qualité des travaux réalisés.

71. Outre des connaissances spécialisées et une expertise spécifique, la mise en œuvre de plusieurs des principes des bonnes pratiques définies dans ce rapport peut demander aux bailleurs de renforcer leurs capacités administratives dans le pays.

Recommandation : Les bailleurs soutenant le secteur de la GFP et de la redevabilité devraient s'assurer que leurs agents dans le pays possèdent des connaissances suffisantes sur le rôle et la responsabilité des institutions clés, en particulier l'ISC et l'organe parlementaire de contrôle.

NOTES D'INFORMATION À DESTINATION DES BAILLEURS ET DES ISC

72. Les deux notes d'information des pages suivantes s'appuient sur les principes des bonnes pratiques présentées dans ce rapport, et proposent un relevé concis de bonnes pratiques pour les bailleurs et pour les ISC bénéficiaires de leur soutien.

Note d'information 1 : Bonnes pratiques pour les bailleurs

Aider à faire en sorte que l'ISC du pays participe au dialogue de définition de la politique au niveau national

La plupart des pays bénéficiant d'une aide au développement ont mis en place un groupe de travail ou un comité chargé des questions de gestion des finances publiques (GFP), réunissant de hauts dirigeants du ministère des Finances du pays et d'autres entités concernées (par exemple, les départements des recettes et des marchés publics), ainsi que des représentants des bailleurs. Ce groupe crée un espace pour le dialogue politique visant à définir les priorités de la réforme de la gestion des finances publiques. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du pays a pour mission de promouvoir la redevabilité et d'auditer les comptes publics. L'ISC est une institution importante dans l'architecture de GFP du pays. Les bailleurs devraient militer pour que l'ISC soit intégrée aux discussions sur la réforme de la GFP aux niveaux national et sectoriel.

Travailler avec l'ISC du pays à la mise en place un groupe de travail sur l'audit (ou la redevabilité)

Le champ de la GFP est très étendu, des activités de prévision fiscale, de planification et de budgétisation à la présentation des résultats financiers et aux dispositifs de redevabilité. Il est possible que l'ISC ne parvienne pas à retenir suffisamment l'attention dans un comité de GFP présidé par de hauts responsables du ministère des Finances du pays. Les bailleurs devraient travailler avec l'ISC et des membres clés du Parlement pour établir un groupe de travail sur l'audit (ou la redevabilité), qui se concentrerait sur la structure institutionnelle et les normes techniques de l'ISC, et s'efforcerait de mieux faire connaître la commission parlementaire de contrôle et les normes qu'elle applique.

Prendre le temps de comprendre le contexte et l'économie politique du pays

Chaque ISC fonctionne dans un environnement sociopolitique qui lui est propre. Les bailleurs doivent connaître ce contexte et comprendre le contexte culturel, l'économie politique, les pratiques et les coutumes. Pour apprécier l'indépendance de l'ISC, les bailleurs doivent s'assurer qu'il existe un espace politique pour la réforme, identifier les moteurs du changement, les partisans et les détracteurs d'une amélioration de la transparence et de la redevabilité.

Rencontrer régulièrement les parties prenantes clés

En entretenant un contact régulier avec les parties prenantes clés, les bailleurs peuvent comprendre comment l'ISC est perçue et envisager différentes modalités de collaboration possibles pour améliorer l'indépendance et la professionnalisation de l'ISC. Des rencontres peuvent être organisées entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, la société civile, le secteur économique, les professions comptables, les organisations de lutte contre la corruption.

Aider l'ISC à dialoguer avec le pouvoir exécutif sur l'élaboration des politiques

Les bailleurs qui soutiennent l'ISC ont un rôle important à jouer en faisant mieux connaître la contribution de l'ISC à l'amélioration des normes de gestion financière et comptable et en menant des actions de plaidoyer en faveur d'une indépendance totale de l'ISC. Ils sont idéalement placés pour faire le lien avec les dirigeants du pays et les grands responsables politiques, les personnalités du secteur économique, avec la société civile et les médias pour promouvoir l'action de l'ISC. Le dialogue peut être

éclairé par les résultats d'évaluations indépendantes, réalisées notamment selon les cadres PEFA et CMP-ISC.

Élaborer une stratégie commune pour aider l'ISC

Les bailleurs doivent renforcer leur connaissance du contexte national et de la position de l'ISC, avant de formuler dans une stratégie ce qu'ils peuvent faire pour apporter leur soutien. Les capacités actuelles de l'ISC sont au cœur du sujet : a-t-elle besoin d'aide et dans quelle mesure peut-elle absorber cette aide ? Existe-t-il d'autres organisations qui ont besoin d'aide ? Quel bailleur est le mieux placé pour apporter cette aide ?

S'assurer que l'aide au renforcement des capacités est axée sur les besoins identifiés par le plan de développement stratégique de l'ISC (ou document similaire)

Il est nécessaire d'assurer entre toutes les parties une compréhension commune des besoins et priorités de l'ISC en matière de développement. L'identification et la conception des programmes d'aide, qu'il s'agisse de renforcer l'institution ou ses capacités techniques, doivent être portées par des objectifs de développement. Les activités associées doivent en outre être clairement établies dans un plan de développement stratégique proposant un calendrier défini.

S'assurer que les mécanismes d'exécution du programme d'aide sont formalisés, et que les principaux documents sont partagés

L'exécution du programme d'aide devrait être encadrée par un accord formel, établissant clairement les résultats attendus et les activités à réaliser pour les atteindre. Il pourrait s'agir d'un protocole d'accord (dispositif souvent utilisé pour apporter une aide bilatérale) ou d'un document de projet, quelle qu'en soit la forme. Pour assurer la coordination de la conception des projets, ce document serait diffusé à l'ensemble des bailleurs intervenant dans le domaine de la GFP.

S'assurer que l'aide dont bénéficie l'ISC est complémentaire, sans chevauchement des actions

Si l'ISC bénéficie de l'aide de plusieurs bailleurs, la priorité doit être d'éviter tout chevauchement entre les différentes formes d'aide, pendant les phases de planification, mais aussi de mise en œuvre de l'aide. Les projets devraient être complémentaires. Les bailleurs doivent prendre garde à ne pas donner la priorité à leur propre agenda.

Définir des dispositifs et des calendriers communs (ou complémentaires) de suivi et de compte rendu

Les bailleurs doivent être conscients que le respect des contraintes relatives à la comptabilité et au compte rendu du projet, à la facilitation des missions d'examen et d'évaluation peut entraîner des coûts importants pour l'ISC. Conformément aux engagements qu'ils ont pris pour assurer l'efficacité de l'aide, les bailleurs devraient étudier les possibilités d'harmonisation des dispositifs de compte rendu, en adoptant un format et un calendrier communs pour rendre compte des progrès des initiatives, et en organisant conjointement des audits et des évaluations des risques.

Remettre les fonds directement à l'ISC pour renforcer le principe d'indépendance

Dans la mesure du possible, les bailleurs devraient remettre directement à l'ISC les fonds accordés. Si l'ISC n'est pas suffisamment indépendante pour que cela soit possible, et si les fonds doivent être versés au ministère des Finances, les bailleurs devraient conditionner leur financement au transfert direct des fonds à l'ISC et maintenir un suivi sur le financement de l'ISC par les pouvoirs publics pour s'assurer que l'aide au développement ne se substitue pas au financement régulier de l'institution.

Note d'information 2 : Bonnes pratiques pour les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Mettre en place un groupe de travail sur l'audit (ou la redevabilité)

Souvent, l'ISC ne parvient pas à retenir suffisamment l'attention dans un comité de GFP présidé par de hauts responsables du ministère des Finances du pays. L'ISC devrait travailler avec les bailleurs et des membres clés du Parlement pour établir un groupe de travail sur l'audit (ou la redevabilité) qui se concentrerait sur la structure institutionnelle et les normes techniques de l'ISC, et qui s'efforcerait de mieux faire connaître la commission parlementaire de contrôle et les normes qu'elle applique.

Construire une relation solide et durable avec les partenaires de développement stratégique

L'ISC devrait prendre l'initiative pour identifier le type d'aide dont elle a besoin et le bailleur qui est le mieux placé pour la lui apporter. La mobilisation du Vérificateur général (ou dirigeant de l'ISC) et de ses adjoints est essentielle. La continuité de l'aide est importante, il existe donc un intérêt réel à établir, sur la durée, un partenariat de long terme avec un bailleur principal.

S'assurer qu'il existe un groupe de travail unique chargé de superviser l'exécution du programme d'aide

Un groupe de travail unique dédié à la coordination et à la gestion de l'ensemble des aides devrait être mis en place au sein de l'ISC. Ce groupe de travail devrait être le premier interlocuteur des partenaires de développement, et il devrait veiller à ce que l'aide soit bien alignée sur les objectifs de développement stratégique de l'ISC.

Mettre à jour un plan de développement stratégique pour éclairer les programmes d'aide

L'ISC devrait mener une analyse complète de ses besoins. Elle devrait à cette fin comparer sa performance actuelle aux pratiques reconnues internationalement en s'appuyant sur un outil d'évaluation validé (comme le CMP ISC). Les résultats de cette analyse permettront d'éclairer le plan de développement stratégique de l'ISC. De cette façon, on obtient une vue d'ensemble coordonnée des domaines dans lesquels une aide est nécessaire et des activités les mieux adaptées pour atteindre l'amélioration souhaitée.

Mettre à jour une cartographie complète des projets d'aide

La coordination de l'aide sera grandement facilitée si les bailleurs disposent d'une bonne visibilité sur l'étendue des soutiens dont l'ISC bénéficie et a bénéficié. L'ISC peut offrir cette visibilité en réalisant une cartographie complète et actualisée des différents projets, précisant pour chaque projet les bailleurs qui ont apporté leur soutien, les objectifs et les activités, ainsi que l'articulation entre l'aide et les objectifs de développement de l'ISC.

S'assurer que les mécanismes d'exécution du programme d'aide sont formalisés, et que les principaux documents sont partagés

L'exécution du programme d'aide devrait être encadrée par un accord formel, établissant clairement les résultats attendus et les activités à réaliser pour les atteindre. Il pourrait s'agir d'un protocole d'accord (dispositif souvent utilisé pour apporter une aide bilatérale) ou d'un document de projet, quelle qu'en soit la forme.

Annexe 1 : Méthodologie d'examen

Activité	Détail
Examen documentaire pour identifier les bonnes pratiques et les difficultés liées à la coordination de l'aide.	<p>Documents examinés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>'Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions'</i>, OCDE (2011) ; • Rapport d'inventaire de l'IDI (2014) ; • <i>Synthesis of Evaluations of SAI Capacity Development Programs</i>, Coopération INTOSAI-Donateurs (2014); • <i>Good Practice Examples in the Capacity Building of Supreme Audit Institutions</i>, EUROSAI (2014); • <i>Evaluation of the INTOSAI-Donor Cooperation</i> (2015); • <i>'Making SAIs Count: Suggestions for DFID Country Offices'</i>, NAO (ISC du Royaume-Uni) (2015).
Entretiens structurés avec dix ISC de pays en développement.	Ces entretiens ont eu lieu en marge de deux événements programmés : la session de formation au CMP ISC de l'AFROSAI-E à Pretoria et le colloque ONU/INTOSAI à Vienne. Les ISC ont été sélectionnées parmi les participants, et informées à l'avance. Les ISC étaient bénéficiaires d'une aide en cours ou avaient bénéficié d'une aide au cours des deux dernières années (information confirmée par la base de données IDI du renforcement des capacités).
Questionnaire ciblé transmis aux ISC de pays en développement.	Les pays ont été sélectionnés après que les entretiens structurés ont été menés. Comme pour les entretiens, les ISC interrogées étaient bénéficiaires d'une aide en cours ou avaient bénéficié d'une aide au cours des deux dernières années. Les ISC qui ont été sélectionnées sont issues des sept régions de l'INTOSAI.
Visites de terrain à deux ISC de pays en développement.	Elles ont été choisies pour mettre en lumière les bonnes pratiques des ISC bénéficiant de plusieurs formes de soutien, de plusieurs bailleurs, dans la durée.
Questionnaire transmis à des prestataires d'aide bilatérale - autres ISC.	Nous avons consulté trois ISC de pays développés (France, Pays-Bas et Norvège) possédant l'expérience des programmes d'aide au renforcement des capacités, ainsi que l'ancien directeur du développement international de l'ISC du Royaume-Uni (NAO).
Questionnaire transmis à des bailleurs apportant leur aide à des ISC	Nous avons contacté neuf bailleurs différents au niveau national (en nous appuyant sur les contacts de la Coopération avec les services centraux des bailleurs), et nous nous sommes concentrés sur les bailleurs qui soutiennent activement les ISC des pays couverts par notre travail d'examen.
Questionnaire transmis à des prestataires de services du secteur privé	Nous avons consulté plusieurs sociétés de services du secteur privé qui ont apporté à des ISC une assistance technique dans le cadre de projets de renforcement des capacités.
Questionnaire transmis à des organes régionaux de l'INTOSAI.	Nous avons consulté l'AFROSAI-E, le CREFIAF et la PASAI pour leur rôle en tant qu'organe régional/sous-régional de l'INTOSAI participant à l'exécution des programmes d'aide au renforcement des capacités.
Examen des informations recueillies grâce à l'Enquête mondiale 2017.	Nous avons examiné l'analyse des informations transmises par les ISC en réponse aux questions concernant l'efficacité de la coordination et de l'aide au renforcement des capacités.