

INTOSAI



INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS  
ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS  
SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES  
INTERNATIONALE ORGANISATION DER  
OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS  
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

## XIX INCOSAI

November 5 - 10 2007. Mexico City, Mexico  
5 - 10 Novembre 2007. Mexique, Mexico  
5. - 10. November 2007. Mexiko-Stadt, Mexiko  
5 - 10 de Noviembre de 2007. Ciudad de México, México  
من ٥ إلى ١٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧، مدينة مكسيكو، المكسيك

Mexico Accords

Accords de Mexico

Abkommen von Mexiko

Acuerdos de México

اتفاقيات مكسيكو

XIX INCOSAI  
MÉXICO 2007

INCOSAI 2007 SECRETARIAT

Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle, C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, México D.F.  
Mexico · Mexique · Mexiko · México

Tel + 52 (55) 5534 2662 · 5534 3141 · 5534 4799; Fax + 52 (55) 5534 2128

E-mail: [incosai2007@incosai2007.org.mx](mailto:incosai2007@incosai2007.org.mx); Website: <http://www.incosai2007.org.mx>

## Accords de Mexico

### PRÉAMBULE

Lors de la 55ème réunion du Comité directeur, nous avons défini les thèmes techniques que nous aborderions à l'occasion du XIXème Congrès de l'INTOSAI, ainsi que les ISC responsables de ces thèmes.

Le Congrès étant une instance privilégiée permettant aux différents pays d'échanger des expériences et d'évoquer les problèmes qu'ils ont rencontrés et les solutions mises en œuvre pour les résoudre, les membres du Comité directeur ont décidé d'approuver deux thèmes techniques d'actualité dans le domaine du contrôle et de la gestion financière, ayant également des conséquences majeures pour notre organisation, aussi bien sur le plan national que sur le plan de l'ensemble de l'organisation.

Ainsi, les thèmes définis pour le Congrès sont :

Thème I : « La dette publique : gestion, responsabilité et contrôle », et

Thème II : « Systèmes d'évaluation des performances faisant appel à des indicateurs clés».

Les Responsables de Thèmes pour le XIX INCOSAI ont été les ISC des pays ci-dessous :

#### Thème I

Président : Allemagne  
 Vice-président : Canada  
 Modérateur : Royaume-Uni / Brésil  
 Rapporteur : Vénézuéla / Chine  
 Suppléants : Zambie, Yémen  
 Liaison technique : Mexique

#### Thème II

Président : Etats-Unis d'Amérique  
 Vice-président : Inde  
 Modérateur : Pérou / Afrique du Sud  
 Rapporteur : Nouvelle-Zélande / Tunisie  
 Suppléants : St. Kitts et Nevis / Pologne  
 Liaison technique : Mexique

Les politiques d'endettement actuellement mises en œuvre dans de nombreux pays confirment qu'une dette publique élevée limite considérablement la marge de manœuvre de la politique financière, tout en comportant des risques de dévaluation monétaire et de crises économiques et sociales.

Le problème de la dette publique s'est aggravé dans un certain nombre de pays au cours des dernières

années, dépassant dans certains cas 100% du PIB. Les dépenses publiques sont supérieures aux recettes courantes, l'écart étant financé par l'endettement. En outre, dans nombre de pays la dette publique pose la question de l'équité de la distribution de la charge entre les différentes générations.

En choisissant le thème « La dette publique, gestion, responsabilité et contrôle », le XIXème INCO-SAI a ouvert la voie à une analyse et à un débat relatifs aux compétences professionnelles requises au sein des ISC d'aujourd'hui pour maîtriser le niveau de la dette publique, revoir les stratégies adoptées dans ce domaine et contrôler la gestion de la dette d'un point de vue budgétaire et d'efficacité. Il s'agit également de contribuer activement à la création d'un environnement économique et social pour les générations à venir. Afin de traiter ce thème, la Cour fédérale des comptes allemande a rédigé le document principal et le document de réflexion. Ces documents proposent une approche très vaste du sujet. Ils indiquent la gamme potentielle des activités, des enjeux afférents au contrôle des finances publiques et les possibilités de développement permettant aux ISC de faire face - de manière efficace - aux futurs défis posés par le contrôle de la dette publique.

Par ailleurs, dans le contexte international actuel, les ISC se trouvent confrontées à des évolutions multiples et de plus en plus rapides, qui touchent tous les aspects de la vie, notamment l'obligation redditionnelle vis-à-vis de la société et la transparence de la gestion des comptes publics.

Ainsi, une série d'indicateurs nationaux clés constitue-t-elle un outil indispensable pour aider les ISC à fournir des informations sur les performances gouvernementales, en mesurant la progression des résultats escomptés, l'évaluation des conditions et des tendances, ainsi que l'échange d'informations sur des sujets complexes.

De même, des indicateurs nationaux clés permettent d'instaurer un dialogue sain entre les citoyens et les responsables de la mise en œuvre des politiques publiques.

Ils présentent également l'avantage de fournir une meilleure base d'information aux parlements nationaux, dont ils facilitent le travail en matière de budget, de prise de décisions politiques et de contrôle du pouvoir exécutif.

Pour présenter ce thème, l'ISC des États-Unis, le *Government Accountability Office (GAO)*, a élaboré le document de base du Thème II, « Systèmes d'évaluation des performances faisant appel à des indicateurs clés universellement acceptés », qui décrit les systèmes d'indicateurs nationaux clés et fournit des exemples nationaux et internationaux.

Parmi ces derniers, citons les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) établis par les Nations Unies (ONU), le système d'indicateurs structurels européens de l'Union européenne (UE) et le Factbook de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Le document du Thème II examine les possibilités de collaboration entre les ISC, l'INTOSAI et d'autres institutions, dans le but d'élaborer et d'utiliser ces indicateurs. Il suggère en outre des moyens de les utiliser et les rôles possibles des ISC dans ce domaine, sans oublier les opportunités, risques et défis connexes.

**Accords de Mexico**

**XIXe INCOSAI  
Mexico, 2007**

**Thème I**

**Gestion, responsabilité et contrôle de la dette publique :  
résumé et recommandations**

## THÈME I

## Gestion, responsabilité et contrôle de la dette publique : résumé et recommandations

## INTRODUCTION

1. Les questions de dette publique affectent de nombreux pays ; dans la plupart d'entre eux, le problème ne semble pas perdre de son acuité. Comparée à leurs PNB respectifs, l'évolution de l'endettement engendre une certaine préoccupation. Elle peut avoir de multiples origines : évolution économique, faiblesse de l'économie ou des revenus de l'Etat et qualité de la gestion et de la gouvernance des dépenses et revenus publics. Un endettement public continu sert très souvent à combler la différence entre les revenus et les dépenses de l'Etat. De nombreux pays doivent affronter les problèmes de dette implicite liés à des engagements futurs du gouvernement, notamment les coûts récurrents issus de projets d'investissement et du déficit de la sécurité sociale. A long terme, la dette implicite grèvera lourdement la pérennité des budgets publics.
2. Un fort niveau d'endettement et une structure de la dette défavorable pour ce qui est des instruments, des conditions, des échéances, des taux de change et des taux d'intérêt peuvent rendre un gouvernement vulnérable à des fluctuations importantes des marchés ou vis-à-vis de certains créanciers institutionnels, ce qui est susceptible d'entraîner une dévaluation monétaire ainsi que des crises économiques et sociales. De plus, un niveau élevé d'endettement public réduit fortement la marge de manœuvre pour les décisions de politique fiscale si le service de la dette (paiement des intérêts et remboursement du capital) engage une partie importante des recettes de l'Etat, qui ne sont pas alors plus disponibles pour assurer le financement d'autres mesures politiques. La dette publique pose souvent la question de la répartition des charges entre les générations.
3. Dans le cadre d'un gouvernement démocratique, la dette publique et ses effets à moyen et long terme doivent devenir transparents afin de faire clairement apparaître les responsabilités et de permettre la tenue d'un débat public plus éclairé.

### RÉPONSE DE L'INTOSAI

4. L'INTOSAI accorde un intérêt croissant aux questions de dette publique, en particulier depuis la fin des années 1980. Le XIIIe INCOSAI de 1989 a traité « Le contrôle de la dette publique » en s'intéressant au rôle des ISC, à l'étendue des contrôles, à la méthodologie et aux techniques de contrôle.

En 1995, le XVe INCOSAI a adopté des lignes directrices sur la définition et la préparation de rapports sur la dette publique. En 1998, le XVIe INCOSAI a approuvé des lignes directrices complémentaires pour déterminer et mesurer, tant la dette publique réelle que la dette publi-

que éventuelle. La Commission de la dette publique (CDP), créée en 1991, a réalisé un travail extrêmement précieux sur ce volet complexe du contrôle. La CDP a aidé les ISC à s'acquitter de leur mission de contrôle de la dette publique en leur fournissant des éléments d'orientation multiples.

5. En choisissant comme thème « Gestion, responsabilité et contrôle de la dette publique », l'INTOSAI entend mettre en lumière l'un des grands défis que rencontrent les gouvernements et proposer aux ISC des modalités permettant d'améliorer leur travail de contrôle dans ce domaine

### TÂCHES DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE

6. Les compétences et les responsabilités des ISC sont définies par le cadre juridique et politique de chaque pays. Celui-ci détermine dans une large mesure la nature et l'étendue du travail de vérification ainsi que la manière dont les ISC en rendent compte. De plus, les activités de vérification dépendent également de la façon dont les ISC conçoivent leur rôle. Si le contrôle de l'endettement public ne fait pas partie de leur mandat, elles devront demander au pouvoir législatif d'élargir leurs compétences. Malgré ces différences nationales, les principes suivants peuvent s'appliquer au travail des ISC :
7. Le contrôle de la dette publique ne devrait pas se limiter à des questions d'administration internes. Il devrait aussi prendre en compte l'environnement budgétaire et fiscal ainsi que les liens entre la dette publique, les marchés financiers et les créanciers.

L'audit ne se limite donc pas à vérifier la régularité des opérations gouvernementales, mais prend également en compte la solidité du financement des dépenses publiques par l'emprunt. Il s'assure également que le coût de l'emprunt est aussi réduit que possible tout en prenant en considération les risques. Le contrôle porte également sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des mesures faisant l'objet d'un emprunt ainsi que sur leur utilité pour les futures générations.

Dans la limite de leurs compétences et de leurs responsabilités respectives, les ISC doivent veiller à ce que les résultats de leurs audits amènent les gouvernements à une saine gestion de la dette.

8. De plus, le contrôle de la dette devrait être proactif, c'est-à-dire qu'il devrait inclure des initiatives et être orienté vers l'avenir.
9. Le contrôle de la dette publique devrait également s'intéresser à la pérennité à moyen et à long termes des finances publiques, à la vulnérabilité liée à la dette, à la capacité de l'Etat à assurer le service de cette dernière et au rôle des ISC dans la réduction et la prévention de la dette publique.
10. En raison de sa complexité, cet aspect du contrôle exige un grand professionnalisme de la part des ISC et pourrait être étayé par des normes de contrôle et d'évaluation.



## RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

11. L'INCOSAI de Mexico a examiné l'ensemble des questions liées à la dette publique et il est parvenu aux résultats et aux recommandations ci-dessous :

### Recommandation 1

12. ***Dans un souci de transparence, les ISC devraient jouer un rôle proactif dans le contrôle de la dette et de la gestion de celle-ci. Le mandat, les responsabilités et la situation spécifique du pays déterminent la mesure dans laquelle une ISC est à même de le faire. Sa mission de contrôle peut aussi inclure la présentation au Parlement, en temps voulu, de rapports complets sur les incidences et les risques inhérents à la gestion de la dette et au système financier. L'existence de données fiables est une condition préliminaire nécessaire à la transparence.***

13. La dette publique résulte de choix politiques. L'étendue du contrôle qu'exercent les ISC sur les résultats de ces décisions dépend de leurs compétences et leurs responsabilités respectives. Indépendamment de cette question, le contrôle de la dette publique, outre la génération de données de contrôle relatives à la situation passée et actuelle, est caractérisé dans une large mesure par son approche proactive. Le gouvernement a la responsabilité de fournir des données fiables.

14. Les ISC sont encouragées notamment à :

- jouer un rôle actif et veiller à ce que la politique relative à la dette et la gestion de cette dernière soient conçues selon des critères satisfaisants,
- fournir en temps voulu des informations complètes sur les implications et les risques de la dette publique en présentant des rapports au Parlement ou aux organes parlementaires,
- encourager le gouvernement et l'administration publique pour qu'ils accordent une grande priorité à la gestion des risques et prennent dûment en considération les risques potentiels inhérents à la gestion de la dette et au système financier (notamment des crises du système bancaire ou du système monétaire) ainsi qu'aux passifs éventuels et à la dette implicite,
- aider le gouvernement et l'administration publique en publiant des données financières améliorées leur permettant d'évaluer plus précisément les risques liés à la dette publique,
- vérifier que les autorités de surveillance du secteur financier respectent les lignes directrices nationales et internationales lors de leurs audits,
- vérifier que l'administration dispose des compétences de base nécessaires pour la gestion de la dette, en particulier quand des activités du secteur public ont été externalisées.

### Recommandation 2

15. ***Dans les limites de leur cadre juridique, les ISC devraient continuer à étendre leurs contrôles de la dette publique en veillant à la publication intégrale du passif et de l'actif de l'Etat.***

16. En règle générale, le gouvernement est tenu d'informer le Parlement de la situation des finances et de la dette publique. Les ISC contrôlent la transparence fiscale, y compris en matière de dette publique. Dans de nombreux pays membres de l'INTOSAI, il existe des plafonds légaux à l'emprunt. Ceux-ci sont définis soit en chiffres absolus, soit sous la forme d'un certain pourcentage du PNB. Dans d'autres Etats membres, l'emprunt public ne peut pas dépasser les dépenses publiques d'investissement par exercice financier. En règle générale, la dette publique d'un pays ne devrait pas excéder ses capacités financières. A l'avenir, les ISC pourraient encourager activement la préparation d'un rapport régulier sur la situation financière du secteur public qui compare les actifs de l'Etat à la dette publique.

17. Les ISC sont encouragées notamment à :

- conseiller le gouvernement et l'administration publique sur la manière de comptabiliser et publier intégralement les chiffres de la dette et de l'état des actifs, notamment les dettes titrisées transférées à des tiers ou à des administrateurs,
- évaluer l'évolution de la dette et l'état des actifs publics,
- évaluer les dépenses publiques d'investissement afin d'analyser l'évolution des actifs publics par rapport à la dette publique,
- poursuivre l'élaboration de normes de comptabilisation et d'évaluation des actifs et de la dette publique ou les mettre en œuvre lorsqu'elles existent.

### **Recommandation 3**

18. ***Dans le cadre de leur mandat et du cadre juridique national, les ISC devraient suivre l'évolution de la dette publique implicite et fournir en temps voulu des informations sur les conséquences potentielles d'un niveau de dette publique implicite élevé ou en forte progression.***

19. Par dette publique implicite, on entend les engagements auxquels un Etat devra faire face à l'avenir, notamment les dépenses récurrentes d'investissement ou les obligations découlant des programmes de politique sociale. A long terme, la dette implicite peut grever lourdement la pérennité des budgets publics. Dans la plupart des Etats membres de l'INTOSAI, la dette publique ne comprend pas les questions liées à la dette implicite. Certains Etats ont pris des dispositions pour déterminer les passifs éventuels et la manière d'y répondre. Les répercussions du vieillissement de la population, de l'accroissement des indices de dépendance ainsi que les charges qui en résultent pour le financement des retraites et des obligations de santé ont conduit certaines ISC à exprimer leurs préoccupations vis-à-vis de la pérennité à long terme des finances publiques. En conséquence, il est important pour les ISC de contrôler les répercussions à moyen et long termes de la dette publique et d'en rendre compte.

20. Les ISC sont encouragées notamment à

- suivre l'évolution de la dette publique implicite,
- exercer une influence sur le gouvernement et l'administration publique afin qu'ils identifient et



publient le montant de la dette implicite, en particulier les dépenses liées aux programmes de politique sociale,

- prendre en considération, durant leur travail de contrôle, l'importance des futurs coûts récurrents résultant de l'action du gouvernement,
- exercer une influence sur le gouvernement et l'administration publique pour qu'ils prennent des mesures adaptées pour traiter la dette publique implicite.

#### **Recommandation 4**

21. ***Les ISC devraient considérer les contrôles de performance de la dette publique et de la gestion de la dette comme un objectif primordial. Ces contrôles pourraient comprendre un examen de l'incidence des décisions budgétaires, l'identification et l'évaluation des risques et l'élaboration de rapports sur leurs répercussions potentielles.***

22. Le contrôle de performance examine l'économie, l'efficacité et l'efficacité des projets, des programmes ou des organismes publics, notamment des processus décisionnels, destinés à améliorer les activités gouvernementales. La plupart des ISC ont, de par la loi, le droit ou l'obligation d'émettre un avis annuel sur les états financiers. Nombre d'entre elles se servent de contrôles périodiques de performance pour examiner les pratiques de gestion de la dette. On n'accorde souvent pas beaucoup d'importance aux contrôles de performance de la dette publique et de sa gestion. Ces contrôles de performance revêtiront cependant une importance croissante en raison des répercussions considérables qu'aura le service de la dette à l'avenir (paiement des intérêts et remboursement du principal) sur les budgets publics concernés.

23. Les ISC sont encouragées notamment à :

- analyser, lors des contrôles de performance, le coût de l'emprunt et les risques de gestion de la dette,
- examiner les intérêts prévisionnels à payer en tenant compte des différents risques, notamment des modifications des taux d'intérêt ou de change,
- œuvrer en vue de la mise au point d'indicateurs fiscaux à long terme.

#### **Recommandation 5**

24. ***Lorsqu'elles contrôlent la dette publique, les ISC devraient veiller à ce que leurs collaborateurs aient les capacités et l'expertise requises et, si nécessaire, avoir recours à des compétences spécialisées. La complexité des missions de contrôle dans des environnements en évolution permanente exigent une formation initiale et continue des personnels des ISC. Celles-ci devraient veiller à adapter leurs structures en conséquence pour atteindre les objectifs fixés.***

25. Le contrôle de la dette publique et de la gestion de la dette est d'une grande complexité. Dans de nombreux cas, il touche directement aux marchés financiers et des capitaux. Dans

l'ensemble, cet aspect du contrôle exige des connaissances spécifiques de la part des contrôleurs des ISC, en particulier dans les domaines de l'économie et de la gestion. Si, en outre, la gestion de la dette publique a été confiée à des institutions susceptibles de recruter des spécialistes et du personnel issu du secteur privé, les contrôleurs des ISC doivent faire face à des exigences accrues. La qualification professionnelle des contrôleurs doit être au même niveau que celle du personnel des institutions gestionnaires de la dette. Ceci implique des programmes adaptés de formation initiale et continue.

26. Les ISC sont encouragées notamment à

- confier les missions de vérification de la dette publique et de sa gestion à des contrôleurs expérimentés,
- désigner des contrôleurs dotés de compétences étendues en matière d'économie et de gestion,
- se demander, au cas par cas, si le recours temporaire à des spécialistes externes est susceptible d'améliorer durablement les résultats des contrôles,
- adapter la formation initiale et continue de leurs personnels aux évolutions rapides des marchés monétaires et des capitaux,
- adapter leurs structures organisationnelles dans les limites de leur cadre juridique et politique afin de mieux répondre à l'évolution des besoins en matière de contrôle de la dette publique.

### **Recommandation 6**

27. Les ISC devraient renforcer leur expertise pour évaluer les implications et les risques des nouveaux instruments financiers.

28. Le contrôle porte aussi bien sur les états financiers que sur les stratégies de la dette, pour les questions liées au risque et à la performance. Les contrôleurs peuvent rencontrer des difficultés quand de nouveaux instruments financiers (par ex. swaps d'intérêts ou de devises) sont employés pour la gestion de la dette. Ces instruments peuvent notamment servir de protection contre les fluctuations des taux d'intérêts et de change, mais ils comportent toujours des risques. Les ISC doivent donc être en mesure de les évaluer, ainsi que les systèmes de gestion des risques s'y rapportant.

29. Les ISC sont encouragées notamment à :

- améliorer ou renforcer leurs compétences afin d'évaluer les risques liés au marché, aux taux d'intérêt, au crédit, aux liquidités et les risques opérationnels dans le cadre de la gestion de la dette publique,
- examiner les indicateurs de vulnérabilité des budgets publics et de la gestion financière ainsi que l'étendue de la gestion de l'actif et du passif,
- surveiller l'utilisation de nouveaux instruments financiers, comme les dérivés monétaires ou liés aux taux d'intérêt, et examiner les procédures en place afin d'identifier, de suivre, de contrôler et de limiter les risques,

- s'assurer, quand elles recrutent des collaborateurs, que ceux-ci disposent d'une expérience pratique adaptée dans le domaine des marchés financiers ou bancaires et leur assurer une formation continue en matière d'innovations financières.

### Recommandation 7

30. ***Le Groupe de travail sur la dette publique de l'INTOSAI (auparavant Commission de la dette publique) devrait continuer à œuvrer afin de renforcer le contrôle de la dette publique et de sa gestion. Vu l'évolution permanente que connaît ce domaine difficile et complexe et les exigences très importantes liées au contrôle de la dette publique et de sa gestion, le Groupe de travail devrait adapter en permanence ses activités pour faire face aux nouveaux défis.***

31. Le Groupe de travail sur la dette publique (auparavant Commission de la dette publique) a été créé en octobre 1991 en raison de l'importance croissante des questions liées à la dette publique pour le contrôle externe des finances publiques. Il aide les ISC à remplir leur mission qui est d'encourager la présentation d'informations conformes à la vérité en matière de dette publique et une gestion saine de celle-ci. Il élabore actuellement des lignes directrices et des documents sur des questions de fond afin d'aider les ISC à contrôler la gestion de la dette publique.

32. Le Groupe de travail est encouragé notamment à :

- approfondir ses grandes compétences en matière de contrôle de la dette publique et de la gestion de celle-ci, l'adaptant pour répondre aux évolutions des marchés financiers et des conditions internationales de l'emprunt,
- élaborer des normes de contrôle et d'évaluation,
- entretenir un réseau permettant le partage continu d'informations sur les enseignements acquis, sur les méthodes de contrôle et les publications pertinentes,
- encourager les discussions et l'échange de connaissances entre les ISC et les organisations internationales,
- promouvoir l'échange de personnel spécialisé entre les ISC,
- continuer d'apporter un soutien à la formation de contrôleurs chargés des audits de la dette publique et de sa gestion.

**Accords de Mexico**

**XIXe INCOSAI  
Mexico, 2007**

**Thème II**

**Systemes d'évaluation des performances  
faisant appel à des indicateurs clés**

## THÈME II

## Systèmes d'évaluation des performances faisant appel à des indicateurs clés

### INTRODUCTION

A mesure que s'accélère le rythme du changement dans tous les domaines de la vie, les gouvernements nationaux, partout dans le monde, se trouvent confrontés à des enjeux liés à la performance et à la responsabilité, à la fois nouveaux et plus complexes et qu'ils ne sont pas en mesure de relever seuls. L'élaboration d'indicateurs nationaux clés est l'un des outils auxquels on peut avoir recours pour répondre à ces enjeux et réaliser les objectifs nationaux. Ils permettent de mesurer les progrès réalisés, d'évaluer les conditions et les tendances et de mieux communiquer sur des questions complexes. Les indicateurs nationaux clés peuvent être considérés comme faisant partie intégrante des efforts destinés à aligner les programmes et politiques gouvernementaux sur les résultats ciblés qui sont importants pour les citoyens (comme par exemple la transparence gouvernementale et la lutte contre la corruption, les taux d'alphabétisation et de mortalité ou le développement durable). Compte tenu de la mission que les institutions supérieures de contrôle (ISC) remplissent au sein des gouvernements afin d'assurer performances et responsabilités, elles peuvent aussi contribuer à définir des moyens permettant de répondre aux grands enjeux nationaux. Les ISC, en tant qu'institutions neutres, peuvent contribuer à l'utilisation des indicateurs nationaux clés de diverses façons, notamment pour la validation de la fiabilité et du contrôle des indicateurs, contribuant ainsi à garantir un usage approprié et efficace de ces données pour la prise de décisions, l'information du public et les débats. Un ensemble d'indicateurs nationaux clés pourrait représenter un outil indispensable pour appuyer les audits de performance des ISC, en leur fournissant des données factuelles sur les performances gouvernementales. Reconnaisant l'importance de la mise au point et de l'utilisation d'indicateurs nationaux clés, ainsi que leur utilité potentielle pour que les ISC s'acquittent de leur mandat, le Comité directeur de l'INTOSAI a décidé lors de sa 54e session, en novembre 2005, de faire de ce point l'un des thèmes de l'INCOSAI 2007.

En vue de l'examen de ce thème, l'ISC des Etats-Unis, le *Government Accountability Office* (GAO), en tant que Président du thème, a élaboré le rapport de base qui décrivait plusieurs systèmes d'indicateurs nationaux clés et comportait des exemples nationaux et internationaux de ces systèmes. Le rapport de base du Thème II évoquait également des modalités potentielles et effectives d'utilisation des indicateurs nationaux clés, ainsi que divers rôles que les ISC pourraient jouer en la matière. Il comportait un questionnaire relatif à l'expérience des ISC dans le domaine des indicateurs nationaux clés et de leur emploi, des opportunités, risques et défis connexes, des modalités potentielles de collaboration entre les ISC, l'INTOSAI et d'autres organisations, en vue de mettre au point et d'utiliser ces indicateurs nationaux clés. Grâce au soutien du Mexique, hôte du Congrès de 2007, le thème principal a été traduit et distribué aux 186 membres de l'INTOSAI en septembre 2006.

Au total, 34 ISC ont élaboré des rapports nationaux répondant aux questions posées dans le rapport de base. Ils décrivent les travaux réalisés par les ISC en matière de conception, d'élaboration, d'adoption et de contrôle des indicateurs nationaux clés. Le Président de ce thème a analysé les rapports nationaux et synthétisé les informations recueillies au sein du Document de discussion du Thème II. La combinaison de ces différents documents a également servi de base à la présentation réalisée par le Président du thème, Monsieur David M. Walker, Contrôleur général des États-Unis, ainsi qu'aux discussions des sessions plénières du Thème II. L'ISC des États-Unis a été efficacement assistée par les autres pays responsables du Thème II : l'Inde en tant que vice-président, le Pérou et l'Afrique du Sud en tant que modérateurs, et la Nouvelle-Zélande et la Tunisie en tant que rapporteurs.

## RÉSULTATS DE LA DISCUSSION

Les délégués de l'INCOSAI ont abordé un certain nombre de questions relatives aux indicateurs nationaux clés, ainsi qu'à leurs rôles et expériences de travail respectifs dans ce domaine. Par exemple, les délégués ont partagé leurs expériences positives en matière d'utilisation des informations sur les performances, qui comprenaient parfois des indicateurs nationaux clés, pour informer et orienter les décisions gouvernementales relatives au budget et à la planification, notamment en ce qui concerne les plans de développement nationaux. Les délégués ont parlé des rôles que pourraient jouer les ISC pour fournir et évaluer des séries d'indicateurs de performances hiérarchisés et interdépendants incluant :

- les indicateurs internationaux (par ex. les Objectifs de Développement du Millénaire des Nations Unies),
- les indicateurs nationaux (par ex. sur l'environnement, la santé, l'éducation, la sécurité sociale),
- les indicateurs étatiques et du secteur public,
- les indicateurs des entités et agences gouvernementales, et enfin
- les indicateurs de services, programmes ou politiques.

Les ISC pourraient examiner (et utiliser dans leurs audits de performances) ces indicateurs à tous les niveaux, ainsi que les interrelations et l'alignement entre ces différents niveaux.

Les délégués ont souligné le rôle particulier que peuvent jouer les ISC en matière de contribution à la conception, à l'élaboration, à l'adoption et à l'amélioration continue des indicateurs nationaux clés, tout en sauvegardant leur indépendance afin de contrôler ultérieurement les informations issues de ces indicateurs. Les délégués étaient unanimes sur la nécessité de maintenir l'indépendance et la crédibilité des ISC, quel que soit leur rôle éventuel dans l'élaboration des indicateurs nationaux clés. Parallèlement, plusieurs délégués ont fait remarquer que les ISC devraient œuvrer à une contribution positive dans ce domaine afin d'accroître leur valeur tout en gérant les risques liés à leur indépendance. Si les délégués ont abordé de très nombreux points relatifs à leurs rôles et expériences en matière de travail sur les indicateurs nationaux clés, la discussion a été dominée par les sujets suivants, déjà prépondérants dans les rapports nationaux et tous étayés par un thème central, à savoir que la décision d'une ISC relative à l'utilité et à la façon de travailler avec les indi-



cateurs nationaux clés ne devait être qu'un corollaire de sa situation particulière, qui englobe ses obligations et capacités ainsi que les besoins et priorités de son pays.

### Rôles des ISC en matière de travail avec les indicateurs nationaux clés

Les délégués ont vu de quelle façon les ISC peuvent et ont déjà contribué, grâce à leurs audits et travaux connexes, à la conception, à la mise en œuvre, à l'adoption, à l'amélioration continue et au contrôle des indicateurs nationaux clés. Plusieurs ISC ont affirmé qu'elles auraient pu ou ont de fait rempli un ou plusieurs des cinq rôles décrits dans le document principal et développés ci-après. Selon les délégués, la nature des efforts relatifs aux indicateurs nationaux clés, l'autorité juridique de l'ISC, ses capacités institutionnelles et la nature de son travail influencent ses différentes missions. Ils ont également souligné que, quels que soient ces missions, l'indépendance de chaque ISC doit être à la fois maintenue et protégée. A cet effet, il est probable que les ISC seront impliquées dans la vérification des indicateurs nationaux clés, mais aussi dans d'autres domaines en fonction de leurs mandats respectifs. Aussi bien au cours des discussions que dans leurs rapports nationaux, les délégués ont décrit de quelle façon les ISC auraient pu ou ont effectivement sauvegardé leur indépendance tout en assumant ces différents rôles.

- Conscientes de la valeur et de l'importance de ces indicateurs, certaines ISC ont identifié le besoin d'indicateurs nationaux clés dans leur pays. Etant donné leurs diverses activités de supervision, d'analyse et de prévoyance, ainsi que de leur capacité à rassembler les parties concernées, les ISC peuvent utiliser leur influence pour convaincre de l'importance d'élaborer et d'utiliser ces indicateurs et systèmes dans le but d'évaluer le positionnement et les progrès d'un pays, que ce soit dans un domaine particulier ou de façon générale. Si tous ont admis que, dans certains cas, ce rôle pouvait excéder le mandat des ISC, allant potentiellement jusqu'à la prise de décisions politiques, d'autres ont fait remarquer que les ISC n'ont pas besoin de prendre activement en charge l'élaboration d'indicateurs nationaux clés, ni de la recommander. En revanche, les ISC pourraient définir les indicateurs nationaux clés comme un outil dont disposeraient les gouvernements pour répondre aux enjeux nationaux complexes. Les ISC pourraient informer les preneurs de décisions sur la façon dont les indicateurs peuvent être et sont utilisés, puis les laisser décider si le développement d'un tel système est sûr, tout en leur décrivant les bénéfices et les risques associés à sa mise en œuvre et à son utilisation. Les systèmes d'indicateurs nationaux clés peuvent par exemple fournir des informations pour la planification stratégique, renforcer la transparence, améliorer les rapports sur les performances et la responsabilité, faciliter l'analyse des politiques et l'évaluation des programmes, et enfin mieux informer le public sur les enjeux majeurs.
- En tant qu'organisations indépendantes, les ISC peuvent jouer un rôle particulièrement important en matière de contribution aux efforts de formation et de promotion en matière d'indicateurs nationaux clés. Comme nous l'avons souligné dans le document principal, la réussite de la mise en œuvre de systèmes et d'indicateurs nationaux clés requiert les efforts combinés de nombreux intervenants sur une longue période. En tant qu'acteurs non partisans, non idéologiques et impartiaux, les ISC peuvent contribuer à réunir différents organismes et individus et les encourager

à poursuivre sans relâche l'important projet à long terme que constitue le développement de systèmes et d'indicateurs nationaux clés. Aussi bien dans leurs rapports nationaux qu'au cours des discussions, les ISC ont fait part de leurs préoccupations relatives à la perte potentielle d'indépendance et/ou d'autonomie qui pourrait découler de la nature et de l'étendue de leur implication dans la conception des indicateurs, qui risquerait d'entraver leur capacité à les contrôler objectivement par la suite. Par conséquent, tous les délégués se sont accordés sur l'importance de la précaution suivante : les ISC ne doivent pas être directement impliquées (ni considérées comme telles) dans la sélection des indicateurs, qui doit être laissée à la charge des preneurs de décisions et autres responsables politiques. Les délégués ont suggéré deux moyens d'atténuer le sentiment de perte d'indépendance. D'une part, elles pourraient sauvegarder leur indépendance en se contentant de fournir une expertise technique lors de la mise en œuvre des indicateurs, sans participer au choix de ces derniers. D'autre part, beaucoup ont suggéré une absence d'implication directe des ISC pendant la phase de développement des indicateurs (mais une contribution indirecte par l'intermédiaire d'un travail d'audit), suivie par un rôle d'audit après leur élaboration.

- Les ISC peuvent également évaluer le processus utilisé pour la mise en œuvre des indicateurs et/ou des systèmes. En observant les institutions et individus engagés dans le processus de développement ainsi que leurs rôles respectifs, les ISC peuvent contribuer à garantir l'équilibre du processus, l'existence d'opportunités valables pour l'engagement citoyen et l'utilité des indicateurs et/ou systèmes créés. En outre, les ISC qui ont déjà rempli ce rôle ont indiqué de quelle façon elles ont rapporté les informations sur les indicateurs et dans quelle mesure celles-ci étaient accessibles aux citoyens et aux preneurs de décisions.
- Plusieurs ISC ont indiqué qu'elles ont ou auraient pu contrôler la qualité, la validité et la fiabilité des informations sur les indicateurs, dont elles ont commenté la pertinence. En essence, il s'agit d'évaluer le caractère raisonnable et/ou la fiabilité des données produites par un indicateur ou par un système d'indicateurs, mission déjà familière à de nombreuses ISC en raison de leur travail de contrôle financier et/ou des performances. Les délégués ont affirmé que cette démarche leur permettait de garantir de façon relativement sûre aux décideurs qu'ils pouvaient utiliser ces informations dans leur prise de décisions. En outre, si une ISC découvre des problèmes de qualité, de validité ou de fiabilité des informations, elle peut évaluer l'impact que ces imprécisions auraient sur la prise de décision. Ainsi, l'ISC peut déterminer si les responsables de programmes ont recours à une série équilibrée de mesures pour gérer leurs programmes, ainsi que l'adéquation (ou la non adéquation) de ces mesures par rapport aux enjeux nationaux.
- Enfin, les ISC peuvent utiliser les indicateurs pour évaluer et rapporter les progrès nationaux. En effet, dans leurs rapports nationaux, plusieurs ISC affirment avoir déjà utilisé des indicateurs et autres informations pertinentes pour établir un « état des lieux » du positionnement et des progrès de leur pays, soit dans un domaine particulier soit de façon générale. Les délégués ont fait remarquer que ces efforts ont permis d'améliorer les résultats sur le plan national et qu'au bout d'un certain temps, les ISC pouvaient utiliser ces données pour évaluer les tendances et comparer les performances de leur pays avec celles de leurs pairs. A cet égard, l'utilisation par une ISC d'informations sur les indicateurs nationaux clés constitue, pour de nombreuses ISC qui

réalisent de plus en plus d'audits de performance, une nouvelle étape distincte mais logique. D'autres délégués considèrent pour leur part que ce rôle déborde du mandat de leur institution et qu'il appartient plutôt aux élus de définir les cibles et d'évaluer les progrès réalisés en vue de leur mise en œuvre. Dans ce cas, l'ISC pourrait limiter son engagement à l'élaboration d'une synthèse et d'un résumé des informations sur les indicateurs, afin de fournir une vue d'ensemble des performances de la nation, sur laquelle les décideurs se baseraient pour évaluer le positionnement et les progrès de leur pays.

## CONNAISSANCES, COMPÉTENCES ET CAPACITÉS

Pour réussir dans ces missions, les délégués ont souvent souligné un besoin de développement notable des connaissances, des compétences et des capacités de leurs collaborateurs. Comme l'indiquent les rapports nationaux, une majorité d'ISC a fait remarquer qu'il est nécessaire de renforcer leurs compétences et connaissances dans un certain nombre de domaines techniques qui sont importants pour le travail sur les indicateurs, dont les statistiques, les techniques de l'information, l'économie et la comptabilité, ainsi que leurs connaissances spécialisées relatives aux grandes questions d'économie, d'environnement, de société et de culture. Les contrôleurs travaillant sur les indicateurs nationaux clés devraient posséder des capacités analytiques suffisantes pour appréhender les divers domaines concernés, fournir des analyses détaillées sur chaque indicateur et sur les données connexes, dont les questions de qualité des données, et peut-être surtout pour évaluer les tendances de performance suggérées par des indicateurs spécifiques et la manière dont le gouvernement peut travailler avec des partenaires issus du secteur privé et d'organisations non-gouvernementales, tant au niveau national qu'international, quand cela s'impose, afin d'améliorer la situation et favoriser l'évolution du pays.

Les différentes manières dont les ISC appréhendent leur rôle ont des répercussions importantes sur les compétences de leurs collaborateurs et donc sur la formation, le développement et le recrutement de leur personnel. Les délégués ont souligné que pour réussir, les ISC doivent attirer, former et retenir un personnel qui allie talent et compétences. Ainsi les ISC peuvent être amenées à recruter des collaborateurs capables de mesurer les performances, de déterminer la qualité des données ou d'évaluer les systèmes IT. Les ISC doivent de plus en plus réfléchir à l'opportunité d'employer sous contrat les spécialistes dont elles ont besoin et à la manière dont ceux-ci peuvent coopérer avec le personnel permanent pour former des partenariats efficaces.

Il serait bon que les ISC travaillant avec d'autres ISC (dans le cadre de l'INTOSAI et d'autres organismes) offrent à leurs personnels des formations, les encouragent à y participer et favorisent leur évolution professionnelle. Ce type d'initiatives permettrait aux collaborateurs de développer au mieux leur potentiel et d'apprendre à connaître les nouveaux concepts, techniques et méthodes afin de répondre aux diverses attentes liées à la conception, à la mise au point, à l'adoption, à l'amélioration continue et au contrôle des indicateurs nationaux clés.

## Partage de l'information

De nombreux délégués ont souligné l'importance de partager entre les ISC du monde entier les connaissances et l'information relatives aux indicateurs nationaux clés ainsi que les expériences spécifiques et les acquis. Ils considèrent largement que le rôle crucial que jouent l'INTOSAI, en général, et les Groupes de travail régionaux, en particulier, ainsi que d'autres accords de coopération entre les ISC dans l'identification des divers mandats des ISC et des réponses à y apporter, constituent une base à partir de laquelle il sera possible de continuer à progresser. Les délégués ont identifié un ensemble d'informations qui pourraient faire l'objet d'un partage à travers différents vecteurs. Ainsi, les ISC pourraient partager leurs expériences et leurs acquis en participant à des ateliers, séminaires, conférences et autres manifestations ayant trait aux indicateurs nationaux clés qui sont proposés par des organisations internationales comme les Nations Unies (ONU), les institutions de Bretton Woods (notamment la Banque mondiale) ou l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), des organisations régionales (comme l'Union européenne) ainsi que par des organisations de la société civile. De plus, de nombreuses ISC ont indiqué les missions spécifiques qu'elles aimeraient voir l'INTOSAI assumer pour faciliter le travail relatif aux indicateurs nationaux clés, notamment l'élaboration de lignes directrices ou de normes relatives à la participation des ISC à ce travail ainsi que de normes connexes de rapport et d'audit.

### Mesure de performance au sein des ISC

Les ISC peuvent se servir de leur expérience dans le domaine de la mesure des performances pour donner l'exemple et accompagner les démarches de plus grande envergure liées aux indicateurs nationaux clés. Les ISC recourent à différents indicateurs pour évaluer leurs propres performances, dont un certain nombre de mesures d'entrée, de sortie, de résultat, d'efficacité, etc. L'adoption et la mise en œuvre de pratiques d'excellence dans la gestion interne constituent certes un défi considérable, mais de nombreux organismes d'audit ont l'avantage de compter parmi leur personnel des experts dans ce domaine et de disposer d'un réservoir de connaissances dont ils peuvent tirer profit. Les ISC pourraient donc faire connaître leurs réussites et décrire les difficultés auxquelles elles ont été confrontées lors de la mesure de leurs propres performances. Toutefois, les délégués ont également noté que les ISC auraient tout intérêt à partager leurs expériences et l'information relative à leurs efforts pour mesurer leurs propres performances, évaluer la satisfaction client et déterminer dans quelle mesure elles influencent les résultats et les priorités de l'Etat. Tous étaient d'accord sur le fait que l'identification des pratiques d'excellence des ISC en matière d'évaluation des performances constitue une préoccupation de longue date pour l'INTOSAI. Par conséquent, pour faire avancer les choses, il conviendrait de réaliser des efforts dans ce domaine, en étroite collaboration avec les groupes de travail de l'INTOSAI qui œuvrent déjà à cet effet.

## **Recommandations**

Les ISC, fidèles à la nécessité impérative de conserver leur indépendance en se basant sur leur mission de contrôle indépendant, devraient continuer à montrer qu'elles sont fondamentalement

soucieuses d'améliorer les performances et la responsabilité du gouvernement. Dans certains cas, cet intérêt peut se traduire par un travail lié à l'élaboration, à l'adoption, à l'amélioration continue et au contrôle des indicateurs nationaux clés. Toutefois, il est très important de noter que tout effort lié aux indicateurs nationaux clés devra tenir compte des mandats et capacités extrêmement variés des ISC ainsi que des différences de besoins et de priorités entre les Etats. En outre, les délégués ont souligné que les ISC pourront étudier les recommandations ci-dessous, selon leur contexte spécifique, en vue de leur éventuelle application, sans que ces recommandations n'imposent de quelconques mandats ou exigences supplémentaires aux ISC. Cela étant dit, les délégués ont formulé des recommandations dans deux domaines : (1) questions relevant des ISC et (2) point concernant l'INTOSAI en tant qu'institution.

I. Quand elles en ont la possibilité, les ISC devraient :

- réfléchir à la manière d'influencer l'élaboration d'un cadre juridique qui clarifierait les rôles et les responsabilités de toutes les parties concernées par la gestion de la performance et l'élaboration de rapports,
- souligner, dans les pays qui ne disposent pas encore de système d'indicateurs nationaux clés, les avantages et les risques inhérents à ce type de système,
- afin de conserver leur indépendance, expliquer aux décideurs les cadres, les normes et les pratiques d'excellence à instaurer pour obtenir les données fiables qui serviront à orienter l'élaboration d'indicateurs nationaux clés,
- en restant indépendantes au cours de la conception et de l'élaboration des indicateurs nationaux clés, les ISC pourraient évaluer et contrôler les processus utilisés pour concevoir les indicateurs et le système, contrôler la qualité, la validité et la fiabilité de l'information fournie par ces indicateurs et commenter sa pertinence,
- ultérieurement, les ISC pourraient réfléchir à la façon dont cette mission et les tâches connexes garantiraient aux citoyens et aux décideurs que le processus d'élaboration aboutisse à des informations pertinentes et correctement utilisées par les preneurs de décisions,
- s'efforcer de développer en leur sein les capacités institutionnelles nécessaires pour effectuer les travaux liés aux indicateurs nationaux clés. Elles devront au moins proposer à leur personnel une formation et une évolution suffisantes et déployer des collaborateurs alliant connaissances, talent et compétences,
- pour renforcer les capacités d'autres ISC, coopérer en partageant leurs connaissances et leurs acquis en matière d'indicateurs nationaux clés au travers d'échanges et d'alliances stratégiques avec d'autres ISC, avec les sept groupes de travail régionaux de l'INTOSAI et avec d'autres organisations internationales,



- envisager d’instaurer des relations de travail avec les institutions de la société civile qui participent aux activités relatives à l’élaboration et à l’utilisation des indicateurs nationaux clés, afin de promouvoir le partage de l’information et les différentes missions que les ISC peuvent remplir dans ce domaine, dans le but d’améliorer la transparence, la responsabilité et l’efficacité des gouvernements.

II. Pour favoriser l’échange d’information entre les ISC membres et pour leur permettre d’assurer avec succès leurs différentes missions liées aux indicateurs nationaux clés, l’INTOSAI devrait :

◇ créer un groupe de travail au sein de l’INTOSAI pour :

o recueillir et distribuer l’information ayant trait aux indicateurs nationaux clés, notamment aux questions d’indépendance, de pratiques d’excellence et d’acquis, aux études de référence, aux pratiques et méthodes d’audit ainsi qu’aux résultats de contrôles et évaluations connexes réalisés par les membres. L’INTOSAI pourrait diffuser ces informations par le biais d’un certain nombre de vecteurs, notamment son site internet, par la publication d’articles dans la Revue Internationale de vérification des comptes publics ainsi que par des brochures, rapports, séminaires, ateliers, conférences ou autres manifestations,

◇ collaborer étroitement avec les groupes de travail régionaux de l’INTOSAI pour renforcer leur importance tout en contribuant à créer un contexte averti dans lequel pourront s’inscrire tous les efforts visant à élaborer des indicateurs internationaux ou régionaux alignés sur les indicateurs nationaux,

◇ formuler auprès de la Commission des normes professionnelles de l’INTOSAI des recommandations sur l’élaboration et le partage de conseils et de normes relatifs à l’engagement des ISC en matière d’information sur les performances et leur utilisation en général et sur les indicateurs nationaux clés, en particulier ; concevoir, conjointement avec l’Initiative de développement de l’INTOSAI, des formations adaptées pour les collaborateurs des ISC afin d’assurer le partage des connaissances et de renforcer leurs compétences et capacités,

◇ établir des relations de travail avec d’autres organisations internationales, notamment l’OCDE, les institutions de Bretton Woods (dont la Banque mondiale), l’ONU, les organisations régionales (comme l’Union européenne) et les organisations de la société civile qui participent au travail sur les indicateurs nationaux clés afin de renforcer le partage de l’information et de promouvoir les différentes missions que les ISC peuvent accomplir dans le cadre de l’élaboration et de l’utilisation des indicateurs nationaux clés dans le but de renforcer la transparence, la responsabilité et l’efficacité des gouvernements,

- L’INTOSAI devrait inciter davantage le Groupe de travail sur la transparence et la responsabilité à rassembler et diffuser à titre d’illustration des exemples de mesures de performance utilisés par les ISC pour évaluer leurs propres performances et progrès et assurer leur propre responsabilité au nom des citoyens de leur pays.