

# MANUEL DE GESTION STRATEGIQUE DES ISC

VERSION 0 POUR EXPOSITION PUBLIQUE  
MARCH 2020

Initiative de  
Développement de  
l'INTOSAI



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO

## Table des matières

Remerciements .....	5
A propos du manuel de gestion stratégique des ISC .....	6
PARTIE A. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE LA GESTION STRATÉGIQUE DES ISC .....	11
CHAPITRE 1: Performance et gestion stratégique des ISC: Concepts, processus et principes.....	12
1.1 Performance de l'ISC .....	12
1.2 Gestion stratégique des ISC.....	14
1.3 Processus de gestion stratégique de l'ISC.....	15
1.4 Principes de gestion stratégique des ISC .....	19
.....	19
Chapitre 2 : Cadre de gestion stratégique des ISC.....	24
2.1 Logique du Cadre de gestion stratégique des ISC.....	25
2.2 Contribution de l'ISC à l'impact .....	28
2.3 Résultats des ISC.....	30
2.4 Produits des ISC .....	32
2.5 Capacités des ISC.....	34
2.6 Gouvernance, gestion des finances publiques et environnement socio-économique du pays..	37
PARTIE B. PLANIFICATION STRATÉGIQUE .....	40
Introduction à la partie B.....	41
Chapitre 3 : Planifier le plan .....	43
3.1 Objectif et contexte.....	44
3.2 Période de planification stratégique .....	44
3.3 Rôles et responsabilités en matière d'élaboration de stratégies.....	45
3.4 Parties prenantes clés .....	48
3.5 Rédaction du projet de plan .....	48
Chapitre 4 : Évaluer la situation actuelle de l'ISC .....	50
4.1 Évaluation fondée sur des preuves des performances et des capacités .....	50
4.2 Analyse des parties prenantes.....	57
Chapitre 5 : Enoncer la vision, de la mission et des valeurs .....	65
5.1 Vision, mission et valeurs : concepts .....	66
5.2 Processus d'élaboration de la vision, de la mission et des valeurs .....	70
Chapitre 6 : Identifier les questions stratégiques.....	72
6.1 Analyse SWOT .....	72
6.2 Identification des questions stratégiques.....	76
6.3. Priorisation des questions stratégiques.....	78
Chapitre 7 : Élaboration de la stratégie de l'ISC .....	81

7.1	Détermination de l'impact souhaité.....	81
7.2	Formulation des Résultats de l'ISC .....	82
7.3	Conception d'options stratégiques au niveau des résultats et des capacités.....	84
7.4	Opérer des choix stratégiques au moyen d'une analyse de faisabilité .....	87
7.5	Préparation du cadre de résultats .....	91
7.6	Contenu et communication de la stratégie de l'ISC.....	94
PARTIE C. MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATÉGIQUE .....		96
Introduction à la partie C.....		97
8.1	Fonctions principales d'un plan opérationnel.....	99
8.2	Caractéristiques du plan opérationnel .....	101
8.3	Le processus de planification opérationnelle .....	108
Chapitre 9: Suivi des performances.....		113
9.1	Cadre de suivi .....	113
9.2	Plan de suivi.....	118
Chapitre 10 : Rapports de performance des ISC.....		124
10.1	Objectifs et principales caractéristiques des rapports de performance des ISC.....	124
10.2	Rapports internes .....	125
10.3	Rapports externes .....	127
Chapitre 11 : Prise de décision stratégique et Gestion des risques.....		130
11.1	Prise de décision stratégique: concept et objectifs .....	130
11.2	Styles de prise de décision et besoins d'informations sur les performances.....	133
11.3	Principes et processus décisionnels.....	136
11.4	Gestion des risques.....	139
Chapitre 12 : Gestion du changement, leadership, culture organisationnelle et communication .....		144
12.1	Concept et justification de la gestion du changement .....	145
12.2	Leadership des ISC.....	147
12.3	Culture organisationnelle des ISC.....	150
12.4	Communication efficace.....	151
12.5	Principes et outils de gestion du changement.....	153
Introduction à la partie D .....		155
Chapitre 13 : Faire le bilan de l'évolution de la performance .....		156
13.1	Evaluation répétée du CMP ISC.....	156
13.2	Évaluation de la conception et de la mise en œuvre du plan stratégique de l'ISC .....	157
Bibliographie .....		163
Annexe 1: Conseils supplémentaires, formats et exemples par chapitre.....		164
Chapitre 1: Performance de l'ISC et gestion stratégique.....		164

1.1 Principes de gestion stratégique de l'ISC en pratique .....	164
2.1 Les 12 principes de l'INTOSAI P-12 .....	166
Chapitre 3 : Planifier le plan .....	167
3.1 Modèle de plan de projet .....	167
Chapitre 4 : évaluer la situation actuelle .....	168
4.1 Constatations de l'évaluation du CMP ISC de Norland .....	168
Chapitre 5: Enoncer la vision, la mission et les valeurs .....	177
5.1 Vision, mission et valeurs étape par étape .....	177
Chapitre 6: Identification des questions stratégiques .....	178
6.1 Analyse SWOT de l'ISC de Norland .....	178
Chapitre 7 : Élaboration d'une stratégie d'ISC.....	180
7.1 Cadre de résultats de l'ISC de Norland .....	180
7.2 Exigences essentielles du plan stratégique en matière de qualité .....	181
7.3 Éléments essentiels du plan stratégique .....	182
Chapitre 8 : Plan opérationnel.....	183
8.1 Modèle possible de plan opérationnel lié au plan stratégique et aligné sur d'autres plans..	183
8.2 Modèle possible de plan opérationnel intégré.....	184
8.3 Plan opérationnel intégré de l'ISC de Norland (An 1 du plan stratégique) .....	185
Chapitre 9 : Suivi des performances.....	187
9.1 Cadre de suivi de l'ISC de Norland .....	187
Annexe Chapitre 10 : Rapports de performance des ISC.....	191
10.1 Aperçu du contenu clé par type de rapport de performance de l'ISC .....	191
10.2 Suggestion de contenu d'un rapport annuel de performance d'ISC.....	192
Annexe Chapitre 11 Prise de décision stratégique et gestion des risques .....	193

## Liste des abréviations

CREAM	Clair, Pertinent, Economique, Adéquat, Contrôlable
OSC	Organisations de la société civile
IDI	Initiative de développement de l'INTOSAI
IFMIS	Systèmes intégrés d'information sur la gestion financière
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
TI	Informatique
MdF	Ministère des finances

AP	Audit de performance
CCP	Comité des comptes publics
GFP	Gestion des finances publiques
IP	Informations sur les performances
AQ	Assurance qualité
ISC	Institution suprême de contrôle
CMP ISC	Cadre de mesure de la performance des ISC
ODD	Objectifs de développement durable
SECO	Secrétariat d'État à l'économie suisse
SMART	Spécifique, Mesurable, Réalisable, Pertinent, Limité dans le temps
Équipe PS	Équipe de planification stratégique
SPMR	Gestion stratégique, Mesure de la performance et rapports
SSMF	Cadre de gestion stratégique de l'ISC
SWOT	Forces, Faiblesses, Opportunités, et Menaces
TdR	Termes de référence
ONU	Les Nations Unies

## Remerciements

L'actuel manuel de gestion stratégique des ISC a été rédigé par une équipe de responsables du développement des capacités de l'Initiative de développement de l'INTOSAI. Le manuel a été préparé dans le cadre de l'initiative Stratégie, Mesure de la performances et Rapports (SPMR) de l'IDI.

L'IDI tient à remercier les experts de la communauté des ISC qui ont apporté une contribution inestimable à l'élaboration de l'approche SPMR sur la gestion stratégique lors de diverses réunions consacrées au développement de produits en 2018. L'approche est au cœur de ce manuel et a été expérimentée dans les régions du Pacifique et des Caraïbes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Le déploiement au niveau mondial de l'initiative SPMR, y compris l'élaboration de ce manuel, est cofinancé par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO).

## A propos du manuel de gestion stratégique des ISC

### Contexte et justification

Il y a exactement dix ans, en 2009, l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) a publié son manuel sur la planification stratégique. Il décrit en détail un processus simple et réalisable que les Institutions supérieures de contrôle (ISC) doivent suivre lorsqu'elles élaborent leurs stratégies et fournit des « conseils détaillés » à l'aide de formats et d'illustrations. Le manuel a accompagné un programme de l'IDI sur le soutien à plus de 20 ISC africaines, asiatiques et arabes en matière de planification stratégique. Le manuel est encore largement utilisé dans la communauté de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) comme modèle pour les ISC qui souhaitent préparer un nouveau plan stratégique. Depuis lors, plusieurs développements ont motivé une mise à jour du manuel de planification stratégique original et un élargissement de l'approche qu'il contient.

L'INTOSAI a adopté les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) en 2010. L'une de ces normes, la norme INTOSAI P-12 sur la Valeur et les Avantages des ISC<sup>1</sup>, souligne que les ISC doivent servir d'institutions modèles et montrer l'exemple dans la manière dont elles planifient et régissent leurs activités. Cela implique également d'être objectif et transparent dans la manière dont les ISC rendent compte de leur performance. Étroitement lié au document P-12 de l'INTOSAI, le Cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) a été élaboré en 2013, pilote entre 2013 et 2016, puis approuvé en 2016 en tant qu'outil mondial. L'une des caractéristiques de cet outil est son ancrage normatif sur les ISSAI et d'autres bonnes pratiques pour déterminer la performance des ISC. L'utilisation de cet outil repose également sur une analyse détaillée des éléments probants pour déterminer et rendre compte de la performance des ISC. Parallèlement, en 2014, l'IDI a lancé un nouveau plan stratégique qui mettait davantage l'accent sur la fourniture d'un soutien organisationnel et institutionnel, en plus du développement des capacités professionnelles. L'objectif étant d'adopter une vision intégrée des différentes composantes d'une ISC pour aborder de manière holistique la performance des ISC. La résultante de cette nouvelle approche a été le développement du Cadre de gestion stratégique des ISC (SSMF), un cadre de résultats de haut niveau pour les ISC qui décrit une chaîne hiérarchique et holistique d'éléments de performance que les ISC doivent aborder afin d'apporter des changements. Le Cadre de gestion

---

<sup>1</sup>INTOSAI P-12 – La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle - faire une différence dans la vie des citoyens. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries/detail/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-o.html>.

stratégique des ISC souligne la nécessité d'appréhender la performance des ISC non seulement en fonction de la quantité et de la qualité des extraits produits, mais également en fonction de leur contribution à une l'amélioration de la gouvernance dans le secteur public et, en fin de compte, à une meilleure vie des citoyens. Cette orientation vers la performance externe devient encore plus importante dans le contexte du rôle des ISC dans le suivi et l'examen de la mise en œuvre nationale des objectifs de développement durable (ODD), à l'égard desquels tous les États membres des Nations unies (ONU) se sont engagés conjointement en septembre 2015. Ainsi, la planification stratégique des ISC est devenue fortement facilitée par la possibilité d'établir une base de performance solide et holistique par le biais du CMP ISC comme condition préalable à une planification réaliste et hiérarchisée soutenue par le SSMF. En outre, l'orientation externe du Cadre de Gestion Stratégique des ISC met en lumière la nécessité d'impliquer les parties prenantes à plusieurs niveaux. En intégrant leur point de vue d'une part et en leur rendant compte de la performance des ISC et des résultats obtenus d'autre part. Bien que ces aspects aient été repris à un haut niveau dans le manuel de planification stratégique de l'IDI, ils n'ont pas approfondi les questions de planification annuelle, de ressources, de prise de décision et de facteurs qui affectent la mise en œuvre des plans stratégiques. L'objectif du manuel devait être élargi, de la planification stratégique à la gestion stratégique : l'intégration de la stratégie et de la mise en œuvre de manière continue pour garantir une performance durable des ISC et la création de valeur et d'avantages pour les citoyens.

#### Progrès et tendances de la gestion stratégique des ISC: les données

Les données recueillies par le biais de l'enquête mondiale sur la performance des ISC confirment également la nécessité d'un changement d'orientation pour aller la planification stratégique vers la gestion stratégique. Depuis 2010, l'IDI et l'INTOSAI font le point sur les performances et les capacités des ISC au moyen d'enquêtes mondiales menées tous les 3 ou 4 ans<sup>2</sup>. Les résultats de ces enquêtes sont intégrés dans les rapports d'inventaire mondiaux des ISC. Entre 2010 et 2017, la proportion des ISC disposant d'un plan stratégique est passée de 73 % à 91 %, et la plupart d'entre elles avaient également mis en place un plan opérationnel. Toutefois, jusqu'à un tiers des ISC de certaines régions de l'INTOSAI ont indiqué que leurs plans opérationnels annuels n'étaient pas liés à leur plan stratégique, ce qui implique une déconnexion entre les priorités stratégiques et les activités annuelles. Une analyse distincte des notes du CMP ISC publiés dans le rapport sur l'inventaire mondial<sup>3</sup> 2017 confirme également ces conclusions. Seul un tiers environ des 25 ISC des de

---

<sup>2</sup>Les rapports d'inventaire mondial des ISC 2010, 2014 et 2017 de l'IDI, ainsi que les recherches connexes, sont disponibles à l'adresse : <http://www.idi.no/en/idi-library/global-sai-stocktaking-reports-and-research>.

<sup>3</sup>Préparé dans le cadre du Rapport d'inventaire mondial des ISC de l'IDI de 2017.

l'échantillon disposaient d'un cycle de planification stratégique de haute qualité, qui relie les plans stratégiques aux activités opérationnelles et à l'allocation des ressources.

En outre, en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre de leur plan stratégique, l'enquête mondiale de l'INTOSAI de 2017 a montré que 61 % des ISC ayant répondu ont déclaré ne suivre le plan stratégique qu'au niveau des activités et n'ont pas suivi les performances des ISC par rapport aux objectifs du plan stratégique pluriannuel. Dans certaines régions de l'INTOSAI, jusqu'à un tiers des ISC n'avaient pas mis en place de procédures de suivi liées au plan stratégique.

Par conséquent, même s'il existe une tendance positive au sein de la communauté de l'INTOSAI en ce qui concerne l'élaboration de plans stratégiques et même opérationnels, ceux-ci ne semblent pas encore entièrement orientés vers le soutien de l'amélioration de la performance des ISC au fil du temps. De nombreuses ISC ne sont pas encore parvenues à mettre en place un processus de gestion stratégique de haute qualité dans l'esprit et les aspirations de l'INTOSAI P-12. Par conséquent, il existe manifestement un fort potentiel de soutien aux ISC en ce qui concerne l'établissement de liens entre la planification stratégique, la planification opérationnelle, la mesure de la performance et la présentation de rapports sur la performance. Ces derniers éléments, en particulier, ne sont pas suffisamment détaillés dans le manuel de 2009.

#### [Prémisse et contenu du manuel de gestion stratégique des ISC](#)

Pour répondre aux besoins et priorités croissants des ISC dans le domaine de la gestion stratégique, l'IDI a créé l'initiative Gestion stratégique, mesure de la performance et rapports (SPMR) en 2016. La SPMR vise à soutenir les ISC tout au long du cycle de gestion stratégique. La raison d'être de la SPMR est que les ISC devraient développer et maintenir un processus de gestion stratégique qui leur permette d'atteindre de meilleures performances et d'apporter de la valeur et des avantages aux citoyens.

Ce manuel est élaboré dans le cadre de l'initiative SPMR. Afin de distinguer ce manuel de son prédécesseur de 2009 et de refléter correctement les changements de contenu, il est désigné sous le nom de manuel de gestion stratégique des ISC. Il présente une version mise à jour et étendue du précédent manuel de planification stratégique, en présentant une approche de planification stratégique actualisée et en intégrant un accent fort sur la gestion stratégique au-delà de la planification stratégique – à savoir, la planification opérationnelle, le suivi et les rapports sur la performance des ISC. Le manuel présente également les enseignements tirés d'une phase de

préparation et de pilotage approfondie de la SPMR en 2017 et 2018. Les principaux changements par rapport au manuel de planification stratégique 2009 sont les suivants :

- L'approche de la planification stratégique est désormais étayée par la logique du cadre de gestion stratégique des ISC (SSMF). Les principales étapes (évaluation de la performance actuelles, actualisation de la vision, de la mission et des valeurs, identification des questions stratégiques, élaboration de la stratégie de l'ISC) restent les mêmes, mais l'approche a été élargie et adaptée au cadre de résultats du SSMF.
- L'évaluation de la performance actuelle suggère fortement d'utiliser le Cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) comme méthodologie clé pour identifier les forces et les faiblesses, en s'appuyant sur une analyse des points de vue et des attentes des parties prenantes.
- Le manuel souligne la nécessité d'une planification prudente des ressources, tant au niveau de la planification stratégique qu'opérationnelle, et fournit des orientations spécifiques à cette fin.
- Le manuel s'écarte de la suggestion d'une matrice de mise en œuvre comme outil pour compléter la stratégie de l'ISC. Il met plutôt l'accent sur la planification opérationnelle en tant qu'outil essentiel pour assurer la mise en œuvre stratégique.
- Le manuel présente des sujets transversaux tels que la prise de décision et la gestion du changement, qui sont considérés comme des éléments clés de la mise en œuvre.

Le manuel de gestion stratégique des ISC vise à atteindre les objectifs suivants :

- Fournir, étape par étape, des orientations faciles à suivre en matière de gestion stratégique, de l'évaluation de la performance et la planification stratégique à la planification opérationnelle, la mesure des performances et l'établissement de rapports qui reflètent les développements récents et les dernières réflexions.
- Encourager les ISC à maintenir leur orientation stratégique sur la fourniture de valeur et d'avantages aux citoyens en réalisant des audits de haute qualité et d'autres services essentiels qui font la différence.
- Promouvoir et soutenir l'utilisation de mesures de performance et de rapports transparents sur la performance des ISC.
- Faciliter une compréhension commune de la gestion stratégique des ISC parmi les ISC, les organes de l'INTOSAI, les partenaires de développement et les autres parties prenantes.

Le manuel contient treize chapitres, qui guident le lecteur à travers l'ensemble du processus de gestion stratégique. Chaque chapitre représente un aspect spécifique du processus de gestion stratégique, regroupé en quatre parties : Fondements et principes (partie A) ; Planification stratégique (partie B) ; Mise en œuvre (partie C) ; et Planification à l'avance (partie D). Chaque chapitre des sections A, B et C est accompagné d'une annexe qui contient des orientations supplémentaires, des modèles, ainsi qu'un exemple d'application basé sur l'étude de cas fictive de l'ISC de Norland.

**La partie A**, consacrée aux **fondements et principes de la gestion stratégique**, commence par une discussion détaillée du concept, des principes et du processus de gestion stratégique des ISC. Le Chapitre 2 présente ensuite le cadre de gestion stratégique des ISC qui sous-tend toute l'approche de la gestion stratégique.

**La partie B** est consacrée au **processus de planification stratégique**. Elle commence par l'élaboration d'un plan sur la manière d'organiser le processus d'élaboration de la stratégie de l'ISC (chapitre 3). Le Chapitre 4 traite de l'évaluation de la performance actuelle de l'ISC et du processus de collecte des opinions et des attentes des parties prenantes. Le Chapitre 5 traite de la manière d'énoncer la vision, la mission et les valeurs de l'ISC. Le chapitre 6 traite de l'identification des questions stratégiques que l'ISC devra aborder dans son plan stratégique. Le chapitre 7 décrit le processus et les principales étapes de l'élaboration de la stratégie de l'ISC.

**La partie C** couvre le vaste domaine de la **mise en œuvre**, à savoir ce qui se passe après la finalisation du plan stratégique. Le chapitre 8 fournit des orientations sur l'élaboration de plans opérationnels solides liés au plan stratégique, afin de guider le travail annuel de l'ISC. Le chapitre 9 introduit les concepts de suivi et de mesure des performances, tandis que le chapitre 10 traite des différents types de rapports de performance des ISC. Les deux derniers chapitres sont consacrés aux éléments transversaux du processus de gestion stratégique des ISC. Le chapitre 11 traite de la prise de décision stratégique et de la gestion des risques liés à la mise en œuvre du plan stratégique. Le chapitre 12 porte sur la gestion du changement et sur trois de ses principaux déterminants : leadership des ISC, la culture organisationnelle et la communication interne.

**La partie D** vise à clore le cycle de gestion stratégique en examinant la phase d'**évaluation de la stratégie**. Le chapitre 13 met l'accent sur la nécessité de faire le point sur la performance de l'ISC, d'évaluer les progrès accomplis, d'identifier les leçons tirées de la période de mise en œuvre et de concevoir de nouvelles stratégies pour l'avenir.

# PARTIE A. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE LA GESTION STRATÉGIQUE DES ISC

## CHAPITRE 1: Performance et gestion stratégique des ISC: Concepts, processus et principes

Ce premier chapitre se concentre sur le concept, le processus et les principes de la performance et de la gestion stratégique des ISC. Il fournit des définitions de ce que les termes performance et gestion stratégique impliquent et les relie au contexte de l'ISC. Il présente les arguments en faveur de l'adoption et de l'application par les ISC d'une approche et d'un processus solides de gestion stratégique, et de l'introduction d'une orientation vers les résultats dans la manière dont elles planifient, dirigent et ajustent leurs opérations.

En partant d'une discussion sur ce qui constitue la performance des ISC dans la première section, l'un des principaux objectifs de la section suivante est de bien comprendre la différence entre la planification stratégique et la gestion stratégique – deux concepts qui ont souvent et ont été utilisés de manière interchangeable, mais qui dénotent deux choses différentes. La troisième section de ce chapitre jette un regard sur le processus de gestion stratégique, et illustre une fois de plus comment la planification stratégique n'est qu'une phase – même si elle est cruciale – de ce processus. En fait, le processus de gestion stratégique peut être considéré comme un cycle, ou une boucle, dans lequel chaque phase alimente la suivante, les performances de l'ISC s'améliorant progressivement au fil du temps. Enfin, ce chapitre présente cinq principes clés qui sous-tendent le processus de gestion stratégique et qui garantissent que le processus est solide et efficace.

### 1.1 Performance de l'ISC

Bien qu'il soit l'un des sujets d'étude les plus populaires, le concept de performance comporte de nombreuses définitions, dimensions et significations, même lorsqu'il est appliqué strictement au domaine du secteur public<sup>4</sup>. Il est donc crucial de définir comment ce manuel comprend le terme de

---

<sup>4</sup> Voir par exemple OCDE (1994) *Performance Management in Government : Mesure de la performance et gestion axée sur les résultats*. Paris: OCDE, M. Dubnick, (2005) *Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms*. *Public Performance and Management Review*, 28, 376-417, P.W. Ingraham, P.G. Joyce et A.K. Donahue, (2003) *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, John Hopkins University Press, H. P. Hatry (2002) *Performance Measurement : Fashions and Fallacies*. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 352-358. L. Summermatter et J.P. Siegel (2008) *Defining Performance in Public Management : Variations over time and space*, document pour l'IRSPM XXIII, Copenhague, 6 - 8 avril 2009

performance des ISC, avant de s'aventurer dans des concepts tels que la gestion stratégique, qui visent à améliorer cette performance.

Dans leur ouvrage de référence sur la mesure de la performance dans le secteur public (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2015), distillent les points de vue existants dans le discours universitaire pour aboutir à une classification en quatre dimensions de la performance des institutions du secteur public. Cette classification tient compte de la qualité de deux éléments cruciaux : les actions et les résultats. Selon que ces aspects sont jugés pertinents ou non, quatre perspectives sur ce qui constitue la performance émergent.

Figure 1 .1 Quatre aspects de la performance de l'ISC

		Qualité des résultats	
Qualité des actions	NON	Performance en termes de <u>production</u> (1)	Performance en termes de <u>bons résultats</u> (3)
	OUI	Performance en termes de <u>compétence/ capacités</u> (2)	Performance en termes de <u>Résultats durables</u>

Source: (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2015).

Au minimum, si l'on ne tient compte ni de la qualité des actions, ni des résultats, alors la performance peut être considérée comme l'exécution de tâches selon les spécifications. En d'autres termes, elle est égale à la **production**. Pour l'ISC, cela signifierait que la performance consiste à réaliser des audits et d'autres services de base conformément au mandat de l'ISC (1). Toutefois, dans le discours du secteur public, la performance concerne plus souvent la qualité des actions et des tâches en cours, qui peut être élevée ou faible. Dans ce cas, la performance de l'ISC atteint une dimension basée sur la valeur, et est associée à l'aspect de la **compétence professionnelle ou de la capacité organisationnelle** à bien exécuter lesdites tâches (2). Une troisième perspective sur ce qui constitue la performance est que c'est la qualité des résultats ou des réalisations de l'ISC qui importe le plus. La principale perspective adoptée dans ce manuel est que ces réalisations sont des changements dans l'environnement immédiat du secteur public influencés par les audits de l'ISC et d'autres services de base, tels que les contrôles juridictionnels. Par conséquent, dans cette perspective, les performances sont définies par la **qualité des principaux produits de l'ISC**, et par

---

*Performances des ISC : La combinaison des capacités et des compétences institutionnelles, organisationnelles et professionnelles qui permet de réaliser de manière durable (continue et cohérente) des audits de haute qualité et d'autres résultats qui ont une incidence sur les changements positifs dans l'environnement du secteur public des ISC et contribuent à l'amélioration de la vie des citoyens*

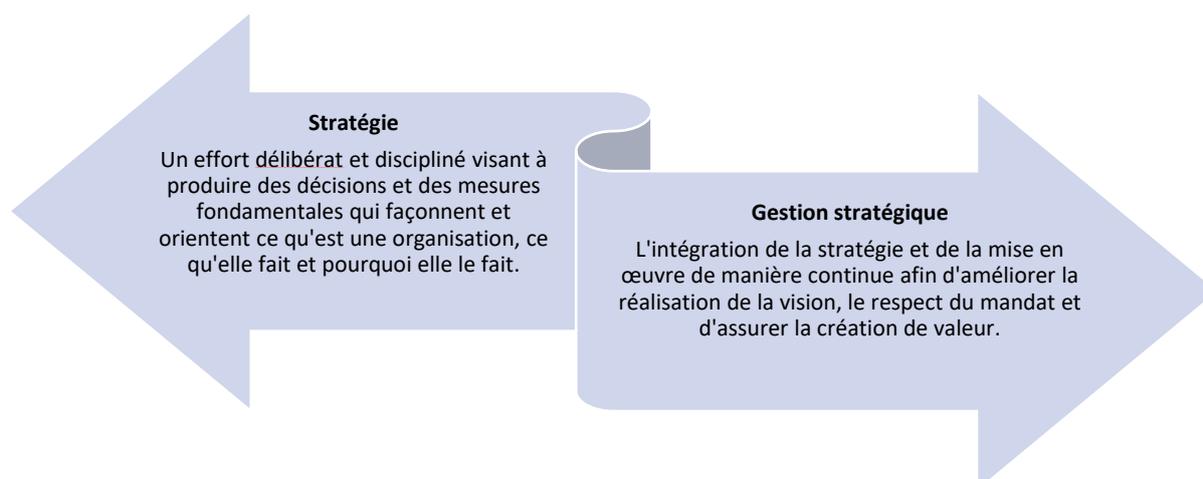
l'ampleur et la qualité des changements que ceux-ci affectent, plutôt que par la qualité des aptitudes, compétences, systèmes et processus sous-jacents (3). Enfin, la performance peut être comprise comme la combinaison de la capacité et des réalisations de haute qualité (4). C'est à ce moment-là que l'ISC est en mesure de produire des **résultats durables**, c'est-à-dire de fournir des audits de haute qualité et d'autres services de base de manière constante, qui contribuent à un changement positif dans l'environnement extérieur immédiat de l'ISC. Les performances des ISC, dans le présent manuel, se réfèrent à cette dernière conceptualisation.

## 1.2 Gestion stratégique des ISC

Comme expliqué dans l'introduction, une partie de la raison d'être de ce manuel est la nécessité d'élargir le concept de stratégie et de planification stratégique au terme plus large et plus englobant de gestion stratégique. Il existe de nombreuses définitions de ces deux termes, et ils sont souvent réunis, ou opposés, pour pouvoir établir une délimitation claire entre eux.

Politt et Staub (1999) affirment que « *la planification stratégique est un élément principal, mais pas l'essence même de la gestion stratégique, qui implique également la gestion des ressources, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation* ». Ils soulignent également que la gestion stratégique n'est pas un processus linéaire d'étapes séquentielles. Il s'agit plutôt souvent d'une combinaison d'activités qui se chevauchent, dans laquelle une perspective stratégique est imposée en permanence « pour garantir que les plans stratégiques sont tenus à jour et qu'ils sont effectivement le moteur d'autres processus de gestion ». Par conséquent, d'une part, les objectifs et l'orientation de la stratégie doivent guider la mise en œuvre, mais d'autre part, il est également plausible de supposer que pendant le processus de mise en œuvre, l'apprentissage et la réflexion stratégiques peuvent entraîner des changements dans la stratégie. Cette vision itérative de la gestion stratégique est également évidente si l'on considère que si une stratégie « *offre la possibilité de définir une orientation et des actions stratégiques pour assurer la viabilité, l'efficacité et la capacité de l'organisation à apporter une valeur ajoutée au public* » (Poister T., 2010), c'est la mise en œuvre de cette stratégie qui définit en fin de compte son succès. Enfin, (Byrson, 2011) établit la distinction la plus nette entre la stratégie et la gestion stratégique dans le contexte des institutions du secteur public, comme le montre la figure 1.2:

Figure 1.2 Définition de la stratégie de Byrson par rapport à la gestion stratégique



Source: (Byrson, 2011)

La gestion stratégique des ISC implique des politiques, des stratégies et des techniques visant à orienter l'attention et le comportement des dirigeants et du personnel des ISC vers l'amélioration continue et globale des performances des ISC, conformément aux changements souhaités sélectionnés dans le plan stratégique. Cela implique également que la gestion stratégique des ISC déplace l'orientation traditionnelle de la gestion des intrants (budgets et personnel) et des processus de gestion (règles et structures) vers « **gestion axée sur les résultats** », par laquelle l'ISC oriente ses intrants et ses processus vers des objectifs de performance clairement définis.

---

*Gestion stratégique des ISC : Processus conduisant à l'intégration de la stratégie et de la mise en œuvre de ladite stratégie pour permettre aux ISC d'atteindre les résultats préalablement définis, de s'acquitter de leur mandat et démontrer leur valeur et avantages auprès de leurs parties prenantes*

### 1.3 Processus de gestion stratégique de l'ISC

Si les définitions présentées dans les sections précédentes montrent clairement que la gestion stratégique n'est pas nécessairement un processus linéaire, mais qu'elle implique plutôt de nombreuses itérations et ajustements, il est utile de distinguer les étapes les plus courantes d'un processus de gestion stratégique typique. D'une manière générale, le processus de gestion stratégique d'une ISC comprend trois grandes étapes : la formulation de la stratégie, la mise en œuvre de la stratégie et l'évaluation de la stratégie (David, 2011). Chacune d'entre elles comporte plusieurs aspects critiques qui constituent également la majeure partie des autres chapitres de ce manuel:



par le contrôle et l'évaluation de la stratégie.

**Figure 1.3** Trois étapes principales du processus de gestion stratégique de l'ISC

1. Obtenir **l'efficacité** en « faisant les choses correctement » par la formulation d'une stratégie ;
2. Assurer **l'efficience** en « faisant les choses correctement » par la mise en œuvre de la stratégie ;
3. Assurer la **responsabilité et l'apprentissage** en « étant tenu responsable de ce qui est fait »

Ci-dessous, les principales tâches de chacune des trois étapes du processus de gestion stratégique sont expliquées brièvement.

### Formulation de stratégie

1. **Évaluer sa situation actuelle.** Cette première étape permettra à l'ISC de comprendre où elle se situe en termes de capacité actuelle et de produits clés. Le CMP ISC offre un cadre d'évaluation holistique et fondé sur des preuves des performances de l'ISC, y compris sur les causes profondes des performances actuelles. Toutefois, le cadre de gestion des performances de l'ISC n'évalue pas l'image et la perception de l'ISC et de son travail parmi ses homologues du secteur public dans lequel elle fonctionne. Une analyse des parties prenantes peut apporter une valeur ajoutée à ce processus en fournissant les points de vue des parties prenantes externes et internes afin que l'ISC puisse avoir une idée de sa position dans l'opinion et les attentes de ses principales parties prenantes.
2. **Enoncer sa vision, sa mission et ses valeurs.** L'ISC doit élaborer ou revoir sa vision, sa mission et ses valeurs à la lumière des questions émergentes ou des nouvelles tendances au niveau national ou international. En fait, il pourrait y avoir une vision, une mission et des valeurs existantes du plan stratégique précédent et qu'une partie de l'élaboration du nouveau plan stratégique consiste à évaluer si ces éléments traduisent encore la pensée organisationnelle ou s'ils doivent être modifiés ou mis à jour.

**3. Élaborer la stratégie de l'ISC.** Une fois que la vision, la mission et les valeurs de l'organisation sont définies, les ISC doivent identifier les questions et les options stratégiques qu'elles peuvent aborder dans leur stratégie. Les résultats du CMP ISC et de l'analyse des parties prenantes alimentent une matrice des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (SWOT). Une matrice SWOT est un outil simple mais puissant pour identifier et sélectionner les questions stratégiques que l'ISC doit aborder dans sa stratégie. Ainsi, la stratégie de l'ISC présentera une réponse à ces questions stratégiques, structurée dans un cadre de résultats hiérarchique distinguant entre l'impact, les résultats, les produits et les capacités. L'ISC devrait réexaminer le SSMF et d'abord considérer l'impact à long terme qu'elle souhaite obtenir, en tenant compte des objectifs de l'INTOSAI P-12. Elle devrait ensuite examiner les changements dans l'environnement du secteur public élargi auxquels elle est le plus susceptible de contribuer et définir les résultats correspondants. L'ISC devrait ensuite examiner les résultats directs (produits) de son propre travail et identifier les changements, par exemple dans la couverture et la qualité de son travail de contrôle, qui sont les plus susceptibles de faciliter les résultats souhaités. Les lacunes et les besoins en matière de capacités devraient être déterminés en fonction des produits. Des hypothèses réalistes, ainsi que des stratégies approfondies d'atténuation des risques, doivent sous-tendre ce processus. Il y aura toujours plus de besoins et de questions à prendre en considération qu'il n'est possible d'en couvrir pendant la durée d'un plan stratégique. La sélection finale et la combinaison des questions stratégiques à traiter dans la stratégie doivent être fondées sur une analyse de faisabilité appropriée, qui doit déterminer quelles sont les priorités les plus importantes, si elles sont réalistes et réalisables et si elles ont le plus fort potentiel pour influencer sur les changements souhaités à long terme.

#### **Mise en œuvre de la stratégie**

- 4. Lier le plan opérationnel à la stratégie.** Le test le plus important du plan stratégique est sa mise en œuvre. Afin de mettre en œuvre le plan stratégique, il est recommandé de diviser le plan en plans opérationnels annuels. Chaque plan opérationnel peut être considéré comme un moyen de traduire l'intention stratégique en mesures concrètes, avec des attributions de responsabilités spécifiques et la mesure des progrès. Un plan opérationnel solide n'est pas seulement lié à la stratégie mais est également holistique (incluant toutes les opérations de l'ISC), comprend le bon niveau de détail, des calendriers clairs et maintient un équilibre délicat entre flexibilité et spécificité.
- 5. Affectation des ressources financières et humaines.** Un plan sans budget est une liste de souhaits. Cette simple observation est trop souvent oubliée lors de l'élaboration des plans

stratégiques et opérationnels. Souvent, les plans et les budgets sont préparés de manière indépendante, ce qui entraîne une stagnation de la progression vers la stratégie. Un plan opérationnel solide, qui tient compte de la disponibilité des ressources financières et humaines à tout moment, est une condition préalable à une bonne gestion stratégique. En retour, lorsque le plan opérationnel est lié à la stratégie, toute décision relative à une nouvelle affectation des ressources peut être prise à la lumière des priorités stratégiques.

- 6. Mesurer les performances et en rendre compte.** Ce qui est mesuré est fait ! Pour qu'une ISC puisse suivre et évaluer son plan stratégique, il est nécessaire de mettre en place un système de mesure des performances. Le système de mesure des performances définit les bases de référence et les objectifs de performance de l'ISC, les indicateurs de performance utilisés pour suivre la réalisation des objectifs, ainsi que des informations sur la fréquence et les données sur lesquelles les indicateurs seront évalués. En publiant son plan stratégique, l'ISC communique son intention et sa ligne de conduite à ses parties prenantes. Comme mesure de responsabilisation, l'ISC doit rendre compte des performances et des progrès du plan stratégique.
- 7. Gérer les performances et les risques.** Aucune stratégie ou plan n'est gravé dans le marbre. Ce sont des documents évolutifs, qui doivent répondre à un environnement changeant, en ajustant éventuellement les attentes et les priorités en matière de performance. La prise de décisions relatives aux performances est un élément fondamental de la gestion stratégique. Les décisions comporteront toujours un élément normatif, fondé sur des valeurs, mais elles devraient autant que possible être objectives, transparentes et clairement communiquées. La gestion des risques est un processus qui affecte la réalisation des buts et objectifs stratégiques d'une ISC. Les gestionnaires contrôlent les risques lorsqu'ils modifient leur façon de faire pour augmenter au maximum leurs chances de réussite, tout en réduisant au minimum leurs chances d'échec.

### **Évaluation de la stratégie**

- 8. Faire le point :** Au cours du processus de mise en œuvre, les progrès réalisés à ce jour et les enseignements tirés doivent être soigneusement contrôlés afin que des mesures correctives puissent être prises en temps utile. Le plan stratégique et sa mise en œuvre doivent également être évalués à intervalles réguliers afin de déterminer si les hypothèses formulées lors de l'élaboration du plan sont toujours valables. Plus la durée du plan stratégique est longue, plus il devient important d'évaluer périodiquement les performances. Des modifications appropriées peuvent être incorporées dans le plan opérationnel annuel.
- 9. Planifier à l'avance :** Il est important que le processus de planification stratégique ne soit pas un exercice ponctuel au sein de l'ISC. Le processus doit être repris périodiquement, de sorte que lorsqu'une période du plan stratégique est sur le point de s'achever, le plan suivant soit en place.

L'institutionnalisation du processus et le développement de la capacité propre de l'ISC à mener à bien le processus sont importants pour un développement durable.

#### 1.4 Principes de gestion stratégique des ISC



**Figure 1.4 Principes de gestion stratégique des ISC** Cinq principes clés se sont dégagés de la pratique consistant à soutenir les ISC dans la gestion stratégique comme étant fondamentaux à respecter tout au long du processus de gestion stratégique des ISC (figure 1.4). Ils visent à garantir non seulement que l'ISC puisse concevoir et mettre en œuvre un processus de gestion stratégique efficace, mais aussi qu'à chacune de ses étapes, l'ISC reste fidèle à son mandat

et à sa mission, et puisse donner l'exemple. L'annexe contient des précisions sur la manière dont ces principes s'appliquent en pratique aux différentes phases et aux différents aspects de la gestion stratégique.

##### A. facile à gérer

L'ISC doit être en mesure de gérer et d'exercer un contrôle sur l'ensemble du processus de gestion stratégique afin de garantir l'obtention des résultats escomptés. Cela implique tout d'abord qu'elle doit garder une vue d'ensemble du processus en établissant une base de référence pour savoir où elle se situe au départ en ce qui concerne ses performances et, ensuite, suivre les changements par rapport à cette base de référence. Les décisions de gestion doivent tenir compte de ces informations factuelles, afin que l'ISC reste sur la bonne voie. En même temps, pour que le processus reste gérable, il faut aussi que le système de mesure des performances reste simple et que les bons aspects des performances soient contrôlés au bon moment.

L'ISC ne doit pas non plus se surcharger de travail et doit s'assurer que les engagements pris dans le plan stratégique sont réalistes et peuvent être mis en œuvre, même si cela nécessite un effort supplémentaire. L'ISC doit établir des priorités et se concentrer sur les questions les plus critiques et les plus pertinentes pour elle-même et pour ses principales parties prenantes. Elle doit éviter d'essayer de s'attaquer à un trop grand nombre de questions qui pourraient entraver sa capacité à obtenir les résultats escomptés. Cela ne signifie pas que l'ISC ne doit pas être ambitieuse – elle doit

plutôt trouver un équilibre entre la nécessité de fournir des efforts supplémentaires et celle de s'assurer qu'elle peut atteindre ses objectifs.

Enfin, l'ISC devrait également tenir compte de son contexte interne et national pour adapter ou personnaliser le processus au contexte du pays et élaborer des solutions locales. Si les ISC peuvent bénéficier d'un grand nombre d'expériences et de bonnes pratiques en matière de gestion stratégique au sein de la communauté de l'INTOSAI et au-delà, la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être directement appliquées dans le contexte d'un pays donné variera inévitablement. Par conséquent, pour que le processus de gestion stratégique reste gérable, l'ISC doit également veiller à adapter et à mettre en place un processus approprié en fonction de ses propres besoins, capacités et circonstances spécifiques.

## B. Être inclusif

L'inclusivité doit être au cœur du processus de gestion stratégique. Elle implique au minimum que les bonnes personnes soient impliquées au bon moment tout au long du processus de gestion stratégique. Plus largement, l'inclusivité vise à garantir que le personnel de l'ISC se sente responsabilisé et s'approprie la réalisation des objectifs de performance fixés. L'inclusivité fait également respecter les principes de non-discrimination, d'égalité des sexes et de n'exclure personne, notamment en veillant à ce que les besoins de toutes les parties prenantes soient pris en considération. Elle fait référence à la nécessité de prendre en compte les principales parties prenantes internes et externes de l'ISC dans le processus de gestion stratégique et transmet l'idée que les personnes ne doivent pas seulement être autorisées à s'épanouir, mais qu'elles doivent avoir une voix et des possibilités effectives de façonner la ligne de conduite de l'ISC. L'inclusivité est un facteur déterminant de la qualité du processus de gestion stratégique.

Les parties prenantes internes, à savoir le personnel de l'ISC à tous les niveaux, sont des acteurs essentiels du processus de gestion stratégique et doivent être pleinement impliqués le cas échéant. Cela ne signifie pas que tout le monde doit être impliqué dans tout, car le processus doit être gérable, mais que l'ISC doit être consciente que les décisions concernant l'orientation stratégique et la mise en œuvre ne sont pas prises unilatéralement au sommet. Les parties prenantes externes, à savoir les utilisateurs et les bénéficiaires du travail de l'ISC, doivent pouvoir exprimer leurs besoins, leurs préoccupations et leurs attentes, et l'ISC devra en tenir compte pour refléter pleinement le caractère inclusif du processus.

La gestion stratégique consiste également à être attentif aux questions émergentes ou importantes, telles que la durabilité environnementale relativement au genre ou les objectifs et cibles des ODD, et à pouvoir les intégrer dans le processus de gestion. Par conséquent, l'inclusivité dans la gestion stratégique nécessitera une innovation dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie.

### C. Se focaliser sur les résultats

L'ISC ne travaille pas pour elle-même. Son but ultime, et donc l'impact escompté, est d'apporter de la valeur et des avantages et de contribuer à faire une différence dans la vie des citoyens. Elle y parvient le mieux en influençant des changements concrets à ce que le présent manuel appelle le niveau des résultats. En d'autres termes, elle doit s'attacher à induire des changements positifs dans son environnement immédiat, dans le but de soutenir des améliorations concrètes en matière de responsabilité, de transparence et d'intégrité du gouvernement et des entités du secteur public.

Un principe clé du processus de gestion stratégique de l'ISC est que l'ISC doit développer sa stratégie en commençant par l'identification des résultats pertinents. En d'autres termes, avant d'examiner ce qu'elle doit changer en interne en ce qui concerne ses activités, pratiques et opérations principales, l'ISC devrait examiner les changements dans son environnement direct du secteur public (résultats) qu'elle devrait chercher à affecter.

À toutes les étapes du processus – de la planification à la mise en œuvre, en passant par la mesure et la présentation de rapports – la mesure dans laquelle l'ISC facilite l'obtention de résultats stratégiques sera une considération essentielle pour la prise de décision et un facteur déterminant de la performance. Les résultats identifiés dans la stratégie de l'ISC seront décomposés en produits liés aux activités principales de l'ISC, qui constituent l'axe principal de la mise en œuvre opérationnelle sur une base annuelle. Un cadre de résultats, détaillant les mesures de performance interdépendantes au niveau des résultats et des produits, guide le suivi et les rapports de l'ISC. La prise de décision se fait toujours dans le contexte de l'alignement à tous les niveaux et en veillant à ce que l'ISC reste sur la bonne voie pour faciliter la réalisation des résultats stratégiques.

### D. Montrer l'exemple

La crédibilité des ISC dépend de la perception qu'elles ont de leur indépendance, de leur compétence et de leur responsabilité publique. Pour que cela soit possible, les ISC doivent montrer l'exemple. Le processus de gestion stratégique doit être étayé par la volonté d'être considéré comme une organisation modèle.

L'ISC doit donc faire preuve d'un niveau élevé de responsabilité et devrait être tenue de respecter les mêmes normes que les autres entités du secteur public lorsqu'il s'agit de rendre compte de ses propres activités. Elle doit être tenue de rendre des comptes et être en mesure de répondre à la question « qui audite l'auditeur » et doit démontrer son adhésion aux valeurs éthiques et favoriser la transparence interne.

L'ISC doit également faire preuve d'une volonté d'apprendre et de s'améliorer en tant qu'organisation. Cela implique qu'elle soit prête à évaluer les performances, à analyser, accepter et traiter les causes profondes de celles-ci, et à faire preuve de transparence et d'ouverture quant aux défis et à la manière dont elle y a répondu.

Agir de manière professionnelle est une dimension essentielle de l'exemplarité. L'INTOSAI définit la professionnalisation comme le processus continu d'acquisition de qualités d'expert et d'éthique faisant autorité et de démonstration d'un niveau élevé de compétences ou d'aptitudes. Cela signifie être de plus en plus professionnel, et être perçu comme tel, faire le bon travail au bon moment de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Les ISC doivent avoir à cœur de démontrer leur professionnalisme dans leur processus de gestion stratégique.

Même si donner l'exemple est une valeur organisationnelle qui devrait transparaître à tous les niveaux de l'organisation, cette valeur devrait d'abord être incarnée par les dirigeants qui devraient donner le ton au sommet. Sans un engagement fort de la direction des ISC, il sera impossible d'espérer des changements durables dans les performances des ISC.

#### E. Gérer le changement

La gestion stratégique consiste à visualiser et à naviguer dans le changement d'un état actuel à un état futur souhaité. D'autre part, la gestion du changement concerne la manière de gérer ce changement de manière systématique, fluide et efficace à tous les niveaux, de l'organisation à l'individu. À cet égard, la gestion stratégique et la gestion du changement sont les deux faces d'une même médaille. Ce dernier principe clé sert donc à rappeler que même avec une grande stratégie et toutes les conditions préalables à sa mise en œuvre, le changement se produit rarement sans être activement guidé, nourri et soutenu. Une ISC est une organisation fortement axée sur les personnes ; son personnel est son principal atout. Il est le principal acteur du changement et, en même temps, il en est aussi le bénéficiaire.

La gestion stratégique consiste donc aussi à gérer le changement – en reconnaissant et en considérant explicitement les trois principaux aspects du changement : Le changement culturel, qui concerne un changement dans la mentalité et les comportements des groupes et des organisations ;

le changement des personnes, qui concerne le changement des attitudes individuelles des employés, et le changement des processus, qui désigne les changements au niveau des systèmes et des pratiques organisationnels. Pour mettre en œuvre et gérer de tels changements dans les organisations, des conditions préalables essentielles doivent être mises en place. Parmi celles-ci figurent la direction des ISC en tant que catalyseur essentiel de ce changement, une culture organisationnelle positive qui favorise l'adhésion des personnes au changement, ainsi qu'une communication régulière et claire. Le rôle de la gestion du changement est si crucial que ce manuel consacre un chapitre entier (Chapitre 12) à ce sujet.

## Chapitre 2 : Cadre de gestion stratégique des ISC

Le cadre de gestion stratégique des ISC (SSMF) décrit la chaîne de valeur par laquelle une ISC apporte une valeur et des avantages aux citoyens, ainsi que l'environnement de l'ISC qui influence cette chaîne de valeur. Une bonne compréhension de ce cadre est une condition préalable à la gestion stratégique d'une ISC.

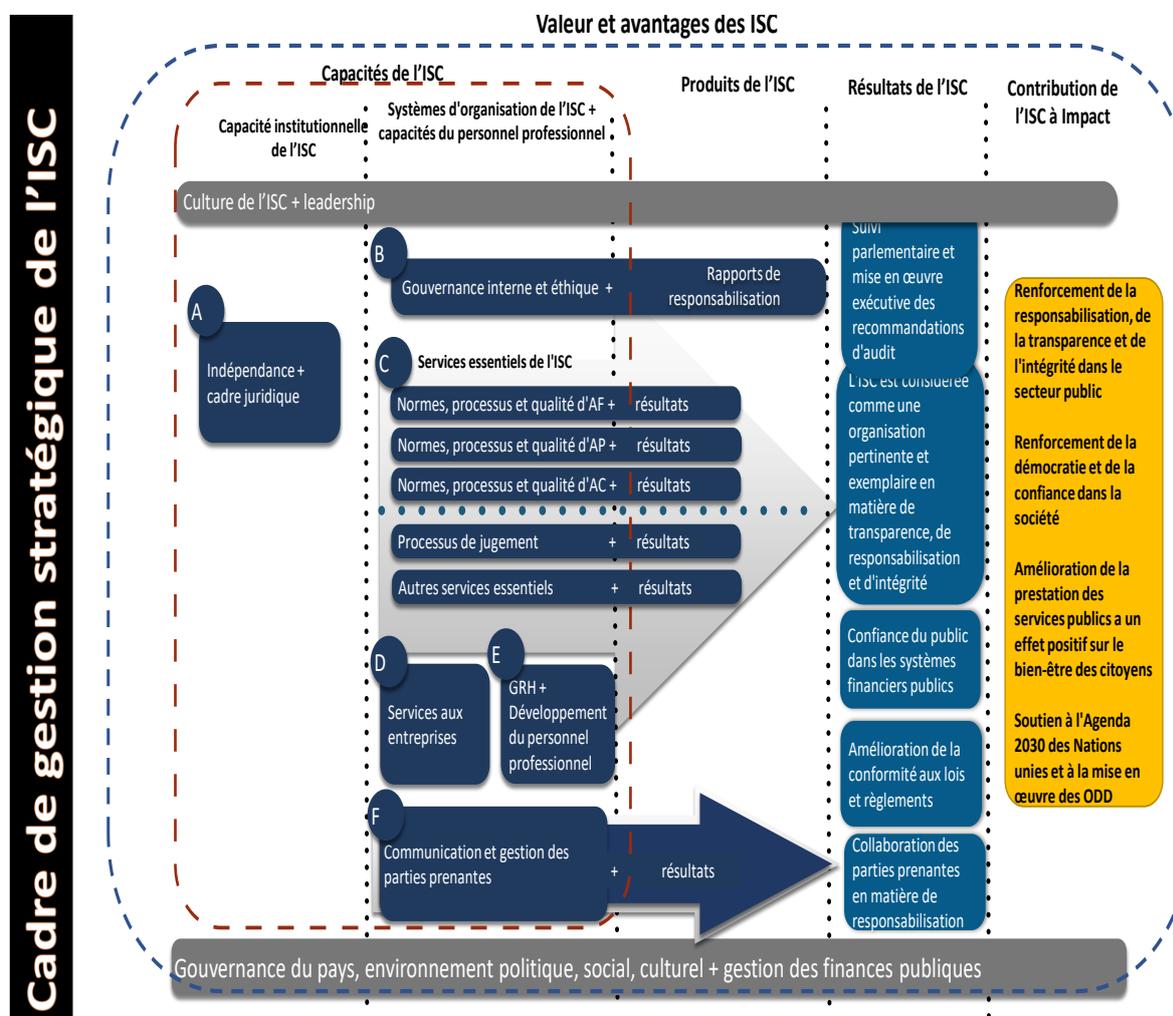
Le SSMF est au cœur de l'établissement d'un processus de gestion stratégique solide dans une ISC. Il fonctionne comme un cadre de résultats de haut niveau que les ISC peuvent appliquer et adapter à leur propre contexte. Il place le développement des capacités internes de l'ISC et des produits clés, tels que les rapports d'audit, dans la perspective de ce que ces efforts peuvent signifier pour les principales parties prenantes de l'ISC et pour les citoyens qu'elles servent collectivement. Par conséquent, le SSMF adopte la définition présentée dans la section 1.1 et définit la performance de l'ISC en termes de contribution du travail de l'ISC aux changements dans l'environnement du secteur public. A ce titre, le SSMF fournit aux ISC une approche structurée pour définir leurs ambitions quant au rôle qu'elles aimeraient jouer pour la société et à la contribution qu'elles aimeraient lui apporter, et pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies appropriées en vue d'obtenir de meilleures performances dans la poursuite de ces objectifs à long terme.

Le SSMF est étroitement lié au Cadre de mesure des performances des ISC (CMP d'ISC). Le Cadre de mesure des performances des ISC examine la performance actuelle de l'ISC et ses causes profondes, et conclut sur la mesure dans laquelle l'ISC contribue aux changements dans le secteur public (résultats) et dans la vie des citoyens (impact). Réciproquement, le SSMF demande à l'ISC de déterminer d'abord l'impact et les changements souhaités auxquels elle souhaite contribuer, puis de déterminer comment elle doit structurer et hiérarchiser ses propres opérations et renforcer ses capacités afin d'être la mieux placée pour faciliter ces changements. Le rapprochement des résultats de l'évaluation du CMP d'ISC en termes de performance actuelle et de performance souhaitée, telle que saisie par le SSMF, donnera à l'ISC la meilleure chance d'identifier les priorités stratégiques, les lacunes en matière de capacités et les stratégies permettant d'y remédier.

La première section de ce chapitre fournit une explication générale de la manière dont les différents éléments du cadre de SSMF sont liés les uns aux autres (la logique du cadre). Les sections suivantes expliquent ensuite plus en détail chaque élément du cadre.

## 2.1 Logique du Cadre de gestion stratégique des ISC

Figure 2 .1 Cadre de gestion stratégique de l'ISC



Comme mentionné ci-dessus, le SSMF décrit la chaîne de valeur qu'une ISC doit suivre pour se transformer en une institution offrant une meilleure performance conformément aux objectifs de l'INTOSAI P-12, sur la Valeur et les avantages pour les citoyens (figure 2.1). Le principal principe du SSMF est qu'une ISC doit identifier et planifier ses opérations de manière à promouvoir et à renforcer les effets potentiels de son travail de contrôle de base sur la qualité de l'environnement du secteur public. En règle générale, une ISC s'attache avant tout à remplir son mandat et à réaliser des audits de grande qualité. Le SSMF va au-delà de cette ambition et encourage les ISC à être explicites sur la manière dont elles peuvent faire la différence grâce à leur travail et à employer des stratégies spécifiques pour obtenir de tels changements. En ce sens, le SSMF considère en fin de compte la

performance de l'ISC comme une contribution à des changements positifs dans l'environnement du secteur public et, à travers eux, à des changements positifs dans la vie des citoyens.

Par conséquent, la logique du SSMF commence par la question cruciale de savoir quelle est la raison d'être ultime de l'ISC, ou comment elle peut contribuer à avoir un **impact**, à un changement durable à long terme dans la vie des citoyens qu'elle sert. Les objectifs fondamentaux fixés dans le document INTOSAI P-12 en termes de contribution des ISC au renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité, ainsi que la contribution des ISC à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations unies et des Objectifs de développement durable (ODD) fournissent les principaux points de référence quant à ce que peut constituer cette contribution à l'impact des ISC. L'impact de l'ISC peut également être considéré comme une contribution à la démocratie et à la cohésion sociale, ainsi qu'au renforcement de la prestation de services publics et au bien-être des citoyens. Il est important de noter qu'une ISC ne peut influencer qu'indirectement les changements à ce niveau, en raison de la multitude d'autres parties prenantes et de facteurs qui jouent également un rôle.

Pour qu'une ISC puisse réaliser son ambition de contribuer à l'impact, elle doit identifier et faciliter les **résultats de l'ISC**. Les résultats d'une ISC sont les changements à moyen et long terme dans la société auxquels l'ISC peut contribuer de manière substantielle, mais qui ne sont pas encore sous son contrôle total. Par exemple, une ISC peut contribuer à améliorer le respect des règles et règlements par les fonctionnaires du secteur public en réalisant des audits de conformité de haute qualité et en en rendant compte, avec des recommandations fermes. Toutefois, si les fonctionnaires du secteur public ne lisent pas les rapports d'audit ou ne sont pas tenus responsables de leurs actes, il se peut que le respect des règles ne soit pas amélioré, malgré la qualité des rapports d'audit. De tels changements ne relèvent donc pas de la sphère de contrôle directe de l'ISC, mais celle-ci peut néanmoins avoir une influence importante sur le processus. La colonne « Résultats de l'ISC » du SSMF fournit une liste illustrative, non exhaustive, des résultats possibles auxquels une ISC peut s'efforcer de contribuer de manière significative.

En allant plus loin dans la chaîne de valeur, nous arrivons aux **produits de l'ISC**. Les produits des ISC sont les résultats qui sont sous le contrôle d'une ISC, les produits directs des processus des ISC et dont l'ISC est principalement responsable. C'est grâce à ces produits que l'ISC a la plus grande probabilité de pouvoir influencer des changements plus larges dans l'environnement du secteur public, comme le prévoient les résultats de l'ISC. Les produits de l'ISC sont généralement le résultat de son processus d'activité principal, qui est le processus d'audit. Le SSMF comprend trois séries de produits de l'ISC : Outre la couverture et la qualité du travail d'audit, les produits peuvent également

inclure les résultats des rapports de responsabilité, de la collaboration avec les parties prenantes et de la communication.

La capacité d'une ISC à produire des produits dépend à son tour de ses capacités et de son environnement. Le SSMF définit trois dimensions de **capacités d'une ISC**, à savoir les dimensions institutionnelle, organisationnelle et professionnelle. La capacité d'une ISC à produire des résultats est une interaction de ses capacités à travers ces trois dimensions. Par exemple, si l'ISC veut produire des rapports d'audit de performance de qualité, elle doit disposer d'un mandat légal pour réaliser des audits de performance (capacité institutionnelle), d'une méthodologie d'audit basée sur des normes applicables, d'un processus efficace de planification et de mise en œuvre des audits qui garantit la qualité des rapports d'audit (capacité organisationnelle) et d'une équipe d'audit de performance compétente et motivée (capacité professionnelle). Le SSMF répartit les capacités en plusieurs domaines. La capacité institutionnelle concerne l'indépendance et le cadre juridique de l'ISC. La capacité organisationnelle englobe les questions liées à la gouvernance interne, aux méthodes et pratiques d'audit, ainsi qu'à la gestion financière, aux services d'entreprise et aux communications externes. La capacité professionnelle concerne les ressources humaines et le développement professionnel.

Le SSMF contient également deux autres éléments clés, **le leadership de l'ISC et la culture de l'ISC**. Il s'agit d'éléments transversaux qui touchent à tout dans le cadre du SSMF. La direction des ISC donne le ton au sommet et guide l'organisation vers le changement. La culture de l'organisation déterminera la mesure dans laquelle le personnel est réceptif et ouvert au changement. Elle a des implications importantes sur les capacités de l'ISC, sa capacité à produire des résultats, à faciliter les résultats et à contribuer à l'impact. Il est important de noter que même si les résultats des activités de communication et de collaboration avec les parties prenantes peuvent être des produits essentiels du travail de l'ISC, ils servent également un objectif transversal. La communication est nécessaire à une ISC pour plaider en faveur d'une plus grande indépendance, pour obtenir un impact sur l'audit en collaborant avec les parties prenantes tout au long du processus de contrôle et elle est également essentielle dans la gestion stratégique d'une ISC. L'ISC est également influencée par son **environnement social, économique et politique**. La compréhension du contexte local de l'ISC et de son interconnexion avec l'ISC est essentielle dans la gestion stratégique de toute ISC.

## 2.2 Contribution de l'ISC à l'impact



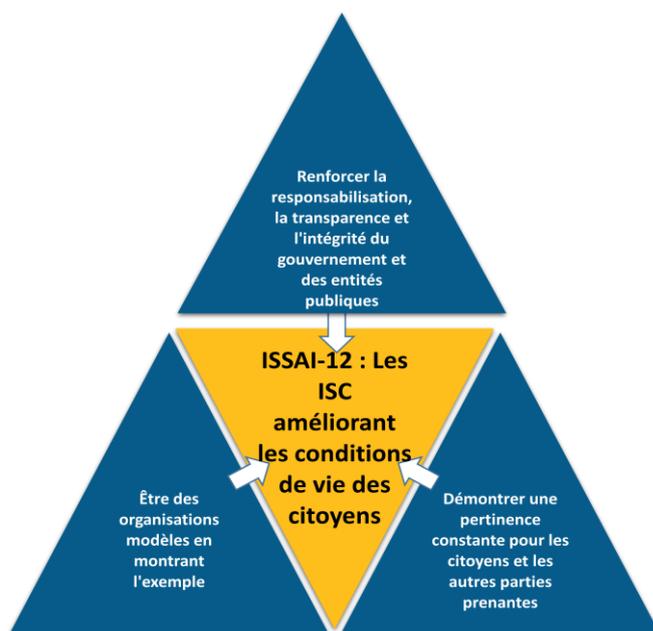
influencer. Ce niveau d'impact prévu du travail et des opérations de l'ISC est le point de départ de toute formulation d'un plan stratégique, car il oblige l'ISC à examiner de manière critique les effets potentiels des résultats de son travail en termes d'amélioration de la vie des citoyens de son pays. En d'autres termes, l'ISC doit élargir son champ d'action au-delà de l'objectif premier qui consiste à remplir son mandat et à préparer ses rapports d'audit. Elle doit réfléchir à ce qui peut et doit se produire, enfin, grâce, entre autres, à des rapports d'audit de qualité et crédibles. Penser à l'impact, c'est se poser la question suivante : « Quel est l'objectif ultime de l'ISC en tant qu'institution ? ». Tout ce qu'une ISC fait doit être examiné à la lumière de la question de savoir si cela lui permet de mieux contribuer à l'impact.

Il est important de noter qu'une ISC ne peut pas, à elle seule, influencer pleinement ces changements. De nombreux autres acteurs et facteurs jouent un rôle dans la concrétisation ou non d'améliorations durables à long terme, et la contribution de l'ISC n'est donc qu'indirecte. Une ISC ne devrait pas être tenue responsable de circonstances qu'elle ne peut pas contrôler. Toutefois, en considérant explicitement les autres éléments du SSMF et en les plaçant au cœur de son approche de gestion stratégique, une ISC a la possibilité de renforcer son influence et sa contribution à l'impact et à l'amélioration de la vie des citoyens.

La réponse à la question « *Pourquoi les ISC existent-elles ?* » est souvent donnée dans le document INTOSAI P-12 sur la Valeur et les avantages des ISC, qui indique que le contrôle du secteur public, tel que défendu par les ISC, joue un rôle important dans l'amélioration de la vie des citoyens. Par conséquent, la contribution de l'ISC à l'impact est d'abord encadrée dans le contexte de l'INTOSAI P-12, et en particulier par le premier grand objectif<sup>5</sup> que les ISC devraient poursuivre afin de contribuer à apporter un changement à long terme et durable dans la vie des citoyens (figure 2.2, voir également l'annexe du Chapitre 2 sur les principes qui sous-tendent l'INTOSAI P-12).

<sup>5</sup> Les deux autres objectifs de la norme ISSAI-12 (ISC démontrant une pertinence continue pour les citoyens, le Parlement et les autres parties prenantes et Etant une organisation modèle en montrant l'exemple) sont repris au niveau des résultats dans le SSMF

Figure 2 .2 INTOSAI P-12, les ISC font une différence dans la vie des citoyens



Le premier objectif de l'INTOSAI P-12 concerne la contribution de l'ISC au renforcement de la responsabilité, de la transparence et de l'intégrité dans le secteur public. Il s'agit d'une contribution essentielle des ISC pour avoir un impact au niveau de la société au sens large. Pour garantir que les responsables élus agissent dans le meilleur intérêt des citoyens qu'ils représentent, les gouvernements et les entités du secteur public doivent être responsables de leur

gestion et de leur utilisation des ressources publiques. Les ISC renforcent la responsabilité, la transparence et l'intégrité en contrôlant de manière indépendante les opérations du secteur public et en rendant compte de leurs conclusions. Cela permet aux personnes chargées de la gouvernance du secteur public de s'acquitter de leurs responsabilités, en répondant aux conclusions et aux recommandations des audits et en prenant les mesures correctives appropriées, et ainsi de compléter le cycle de la responsabilité. Pour que les ISC soient les mieux placées pour contribuer à renforcer la responsabilité, la transparence et l'intégrité dans le secteur public, elles doivent sauvegarder leur indépendance, réaliser les audits nécessaires et rendre compte publiquement de leurs résultats, et permettre un suivi et une surveillance appropriés.

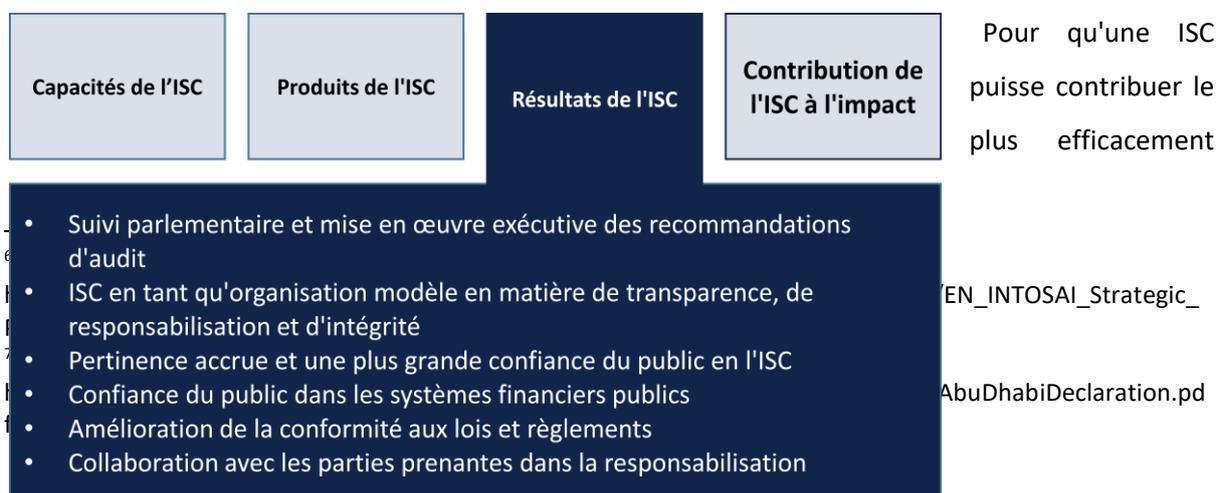
En tant qu'institutions de contrôle indépendantes, les ISC jouent également un rôle essentiel pour promouvoir et maintenir le principe de la démocratie et favoriser un esprit de confiance et de cohésion sociale dans la société. Leur travail est essentiel pour garantir la responsabilité des fonctionnaires et des institutions du service public. En soutenant une plus grande intégrité des fonctionnaires du secteur public, les ISC peuvent en fin de compte contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans leur système et leurs pratiques de gouvernance, et ainsi favoriser une plus grande cohésion sociale.

Les ISC peuvent également jouer un rôle important dans le renforcement de la prestation des services publics dans leur ensemble et, par conséquent, dans l'amélioration du bien-être des citoyens qui bénéficient de ces services. De nombreuses ISC réalisent des audits de performance, dans le cadre desquels elles formulent des conclusions et des recommandations sur la manière de renforcer l'efficacité, l'efficience et l'équité des principaux services et programmes

gouvernementaux. Des audits de performance solides peuvent réduire les dépenses et le gaspillage, ou améliorer la mobilisation des ressources nationales, augmentant ainsi la marge de manœuvre budgétaire pour la mise en œuvre des principaux objectifs nationaux. Des audits de conformité rigoureux et un audit des procédures de contrôle interne peuvent aider à décourager la corruption et à soutenir une gestion prudente et responsable des finances publiques. Les audits de conformité et les audits financiers contribuent à renforcer la prestation des services publics en mettant en évidence les faiblesses des pratiques et des systèmes de gestion des finances publiques qui sous-tendent la fourniture de biens et de services par l'État.

Enfin, les ISC peuvent contribuer à l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable et aux 17 Objectifs de développement durable (ODD) qui visent à mettre fin à toutes les formes de pauvreté, à lutter contre les inégalités et à s'attaquer au changement climatique, tout en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte. Chaque pays a adhéré à ces objectifs qui sont intégrés, universels et indivisibles. Pris ensemble, les objectifs des ODD couvrent pratiquement tout l'univers de contrôle d'une ISC et, à ce titre, celle-ci dispose de divers moyens pour contribuer à leur mise en œuvre dans leur contexte national respectif. Les ISC peuvent, grâce à leurs audits et conformément à leurs mandats et priorités, apporter une contribution précieuse aux efforts nationaux visant à suivre les progrès, à contrôler la mise en œuvre et à identifier les possibilités d'amélioration dans l'ensemble des ODD. Le rôle des ISC dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations unies est reconnu de manière centrale dans le plan stratégique 2017-2022<sup>6</sup> de l'INTOSAI, qui fait des ODD l'une des priorités transversales. La déclaration d'Abou Dhabi<sup>7</sup>, adoptée lors du XXIIe de l'INCOSAI en décembre 2016, invite les ISC à apporter une contribution significative en matière d'audit indépendant à l'Agenda 2030 pour le développement durable.

### 2.3 Résultats des ISC



possible à l'impact, elle doit identifier et faciliter les résultats de l'ISC. Les résultats des ISC sont les changements stratégiques à moyen et long terme dans l'environnement externe immédiat de l'ISC et de ses parties prenantes. L'ISC peut contribuer de manière substantielle à ces changements, mais elle ne peut pas en diriger et en contrôler pleinement la réalisation, car ils impliquent le comportement d'autres parties prenantes, telles que l'Exécutif, le Parlement, les médias ou la société.

Par exemple, une ISC peut contribuer à améliorer le respect des règles et règlements par les fonctionnaires du secteur public en réalisant des audits de conformité de grande qualité et en rendant compte, avec des recommandations fermes. Toutefois, les audits et les recommandations ne peuvent à eux seuls garantir une meilleure conformité. Les recommandations doivent être suivies et mises en œuvre, ce qui implique les décisions, les actions et le comportement des fonctionnaires, qui ne sont pas directement responsables devant l'ISC et sous son contrôle. De même, l'ISC peut, en fournissant dans ses rapports des opinions d'audit sans réserve fondées sur un audit financier de haute qualité basé sur les ISSAI et en publiant ces rapports, contribuer à renforcer la confiance du public dans les systèmes de gestion financière du pays. Toutefois, le degré de confiance dépendra également de la manière dont les autres parties prenantes, telles que les médias, présentent le sujet et de l'intérêt que le public porte à ces questions et de ses connaissances financières pour comprendre les sujets traités.

Il est important de noter dès le départ que si le niveau de résultat est au cœur du SSMF, lorsqu'elles appliquent le cadre à leur propre processus de planification stratégique, les ISC doivent se rappeler que la définition des changements envisagés à ce niveau sera **spécifique au pays et à l'ISC**. Le SSMF contient une liste non exhaustive et indicative de résultats courants des ISC qui décrivent de tels changements que l'ISC, par son audit de base et d'autres travaux, peut influencer de manière significative, bien que pas totalement. En fonction des capacités, des défis et des priorités actuels de l'ISC et du pays en question, les résultats de l'ISC peuvent aller de l'influence sur le renforcement du suivi législatif des recommandations d'audit, à l'amélioration de la confiance du public dans l'ISC, les systèmes de gestion financière, ou les deux. Dans les exemples ci-dessus, l'amélioration de la conformité aux lois et règlements et le renforcement de la confiance du public dans les systèmes de gestion financière du pays illustrent tous deux les résultats possibles de l'ISC ou les changements sur lesquels l'ISC peut souhaiter concentrer ses efforts afin de les influencer. Par conséquent, les résultats des ISC peuvent être classés dans l'une des trois grandes catégories qui se renforcent mutuellement.

La **crédibilité de l'ISC** fait référence à la confiance du public dans le fait que l'ISC agit comme un organisme de contrôle indépendant qui aide les citoyens à garantir la responsabilité, la transparence et le comportement éthique des personnes chargées de la gouvernance. Il va sans dire que la crédibilité de l'ISC dépend également de l'exemple qu'elle donne en se tenant responsable, en étant transparente et en faisant preuve d'un comportement éthique dans toutes les situations.

Le **domaine des résultats d'audit** couvre la mise en œuvre des recommandations d'audit découlant de l'activité principale de l'ISC, à savoir la réalisation d'audits. Si les entités contrôlées mettent en œuvre les recommandations constructives et pertinentes formulées dans les rapports d'audit de l'ISC, cela conduira à une amélioration spécifique des systèmes de gouvernance et contribuera en fin de compte à une meilleure prestation de services aux citoyens (niveau d'impact). Comme dans l'exemple ci-dessus au niveau de l'impact, les audits de performance peuvent soutenir une élaboration plus efficace et efficiente des politiques et contribuer à la mobilisation des ressources. Les résultats des audits portent également sur la confiance du public dans les états financiers, qui est renforcée si l'ISC peut fournir une opinion d'audit financier sans réserve sur les états financiers du gouvernement et de ses entités. Enfin, les résultats des audits peuvent également entraîner une meilleure conformité aux règles et réglementations, qui est renforcée lorsque les gouvernements donnent suite aux observations et recommandations de l'ISC dans le cadre de ses travaux d'audit de conformité.

**Une collaboration efficace des ISC avec les parties prenantes** peut également conduire à un intérêt et une collaboration accrue des parties prenantes, par exemple le parlement, la société civile, les médias, les citoyens, les organisations professionnelles, les organisations internationales, dans le processus de responsabilisation au niveau national. Une telle collaboration peut également contribuer à rassembler les différents acteurs dans le domaine de la responsabilité afin d'assurer une plus grande coordination, une demande accrue et une meilleure coopération en vue de renforcer la responsabilité.

## 2.4 Produits des ISC



l'ISC, dont l'ISC est principalement responsable. La réalisation de ces produits est une condition préalable à une contribution significative aux résultats de l'ISC, car ils représentent le meilleur moyen pour l'ISC d'exercer une influence et de faciliter la réalisation des résultats qui ne sont pas entièrement sous son contrôle. En général, l'ISC concentrera la plupart de ses efforts sur l'obtention des résultats souhaités. Le SSMF comprend trois ensembles de résultats d'ISC, à savoir le Rapport de responsabilité, les Résultats des audits et les Résultats de la collaboration et de la communication avec les parties prenantes. Parmi ceux-ci, chaque ISC peut choisir un ensemble légèrement différent de produits souhaités, en fonction de ses priorités, de ses besoins et, surtout, de ses aspirations à apporter des changements au niveau des résultats et des produits.

**L'obligation en matière de rapports de responsabilité** signifie que l'ISC est transparente et responsable de ses propres actions et performances. De nombreuses ISC publient des rapports annuels. Toutefois, ces rapports contiennent souvent principalement des descriptions des activités de l'ISC. Ils ne répondent pas aux attentes d'un Rapport annuel de performance et de responsabilité sur la performance de l'ISC par rapport aux objectifs de performance pour l'année. Si une ISC vise à rendre véritablement compte par son rapport annuel, il serait nécessaire qu'elle rende compte de sa performance (forces et faiblesses et facteurs explicatifs) et pas seulement de ses activités. La publication de rapports d'examen par les pairs, d'évaluations telles que le CMP ISC et d'autres, la publication de l'opinion des auditeurs sur les états financiers de l'ISC sont quelques-unes des autres manières dont une ISC pourrait rendre compte de ses activités.

**Les résultats des audits et des autres services de base** sont au centre des produits des ISC. Selon les pratiques d'audit de l'ISC, ces résultats peuvent être des opinions d'audit financier, des rapports d'audit de performance, des rapports d'audit de conformité, des contrôles juridictionnels et des décisions. Certaines ISC publient un rapport d'audit annuel qui contient l'ensemble de leurs travaux d'audit, tandis que d'autres peuvent utiliser des rapports différents ou publier chaque rapport d'audit individuel. Lors de l'examen des résultats d'audit, il convient de prendre en considération tant la quantité (reflétant une couverture adéquate) que la qualité (conformité avec les normes applicables, le respect des délais). Les ISC qui ont d'autres processus fondamentaux (par exemple la fonction judiciaire) produisent des résultats de contrôle à partir de ces processus, qui sont également examinés du point de vue de la qualité et de la quantité.

**Les résultats de la communication et de la collaboration avec les parties prenantes de l'ISC** peuvent comporter un large éventail de produits axés sur les ISC et visant à renforcer les résultats connexes d'une collaboration efficace avec les parties prenantes de l'ISC. Les résultats dans ce domaine peuvent aller des briefings et du soutien à l'organe législatif chargé de la surveillance

financière, aux communiqués de presse, aux médias sociaux et à d'autres formes de collaboration publicitaires et conférences de presse, en passant par l'initiation d'un dialogue interinstitutionnel sur des sujets de gestion financière, la collaboration avec les organisations de la société civile, les campagnes de sensibilisation à la responsabilité pour divers groupes de la société, par exemple pour les jeunes ou au niveau régional, la participation des citoyens au processus de contrôle et autres.

## 2.5 Capacités des ISC



structures et les méthodes de travail qui rendent l'ISC efficace. Il existe trois dimensions différentes concernant les capacités : institutionnelle, organisationnelle et professionnelle. Celles-ci indiquent le degré de capacité de l'ISC à mobiliser efficacement ses ressources professionnelles et financières, ses processus, ses systèmes et ses opérations, en vue de la réalisation des produits escomptés. Les capacités de l'ISC déterminent également la capacité à manœuvrer dans l'environnement dans lequel elle opère et à utiliser les opportunités qui en découlent. Dans le SSMF, l'ISC doit identifier et éventuellement renforcer des capacités spécifiques en relation avec les produits souhaités qu'elle vise à produire.

La **Capacité institutionnelle** d'une ISC est liée à son indépendance et au cadre juridique qui définit ses rôles et ses obligations en tant qu'institution du secteur public. Ces éléments déterminent également la capacité de l'ISC à former des associations et des coalitions avec d'autres institutions du secteur public, ainsi que la capacité à agir de sa propre initiative et de façon autonome, tant sur le plan interne qu'externe (Encadré 2.1). L'existence d'un cadre institutionnel et juridique solide est une condition préalable au fonctionnement efficace de toute ISC, car elle garantit la crédibilité et l'objectivité de l'ISC. Selon le rapport d'Inventaire mondial des ISC de 2017, la plupart des ISC de la communauté de l'INTOSAI se trouvent dans l'impossibilité d'assurer l'indépendance de l'ISC sous un aspect ou un autre. La question de la gestion stratégique consiste à déterminer l'impact de toute lacune en matière de capacité institutionnelle sur la capacité de l'ISC à fonctionner efficacement.

Lorsqu'une ISC décide de rechercher une plus grande indépendance, elle doit également examiner à la fois l'état de préparation de son environnement institutionnel et son propre état de préparation et sa capacité à faire pression en faveur de telles réformes.

#### **Encadré 2.1 INTOSAI P-11: Les huit piliers de l'indépendance des ISC**

La Déclaration de Mexico (INTOSAI P-11) définit huit principes, ou piliers, de l'indépendance des ISC :

- Le statut juridique : L'existence d'un cadre constitutionnel/statutaire/juridique approprié et efficace ;
- L'indépendance des dirigeants et des membres des ISC (des institutions collégiales), y compris la sécurité du mandat et l'immunité juridique dans l'exercice normal de leurs fonctions ;
- Un mandat suffisamment large et une totale discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC ;
- Un accès illimité à l'information ;
- Le droit et l'obligation de rendre compte de leurs travaux ;
- La liberté de décider du contenu et du calendrier des rapports d'audit, ainsi que de les publier et de les diffuser ;
- L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC ;
- L'autonomie financière et managériale / administrative et la disponibilité de ressources humaines, matérielles et monétaires appropriées.

La **capacité des systèmes organisationnels** se réfère à l'existence de structures, de processus et de pratiques solides liés à la gouvernance globale de l'ISC et à la gouvernance de chaque domaine fonctionnel de l'ISC. Les domaines fonctionnels comprennent les bonnes pratiques de gouvernance des ISC en termes de planification stratégique, opérationnelle et d'audit, de mesure et de gestion de la performance au niveau global de l'ISC, de mise en œuvre du code de déontologie, de direction de l'ISC et de communication interne.

La fonction d'audit est l'activité principale d'une ISC. En termes de capacité organisationnelle, l'ISC doit disposer d'une méthodologie d'audit conforme aux normes ISSAI ou à ses propres normes (qui sont alignées sur les ISSAI) ; d'un système de réalisation et de gestion des audits permettant de garantir que la méthodologie est respectée dans la pratique ; et d'une gestion de la qualité garantissant régulièrement que les audits sont effectivement réalisés conformément aux normes et à la méthodologie d'audit des ISC. Si l'une de ces composantes du système d'audit fait défaut, l'ISC n'est pas en mesure de prétendre qu'elle réalise des audits de haute qualité conformément aux normes ISSAI.

La mise en place de tels systèmes en interne ou la création d'unités distinctes pour l'assurance qualité ou la méthodologie peuvent ne pas être réalisables pour les petites ISC ou les ISC qui manquent de ressources. Ces ISC peuvent envisager des stratégies telles que l'utilisation de

ressources régionales, la mise en place d'un mécanisme d'examen par les pairs pour l'assurance qualité au lieu de la création d'une unité, etc. Il n'est pas toujours possible pour une ISC de mettre en place tous ces systèmes en une seule fois. Même si une ISC adopte une approche progressive, elle doit établir des liens entre les différents éléments constitutifs pour s'assurer qu'elle disposera d'un système qui fonctionne bien pendant un certain temps. L'absence d'une approche « globale » peut entraîner un gaspillage de ressources et l'incapacité de l'ISC à atteindre ses objectifs de performance. Par exemple, une ISC peut se concentrer sur le système de développement professionnel et former un grand nombre de ses auditeurs à l'audit de performance, mais si l'ISC ne dispose pas de sa propre méthodologie d'audit et si la supervision de l'audit est faible, cette formation ne donnera pas de résultats tangibles en termes d'amélioration de la qualité des audits.

Outre les systèmes de gouvernance et de contrôle, les systèmes de soutien aux entreprises, tels que la gestion des ressources humaines, le soutien aux entreprises, la budgétisation et la gestion des ressources, le développement professionnel du personnel et les systèmes de communication jouent également un rôle clé dans le bon fonctionnement d'une ISC. Sans ces fonctions, la fonction d'audit de base d'une ISC ne peut être développée. En tant que telle, tout en élaborant une stratégie de renforcement des capacités des systèmes organisationnels, l'ISC doit envisager le développement nécessaire dans chaque domaine fonctionnel.

La **capacité du personnel professionnel** est la troisième composante des capacités de l'ISC. Elle consiste à disposer d'un nombre suffisant de personnes compétentes et motivées au niveau de la direction et du personnel pour remplir efficacement le mandat de l'ISC. Dans la profession de l'audit, les personnes sont les actifs les plus précieux d'une organisation. À mesure que les ISC progressent vers un professionnalisme accru, elles ont besoin d'une masse critique non seulement de professionnels de l'audit dans les différents types d'audit, mais aussi de professionnels dans diverses disciplines comme la gestion, la direction, les ressources humaines, la communication, la planification stratégique, la collaboration avec les parties prenantes, etc. En développant les capacités du personnel professionnel, la première étape pour une ISC est de déterminer les compétences dont elle a besoin et de déterminer comment acquérir ces compétences. Par exemple, pour constituer une équipe d'audit de performance, l'ISC peut décider de recruter des personnes ayant des compétences différentes, de recycler ses auditeurs de conformité ou d'engager des experts, etc.

L'ISC doit également réfléchir à la rétention du personnel et à la manière de maintenir les compétences et de prévoir une progression de carrière et une formation professionnelle continue de son personnel afin qu'il soit à jour avec les changements dans son environnement. Par exemple, les

mégadonnées et les médias sociaux ont fait une énorme percée dans tous les aspects de notre vie. Une ISC devrait réfléchir aux compétences dont son personnel a besoin pour collaborer dans ces nouveaux domaines.

## 2.6 Gouvernance, gestion des finances publiques et environnement socio-économique du pays

Une ISC opère dans le contexte général du pays. Tout résultat ou changement que l'ISC vise à obtenir, qu'il s'agisse de ceux qu'elle maîtrise bien (produits) ou de ceux qu'elle ne peut qu'influencer ou auxquels elle ne peut que contribuer (résultats et impact), sera influencé par des facteurs provenant de son environnement extérieur. Une compréhension approfondie du contexte local et de son effet sur le fonctionnement de l'ISC est essentielle pour pouvoir planifier et gérer stratégiquement les opérations de l'ISC. Le SSMF identifie trois grands ensembles de facteurs externes susceptibles d'affecter les performances de l'ISC, en termes de capacité à produire des résultats durables : les modalités générales de gouvernance et le climat politique du pays, la qualité des systèmes et processus de Gestion des finances publiques (GFP), et l'environnement social et culturel.

Les modalités de gouvernance du pays font référence au contexte institutionnel général dans lequel les principales parties prenantes opèrent, notamment : le système politique, la structure gouvernementale (État fédéral ou unitaire, niveaux de gouvernement, etc.), les relations et l'équilibre des pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire ainsi que la nature et le rôle des partis politiques et de la concurrence politique ; le rôle, la capacité et la liberté des médias et des organisations de la société civile ; et les systèmes formels et informels de responsabilité de l'État envers les citoyens.

Les principaux aspects du processus de GFP sont particulièrement importants pour le fonctionnement de l'ISC, car il fait partie d'un système plus large. La force, l'opportunité et la transparence du contrôle parlementaire constituent un premier facteur critique de ce type. Parmi les autres facteurs figurent le cadre et les pratiques en matière de comptabilité et d'établissement de rapports, l'existence de systèmes intégrés d'information sur la gestion financière (IFMIS), mais aussi le type d'approche budgétaire utilisé (budgétisation par poste ou axée sur les résultats, cadres de dépenses annuels ou pluriannuels), ainsi que les réglementations et systèmes de contrôle interne et de passation de marchés. Certains pays disposent également de systèmes pangouvernementaux complexes pour mesurer les performances du gouvernement et en rendre compte. L'ISC dépend des apports du processus de gestion des finances publiques et de l'utilisation de ses résultats (c'est-à-

dire les résultats des audits) par les principales parties prenantes du processus de gestion des finances publiques.

L'ISC fait partie intégrante du tissu social et culturel du pays. Ce tissu est tissé de nombreux fils de systèmes et de réseaux informels, de systèmes de patronage, d'organisation du travail dans le pays, de culture de la responsabilité et de la transparence, de liens familiaux, d'affiliations communautaires, de pratiques éthiques, de normes sociales, etc. Les grandes caractéristiques socio-économiques et de développement du pays, notamment la population, le niveau de revenu, les niveaux de pauvreté et d'éducation, les disparités entre les sexes, le taux de croissance, l'inflation, les principaux secteurs économiques, sont autant d'aspects qui peuvent influencer sur les points sur lesquels l'ISC doit concentrer ses contrôles ou déterminer sa capacité à mener ses contrôles. La gestion stratégique d'une ISC exige une très bonne compréhension de ces questions sociales et culturelles, ainsi qu'une réflexion approfondie sur ceux de ces aspects qui pourraient favoriser ou entraver le développement envisagé, et sur la manière de le faire. Par exemple, dans certains pays, donner et recevoir des cadeaux ou aider les membres de la famille peut être la norme sociale. Une ISC doit alors réfléchir à la manière dont cette norme affecte ses efforts pour mettre en œuvre son code de déontologie et quelles sont les mesures de gestion du changement requises, le cas échéant. Dans de nombreux pays, l'inégalité entre les sexes est sous-tendue par des pratiques et des attitudes injustes et discriminatoires sur le lieu de travail, et les femmes sont sous-représentées dans le secteur public. Une ISC doit déterminer comment elle peut montrer l'exemple en offrant et en affichant un environnement de travail positif et favorable aux femmes. Certains pays peuvent également disposer de systèmes solides de liens familiaux ou de liens fondés sur l'ethnicité, la communauté, la caste, la religion, etc. Ces systèmes ont également une incidence sur les réseaux et systèmes informels au sein de l'ISC. Une ISC doit évaluer dans quelle mesure ces réseaux et liens informels favorisent ou limitent le fonctionnement professionnel de l'ISC et sa stratégie de gestion du changement pour faire face à cette question.

Bien que l'une ou l'autre de ces questions puisse influencer une ISC à un degré différent et dans une direction différente, il est utile d'examiner les domaines clés des opérations et des performances de l'ISC qui peuvent être affectés. Le tableau 2.1 en fournit une liste non exhaustive. Le tableau se fonde principalement sur les conclusions des rapports du CMP ISC et sur l'influence que l'analyse du CMP ISC attribue à divers facteurs externes.

**Tableau 2 .1 Facteurs externes possibles de la performance des ISC et leur influence potentielle**

Facteur s	Influence potentielle sur certains aspects des performances des ISC
-----------	---

<b>Modalités de gouvernance du pays</b>	
Structure du secteur public	Couverture et objectif de l'audit, types d'audit, capacité à remplir le mandat de l'ISC
Système politique et relations avec l'Exécutif et le Législatif	Indépendance de l'ISC, crédibilité de l'ISC, résultats d'audit et suivi
Force des médias et de la société civile	Degré de collaboration et demande de responsabilité
Climat politique / degré d'engagement envers la démocratie, la transparence et la responsabilité	Suivi de l'audit, impact de l'ISC
<b>Système et pratiques de gestion des finances publiques</b>	
PIB, niveau de revenu, efficacité de la collecte des impôts, inflation	Taille et stabilité du budget de l'ISC
Informations budgétaires	Budget de l'ISC, portée des audits et évaluation des risques
Pratiques comptables, systèmes d'information de gestion financière, normes et rapports financiers	Qualité et actualité des rapports d'audit
Marchés publics	Couverture et résultats des audits financiers et de conformité
Audit interne	Qualité de l'audit
Réformes de la GFP	Capacité et pertinence de l'ISC
<b>Environnement socio-économique et culturel</b>	
Principaux secteurs économiques, dépendance aux ressources naturelles	Couverture des audits, budget de l'ISC
Pauvreté, inégalité	Capacités professionnelle et organisationnelle de l'ISC, orientation des contrôles
Dépendance à l'aide au développement	Budget de l'ISC, soutien à l'ISC, audits des projets d'aide au développement
Système éducatif et accès, tendances migratoires	Capacités du personnel de l'ISC
Existence de conflits dans le pays	Suivi des audits, capacité de l'ISC à réaliser des audits

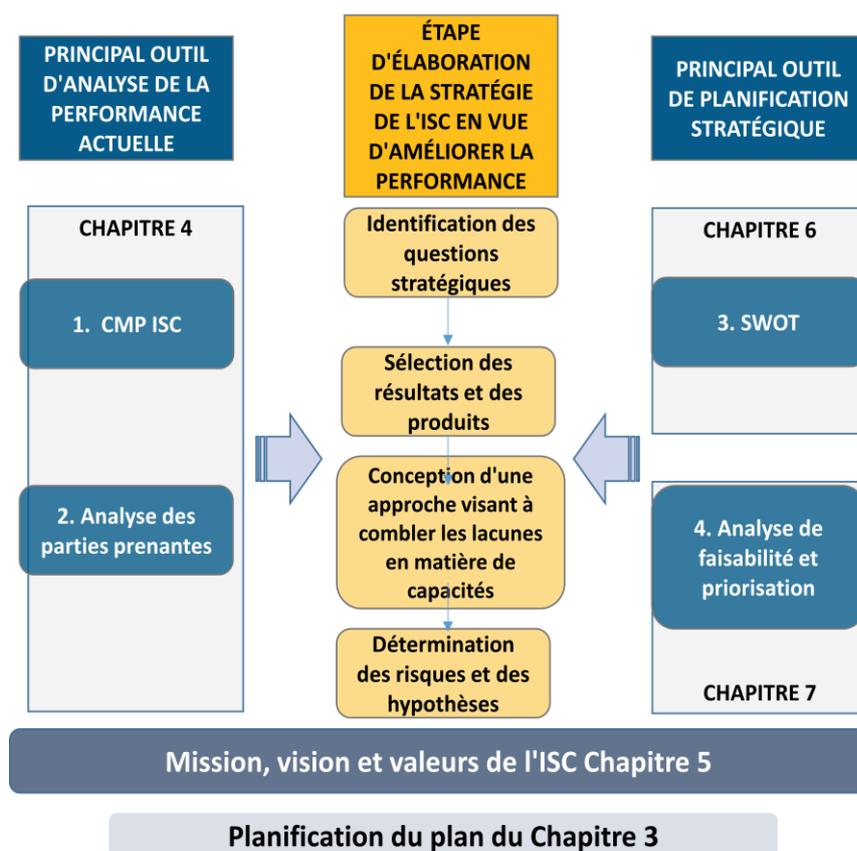
## PARTIE B. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

## Introduction à la partie B

L'élaboration de la stratégie de l'ISC constitue une partie fondamentale du processus de gestion stratégique. Elle représente un effort concentré visant à produire à la fois un plan réaliste et en même temps ambitieux pour guider les efforts de développement de l'ISC.

L'élaboration d'une stratégie solide sur la manière de remplir la mission et de se rapprocher de la réalisation de la vision de l'ISC nécessite un plan ferme permettant de guider l'effort (Chapitre 3). Ce plan doit établir et fixer des étapes, des rôles, des responsabilités et des délais clairs pour l'élaboration du document de plan stratégique. Il représente un accord clair entre la direction de l'ISC et l'équipe chargée de préparer la stratégie de l'ISC sur le processus, le contenu attendu et le travail et les intrants nécessaires.

L'approche proposée pour l'élaboration de la stratégie de l'ISC est décrite aux Chapitres 4 à 7. Cette approche repose sur le principe que la structure et la logique de la stratégie doivent suivre de près la chaîne de valeur du Cadre de gestion stratégique de l'ISC.



**Figure B.1 Principales étapes de l'élaboration de la stratégie de l'ISC et des outils d'analyse correspondants**

Conformément au SSMF, la stratégie de l'ISC doit être structurée autour d'un cadre logique, en distinguant les résultats souhaités et les changements de performance au niveau de l'impact, des résultats, des produits et des capacités. Afin de définir et de

sélectionner ces changements, l'équipe de planification stratégique de l'ISC doit s'appuyer sur des informations provenant de plusieurs outils et cadres analytiques (Figure B.1).

Tout d'abord, l'ISC doit avoir une compréhension approfondie de sa performance actuelle. A cette fin, elle doit d'abord appliquer deux outils analytiques, à savoir un CMP ISC et une évaluation des parties prenantes (Chapitre 4). La stratégie de l'ISC doit être guidée par la poursuite de sa mission et de sa vision et encadrée par les valeurs sur lesquelles l'ISC s'est appuyée comme principes fondamentaux (Chapitre 5). La nécessité de réviser, voire même de formuler à partir de zéro, la vision, la mission et les valeurs de l'ISC émanera de l'analyse de sa performance actuelle. La vision et la mission de l'ISC dicteront l'orientation générale de la stratégie et influenceront également l'identification des questions stratégiques clés qu'elle souhaite aborder au cours de la période stratégique à venir. Le Chapitre 6 traite de la manière d'utiliser une analyse SWOT pour se mettre d'accord sur ces questions stratégiques clés (Chapitre 5).

Une fois que la performance a été évaluée et que l'équipe de planification stratégique s'est mise d'accord sur la vision, la mission, les valeurs et les questions stratégiques clés de l'ISC, la phase de planification prospective doit commencer (Chapitre 7). Au cours de cette phase, l'ISC devra déterminer les résultats escomptés au niveau des résultats auxquels l'ISC cherchera à contribuer dans sa stratégie, en lien avec les questions stratégiques qu'elle a sélectionnées. Pour chaque résultat, l'ISC examinera quels sont les principaux produits ou résultats, tels que la rapidité, la couverture de la qualité de ses différents audits, qui sont les mieux adaptés pour faciliter la réalisation du résultat sélectionné. Pour chaque produit, la stratégie précisera ensuite le niveau actuel et le niveau souhaité des capacités et des compétences nécessaires. Afin de combler les écarts dans les capacités actuelles, la stratégie doit définir le plan d'action général au cours de la période de gestion stratégique.

La sélection des résultats et des produits, ainsi que la spécification de l'approche permettant de combler les écarts en matière de capacités seront guidées par une analyse de faisabilité et un exercice de priorisation. Tant l'analyse SWOT que l'analyse de faisabilité alimenteront l'analyse des risques et des hypothèses, qui sous-tendra la conception finale de la stratégie de l'ISC.

Bien que toutes les étapes de l'élaboration de la stratégie de l'ISC soient présentées de manière séquentielle, le processus sera largement itératif. Cette itération est un élément essentiel et nécessaire visant à affiner continuellement la version finale de la stratégie par une analyse critique et des discussions.

## Chapitre 3 : Planifier le plan

L'élaboration d'un plan stratégique est un exercice complexe impliquant différents acteurs et plusieurs étapes. Pour garantir une grande qualité et l'efficacité du processus d'élaboration du plan stratégique, il est vivement recommandé de démarrer le processus en élaborant un plan pour élaborer un plan stratégique. Une ISC qui élabore un plan stratégique sans le planifier correctement risque de livrer un produit de mauvaise qualité avec une appropriation limitée. Elle risque également de se perdre dans le processus et de ne jamais terminer le travail. La planification du plan traduit le principe « gardez-le gérable » en action et oblige ceux qui rédigent le plan à prendre systématiquement en considération leurs ressources et leurs capacités. Comme la planification du plan comprend la définition des rôles et des responsabilités ainsi qu'une analyse initiale des parties prenantes, c'est aussi un moyen de s'assurer que le principe « être inclusif » est respecté.

Il est fortement recommandé que l'ISC commence à l'avance le processus d'élaboration du nouveau plan stratégique. En règle générale, cela se fait au début de la dernière année de la durée du plan stratégique sortant. En effet, certains des éléments nécessaires à la nouvelle stratégie - notamment l'évaluation des performances actuelles, prennent beaucoup de temps.

Ce chapitre traitera le processus d'élaboration d'un plan stratégique comme un **projet** et fera référence au plan initial comme étant le **plan de projet** pour l'élaboration d'une stratégie. Il présentera d'abord les principaux éléments de ce plan de projet (Figure 3.1) puis les expliquera plus en détail.

**Figure 3.1: Éléments clés d'un plan de projet pour l'élaboration de la stratégie de l'ISC**

1. Objectif et contexte	2. Période de planification stratégique	3. Activités, rôles et responsabilisations	4. Parties prenantes clés
<ul style="list-style-type: none"><li>•Justification</li><li>•Plan stratégique actuel</li><li>•Récents changements</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Au moins trois ans, mais de préférence cinq ans</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Principales étapes du processus</li><li>•Qui fait quoi</li><li>•Calendrier</li><li>•Mécanismes permettant de garantir la qualité</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Interne (personnel de ISC)</li><li>•Personnel externe</li></ul>

### 3.1 Objectif et contexte

Etant donné que le projet porte sur l'élaboration d'un plan stratégique d'une ISC, l'objectif principal du projet est de s'assurer qu'il existe un bon processus de planification organisationnelle qui permettra la production d'un plan stratégique de grande qualité de l'ISC. Donc, ce point de départ constitue également un bon niveau de réflexion sur les attentes de l'ISC vis-à-vis du processus de planification stratégique et sur ce qu'elle espère réaliser à l'aide de celui-ci.

L'objectif déclaré du projet doit préciser un peu plus les qualités que le plan stratégique doit posséder. Celles-ci devraient, au mieux, refléter les principes de gestion stratégique exposés au chapitre précédent. Le plan stratégique doit être gérable et donc donner la priorité aux questions les plus urgentes. Il doit être inclusif et prendre en compte les attentes des parties prenantes. Il doit être axé sur des résultats durables qui renforcent les activités principales de l'ISC. Il doit avoir pour objectif de transformer l'ISC en une organisation qui donne l'exemple de par son professionnalisme, sa responsabilité et sa transparence. Enfin, il doit accorder toute l'attention nécessaire à la gestion du processus de changement nécessaire pour atteindre tous ses objectifs.

Cette section doit également décrire brièvement le processus de gestion stratégique en place à l'ISC en question. Le plan stratégique actuel arrive-t-il à son terme ? Dans l'affirmative, quels enseignements peut-on tirer de sa mise en œuvre et sur quoi doit donc se fonder le prochain plan stratégique? S'il s'agit du premier plan stratégique que l'ISC élabore, qu'est-ce qui a conduit à cette décision ? Tout changement dans l'ISC ou dans son environnement institutionnel qui nécessite des changements stratégiques dans le travail de l'ISC doit être reflété ici.

### 3.2 Période de planification stratégique

Cette section peut s'attarder sur les différentes options dont dispose l'ISC concernant la durée de son plan stratégique et les considérations à prendre en compte pour décider de la durée. Bien qu'il n'y ait pas de norme établie à cet égard, la plupart des plans stratégiques des ISC ont une durée de trois à dix ans. Puisque la planification stratégique implique une réflexion stratégique à long terme, il est recommandé que le plan stratégique d'une ISC couvre une période d'environ cinq ans. Les plans stratégiques triennaux ne sont pas rares, mais cette durée plus limitée peut également limiter le niveau d'ambition et la possibilité de voir se produire un véritable changement de performance. En revanche, les plans stratégiques d'une durée de sept ou même de dix ans comportent un degré de risque et d'incertitude plus élevé, car il est très difficile de faire des prévisions, même assez précises, aussi loin dans le futur.

D'autres facteurs peuvent influencer la périodicité idéale des plans stratégiques. Parfois, l'alignement de la période de planification stratégique sur la durée du mandat du Chef de l'ISC ou sur les plans de développement nationaux peut être une option. Comme le plan stratégique nécessitera des ressources pour être mis en œuvre, dans certains cas, l'alignement sur le cycle de financement du gouvernement ou d'un donateur clé peut être utile. En outre, la perception de la probabilité d'un changement fondamental dans un avenir prévisible, par exemple la promulgation d'un nouveau cadre juridique concernant l'ISC, ou des réformes à grande échelle de la gestion des finances publiques peut expliquer la nécessité d'un nouveau plan stratégique beaucoup plus tôt que prévu, et peut justifier le changement de la durée de la période de planification stratégique. Enfin, dans certains cas, l'ISC peut choisir ou être tenue de suivre les procédures et les règlements standards de l'administration publique et peut avoir moins de liberté pour établir ses propres paramètres sur la durée du plan stratégique.

### 3.3 Rôles et responsabilités en matière d'élaboration de stratégies

Dans cette section, les différents rôles et responsabilités de tous les acteurs impliqués dans le processus de planification stratégique doivent être clairement définis et attribués. La planification stratégique étant une responsabilité clé de la direction, il est préférable que le Chef de l'ISC dirige l'équipe désignée pour effectuer le travail (planification stratégique) ou au moins échange régulièrement avec elle. Le Chef de l'ISC doit être le maître d'œuvre du processus de planification stratégique et peut nommer un coordinateur d'équipe à un niveau plus opérationnel pour l'aider à coordonner toutes les activités liées à l'élaboration du plan stratégique. Le personnel de l'ISC qui porte la responsabilité principale de l'élaboration du plan stratégique peut être appelé « équipe de planification stratégique » de l'ISC (équipe PS).

Il est également recommandé d'inclure des membres de l'équipe de direction de l'ISC qui dirigent les secteurs fonctionnels et des représentants de différents niveaux de tous les secteurs fonctionnels dans l'ISC. Dans le cas de petites ISC, il peut s'agir d'une petite équipe de trois ou quatre personnes. Dans le cas de très grandes ISC, il peut s'agir d'une très grande équipe. Si la taille de l'équipe semble trop lourde, l'ISC peut envisager de constituer une équipe de base plus petite et une équipe plus élargie afin de garantir l'appropriation et la participation de toutes les parties prenantes clés. L'ISC peut également décider de faire appel à un expert externe pour conseiller l'équipe de planification stratégique. En faisant appel à un expert externe, il est important de s'assurer que l'appropriation et la prise de décision concernant l'élaboration de la stratégie restent du ressort de l'ISC.

L'ISC peut même souhaiter faire participer des parties prenantes externes en tant que membres de son équipe de planification stratégique. Cette décision dépendrait du rôle que l'ISC souhaite faire

jouer à la partie prenante externe dans la mise en œuvre du plan, de l'importance de la partie prenante et de la nécessité pour l'ISC d'impliquer la partie prenante dans l'équipe PS. Si l'ISC décide d'impliquer une partie prenante externe, il est important que ce soit l'ISC qui dirige le processus et s'approprie la stratégie.

Le processus d'élaboration de la stratégie peut être divisé en quatre parties principales, et les rôles et responsabilités devront être définis pour chacune d'entre elles.

- **Évaluation de la situation actuelle** – L'évaluation de la situation actuelle constitue la première étape de l'élaboration d'un plan stratégique. Bien que l'équipe de PS doive assumer la responsabilité générale de cette étape importante, le travail proprement dit peut être délégué à une équipe plus fonctionnelle, ayant des responsabilités de supervision au sein de l'équipe de PS. Dans le cas où une ISC décide d'utiliser l'outil du CMP ISC pour évaluer la situation actuelle, le document du CMP ISC fournit des orientations sur la façon de concevoir l'approche et le processus. L'équipe de PS peut également décider d'acquérir une plus grande compétence dans la méthodologie en participant à un cours de formation. Ces étapes doivent être décrites dans la section portant sur les rôles et responsabilités. Une ISC peut également décider d'externaliser (une partie de) ce travail à des prestataires de services externes. Par exemple, une agence de médias ou de relations publiques peut être une option appropriée pour effectuer une évaluation des points de vue et des attentes des parties prenantes externes à l'égard de l'ISC. Que des éléments de l'évaluation de la situation actuelle soient externalisés ou non, cette section du plan doit contenir les intentions et les dispositions relatives à la diffusion des constatations de ce travail, aussi bien en interne qu'en externe.
- **Élaboration de la stratégie de l'ISC** – Sur la base de l'analyse de la situation actuelle, l'équipe de PS devra convenir d'un processus détaillé pour élaborer la stratégie de l'ISC. L'équipe de PS est chargée de s'assurer que les contributions provenant de différentes sources au cours du processus d'élaboration et de toutes les discussions stratégiques sont correctement prises en compte dans la version finale. Cela implique généralement l'analyse et l'accord sur les questions stratégiques clés et plusieurs itérations du projet de cadre de résultats (impact - résultats - produits - capacités) sur la base de consultations internes avec le personnel de l'ISC et du retour d'information et de l'approbation des dirigeants de l'ISC. D'autres éléments, tels que la mesure des performances du cadre de résultats, devront également être convenus. Ce n'est qu'alors que le document proprement dit peut être rédigé. Cela nécessite des compétences en matière de rédaction et de communication. La rédaction du document lui-même doit au mieux incomber à une seule personne, afin de garantir un

document cohérent et homogène sur le plan stylistique. Cette personne peut être un membre de l'équipe de PS, une autre personne de l'ISC ou une personne externe. Le Chef de l'ISC est généralement chargé de l'approbation du plan stratégique de l'ISC. Dans le cas où d'autres approbations seraient nécessaires conformément au mandat de l'ISC, l'équipe de PS doit déterminer le calendrier et la procédure à suivre pour obtenir toutes les approbations requises. Cela doit être considéré comme un jalon dans le plan de projet.

- **Mécanismes permettant d'assurer la qualité** — Seuls un processus de PS et des documents de PS de haute qualité seront crédibles auprès des parties prenantes, seront mis en œuvre de manière cohérente et se verront appropriés comme il faut. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de disposer d'un mécanisme permettant de garantir la qualité. Certains des mécanismes de contrôle de la qualité peuvent inclure la mise en place d'une équipe de PS ayant les compétences requises pour conduire le processus; dans l'examen des exigences en matière de meilleures pratiques concernant l'élaboration de la stratégie et leur intégration dans le processus d'élaboration de la stratégie de l'ISC, l'équipe de PS peut également utiliser des listes de contrôle pour examiner son propre travail ou le travail des autres. L'ISC peut également envisager des mécanismes d'assurance qualité, comme le recours à un examinateur pair ou indépendant ou à un groupe consultatif pour examiner la stratégie, afin de fournir une assurance sur la qualité du processus et des documents de PS. Un tel retour d'information externe et indépendant peut également être demandé après des jalons importants dans le processus d'élaboration de la stratégie, par exemple l'assurance qualité du CMP ISC dans le cadre du jalon intitulé « Évaluation de la situation actuelle ».
- **Communication** — Le document de plan stratégique d'une ISC est un outil de communication très important concernant l'intention stratégique de l'ISC. L'équipe de PS est chargée de déterminer la manière dont le plan sera commercialisé et communiqué aux parties prenantes internes et externes clés. L'équipe de PS peut choisir de déléguer cette responsabilité à des équipes ou des personnes plus spécialisées au sein de l'ISC. L'équipe de PS doit cependant continuer à coordonner ce processus afin de s'assurer que les messages clés sont communiqués de manière appropriée. De nombreuses ISC choisissent également d'utiliser différents types de médias, y compris les médias sociaux pour la commercialisation et la communication du plan.

### 3.4 Parties prenantes clés

Afin de s'assurer que le plan stratégique est à la fois pertinent et applicable, il est fortement recommandé que l'ISC suive un large processus de consultation pour son élaboration, dans le cadre de l'évaluation de sa situation actuelle. Le projet de plan concernant l'élaboration du plan stratégique de l'ISC doit comprendre un aperçu de haut niveau des parties prenantes clés, externes et internes, que l'équipe de PS juge crucial de consulter et de tenir informées au sujet du processus.

### 3.5 Rédaction du projet de plan

Le projet de plan devra détailler chaque étape importante dans le processus de planification stratégique, les ressources nécessaires, le processus à suivre, les délais et les produits attendus à chaque étape. Un exemple de la manière dont une telle planification peut se présenter pour certains des jalons discutés est illustré ci-dessous.

**Tableau 3.1 Aperçu du projet de plan**

Qu'est-ce que?	Résultat?	Comment?	Qui?	Quand?
<b>Analyse de la situation actuelle</b>	Rapport du CMP ISC sur les performances actuelles des ISC, examiné de manière indépendante, holistique et fondée sur des preuves	Réalisation du CMP ISC sous forme d'auto-évaluation, d'évaluation par les pairs ou d'évaluation externe, ou de combinaison de ces évaluations indépendantes sur l'adhésion à la méthodologie du CMP ISC	Équipe d'évaluation du CMP ISC, examinateur indépendant	de 6 à 9 mois
<b>Analyse des parties prenantes</b>	Compréhension documentée des parties prenantes clés internes et externes, de leurs perceptions et attentes actuelles vis-à-vis de l'ISC et de leur rôle dans l'élaboration de la stratégie	Analyse des parties prenantes selon l'approche en quatre étapes	Équipe de PS, personnel de l'ISC chargé de la communication	Deux semaines
<b>Rédaction de la stratégie de l'ISC</b>	Un plan stratégique identifiant un cadre de résultats clair et des stratégies permettant d'améliorer les performances	Analyse SWOT visant à identifier les questions stratégiques Définition d'un cadre de résultats : Impact, résultats, produits Identification des lacunes de capacité et stratégies	L'équipe de PS	Un mois

		pour y remédier Consultation du projet de cadre de résultats avec le reste de l'ISC Obtention de l'approbation des dirigeants de l'ISC		
<b>Communiquer la stratégie des ISC</b>	Sensibilisation et plaidoyer sur le nouveau plan stratégique	Réunions internes du personnel Communiqués de presse et collaboration avec les parties prenantes externes clés	Les dirigeants de l'ISC, le personnel de l'ISC chargé de la communication	Deux semaines

L'équipe de PS peut décider de fixer des jalons à un niveau plus détaillé, si cela lui semble plus pratique concernant la planification et le suivi du processus d'élaboration de la stratégie. L'équipe de PS peut également décider d'exécuter certains des processus en parallèle. L'expérience des ISC montre que le processus global, du début à la production du document final du plan stratégique dans sa forme définitive, prend 12 mois.

Après avoir élaboré un projet de plan relatif à l'élaboration de la stratégie, l'équipe de PS peut envisager d'utiliser une liste de contrôle permettant d'examiner le projet de plan.

### Encadré 3.1 Liste de contrôle concernant l'évaluation du projet de plan

<ul style="list-style-type: none"> <li>√ <b>Est-il réaliste ?</b> L'équipe de PS pourra-t-elle atteindre les objectifs fixés dans les délais et avec les ressources prévus ? De plus, est-il réaliste de s'attendre à ce que les ressources indiquées soient mises à la disposition de l'équipe de PS ?</li> <li>√ <b>Est-il complet ?</b> Est-ce qu'il décrit en détail tous les jalons et les tâches requises dans le processus ?</li> <li>√ <b>Les tâches sont-elles séquencées de façon logique ?</b> Surtout si une étape dépend des résultats de l'étape précédente.</li> <li>√ <b>Les techniques énoncées sont-elles appropriées au produit envisagé ?</b> Les ressources estimées sont-elles suffisantes pour la bonne réalisation du jalon ?</li> <li>√ <b>Les délais, les responsabilités et le produit attendus de chaque étape sont-ils clairement définis ?</b></li> <li>√ Le plan dans son ensemble aidera-t-il l'ISC à réaliser le produit final, c'est-à-dire un <b>document de plan stratégique ?</b></li> <li>√ Prévoit-t-il une <b>large participation des parties prenantes ?</b></li> <li>√ Définit-t-il clairement <b>les mécanismes de contrôle et d'assurance de la qualité ?</b></li> </ul>
--

## Chapitre 4 : Évaluer la situation actuelle de l'ISC

La possession d'une compréhension approfondie de sa performance actuelle est une condition préalable à un plan stratégique solide. Elle permet à l'ISC d'identifier les principales forces et faiblesses et de comprendre les facteurs clés qui influencent positivement et négativement la performance. L'évaluation de la situation actuelle de l'ISC fournit également une base de référence solide permettant de suivre les progrès et d'en rendre compte.

Pour évaluer la situation actuelle de l'ISC, deux perspectives clés doivent être prises en compte. Premièrement, une analyse objective fondée sur des preuves de la performance et des capacités actuelles, qui reflète également l'environnement et la culture locale dans lesquels l'ISC opère (Section 4.1). Cela garantit le réalisme du plan stratégique. Deuxièmement, l'évaluation de la situation actuelle comprend une analyse des points de vue et des attentes des parties prenantes de l'ISC, internes et externes (Section 4.2). Elle tient compte de leur importance, de leurs attentes, de leurs intérêts et de leurs attitudes. Cette analyse des parties prenantes permettra à l'ISC d'élaborer une stratégie dans laquelle l'ISC reste pertinente pour ses parties prenantes et qui est rédigée en tenant compte du soutien, ou de la résistance, probable de ces dernières au processus de changement.

L'Annexe de ce Chapitre contient un exemple d'évaluation intégrée de la performance d'une ISC imaginaire, l'ISC de Norland. Des conseils détaillés sur la réalisation des diverses étapes de l'évaluation des parties prenantes sont également fournis.

*Il est à noter que ce chapitre s'écarte considérablement de la terminologie de « l'évaluation des besoins » communément utilisée. Il se concentre uniquement sur l'évaluation de la situation actuelle de l'ISC. Les besoins d'une ISC ne peuvent être déterminés qu'une fois que l'ISC aura défini son objectif en termes de performance souhaitée et fait des choix stratégiques sur la manière d'y parvenir.*

### 4.1 Évaluation fondée sur des preuves des performances et des capacités

#### A. Caractéristiques et choix d'une méthodologie d'évaluation de la performance

Une évaluation de la performance est l'évaluation d'une organisation, d'un système ou d'un programme par rapport à un ensemble de normes de performance, à un moment donné. Pour constituer une base solide de gestion stratégique, l'évaluation la performance d'une ISC doit présenter les caractéristiques suivantes:

- mesurer la performance par rapport à un ensemble de normes ou points de repère convenus, qui restent cohérents au fil du temps;

- être fondée sur la collecte de preuves fiables et pertinents, y compris l'examen des travaux d'audit;
- fournir une mesure de la performance à un moment donné;
- mesurer ce que l'ISC fait dans la pratique, et pas uniquement ce qu'elle est censée faire en vertu des lois, des normes et des manuels, ou ce qu'elle a l'intention de faire à l'avenir;
- combiner des mesures quantitatives qui peuvent être suivies dans le temps avec des informations qualitatives qui saisissent des éléments importants qui ne sont pas faciles à exprimer en chiffres. Cette combinaison permet une compréhension globale de la performance.

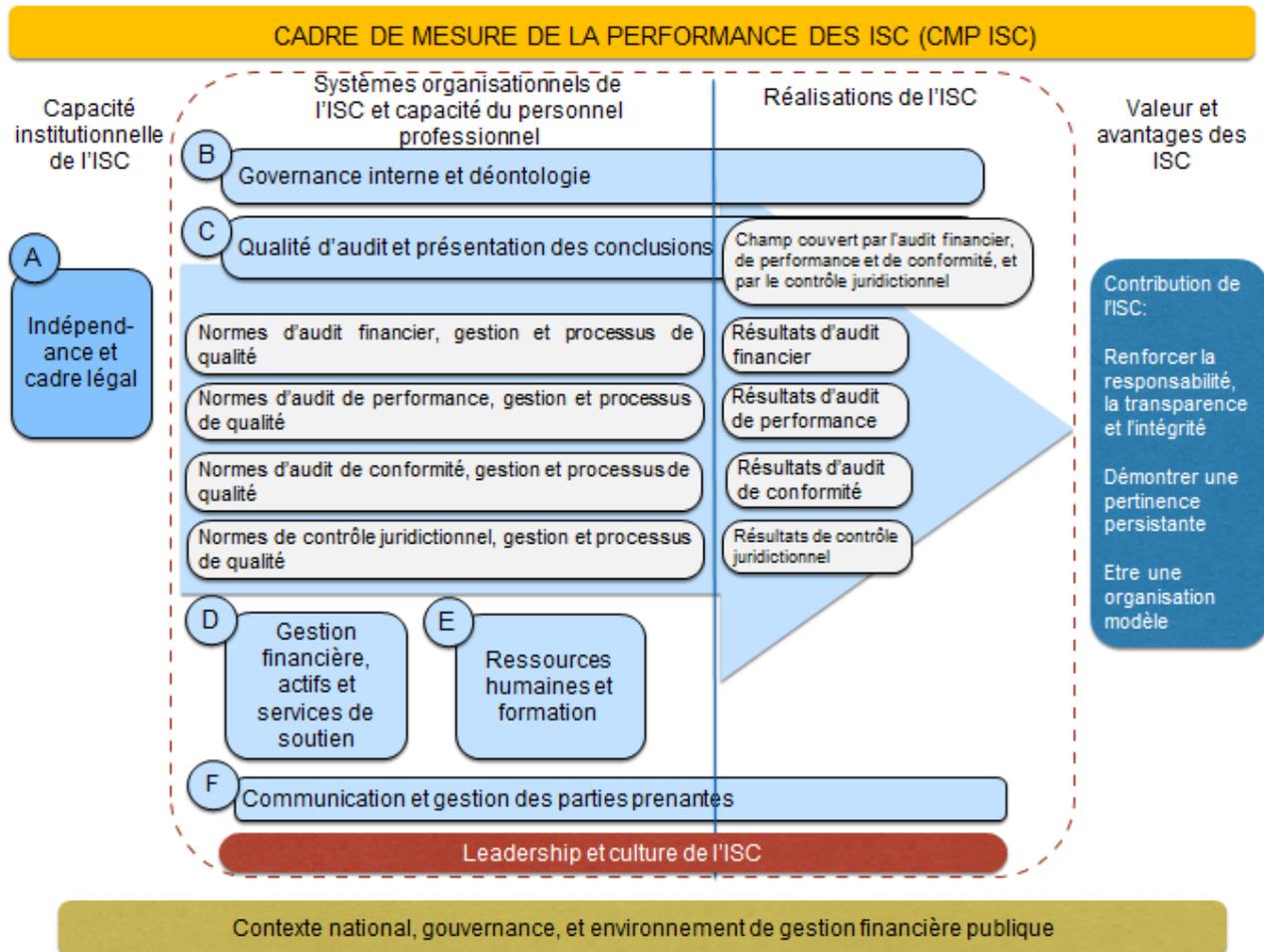
Divers outils et cadres existent afin d'aider les ISC à réaliser des évaluations de performance. L'expérience, le contexte, la confiance et le soutien dont dispose l'ISC dans l'utilisation de ces divers outils et techniques doivent éclairer sa décision. L'outil proposé dans ce manuel est le Cadre de mesure de la performance<sup>8</sup> des ISC (CMP ISC). Ce cadre a été approuvé par l'INTOSAI en 2016, comme outil privilégié pour l'évaluation holistique de la performance des ISC. Depuis lors, le CMP ISC s'est fermement imposé comme étant la méthode d'évaluation de choix des ISC de tous types, aussi bien des pays développés que des pays en développement. D'autres cadres peuvent être utilisés tant qu'ils répondent aux exigences essentielles d'une évaluation holistique et fondée sur des preuves de la performance et des capacités. La suite de cette section fera référence au CMP ISC pour expliquer les détails de la réalisation d'une évaluation de performance, mais les informations sont en grande partie transférables à d'autres méthodologies.

---

<sup>8</sup>Pour plus d'informations sur le CMP ISC et des orientations spécifiques sur la façon de mener une évaluation du CMP ISC, veuillez consulter le site du CMP ISC sur la page web de l'IDI : <http://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-pmf>

B. Le Cadre de mesure de la performance des ISC

Figure 4.1 Le Cadre de mesure de la performance des ISC



Le CMP ISC examine les capacités actuelles des ISC (professionnelles, organisationnelles et institutionnelles) et leurs principaux produits, tels que les audits, par rapport aux normes internationales (principalement, les ISSAI) et autres bonnes pratiques en la matière. Il s'agit d'un cadre global de mesure de la performance qui analyse la performance des ISC dans six domaines clés : Cadre institutionnel et juridique (A), Gouvernance interne et éthique (B), Normes, processus et résultats d'audit (C), Gestion financière, actifs et services de soutien (D), Ressources humaines et perfectionnement professionnel (E) et Gestion des parties prenantes (F) (Figure 5.1). Chaque domaine contient un certain nombre d'indicateurs de performance, décomposés à leur tour en dimensions qui reflète en détail un élément spécifique du travail de l'ISC. Par exemple, un indicateur du domaine A (Indépendance et cadre juridique) porte sur le mandat de l'ISC (ISC)-2). Pour saisir tous les aspects liés au mandat de l'ISC, l'indicateur présente trois dimensions - (i) Mandat suffisamment large ; (ii) Accès à l'information, et (iii) Droit et obligation de rendre compte.

Il y a plusieurs avantages à effectuer une évaluation du CMP ISC par rapport à d'autres outils d'évaluation. Tout d'abord, les constatations sont fondées sur une méthodologie rigoureuse qui nécessite des preuves, rendant ainsi la fiabilité et l'objectivité des résultats particulièrement solides. Un examen indépendant du rapport administré par l'IDI renforce davantage la solidité des constatations.

Deuxièmement, le CMP ISC est fondé sur une approche de mesure objective, selon laquelle des notes objectives sont attribuées à un maximum de 25 indicateurs d'aspects de la performance des ISC, également répartis en près de 80 notes de dimension. Cela permet de suivre et de comparer facilement les progrès et les changements de performance entre évaluations.

Troisièmement, le CMP ISC non seulement fournit une analyse riche et détaillée des capacités des ISC dans chacun de ses six domaines, mais contient également une évaluation qualitative de la performance qui soutient pleinement la planification stratégique. Une partie de cette évaluation est une analyse intégrée des forces et des faiblesses de l'ISC. Elle rend compte de la performance de l'ISC en termes de couverture, de respect des délais et de qualité des différents audits effectués par l'ISC et examine leurs causes profondes et la mesure dans laquelle elles sont sous le contrôle ou l'influence de l'ISC. Ces constatations constituent un élément essentiel pour la formulation de la stratégie et peuvent être facilement reliées aux niveaux de résultats du SSMF (Tableau 4.1).

Enfin, le CMP ISC a sa raison d'être dans l'INTOSAI P-12, les ISC apportant de la valeur et des avantages aux citoyens. Par conséquent, une autre partie de l'évaluation qualitative conclut sur la contribution réelle de l'ISC aux objectifs de l'INTOSAI P-12 en matière de transparence, de responsabilité et de bonne gouvernance dans le secteur public. Bien que réalisée à un niveau élevé et essentiellement fondée sur des exemples, cette analyse présente également quelques contributions utiles concernant la planification stratégique. Elle fournit une indication de la performance actuelle de l'ISC au niveau des résultats, les changements souhaités dans l'environnement externe de l'ISC qu'elle vise à influencer à travers ses audits.

**Tableau 4.1 Cartographie des domaines du SSMF par rapport au CMP ISC**

Domaine du SSMF	Domaine, indicateur et dimension du CMP ISC correspondants (selon la version d'approbation de 2016)
<b>Capacités</b>	
Capacité institutionnelle	Domaine A : Indépendance et cadre juridique ISC-1, ISC-2
Capacité organisationnelle	Domaine B : Gouvernance interne et éthique (ISC-3, ISC-4, ISC-5, ISC-6, ISC-7) Domaine C : Qualité des audits et rapports (ISC-9 (i), ISC-12 (i), ISC-15 (i), ISC-18 (i)) Domaine D : Gestion financière, actifs et services de soutien (ISC-21)
Capacité professionnelle	Domaine C : Qualité des audits et rapports, ISC 9 (ii), ISC-12 (ii), ISC-15 (ii), ISC 18 (ii) Domaine E : Ressources humaines et perfectionnement professionnel (ISC-22, ISC-23)
<b>Produits</b>	
Résultats des audits et des contrôles juridictionnels (Couverture, respect des délais, qualité, suivi des ISC)	Domaine C : Qualité des audits et rapports ISC-8 (couverture) ISC-10 (iii), ISC-13 (iii), ISC-16 (iii), ISC-19 (iii) (Évaluation des preuves et rapports sur les constatations d'audit). ISC 11, 14, 17, 20 (Rapidité et publication)
Rapports sur la responsabilisation	Domaine B: Gouvernance interne et éthique, ISC-3 (iv)
Collaboration des ISC avec les parties prenantes	Domaine F : Communication et gestion des parties prenantes (ISC-24, ISC-25)

### C. Processus d'évaluation du CMP ISC

La réalisation d'une évaluation du CMP ISC est un processus structuré autour de quatre phases clés (Figure 4.2). Elles sont brièvement décrites dans cette section, mais le document officiel décrivant le cadre de CMP ISC et les orientations à l'appui préparé par l'IDI couvrent ces étapes de manière exhaustive (Groupe de travail de l'INTOSAI sur la Valeur et les Avantages (GTVAI), 2016).

Figure 4.2 Phases clés du processus d'évaluation du CMP ISC



- **Décision d'entreprendre une évaluation du CMP ISC:** La décision de procéder à une évaluation du CMP de l'ISC devrait être prise à un haut niveau par le chef de l'ISC. Cette décision repose sur les principes selon lesquels le CMP ISC est un outil d'évaluation volontaire et que le produit final, le Rapport de performance de l'ISC, est la propriété de l'ISC. Il est important que la décision clé de lancer ou non une évaluation soit accompagnée de prises en compte de l'objectif et du calendrier de l'évaluation, de la méthode d'évaluation à utiliser et de la manière dont les résultats seront partagés. La plupart des évaluations du CMP ISC sont entreprises dans le but explicite d'éclairer la planification stratégique ou de développement des capacités au sein de l'ISC, mais les résultats peuvent également être utilisés pour la surveillance et le suivi des progrès. En général, il est recommandé d'effectuer une évaluation du CMP ISC tous les cinq ans<sup>9</sup> et de chronométrer le processus au cours de la dernière année de la période de planification stratégique, de sorte que les résultats puissent arriver à temps afin d'éclairer la rédaction d'un nouveau plan stratégique. L'évaluation du CMP ISC peut être réalisée sous la forme d'une auto-évaluation par les pairs ou d'une évaluation externe, ou encore d'une combinaison de ces approches. La décision dépend des besoins et des capacités de l'ISC. Dans l'esprit et les attentes de l'INTOSAI P-12 et des ISC montrant l'exemple en matière de transparence et de responsabilité, il est recommandé à l'ISC de publier au moins un résumé des résultats de l'évaluation.
- **Planification de l'évaluation:** Les décisions clés concernant l'objectif, l'approche, la composition de l'équipe et le calendrier de l'évaluation doivent être documentées dans les termes de référence (TdR) de l'évaluation. Les TdR doivent être préparés par l'équipe d'évaluation et convenus avec le Chef de l'ISC. Les TdR doivent également permettre à l'ISC et à l'équipe d'évaluation de se comprendre mutuellement sur ce que l'ISC peut s'attendre et sur la manière dont elle doit contribuer à faciliter l'évaluation. L'équipe d'évaluation du CMP ISC, dirigée par un chef d'équipe chargé de l'analyse qualitative et du contrôle de la qualité, se compose au mieux de membres de l'équipe qui ont une bonne connaissance des différents volets d'audit que l'ISC exerce et des fonctions de soutien comme les Ressources humaines (RH), la Technologie de

<sup>9</sup> Lorsqu'un plan stratégique couvre une période plus longue de plus de cinq ans, l'ISC peut envisager de procéder à une évaluation du CMP des ISC dans le cadre de l'examen à mi-parcours du plan stratégique.

l'information (TI) et les processus organisationnels. Il est important que les membres de l'équipe aient une connaissance suffisante du cadre et de la méthodologie du CMP ISC. Le processus d'évaluation requiert une bonne part de compétences analytiques et de capacité de synthèse. Il requiert également des compétences en matière de communication et une capacité de rédaction. Il convient de garder cela à l'esprit lors de la nomination des membres de l'équipe d'évaluation des performances.

- **Mise en œuvre de l'évaluation:** La réalisation d'une évaluation du CMP ISC consiste généralement en une phase préparatoire, une phase de terrain, une phase de rédaction et une phase de conclusion. Au cours de la phase préparatoire, l'équipe doit procéder à un examen des documents et programmer des entrevues avec la direction et le personnel de l'ISC. Le travail sur le terrain est l'étape la plus intensive des évaluations du CMP ISC et consiste à recueillir et à analyser les éléments qui permettent de déterminer si les différents critères du cadre du CMP ISC relatifs à la performance ont été remplis. Ce travail couvre normalement une période de 2 à 3 semaines, au cours de laquelle l'équipe d'évaluation examine les données détaillées recueillies, en se concentrant particulièrement sur l'analyse d'un échantillon de dossiers d'audit qui représente fidèlement le travail de l'ISC. Pour que l'évaluation donne des résultats précis, il est nécessaire que l'équipe s'assure que les données collectées sont valides et solides. La notation des 25 indicateurs constitue la base de l'évaluation qualitative dans le rapport de performance et doit être finalisée avant la rédaction de cette section. L'étape suivante consiste en la rédaction par l'équipe d'un rapport afin de communiquer ses constatations et conclusions aux parties concernées. Le rapport comprend trois parties principales : Une partie qui décrit le contexte et la méthodologie de l'ISC ; le rapport sur les indicateurs qui détaille toutes les notes concernant chacun des six domaines ; et l'évaluation qualitative qui conclut sur la performance de l'ISC en ce qui concerne les principaux produits de son travail et les causes profondes de cette performance.
- **Gestion de la qualité permettant de garantir un rapport de grande qualité:** Garantir la qualité et l'objectivité des évaluations est fondamental pour produire un rapport de CMP ISC qui décrit correctement les ISC et leurs activités et qui apporte une valeur ajoutée aux efforts de développement des ISC. Les modalités de contrôle de la qualité doivent couvrir l'examen des documents de travail, le travail de l'équipe, la supervision et le suivi des progrès. Le chef de l'équipe d'évaluation est responsable de l'exécution du premier niveau de contrôle de la qualité, tandis que le deuxième niveau de contrôle de la qualité du projet de rapport est effectué par une personne de l'ISC, qui n'a pas fait partie de l'équipe d'évaluation, mais qui peut vérifier que tous

les faits énoncés dans le rapport sont corrects et que les observations et constatations sont cohérentes dans l'ensemble du rapport. Il est fortement recommandé que tous les rapports du CMP ISC soient soumis à un examen indépendant de la conformité du rapport à la méthodologie du CMP ISC par un examinateur<sup>10</sup> externe et indépendant certifié.

## 4.2 Analyse des parties prenantes

Pour qu'une ISC puisse fonctionner non seulement de façon efficace, mais aussi significative, elle doit être en mesure de rester pertinente pour ses parties prenantes. Bien que l'évaluation du CMP ISC examine les pratiques de communication et de collaboration des parties prenantes de l'ISC, elle ne le fait généralement que du point de vue de l'ISC. Afin d'analyser ce que les principales parties prenantes de l'ISC considèrent comme son rôle, les attentes spécifiques qu'elles ont à l'égard de son travail et la mesure dans laquelle l'ISC répond actuellement à ces attentes, un type d'analyse différent est nécessaire pour compléter les constatations du CMP ISC et appuyer la planification stratégique.

La collecte et l'analyse des points de vue, des attitudes et des attentes des principales parties prenantes à l'ISC font partie intégrante du processus de planification stratégique et sont souvent appelées « analyse des parties prenantes ». Ces informations sont importantes pour les ISC si elles doivent faire avancer des programmes ambitieux afin de devenir plus réactives, crédibles et visibles vis-à-vis des citoyens. Elle peut soutenir des stratégies plus efficaces et plus réalisables, et informer sur des attentes plus réalistes de ce qui peut être réalisé et des risques encourus. Elle permet de développer des relations plus honnêtes et plus productives avec les entités auditées, le gouvernement et les partenaires de développement. Grâce à ce processus, une ISC peut renforcer sa position en tant qu'organisation qui défend la responsabilité quant à son propre travail et celui des autres.

Cette section présente une approche en quatre étapes dans la réalisation d'une analyse des parties prenantes (Figure 4.3)<sup>11</sup>. Il est préférable que l'analyse soit effectuée par l'équipe de PS, cependant un soutien supplémentaire peut être nécessaire, en particulier lorsqu'il s'agit de l'étape cruciale de la collecte des points de vue et des attentes des parties prenantes. La direction de l'ISC doit être

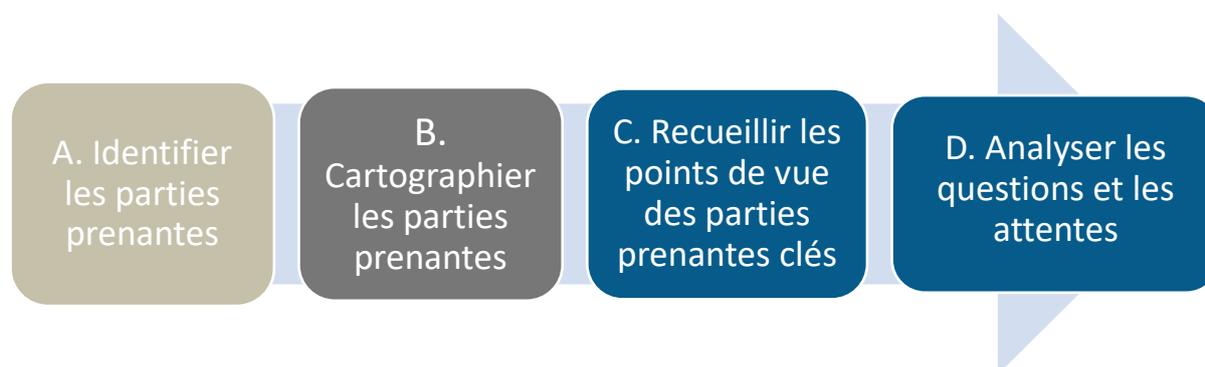
---

<sup>10</sup> Les principaux objectifs de l'examen indépendant sont de garantir que les indicateurs et les notes sont appliqués correctement, sur la base de preuves suffisantes et appropriées, et que ces éléments soutiennent une analyse conduisant à des conclusions valables. L'IDI est le coordinateur de la fonction d'examen indépendant au niveau mondial et peut apporter son soutien afin d'identifier un examinateur certifié parmi un groupe d'experts du CMP des ISC.

<sup>11</sup> Cette section et l'approche qu'elle contient ont été fortement inspirées par les expériences de l'initiative de l'IDI sur la collaboration des ISC avec les parties prenantes, qui s'est déroulée entre 2017 et 2020.

étroitement associée au processus et doit fournir des conseils et éventuellement jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne (certaines parties de) l'analyse. En effet, approcher les parties prenantes externes de l'ISC peut être une question délicate et sensible. D'autre part, les équipes de PS et les ISC en général doivent considérer cette analyse comme une occasion de sensibiliser à leur rôle et à leurs efforts afin de devenir plus réactifs, plus pertinents et plus responsables.

**Figure 4.3 Principales étapes de l'analyse des parties prenantes des ISC**



#### A. Identification des parties prenantes

La première étape de l'analyse des parties prenantes consiste à identifier ces dernières. En gros, une partie prenante est une personne ou un groupe de personnes qui peut/peuvent influencer un projet donné ou un changement proposé, dans ce cas, la réforme de l'ISC, ou qui peut/peuvent être influencé(s) par ceux-ci. Les parties prenantes peuvent être des individus travaillant sur un projet, des groupes de personnes ou des organisations, ou même des segments d'une population. Une partie prenante peut être activement impliquée dans le travail d'une ISC, être influencée par les résultats de l'ISC ou être en mesure d'influencer le succès de l'ISC.

Les parties prenantes peuvent être à la fois internes et externes. Les parties prenantes internes peuvent être des individus ou des groupes au sein de l'ISC. La manière dont ces groupes seront définis dépend du contexte spécifique de l'ISC. Par exemple, les parties prenantes internes peuvent être réparties en dirigeants, cadres supérieurs et cadres intermédiaires, ou en personnel d'audit et en personnel non chargé de l'audit. D'autres répartitions, par exemple en fonction de la profession d'audit, du sexe ou de l'emplacement physique (par exemple, bureaux régionaux) sont également possibles.

Les parties prenantes externes sont les groupes de personnes ou d'institutions externes à l'ISC que celle-ci considère comme pertinentes pour son travail. En règle générale, les parties prenantes externes peuvent être réparties selon les groupes suivants :

- Le corps législatif
- L'Exécutif et les entités auditées
- Le Pouvoir judiciaire
- Les médias
- Les citoyens et Organisations de la société civile (OSC)
- Les partenaires du développement, les universitaires et les organismes professionnels.

La relation de l'ISC avec les trois premiers groupes de parties prenantes respecte généralement des règles et des dispositions institutionnelles, tandis que les trois derniers ont des relations non institutionnalisées avec l'ISC<sup>12</sup>.

Il est important de déterminer si un groupe de parties prenantes est un groupe homogène ou s'il doit être divisé en plusieurs groupes. Par exemple, le Parlement peut être divisé en fonction des partis au pouvoir et de l'opposition ayant des intérêts et des pouvoirs différents en ce qui concerne la réforme de l'ISC. Certaines commissions législatives, telles qu'une commission du budget ou des comptes publics, peuvent être particulièrement importantes pour l'ISC. De même, le personnel de l'ISC peut être réparti en personnel ayant des qualifications professionnelles pouvant bénéficier d'une réforme de l'ISC telle que la professionnalisation de l'ISC, et en personnel sans qualifications. Il est conseillé de prendre également en considération le rôle des groupes informels et des structures de pouvoir, par exemple appartenant à un syndicat ou à une certaine famille, si ceux-ci sont pertinents.

Les équipes de PS qui effectuent l'évaluation des parties prenantes sont encouragées à préparer une liste exhaustive qui prend en compte tous les groupes et sous-groupes pertinents, tout en tenant compte du principe de « garder la situation gérable ». Par exemple, il peut ne pas être conseillé de prendre en compte chaque entité auditée séparément, mais le regroupement des entités auditées en, par exemple, gouvernement central, gouvernement local, entreprises publiques, etc. peut être une répartition utile.

L'identification des parties prenantes doit déboucher sur la création d'un registre des parties prenantes. C'est à ce niveau que l'équipe chargée de la réforme des ISC enregistre les noms, les coordonnées, les titres, les organisations et d'autres informations pertinentes de toutes les parties prenantes. La liste des parties prenantes identifiées peut, par exemple, contenir les éléments suivants:

---

<sup>12</sup>L'annexe de ce Chapitre contient des spécifications supplémentaires sur la question des parties prenantes institutionnelles et non institutionnelles.

**Tableau 4.1 Exemple de résultats d'une analyse d'identification des parties prenantes d'une ISC**

Parties prenantes	Parties prenantes	Parties prenantes	Parties prenantes
Parlement - parti au pouvoir, y compris les Ministres du gouvernement	Dirigeants communautaires	Conseillers techniques externes des ISC	Le pouvoir judiciaire et les organismes d'enquête
Parlement - partis d'opposition	Médias - radio, télévision et journaux et presse écrite	Milieu des affaires	Unités d'audit interne dans les Ministères, Départements et Agences
Commission des comptes publics (CCP)	Haute direction des Ministères, Départements et Agences	Commission de la fonction publique	Personnel des ISC non qualifié professionnellement
Ministère des finances (MdF)	Commission de lutte contre la corruption	Syndicats	Haute direction de l'ISC
Comptables publics qui préparent les états financiers	Organisations de la société civile	Secteur de l'enseignement tertiaire et professionnel	Personnel des ISC - professionnellement qualifié

## B. Cartographie des parties prenantes

Souvent, le processus d'identification des parties prenantes se traduira par une longue liste d'individus et de groupes. Une fois que vous aurez identifié vos parties prenantes, l'étape suivante consiste à cartographier la position des parties prenantes et à les classer par ordre d'importance. Une approche commune consiste à positionner chaque groupe de parties prenantes dans l'un des quatre quadrants d'une grille en fonction d'une évaluation de leur pouvoir et de leur intérêt vis-à-vis de l'ISC (Figure 4.4). Cette grille de pouvoir et d'intérêt peut être utile pour déterminer les parties prenantes à approcher et à solliciter activement un retour d'information.

Il y a deux dimensions fondamentales qui sont importantes à connaître lors de l'examen **initial** des principales parties prenantes. Il s'agit de:

1. Leur **pouvoir** ou leur capacité à influencer l'ISC. Certaines parties prenantes sont particulièrement bien placées pour influencer l'ISC, par exemple en exerçant un contrôle sur ses ressources. Il est essentiel d'identifier ces parties prenantes puissantes car elles peuvent façonner le programme de réforme de l'ISC.

---

**Pouvoir** : capacité d'une partie prenante (interne et externe) à influencer ce que fait l'ISC et la manière dont elle le fait.

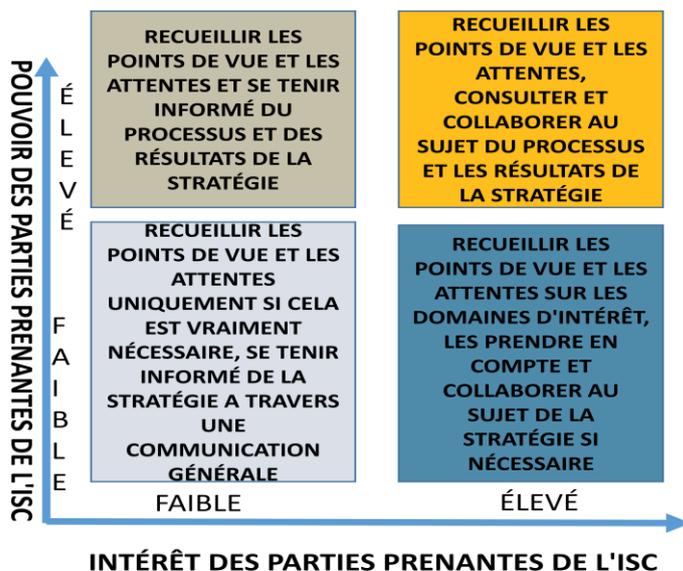
**Intérêt** : La mesure dans laquelle une partie prenante joue un rôle actif dans la collaboration avec l'ISC

Le pouvoir des parties prenantes peut souvent se traduire par leur degré d'influence sur le

choix des sujets d'audit, sur les ressources humaines ou financières ou sur d'autres aspects de l'indépendance. Toutefois, les parties prenantes peuvent également exercer un pouvoir en limitant l'accès de l'ISC aux informations. Une autre manifestation du pouvoir peut être le soutien ou l'entrave des parties prenantes au programme de l'ISC.

2. Leur **intérêt** pour les questions relatives à l'ISC : Certaines parties prenantes peuvent être puissantes, mais sans toutefois être nécessairement intéressées à collaborer avec l'ISC. Par contre, d'autres peuvent avoir un intérêt particulier pour le travail de l'ISC et celle-ci doit profiter de cet intérêt pour influencer certaines mesures. Les parties prenantes peuvent avoir, ou montrer (ou refuser de montrer) un intérêt à collaborer sur des sujets généraux ou spécifiques, à utiliser les rapports d'audit, à soutenir ou à défendre le programme de réforme de l'ISC, ou à rendre compte des travaux de l'ISC.

Figure 4.4 Grille de cartographie du pouvoir et de l'intérêt des parties prenantes des ISC



Le résultat de la grille de pouvoir et d'intérêt (Figure 5.4, voir également l'Annexe de ce chapitre pour des orientations détaillées sur la conception de la grille) consiste en une liste affinée de parties prenantes très pertinentes auxquelles il convient de demander de faire part de leurs attentes. En règle générale, plus une partie prenante est perçue comme puissante et intéressée à

collaborer, plus il est pertinent de recueillir ses attentes auprès de l'ISC. Toutefois, c'est à l'ISC qu'il appartient de décider des parties prenantes à impliquer. Un autre avantage de la grille est qu'elle fournit une orientation sur la manière de tenir les principales parties prenantes de l'ISC informées et éventuellement engagées tout au long du processus d'élaboration de la stratégie de l'ISC.

L'exercice de cartographie résulte en quatre catégories distinctes de parties prenantes : (1) pouvoir élevé - intérêt élevé ; (2) pouvoir élevé - faible intérêt ; (3) faible pouvoir - intérêt élevé ; (4) faible pouvoir - faible intérêt). Sur la base du classement des parties prenantes dans ces quatre catégories, il convient de décider d'un point de rupture indiquant les parties prenantes qui seront approchées à l'Etape 3 dans le but de connaître leurs points de vue et leurs attentes. En plus des parties prenantes

ayant un intérêt élevé et un pouvoir élevé, l'ISC peut sélectionner quelques autres parties prenantes parmi celles ayant un pouvoir élevé – faible intérêt et/ou un pouvoir faible - intérêt élevé. La décision de fixer le point de rupture doit de préférence tenir compte:

- du temps disponible pour entreprendre la collecte des points de vue et des attentes;
- des ressources disponibles pour investir dans le processus;
- de déterminer si d'autres parties prenantes sont susceptibles d'apporter une valeur ajoutée essentielle et des informations qui peuvent facilement passer inaperçues si leurs commentaires ne sont pas pris en compte.

Afin d'évaluer si d'autres parties prenantes apporteront une telle valeur ajoutée, il convient d'examiner soigneusement les connaissances et les informations de ces parties prenantes au sein de l'ISC, ainsi que le risque de biais en recueillant uniquement les points de vue et les attentes du groupe à intérêt élevé et pouvoir élevé, car il est probable que ces parties prenantes soient plus disposées «à partager les points de vue» que celles des autres groupes.

### C. Obtenir les points de vue et les attentes des principales parties prenantes

La collecte des points de vue et des attentes des principales parties prenantes peut se faire par différentes méthodes, allant des tables rondes, des groupes de discussion ou des consultations aux discussions avec des personnes ou des groupes. Une autre méthode consiste à réaliser des enquêtes et des questionnaires, ou à analyser les médias. Le choix de l'instrument ou des instruments approprié(s) dépendra de la relation de l'ISC avec une partie prenante, du nombre de personnes pouvant être interrogées au sein d'un certain groupe de parties prenantes, ainsi que de la capacité et de la confiance de l'ISC elle-même à prendre contact et à demander un retour d'information sur son travail. Là encore, il convient de respecter le principe de gestion stratégique consistant à garder les choses simples. Par exemple, l'équipe de PS peut envisager des événements déjà programmés lors desquels l'ISC et une partie prenante seront toutes deux présentes et essayer d'organiser une réunion consécutive. De même, l'équipe de PS doit chercher à impliquer la direction de l'ISC, ainsi que le bureau de presse ou de communication de l'ISC dans le processus. Les chefs d'équipe d'audit peuvent également constituer un point de contact approprié avec les entités auditées. En général, l'équipe de PS devra utiliser un ensemble d'outils (Tableau 4.2).

**Tableau 4.2 Principales méthodes de collecte des points de vue et des attentes des parties prenantes**

Méthode	Avantages	Inconvénients	Potentiellement adapté
Réunions bilatérales	• Possibilité d'approfondir les	• Dépend de la	• Aux parties prenantes

(entrevues)	<p>questions, peuvent mener à d'intéressantes constatations.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre une opportunité de sensibilisation et de mobilisation du soutien au programme de réforme de l'ISC</li> </ul>	<p>disponibilité et de l'état de préparation des parties prenantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les membres de l'ISC ne sont pas tous autorisés à collaborer pour le compte de l'ISC</li> </ul>	<p>les plus proches de l'ISC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aux membres du Parlement et des Commissions parlementaires</li> <li>• Aux partenaires de développement</li> <li>• A certains membres du Pouvoir exécutif (par exemple, le Ministère des finances, l'Administration présidentielle)</li> <li>• A la Haute direction de l'ISC</li> </ul>
Groupes de discussion, tables rondes, discussions de mise en place d'ateliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peut permettre une validation instantanée des constatations si plusieurs parties prenantes partagent le même point de vue</li> <li>• Permet l'exploration de divers sujets et questions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de biais et de convergence d'opinions au sein du groupe</li> <li>• Exige une sélection rigoureuse des participants qui doivent être de même niveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadres intermédiaires des ISC</li> <li>• Entités auditées</li> <li>• Auditeurs internes</li> <li>• Organisations de la société civile</li> </ul>
Questionnaires et enquêtes électroniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permet la collecte d'informations de manière standardisée</li> <li>• Peut fournir des réponses plus honnêtes si elles garantissent l'anonymat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peut nécessiter beaucoup de ressources et être difficile à suivre si le taux de réponse est faible</li> <li>• Il peut s'avérer difficile de s'assurer que les bonnes personnes répondent aux questions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel de l'ISC</li> <li>• Entités auditées</li> <li>• Citoyens</li> <li>• Membres du Parlement</li> <li>• Médias</li> </ul>

Le choix des questions détaillées sera en partie dicté par le public spécifique, et en partie par la méthode spécifique choisie pour recueillir leurs points de vue et leurs attentes. En général, il est conseillé de maintenir la discussion autour d'un ensemble de sept questions clés, qui peuvent ensuite être ajoutées et modifiées en fonction du profil des personnes interrogées:

#### Encadré 4.1 Questions générales permettant d'obtenir un retour d'information

1. Quelle est, selon vous, la principale contribution de l'ISC au secteur public
2. Quelle est, selon vous, la principale contribution de l'ISC au travail de votre institution/organisation ?
3. Pensez-vous que l'ISC remplit actuellement ces rôles ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
4. Lisez-vous/utilisez-vous les rapports d'audit de l'ISC ? Pouvez-vous en citer quelques-uns ?
5. Si oui, les trouvez-vous pertinents et faciles à utiliser ?
6. Y a-t-il des sujets ou des questions sur lesquels l'ISC doit, selon vous, collaborer davantage ?
7. Souhaitez-vous souligner certains aspects positifs ou négatifs liés au travail de l'ISC ?

#### D. Analyse des questions et des attentes

Une fois la phase de collecte terminée, l'équipe de PS doit analyser les informations obtenues. Une première étape utile de cette analyse consiste à remplir une petite grille, avec des résumés succincts ou des puces qui captent l'essentiel de ce qui a été communiqué. Sur cette base, l'équipe de PS peut évaluer chaque partie prenante sur une échelle de 1 à 5 concernant son possible soutien à la réforme de l'ISC. Le Tableau 4.3 est un exemple d'ISC imaginaire montrant la structure que pourrait avoir un tableau de ce type s'il est rempli pour certaines parties prenantes.

**Tableau 4.3 Exemple d'un tableau récapitulatif rempli pour l'analyse des points de vue et des attentes des parties prenantes des ISC**

Partie prenante	Pouvoir/Intérêt	Attentes des parties prenantes	Point de vue actuel des parties prenantes	Balise
Ministère des finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir fort, intérêt fort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ISC doit contribuer à l'amélioration de l'information financière et soutenir le programme de lutte contre la corruption</li> <li>• L'ISC doit contrôler des rapports et des jugements qui sont objectifs, transparents et sans aucun programme politique ou biaisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ISC n'est pas très active et peut collaborer davantage sur des sujets d'intérêt général</li> <li>• Les rapports d'audit financier sont de bonne qualité, mais arrivent très tard</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 – indifférentes à la réforme des ISC</li> </ul>
La commission du budget et des finances au Parlement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir fort, intérêt fort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le rôle principal de l'ISC est de soutenir le Parlement dans l'exercice de sa fonction de surveillance</li> <li>• L'ISC doit examiner nos demandes d'audit sur des sujets spécifiques</li> <li>• L'ISC doit nous fournir des conseils en temps utile sur demande</li> <li>• Les rapports d'audit doivent être plus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ISC ne nous donne pas de conseils en temps utile, mais lorsqu'elle le fait, ils sont très utiles</li> <li>• Les rapports d'audit sont très longs et difficiles à lire</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5- très favorables à la réforme des ISC</li> </ul>

		conviviaux		
L'administration du Président	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir fort, un intérêt faible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ISC doit renforcer la confiance dans le gouvernement en démontrant que les comptes sont en règle</li> <li>• L'ISC doit soutenir le programme anti-corruption du Président</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ISC ne fait pas l'objet de titres positifs ou négatifs dans la presse, et c'est une bonne chose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 – ne soutiennent pas, préfèrent que les choses restent comme elles sont</li> </ul>

Sur la base du tableau récapitulatif, l'ISC peut également effectuer une analyse globale des constatations et des tendances émergentes (Figure 4.5). Pour ce faire, l'équipe de planification stratégique doit d'abord examiner s'il existe des constatations générales en termes de points de vue et d'attentes similaires, qui doivent être reflétées dans la stratégie de l'ISC. Elle doit également voir dans quelle mesure elle répond déjà aux attentes de ses parties prenantes et déterminer l'écart qui subsiste entre celles-ci. Troisièmement, l'analyse doit chercher à déterminer si la compréhension actuelle de l'ISC des points de vue et des attentes de ses parties prenantes correspond à la sienne. Par exemple, l'ISC peut penser que le Parlement souhaite recevoir davantage de rapports d'audit de performance, mais l'analyse des parties prenantes peut révéler que les législateurs sont en fait très favorables à une concentration sur les audits financiers.

Figure 4.5 Thèmes concernant l'analyse transversale des points de vue et des attentes des parties prenantes

## POINTS DE VUE



Quels sont les points de vue sur la qualité et la pertinence des audits que nous produisons actuellement ?

Comment les recommandations sont-elles perçues ?

Dans quelle mesure l'ISC est-elle perçue comme une institution digne de confiance/fiable/influente ?

## ATTENTES



Quel rôle l'ISC est-elle censée jouer dans le système de la GFP ?

Quels sont les services que l'ISC est censée fournir ?

Comment l'ISC doit-elle se gérer ?

Quels sont les audits attendus ?

## Chapitre 5 : Enoncer la vision, de la mission et des valeurs

Pour entreprendre un processus de planification stratégique, il est nécessaire d'établir, ou de réaffirmer, une compréhension commune de la raison d'être d'une ISC et de ses aspirations pour l'avenir. L'expression la plus pertinente de cette compréhension commune se reflète dans la mission, la vision et les valeurs de l'ISC. Ces descriptions fondamentales des espoirs et des ambitions à long terme de l'ISC, de son but et de ses principes directeurs encadrent et façonnent le contenu d'un plan stratégique.

La plupart des ISC ont déjà défini leur vision, leur mission et leurs valeurs. Toutefois, sur la base des résultats de l'analyse de la performance actuelle, il est utile que les dirigeants des ISC jettent un regard critique sur celles-ci et déterminent si elles sont toujours pertinentes ou si elles nécessitent une certaine adaptation. L'Annexe de ce chapitre contient des orientations élaborées par l'Association des ISC du Pacifique (PASAI) avec des listes de contrôle détaillées concernant les déclarations de vision et de mission

## 5.1 Vision, mission et valeurs : concepts

### Encadré 5.1 Exemples de déclarations de vision des ISC

Une déclaration de vision définit l'objectif de l'ISC et se concentre sur ce qu'elle souhaite réaliser à moyen ou à long terme. Elle est intemporelle : même si l'ISC change de stratégie, la vision restera souvent la même.

Une déclaration de vision est une expression de l'avenir que l'ISC cherche à créer. Elle est construite sur la base d'hypothèses raisonnables concernant l'avenir et est influencée par le jugement de l'ISC sur ce qui est possible et utile. Une déclaration de vision de l'ISC répond aux questions «Comment l'ISC améliore-t-elle la vie des gens ?» et «Quelle valeur l'ISC apporte-t-elle à ses parties prenantes?». En cela, elle est étroitement liée à l'impact que l'ISC vise à obtenir.

*« Promouvoir la bonne gouvernance en permettant aux ISC d'aider leurs gouvernements respectifs à améliorer leurs performances, à renforcer la transparence, à assurer la responsabilisation, à maintenir la crédibilité, à lutter contre la corruption, à promouvoir la confiance du public et à favoriser la réception et l'utilisation efficaces des ressources publiques au profit de leurs populations ». - Déclaration de vision de l'INTOSAI*

*« Etre une institution d'audit de premier plan, réceptive, efficace et efficiente dans la promotion de la transparence et de la responsabilisation du public ». - Déclaration de vision de l'ISC de Somalie*

*« Un CAROSAI fort pour des ISC plus fortes dans les Caraïbes " CAROSAI ». - Déclaration de vision de l'Organisation des institutions supérieures de*

Une déclaration de vision doit être rédigée en mettant l'accent sur les aspects externes afin de comprendre comment le pays et la société s'amélioreront si l'ISC atteint son objectif. Elle peut également présenter des éléments tournés vers l'intérieur afin de décrire ce à quoi l'ISC aspire à l'avenir.

Une déclaration de vision doit être inspirante. Elle doit être un élément auquel tous les membres de l'organisation font référence et auquel ils s'identifient. Elle doit être un peu plus ambitieuse et lancer un défi à l'organisation. Bien que la déclaration de vision porte sur une réalité future, elle doit également être fondée sur la réalité actuelle de l'ISC. Articuler une vision très éloignée de la réalité peut être source de frustration et sembler être un rêve impossible aux yeux des parties prenantes des organisations. La déclaration de vision doit également être rédigée dans un style et d'une manière qui permettent à toutes les parties prenantes de comprendre et de s'en souvenir facilement.

#### **Encadré 5.2 Exemples de déclarations de mission des ISC**

Le premier élément de la déclaration de mission est la déclaration d'objectif, qui décrit ce qu'est l'ISC et la raison pour laquelle elle existe. Le deuxième élément de la mission est la description de l'activité de l'ISC - ce qu'elle fait et qui elle sert.

Une mission met la vision en pratique. Contrairement à une déclaration de vision, une déclaration de mission est factuelle plutôt que fondée sur l'aspiration. Toutefois, comme une déclaration de vision, elle doit motiver et inspirer l'engagement des employés, être exprimée de manière claire et succincte, et être convaincante et réaliste. Une déclaration de mission émane souvent du mandat de l'ISC, mais elle va un peu plus loin en ce sens qu'elle définit le type d'organisation que l'ISC doit être afin de poursuivre sa vision. Elle oriente le personnel sur ce qu'il doit faire au niveau général.

*« Le Bureau de la responsabilité gouvernementale (GAO) a pour but d'aider le Congrès à assumer ses responsabilités constitutionnelles et de contribuer à améliorer les performances et à garantir la responsabilisation du gouvernement fédéral dans l'intérêt du peuple américain ». - Déclaration de mission du GAO, États-Unis*

*« Effectuer des audits et rendre compte au Parlement et contribuer ainsi de manière efficace à l'amélioration de la responsabilisation du public et de l'optimisation des ressources ». - Déclaration de mission de l'ISC de l'Ouganda*

*« Le PASAI aide les ISC du Pacifique à renforcer leur mandat et leur capacité à contrôler l'utilisation des ressources du secteur public en temps utile selon des normes élevées reconnues ayant un impact accru sur le contrôle ». - Déclaration de mission de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Pacifique*

Les valeurs fondamentales sont des principes directeurs qui aident à définir la manière dont l'ISC doit se comporter de façon collective dans la société et dans les communautés dans lesquelles elle opère. Alors que la vision et la mission concernent le « *qu'est-ce que* » de l'ISC - ce qu'elle veut réaliser et ce qu'elle veut faire à cette fin, les valeurs, quant à elles, concernent le « *comment* » de l'ISC - comment elle souhaite y parvenir. Les valeurs aident également l'ISC à déterminer si elle est sur la bonne voie et si elle atteint ses objectifs en créant un guide de comportement inébranlable.

Il est essentiel qu'une ISC soit une organisation fondée sur des valeurs pour plusieurs raisons. Les organisations fondées sur des valeurs garantissent une culture organisationnelle positive et éthique, attirent des personnes de talent, sont fondamentales pour la stabilité et les performances et, à ce titre, ont un fort potentiel pour développer les compétences et les qualités de leadership dont elle a besoin au sein de son personnel (Dvorak & Pendell, 2018). Agir sur la base de valeurs renforce la confiance dans l'ISC parmi le personnel et le public. Les valeurs orientent également la prise de décision. Lorsqu'elles sont remises en question ou confrontées à la complexité et à l'incertitude, les bonnes valeurs peuvent conduire à des décisions sages.

Pour que les valeurs de l'ISC soient plus qu'une simple déclaration, elles doivent être sélectionnées avec soin. Le CMP ISC et les évaluations des parties prenantes peuvent fournir des informations importantes sur les valeurs qui sont nécessaires ou attendues de l'ISC. Par exemple, l'évaluation du CMP ISC peut révéler des preuves de conduite contraire à l'éthique ou de manque de coopération entre les membres du personnel. Des valeurs telles que l'intégrité et le travail d'équipe peuvent contribuer à souligner la nécessité de changer ces comportements. Une évaluation des points de vue et des attentes des parties prenantes peut souligner un besoin primordial pour l'ISC de faire preuve de transparence, ce qui peut être adopté comme une valeur fondamentale de l'ISC. Il est toutefois essentiel que les valeurs sous-tendent toutes les politiques et mesures de l'ISC. En d'autres termes, elles doivent se faire connaître et se rapporter au travail de l'ISC. Le Chef de l'ISC doit mener le processus et encourager l'engagement et l'alignement du travail de l'ISC sur les valeurs sélectionnées.

Quatre grands types de valeurs peuvent être distingués :

#### Encadré 5.3 Exemples de valeurs fondamentales

- **Les valeurs individuelles** sont portées par les personnes et déterminent leur façon d'agir, par exemple la créativité ou l'honnêteté
- **Les valeurs relationnelles** déterminent la manière dont les membres de l'organisation agissent les uns envers les autres, par exemple le respect ou l'équité
- Les valeurs **organisationnelles** déterminent la manière dont l'ISC dans son ensemble se présente, par exemple la transparence ou l'acceptation du changement
- Les valeurs **sociétales** déterminent la manière dont l'ISC influence la vie des citoyens, par exemple en améliorant les conditions de vie ou en favorisant la durabilité

*« Innovation, diversité et impact ». - Valeurs fondamentales de l'initiative de développement de l'INTOSAI*

*«Intégrité, responsabilisation, transparence, professionnalisme, travail d'équipe». - Valeurs fondamentales de l'Autorité royale d'audit du Bhoutan*

*«Excellence, transparence, innovation, autonomie et orientation vers les résultats». - Valeurs fondamentales de l'ISC du Pérou*

*«Indépendance, transparence, professionnalisme, innovation, intégrité, diversité, solidarité». - Valeurs fondamentales de l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques*

Enfin, voici quelques éléments clés à prendre en considération dans l'élaboration d'une déclaration de valeurs:

- Les valeurs doivent être alignées sur la vision et la mission de l'ISC ;
- Les valeurs doivent définir le comportement que tous les membres du personnel doivent adopter ;
- Les valeurs doivent représenter les points forts de l'ISC ;
- Les valeurs doivent représenter le type de culture que l'ISC souhaite présenter au monde ;
- Il ne doit pas y avoir un trop grand nombre de valeurs différentes. Choisissez-en quelques-unes dont tout le monde peut se souvenir ;
- Les valeurs doivent être de différents types (individuelles, relationnelles, organisationnelles, sociétales) ;
- Pour chaque valeur, les comportements sous-jacents doivent être définis.

## 5.2 Processus d'élaboration de la vision, de la mission et des valeurs

La formulation d'une vision, d'une mission et d'une déclaration de valeurs est essentiellement une fonction de direction, à laquelle doivent participer à la fois le Chef de l'ISC et les membres de la haute direction. Les parties prenantes internes, comme la direction intermédiaire et le personnel, doivent également être consultées avant de finaliser les déclarations.

Lorsqu'elle définit ou réexamine ses déclarations de vision, de mission et de valeurs, la direction de l'ISC doit avoir une compréhension solide et commune du rôle de l'ISC et de son mandat comme condition préalable. Elle doit s'entendre sur l'orientation stratégique qu'elle aspire à prendre et avoir une compréhension de haut niveau des attentes des parties prenantes à l'égard de l'ISC.

Sur cette base, les dirigeants de l'ISC doivent examiner les définitions et les formats disponibles pour la rédaction de la déclaration de la vision, de la mission et des valeurs. Le processus doit permettre aux cadres moyens et aux représentants du personnel de discuter du projet de déclaration de la vision, de la mission et des valeurs et de faire part de leurs commentaires. Dans le cas de petites ISC, tous les membres du personnel peuvent être invités à fournir des commentaires. Dans le cas des grandes ISC, afin d'éviter que le processus ne devienne trop compliqué, il est préférable de le structurer de manière à ce qu'il reste gérable, par exemple en élisant des représentants de différents groupes de parties prenantes internes

Le produit de cette étape de la planification stratégique est une déclaration de vision, de mission et de valeurs convenue et approuvée. La liste de contrôle suivante peut être utilisée pour examiner la déclaration de vision, de mission et de valeurs :

Figure 5.1 : Liste de contrôle concernant les déclarations de vision, de mission et de valeurs



Le Chef de l'ISC doit approuver les déclarations, qui doivent ensuite être largement diffusées au sein de l'ISC afin que tous les membres du personnel les connaissent et soient informés de l'avancement du processus de planification stratégique.

## Chapitre 6 : Identifier les questions stratégiques

Sur la base des résultats de l'évaluation des performances de l'ISC et de l'analyse des parties prenantes, l'équipe de planification stratégique peut effectuer une analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (SWOT) de l'ISC (Section 6.1). Cette analyse SWOT est une méthode simple, mais efficace permettant d'identifier les questions stratégiques clés (Section 6.2). Les questions stratégiques sont les questions fondamentales que l'ISC devra prioriser et sélectionner pour être traitées au cours de la prochaine période de gestion stratégique (Section 6.3). Ces questions deviendront le point central de la stratégie.

### 6.1 Analyse SWOT

Une analyse SWOT est une technique qui permet à un individu ou à une organisation de comprendre la manière dont il peut aligner au mieux ses capacités internes, son potentiel et ses limites en vue de répondre aux principales exigences et aux principaux défis découlant de son environnement externe. Pour ce faire, l'analyse SWOT se concentre sur ces quatre domaines d'analyse distincts :

- analyse des FORCES de l'ISC, à savoir la valeur existant au sein de l'ISC qui l'aide à remplir son mandat.
- analyse des FAIBLESSES qui empêchent l'ISC de contribuer aux changements dans les performances du secteur public ou qui affectent la qualité de ses produits.
- identification des POSSIBILITES dans l'environnement de l'ISC qui peuvent être mises à profit pour renforcer les effets de son travail.
- enfin, identification des MENACES qui mettent en danger le fonctionnement de l'ISC et sa capacité à remplir son mandat et sa mission.

**Les forces et les faiblesses** constituent principalement des caractéristiques de l'ISC elle-même et se situent dans sa sphère de contrôle directe. Ils concernent généralement les capacités, les processus et les produits du travail de l'ISC, tels que les rapports d'audit de qualité. Selon qu'il s'agit d'un point fort ou d'une faiblesse, ces aspects peuvent être soit conservés, soit améliorés, ou même supprimés. Il est toutefois important de noter que les forces et les faiblesses peuvent se rapporter à des éléments tangibles tels que la qualité des normes d'audit, ou à des attributs moins tangibles tels que le leadership ou la culture interne.

Concernant les forces et les faiblesses, l'évaluation de la performance de l'ISC est la principale source (Figure 6.1). La méthodologie du CMP ISC implique une analyse des causes profondes qui met en

perspective les différents éléments de la performance et une évaluation qualitative qui doit identifier les forces et les faiblesses les plus pertinentes de l'ISC. Les autres outils d'évaluation des performances doivent comporter un élément similaire. Il convient de garder à l'esprit que les forces et les faiblesses sont des caractéristiques internes de l'ISC en tant qu'institution et non des facteurs externes. Les causes profondes de la performance ne sont donc pas toutes pertinentes pour cette étape.

**Figure 6.1 : Principale source d'éléments probants permettant de remplir la matrice SWOT**

<p><b>FORCES : Tous les aspects positifs actuels de la performance de l'ISC qui sont sous son contrôle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Domaine C du CMP ISC: Qualité de l'audit et rapports, par type d'audit:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Couverture, évaluation des preuves et rapports sur les constatations d'audit</li> <li>• Respect des délais, publication et suivi</li> </ul> </li> <li>• Bonnes pratiques en matière de collaboration des parties prenantes</li> <li>• Évaluation qualitative de la performance du CMP ISC Section (i): Toute capacité clé expliquant une performance positive</li> </ul>	<p><b>FAIBLESSES : Tous les principaux aspects négatifs actuels de la performance de l'ISC qui sont sous son contrôle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Domaine C du CMP ISC : Qualité de l'audit et rapports, par type d'audit:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Couverture, évaluation des preuves et rapports sur les constatations d'audit</li> <li>• Respect des délais, publication et suivi</li> </ul> </li> <li>• Bonnes pratiques en matière de collaboration des parties prenantes</li> <li>• Évaluation qualitative de la performance du CMP ISC Section (i) : Toute capacité clé expliquant une performance négative</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITÉS : Toute circonstance ou tout facteur échappant au contrôle de l'ISC qui est/peut influencer positivement ses performances</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation qualitative des performances du CMP ISC             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Section (i) : Toute cause fondamentale de performance positive échappant au contrôle de l'ISC</li> <li>• Section (ii) : Toute constatation positive sur les contributions actuelles de l'ISC à la transparence, à la responsabilisation et à l'intégrité dans le secteur public</li> </ul> </li> <li>• Analyse des parties prenantes             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Points de vue positifs des principales parties prenantes concernant les performances actuelles de l'ISC</li> <li>• Attentes des parties prenantes clés qui s'alignent sur les grandes perspectives d'orientation future de l'ISC</li> </ul> </li> <li>• Tout facteur externe supplémentaire provenant de l'environnement politique, économique, social ou technologique plus large et susceptible d'exercer un effet positif</li> </ul>	<p><b>MENACES : Toute circonstance ou tout facteur échappant au contrôle de l'ISC qui est/peut influencer négativement ses performances</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation qualitative des performances du CMP ISC             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Section (i) : Toute cause fondamentale de performance négative échappant au contrôle de l'ISC</li> </ul> </li> <li>• Section (ii) : Toute constatation négative sur les contributions actuelles de l'ISC à la transparence, à la responsabilisation et à l'intégrité dans le secteur public</li> <li>• Analyse des parties prenantes             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Points de vue négatifs des parties prenantes clés concernant les performances actuelles de l'ISC</li> <li>• Attentes des parties prenantes clés qui ne s'alignent pas sur les grandes perspectives d'orientation future de l'ISC</li> </ul> </li> <li>• Tout facteur externe supplémentaire provenant de l'environnement politique, économique, social ou technologique plus large et susceptible d'exercer un effet négatif</li> </ul>

**Les opportunités et les menaces** renvoient principalement à des aspects de l'environnement de l'ISC et échappent à sa sphère de contrôle directe. Elles concernent des facteurs ou des circonstances qui peuvent permettre, renforcer ou compromettre les effets du travail de l'ISC, et avoir un impact sur sa capacité à remplir son mandat et à réaliser sa vision et sa mission.

L'identification des opportunités et des menaces est un peu moins simple que la détermination des forces et des faiblesses. Dans les deux étapes précédentes, il existe deux sources d'opportunités et de menaces. En utilisant l'évaluation de la performance de l'ISC, il est possible d'identifier les facteurs externes qui favorisent et entravent l'amélioration de la performance de l'ISC et l'augmentation de son impact. Il peut s'agir de causes profondes de la performance mais qui dépassent la sphère de contrôle de l'ISC, par exemple le mandat de l'ISC, ses ressources financières ou même le niveau général de développement du système de gestion des finances publiques dans le pays.

A partir de l'analyse de parties prenantes, il est possible de définir les points de vue et les attentes des parties prenantes qui favorisent le développement des ISC et ceux qui le favorisent moins (voir Section 3.2). Ces attentes peuvent également être considérées comme des opportunités et des menaces. Si, par exemple, le Parlement avait exprimé clairement son souhait de recevoir davantage de rapports d'audit de performance de haute qualité et s'il était disposé à soutenir l'ISC dans ce sens, cela serait considéré comme une opportunité. Si, en revanche, le pouvoir Exécutif avait exprimé son refus de coopérer sur cette question, cela serait considéré comme une menace.

Les opportunités et les menaces peuvent également être des facteurs externes provenant de l'environnement plus large. De même, l'introduction par le Ministère des Finances d'une approche de budgétisation fondée sur les performances peut être une opportunité pour l'ISC car elle met davantage l'accent sur sa fonction d'audit de performance, mais la même réforme peut également être une menace si l'ISC n'a pas de mandat clair pour l'audit de performance. D'autres exemples d'opportunités peuvent être l'adoption d'une loi visant à renforcer la transparence fiscale dans le pays, la possibilité d'apporter un soutien aux donateurs ou un changement du climat de gouvernance conduisant à une plus grande demande de responsabilisation de la part des citoyens. Des changements fréquents dans la composition de la commission législative chargée du suivi des rapports d'audit, ou une crise imminente de la dette extérieure dans le pays, constituent des exemples de menaces possibles.

Dans certains cas, il peut être difficile de faire la distinction entre une faiblesse et une menace. Par exemple, lorsque les entités auditées considèrent que les audits financiers sont de qualité insuffisante, il est important de déterminer s'il s'agit d'un point de vue subjectif (ce qui placerait la

constatation dans la catégorie des menaces). Si toutefois cela est étayé par l'évaluation objective du CMP ISC, alors la mauvaise qualité des audits financiers peut être considérée comme une faiblesse.

Le résultat de la cartographie des forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'ISC est une matrice dite SWOT, qui énumère toutes les constatations clés et les rassemble. La Figure 6.2 présente un exemple d'analyse SWOT concernant une ISC imaginaire.

**Figure 6.2 : Matrice SWOT : un exemple**

<p style="text-align: center;"><b><u>FORCES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Couverture d'audit financier de 65%, fondée sur des normes et une approche fondée sur le risque</li> <li>• Qualité modérée des audits de performance</li> <li>• Présentation des rapports d'audit dans les délais impartis</li> <li>• Publication du rapport d'audit annuel</li> <li>• Définition des processus de contrôle de la qualité et d'archivage</li> <li>• Communication des résultats d'audit à la commission des comptes publics</li> <li>• Responsable de l'ISC expérimenté et respecté</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><u>FAIBLESSES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unité d'audit de performance très petite</li> <li>• L'ISC ne rend pas publics des rapports d'audit distincts, mais seulement des résumés</li> <li>• Couverture limitée des audits de conformité et de performance</li> <li>• Lenteur des procédures de recrutement</li> <li>• Manque de personnel compétent en nombre suffisant</li> <li>• Collaboration limitée avec les médias</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b><u>OPPORTUNITÉS</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La commission des Finances souhaite davantage d'audits de performance</li> <li>• Les donateurs ont une confiance fondamentale dans le système national de GFP, y compris l'ISC</li> <li>• Mise en place d'un nouveau système intégré de gestion financière</li> <li>• La nouvelle Commission anti-corruption souhaite s'associer à l'ISC</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><u>MENACES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le parti au pouvoir craint que les audits de performance ne remettent en cause ses politiques et la prestation de services</li> <li>• Le Ministère des Finances est étroitement impliqué dans la fixation du budget de l'ISC</li> <li>• État d'urgence dans le pays en raison d'une récente catastrophe naturelle</li> <li>• Le personnel de l'ISC non professionnellement qualifié peut tenter de freiner les démarches visant à professionnaliser l'ISC</li> </ul>

Comme le montre la Figure 6.1, la matrice SWOT peut être assez chargée et se contenter de dresser une liste de diverses questions. La véritable valeur de l'analyse SWOT réside dans l'analyse des liens possibles entre les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces, afin d'identifier les questions stratégiques auxquels l'ISC est confrontée.

## 6.2 Identification des questions stratégiques

L'un des principaux produits SWOT est la liste de principales questions émergentes que l'ISC doit prendre en compte dans la réalisation de sa vision, de sa mission et de son mandat. Ces questions sont également connues sous le nom de « questions stratégiques ».

**Questions stratégiques :** « question politique fondamentale ou défi critique affectant les mandats, la mission et les valeurs d'une organisation, le niveau et le mix de produits ou de services, les clients, les utilisateurs ou les payeurs, les coûts, le financement, la structure, les processus ou la gestion d'une organisation » (Byrson, 2011).

**Cette question est pertinente pour la vision, la mission et les valeurs de l'ISC.** S'il est essentiel de profiter d'une certaine opportunité pour réaliser la vision de l'ISC, elle sera considérée comme une question stratégique. De même, si une menace met en péril le respect des valeurs de l'ISC, elle sera considérée comme stratégique.

**Il s'agit d'une question à long terme.** Il convient de déterminer si les questions en jeu sont d'une grande importance pour la durée du cycle de gestion stratégique. Toutes les questions peuvent sembler importantes, mais il peut être utile de faire la différence entre urgent et important. La finalisation d'un audit, que l'ISC a commencé il y a longtemps, peut être urgente mais, en tant que telle, elle ne se situe pas au niveau stratégique. En revanche, il peut être important au niveau stratégique d'agir pour finaliser un plus grand nombre d'audits dans les délais impartis.

**Elle est dans l'intérêt évident de parties prenantes essentielles.** Si plusieurs parties prenantes puissantes ont exprimé une demande pour un certain changement, cela peut être considéré comme une question stratégique. L'ISC doit cependant évaluer si les demandes des parties prenantes sont conformes à l'orientation générale de l'ISC en matière de développement, de mandat et d'indépendance, et si elles ne compromettent pas la réalisation d'autres questions stratégiques. La décision de répondre ou non aux demandes des parties prenantes doit toujours appartenir à l'ISC.

**Elle est essentielle pour la valeur et les avantages de l'ISC.** Ce critère est très similaire au premier. Si une certaine faiblesse empêche l'ISC de démontrer la valeur et les avantages pour les citoyens, elle sera considérée comme une question stratégique.

### Encadré 6.1 Principales caractéristiques des questions stratégiques

Les questions stratégiques sont les défis et les contraintes qui sont réellement importants pour l'existence, la pertinence et l'excellence de l'ISC. Il n'existe généralement pas de meilleure solution évidente en ce qui les concerne. Les questions stratégiques représentent une convergence d'opportunités et de menaces externes, de forces et de faiblesses internes de l'ISC, ainsi que d'aspects, de tendances et de perspectives actuels de l'environnement de l'ISC au sens large. C'est cette complexité qui rend les questions véritablement stratégiques, car les conséquences de l'inaction de l'ISC peuvent être à la fois à long terme et à multiples facettes. Pour identifier les

questions stratégiques, la matrice SWOT remplie peut être analysée à l'aide d'un ensemble de questions clés (Figure 6.3)

**Figure 6.3 Analyse de la matrice SWOT : questions clés**

	Forces	Faiblesses
Opportunités	<p><b>Utiliser les forces pour tirer parti des opportunités</b></p> <p>Quelles possibilités permettront d'obtenir les meilleures améliorations si nous y INVESTISSONS nos forces ?</p>	<p><b>Exploiter les opportunités afin de surmonter les faiblesses</b></p> <p>Pouvons-nous/devons-nous DÉCIDER d'utiliser l'une ou l'autre des opportunités pour remédier aux faiblesses ?</p>
Menaces	<p><b>Appliquer les forces pour éviter les menaces</b></p> <p>Comment pouvons-nous utiliser les aspects que nous faisons bien pour DÉFENDRE l'organisation contre les contestations ?</p>	<p><b>Minimiser les faiblesses afin d'éviter les menaces</b></p> <p>Quelles sont les faiblesses actuelles auxquelles nous devons REMÉDIER/ que nous devons ELIMINER pour éviter que la situation n'empire ?</p>

Une question stratégique doit être quelque chose que l'ISC peut influencer de manière significative. Des questions telles que la réduction du déficit budgétaire ou l'éradication de la dette peuvent être considérées comme stratégiques ; cependant, peu d'ISC auront les moyens de les prendre en charge. Dans la terminologie et la chaîne de valeur du SSMF, les questions stratégiques sont centrées au niveau des résultats et se concentrent sur les défis de l'environnement immédiat des parties prenantes de l'ISC, limitant la contribution du travail de l'ISC à un secteur public plus performant.

Ces questions stratégiques peuvent porter sur le manque de mise en œuvre des recommandations d'audit par les organismes gouvernementaux, sur les faiblesses des systèmes et pratiques de comptabilité et d'information du secteur public qui ralentissent le travail de l'ISC, ou sur la polarisation ou le désengagement des médias et la participation des citoyens sur les questions de contrôle et de responsabilisation du secteur public.

Lors de l'identification des questions stratégiques, une question-clé concernant l'ISC sera de déterminer dans quelle mesure elle peut tirer parti de ses forces actuelles et utiliser les nouvelles opportunités. Cependant, comprendre toutes les dimensions d'une question stratégique et identifier l'ensemble des réponses possibles à ces questions peut s'avérer difficile. Cela nécessite une attitude autocritique et impartiale permettant d'identifier et d'encadrer des questions telles que « *Comment*

*pouvons-nous soutenir une meilleure information financière sans être perçus comme une ingérence dans la sphère de contrôle de l'Exécutif » ou « Comment pouvons-nous améliorer notre crédibilité auprès des citoyens lorsque la mise en œuvre des recommandations d'audit accuse un retard ».*

Bien que les questions stratégiques émergeront principalement de l'évaluation de la situation actuelle et des consultations des parties prenantes ultérieures, ainsi que de l'analyse SWOT, il est important de souligner que l'identification, l'encadrement et la discussion sur les questions stratégiques pour l'ISC est un processus qui précède souvent l'effort de planification spécifique et qui se poursuivra probablement bien après l'adoption officielle du plan stratégique. C'est dans l'analyse et la réponse continues apportées aux questions stratégiques qu'une ISC peut véritablement exercer une gestion stratégique. Par conséquent, les questions stratégiques sont généralement d'abord présentées sous forme de questions, ce qui encourage l'exploration, la pensée créative, la réflexion et l'évaluation de différentes options à la recherche de la meilleure solution.

### 6.3. Priorisation des questions stratégiques

Dans un premier temps, les questions stratégiques doivent être examinées de manière exhaustive afin que toutes les questions émanant de l'analyse SWOT soient couvertes. Cependant, il arrive souvent que le nombre des questions stratégiques et leur ampleur ne permettent pas à l'ISC de les prendre en compte dans un seul plan stratégique. Par exemple, l'ISC peut considérer que le renforcement de la collaboration avec le Parlement, la garantie d'une meilleure conformité aux lois et règlements et le renforcement de la confiance du public dans son travail d'audit sont d'une importance stratégique permettant de faire progresser sa mission et sa vision. Cependant, l'ISC peut être amenée à faire le choix de différer le traitement de la dernière question, en raison de l'équilibre entre l'importance relative des trois résultats et la disponibilité prévue des ressources, ou la faisabilité politique du changement suggéré.

La décision sur le nombre et le type de questions stratégiques à couvrir dans le plan stratégique dépendra de la situation particulière spécifique de chaque ISC. En règle générale, l'ISC doit examiner deux ou trois questions stratégiques pour une période de planification stratégique de cinq ans et formuler les résultats souhaités respectifs pour ces questions. Les principales considérations à prendre en compte pour établir un ordre de priorité entre les questions stratégiques sont les suivantes :

- **Faisabilité politique:** Même lorsque l'ISC est totalement indépendante, elle ne fonctionne pas dans le vide. Au contraire, elle fait partie intégrante du secteur public. Le rôle et la probabilité de soutien des principales parties prenantes aux résultats escomptés par l'ISC

sont donc essentiels. Par exemple, une question stratégique de l'ISC peut être de répondre aux préoccupations concernant la transparence fiscale dans le pays. Toutefois, en l'absence de lois, de réglementations et de volonté politique concernant de tels changements, l'ISC peut souhaiter examiner si cela doit être un résultat central de sa stratégie. Inversement, l'ISC peut également trouver des résultats convaincants dans les stratégies nationales ou de réforme de la GFP, sur lesquels elle peut aligner ses résultats. Cela peut confirmer et renforcer sa position en tant qu'institution visant à améliorer la qualité de la gestion du secteur public.

- **Disponibilité des fonds ou probabilité de mobilisation de ressources supplémentaires:** Pour qu'une stratégie des ISC soit efficace, elle doit en premier lieu être crédible. La crédibilité implique en particulier la disponibilité des fonds, car une stratégie à propos de laquelle les fonds ne sont pas disponibles, n'est rien d'autre qu'une liste de souhaits. Une estimation globale des recettes probables que l'ISC peut mobiliser au cours de la période de planification stratégique, comparée aux besoins de financement supplémentaires liés à la mise en œuvre de la stratégie, permettra à l'ISC de rester réaliste lorsqu'elle abordera des questions stratégiques. Les ressources humaines devront également être prises en considération. La Section 6.3 traite plus en détail de la question de l'estimation des ressources liées à la stratégie, tandis que le Chapitre 8 est consacré à la budgétisation et aux ressources annuelles.
- **Impact potentiel (contribution de l'ISC à la valeur et aux bénéficiaires) :** Lors de la sélection des questions stratégiques et de la formulation des résultats respectifs, l'ISC doit également examiner la mesure dans laquelle elles peuvent influencer sur les changements au plus haut niveau possible.
- **Légalité:** Étroitement lié à la faisabilité politique, l'aspect de la légalité peut influencer de manière significative le choix des questions stratégiques. Par exemple, l'ISC peut vouloir aborder la question de l'amélioration de la qualité de la fourniture de services publics, mais elle peut ne pas avoir le mandat d'effectuer des audits de performance. Ou encore, l'ISC peut vouloir se concentrer sur l'égalité des sexes, mais peut être liée par la législation nationale selon laquelle le recrutement dans le secteur public est strictement fondé sur des examens.
- **Probabilité que les risques se matérialisent :** L'analyse SWOT est un outil puissant permettant d'identifier des risques particuliers dans le cadre de la détermination des questions stratégiques. Parfois, ces risques peuvent être jugés trop élevés pour que l'ISC puisse s'y engager. Par exemple, l'ISC peut considérer l'amélioration de ses relations avec le Parlement comme étant stratégique, et ce à juste titre. Toutefois, si, en raison de la situation

politique du pays, les élections et les changements de membres du Parlement sont fréquents, ou si le Parlement est en vacances pendant une longue période, l'ISC peut envisager de se concentrer sur d'autres questions auxquelles elle peut s'attendre à apporter une contribution plus importante.

- **Conséquences de l'inaction** : Par définition, les questions stratégiques sont fondamentales pour l'existence et la performance de l'ISC. Toutefois, certaines peuvent être plus urgentes à traiter que d'autres. L'ISC peut choisir de demander si une question stratégique est si importante au point de devoir être traitée dans la période qui suit, quelles que soient les ressources nécessaires (priorité absolue). Une priorité importante est celle concernant laquelle la question en jeu est considérée comme significative, mais à propos de l'ISC fixera une limite quant aux ressources à investir. Enfin, une troisième série de questions stratégiques peut être classée dans la catégorie des priorités souhaitées, qui peuvent être traitées si le temps et les ressources le permettent, mais concernant les conséquences desquelles l'inaction ne serait pas aussi importante.

## Chapitre 7 : Élaboration de la stratégie de l'ISC

Une fois que les questions stratégiques clés de la période de planification stratégique auront été déterminées, la prochaine étape de l'ISC consistera à élaborer la stratégie de l'ISC. Sur la base de la détermination du changement souhaité à long terme au niveau d'impact que l'ISC considère comme l'effet ultime de son travail (Section 7.1), l'ISC devra formuler des résultats stratégiques pour chacune des questions stratégiques sélectionnées. Ces résultats constitueront la pierre angulaire de la stratégie de l'ISC et identifieront les principaux changements au sein de l'environnement immédiat de l'ISC que celle-ci souhaite influencer, tels que des améliorations dans la gouvernance du secteur public ou dans la demande des parties prenantes en matière de reddition des comptes (Section 7.2). Ensuite, l'ISC devra concevoir des options stratégiques sur la meilleure façon d'aborder les résultats, et sélectionner les produits pertinents, ou les produits de son travail qu'elle juge les plus appropriés pour faciliter la réalisation des résultats (Section 7.3). Dans le cadre de cette étape, l'ISC devra en outre déterminer les lacunes concernant les capacités actuelles de l'ISC qui doit être comblées afin de faciliter le changement, et analyser les risques et les hypothèses liés à toute stratégie permettant d'améliorer les capacités et de renforcer la performance. Il y aura probablement d'autres options stratégiques à prendre en compte que l'ISC pourra raisonnablement viser sur plusieurs années. Compte tenu des contraintes de ressources et d'autres considérations, l'ISC devra faire des choix stratégiques et établir des priorités quant aux produits et aux capacités qu'elle traitera au cours de cette période (Section 7.4). Pour ce faire, elle devra examiner la faisabilité des options qu'elle propose et la probabilité d'atteindre les objectifs de performance qu'elle s'est fixés. Sur cette base, l'ISC peut aller de l'avant et finaliser sa stratégie, en produisant le cadre de résultats final et en préparant le texte explicatif à l'appui du document (Section 7.5). La communication et la commercialisation de la stratégie à l'extérieur doivent être dûment prises en considération (Section 7.6).

### 7.1 Détermination de l'impact souhaité

Comme mentionné au Chapitre 2, le Cadre de Gestion stratégique des ISC part du principe selon lequel une ISC ne peut améliorer sa performance de manière durable que si elle définit cette même performance en termes de changements sociétaux durables et à long terme qu'elle vise à influencer. Ce niveau de résultats escomptés au niveau de l'impact est étroitement lié à la vision de l'ISC en termes de type de pays et de société qu'elle souhaite soutenir et affecter par son travail.

Le Cadre de Gestion Stratégique des ISC fournit des exemples de divers changements potentiels au niveau de l'impact que l'ISC peut en fin de compte s'efforcer d'obtenir. Il s'agit de vastes changements en matière de transparence, de responsabilisation et d'intégrité dans l'ensemble du secteur public ; d'une démocratie renforcée et de la confiance du public dans la société ; d'une meilleure prestation de services publics ayant un impact positif sur la vie des citoyens ; et du soutien à l'agenda 2030 des Nations unies et à la mise en œuvre des ODD.

La sélection et la définition précises au niveau de l'impact seront spécifiques au pays et au contexte. L'impact souhaité de l'ISC ne doit pas changer et ne changera pas entre deux plans stratégiques. Il doit rester un point d'ancrage continu de l'orientation stratégique globale, orientant et façonnant le reste des résultats escomptés par l'ISC.

## 7.2 Formulation des Résultats de l'ISC

Afin d'explorer et d'analyser au mieux les questions stratégiques, elles sont initialement formulées sous forme de questions. Toutefois, une fois qu'elles ont été analysées et classées par ordre de priorité, l'ISC doit formuler les résultats spécifiques associés à chaque question stratégique. Ceux-ci doivent décrire de manière claire et concise, en termes positifs, le résultat souhaité ou le changement prévu auquel l'ISC entend contribuer.

---

*Résultats de l'ISC : changements spécifiques et tangibles souhaités dans l'environnement du secteur public de l'ISC, qui sont liés aux questions stratégiques auxquelles l'ISC est confrontée, ou à des priorités sectorielles ou nationales plus larges en matière de GFP ou de gouvernance.*

---

Par exemple, une ISC peut avoir formulé la question stratégique suivante : *«Comment pouvons-nous être considérés comme une institution fiable et indépendante lorsque la mise en œuvre des recommandations d'audit accuse un retard?»* Cette question stratégique est fondée sur une analyse des constatations SWOT, qui suggère que les citoyens peuvent ne pas vraiment considérer l'ISC comme digne de confiance, vu que les entités auditées ne prennent pas les rapports au sérieux et ne mettent pas en œuvre les recommandations, en raison de la faible qualité des audits. En conséquence, l'ISC a choisi de définir le résultat suivant qu'elle souhaite atteindre, à savoir *«Devenir une institution de contrôle crédible envers les clients et les citoyens »*

Dans un autre exemple, une question stratégique émanant de l'analyse SWOT est *« Quel rôle pouvons-nous jouer dans le mouvement actuel de responsabilisation dans le pays, compte tenu de notre couverture d'audit et de nos capacités professionnelles limitées?»* Dans ce cas, l'ISC a constaté que les OSC et d'autres acteurs demandent plus de responsabilisation dans le pays, en raison des

récents scandales de détournement de fonds par des fonctionnaires de haut rang. Bien qu'elle ne soit pas directement impliquée, l'ISC craint de ne pas être en mesure de répondre de manière adéquate à ces demandes en raison de ses ressources limitées. Toutefois, ses pratiques d'audit de performance sont bonnes. Après avoir examiné les questions stratégiques, elle a choisi de se concentrer sur l'appui à la « *gestion plus efficace et plus responsable des programmes clés de prestation de services* ». En d'autres termes, étant donné que l'ISC ne couvre pas les audits financiers et de conformité, elle vise à tirer parti de sa solide pratique d'audit de performance et à contribuer à garantir une meilleure responsabilisation, au moins au sein d'un sous-ensemble de l'administration.

Le SSMF de l'ISC comprend des exemples de résultats stratégiques possibles, par exemple « Amélioration de la conformité aux lois et règlements », ou « Renforcement de la confiance du public dans l'ISC ». Une prise en compte importante lors de la formulation des résultats stratégiques est l'utilisation d'adjectifs tels que « amélioré », « renforcé », « meilleur », etc. L'ISC devra définir clairement à quoi ressemble cette amélioration et la manière dont elle la mesurera dans le cadre de son suivi. Dans la mesure du possible, il convient d'éviter l'utilisation de ces termes dits « pièges » dans la formulation des résultats stratégiques ou, au moins, de convenir d'une définition claire de leur signification, afin d'éviter toute subjectivité et toute mauvaise interprétation. Dans tous les cas, le changement souhaité doit être tangible et réalisable au cours de la période de planification stratégique, sous certaines hypothèses concernant le comportement des autres.

Enfin, il est important de rappeler que l'ISC doit également prendre en compte les résultats pertinents au niveau sectoriel et national auxquels elle peut contribuer. En fait, les résultats sont souvent liés aux priorités nationales ou sectorielles, notamment en matière de GFP et de gouvernance. Par exemple, une ISC peut prendre en considération la priorité « Amélioration de la gouvernance fiscale » qui fait partie de la stratégie de GFP menée par le Ministère des Finances. Un résultat pertinent et connexe pour l'ISC peut être de contribuer à « Une meilleure conformité des fonctionnaires avec la réglementation fiscale (afin d'assurer la viabilité financière globale) ».

### 7.3 Conception d'options stratégiques au niveau des résultats et des capacités

Une fois que toutes les questions stratégiques ont été identifiées et que les résultats respectifs ont été formulés, l'étape suivante de l'ISC consistera à déterminer les options stratégiques pour chaque résultat. Les options stratégiques font référence aux réponses les plus appropriées aux résultats sélectionnés par l'ISC. Elles visent à établir une chaîne logique de changements prévus sous le contrôle de l'ISC qui puisse relever au mieux le défi posé par la question stratégique, conformément à la logique du SSMF. En bref, pour chaque résultat, les options stratégiques devront identifier les résultats pertinents en termes de produits du travail de l'ISC, qui sont les plus susceptibles de contribuer à faciliter le résultat. Les options stratégiques devront également établir, en termes généraux, les capacités requises en relation avec le produit, déterminer les lacunes actuelles en matière de capacités et concevoir une stratégie pour y remédier (Figure 7.1). Les constatations de l'évaluation du CMP ISC constitueront un apport essentiel à cet exercice, car elles permettront d'identifier les besoins et les lacunes en matière de capacités concernant les divers domaines de performance de l'ISC.

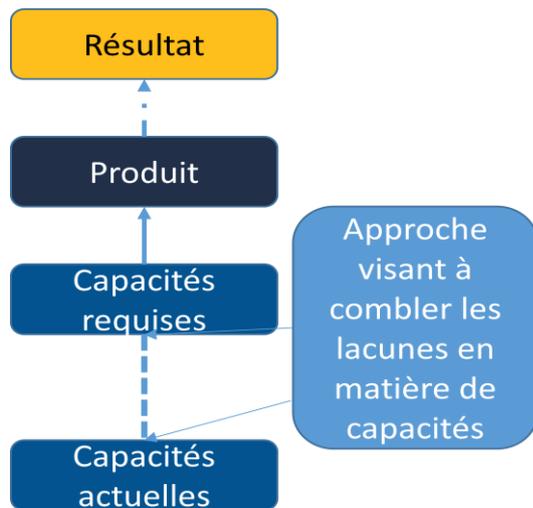
---

**Option stratégique :** *Une chaîne logique de changements prévus au niveau des résultats et des capacités dans le cadre du contrôle de l'ISC qui peut le mieux répondre au défi posé par la question stratégique et faciliter l'obtention du résultat souhaité*

**Produit des ISC :** *Produits clés des travaux de l'ISC, tels que des rapports d'audit de qualité, disponibles en temps utile et accessibles au public*

**Les capacités des ISC :** *Caractéristiques organisationnelles, professionnelles et institutionnelles telles que les procédures, les méthodologies, les compétences, les connaissances, les structures et les méthodes de travail qui rendent l'ISC efficace aussi bien en tant qu'institution qu'en tant qu'organisation*

Figure 7.1 : Option stratégique



Lors de l'élaboration des options stratégiques, l'ISC ne doit pas être trop critique ou restrictive, et l'accent ne doit pas autant être mis sur la faisabilité, mais plutôt sur la pertinence par rapport au résultat spécifique. L'ISC doit mener une discussion franche et ouverte au sein de l'équipe de planification stratégique sur les options qui semblent les plus pertinentes compte tenu de l'ampleur du changement qu'elles visent à apporter et des risques, menaces, opportunités et défis auxquels elles peuvent être confrontées. Toutes les

options stratégiques doivent être évaluées dans le contexte de leur contribution à l'avancement de la mission de l'ISC et à la réalisation de sa vision. Un processus simple d'identification des options stratégiques peut s'articuler autour des étapes suivantes:

- 1. Pour chaque résultat identifié, énumérer les opportunités et les menaces spécifiques qui lui sont associées.** Celles-ci découleront probablement directement de l'analyse SWOT, mais il peut être utile de préciser davantage les opportunités et les menaces liées à la question spécifique;
- 2. Identifier les produits possibles qui illustrent la façon dont l'ISC peut réagir au résultat.** Prenez en compte les changements les plus pertinents sous le contrôle de l'ISC qui peuvent faciliter le changement souhaité. Par exemple, si le résultat consiste en une meilleure mise en œuvre des recommandations d'audit par les entités auditées, une option peut être d'améliorer la qualité des rapports d'audit (niveau des produits). Une autre option peut consister à rechercher une communication plus efficace entre le personnel d'audit et l'entité auditée. Une troisième option peut consister à renforcer la coopération avec le Parlement et à assurer un suivi plus efficace sur la base des rapports d'audit, ce qui peut nécessiter un soutien ciblé aux parlementaires afin de mieux comprendre les constatations d'audit. Enfin, l'ISC peut envisager de travailler avec les OSC afin d'exercer une pression externe pour la mise en œuvre.
- 3. Évaluer les produits en termes de pertinence (dans quelle mesure ils semblent répondre à la question stratégique) et d'alignement avec la vision et la mission de l'ISC.** Il y aura probablement plus d'un produit pour chaque résultat. En prenant l'exemple ci-dessus, le renforcement de la coopération avec le Parlement dans le cas où il y a des changements fréquents dans la composition de la commission chargée d'examiner les rapports d'audit peut être considéré comme moins pertinent par rapport aux deux autres produits. Il convient d'exclure tout produit qui peut ne pas être suffisamment pertinent à l'heure actuelle.

- 4. Examinez en termes généraux les capacités requises et les lacunes en matière de capacités pour chaque produit pertinent.** L'étape suivante consiste à cartographier tous les changements de capacité spécifiques requis par l'ISC en termes de ressources institutionnelles, organisationnelles et professionnelles liées à un produit. Cela signifie qu'il faut identifier les lacunes actuelles en matière de capacités. Dans l'exemple ci-dessus, afin d'améliorer la qualité des rapports d'audit, une lacune importante en matière de capacité identifiée par le CMP ISC peut être la faiblesse des recommandations d'audit. Celles-ci peuvent à leur tour résulter du fait que les auditeurs n'adhèrent pas à la méthodologie d'audit et de l'application limitée des procédures de contrôle de la qualité. Afin de combler la lacune de capacité, l'ISC devra envisager de modifier les méthodologies et les processus de contrôle de la qualité, et de fournir la formation y afférente. Les constatations du CMP ISC dans chaque domaine de performance constitueront une contribution essentielle à cette analyse. Exclure tout produit qui nécessiterait des capacités qui semblent totalement impossibles à réunir au cours de la période à venir. Il peut s'agir de produits pouvant nécessiter des changements législatifs (par exemple, une modification du mandat), ou d'un degré de ressources que l'ISC ne peut pas, de façon réaliste, s'attendre à pouvoir allouer.
- 5. Enregistrer les hypothèses et les risques concernant chaque produit et les besoins en matière de capacité qui s'y rapportent.** Les hypothèses reflètent les contraintes éventuelles de l'environnement externe, telles que le comportement des parties prenantes externes, et les attentes de l'ISC sur la manière dont ce comportement se manifesterait en réponse aux changements. Les risques concernent les facteurs, aussi bien internes qu'externes, sur lesquels l'ISC exerce un contrôle et qui peuvent compromettre l'obtention de résultats (voir Encadré 7.1). L'analyse SWOT sera une source clé à cette étape.
- 6. Sélectionner deux ou trois options stratégiques** (produits et besoins en capacités y afférents, les lacunes et l'approche pour les combler) pour chaque résultat en vue d'une discussion et d'une analyse de faisabilité plus poussées.

## Encadré 7.1 Hypothèses et risques

### Hypothèses et risques

Lorsque l'ISC examine les options stratégiques, elle formule également des hypothèses sur le processus de changement prévu qui répondra à la question stratégique en jeu. Elle doit également tenir compte du risque ou de l'incertitude d'un événement qui peut avoir un impact sur la réalisation du changement souhaité.

En général, les hypothèses sont des croyances ou des sentiments que quelque chose est vrai ou que quelque chose va se produire, une affirmation sur le monde que nous ne remettons pas toujours en question ou que nous ne vérifions pas. Par exemple, si, dans le cadre d'une option stratégique, l'ISC envisage une formation sur les méthodologies d'audits, elle suppose que les auditeurs qui participent à la formation seront attentifs et acquerront de nouvelles compétences. Elle suppose également que les auditeurs mettront en fait en pratique ces compétences et seront capables de rédiger de meilleures recommandations d'audit. Une hypothèse encore plus forte repose sur le fait que ces recommandations seront mieux comprises et feront l'objet d'un suivi. Et à leur tour, cela peut contribuer à certains changements durables qui affectent les citoyens.

Les risques, en revanche, sont des événements qui, s'ils se produisent, peuvent compromettre la probabilité d'apporter le changement souhaité. Dans l'exemple ci-dessus, un risque réside dans le fait que l'animateur qui dispense la formation n'est pas suffisamment informé sur le sujet. Un risque beaucoup plus élevé, et en fait un risque stratégique, réside cependant dans le fait que l'ISC est perçue comme biaisée par le public, de sorte que même si les recommandations d'audit sont mieux rédigées, les entités auditées peuvent les rejeter car elles ne les jugeront pas valables. Les risques stratégiques sont donc des risques qui affectent le niveau des produits et des résultats dans le SSMF. L'identification et la classification des risques sont traitées plus en détail dans le Chapitre 11 du manuel.

La solidité et la validité des hypothèses, ainsi que l'impact et la probabilité d'apparition des risques stratégiques doivent être rigoureusement testés dans le cadre du processus d'identification des options stratégiques. Les hypothèses et les risques influencent aussi bien le choix des résultats souhaités que l'ISC sélectionne pour sa stratégie que la conception des interventions spécifiques visant à influencer sur ce changement. Enfin, la vérification périodique de la validité des hypothèses et le suivi et la gestion active des risques constituent un élément clé de la mise en œuvre de la stratégie de l'ISC.

## 7.4 Opérer des choix stratégiques au moyen d'une analyse de faisabilité

Au cours des deux premières étapes de l'élaboration de sa stratégie, l'ISC a identifié les options stratégiques les plus pertinentes (une combinaison de produits et de besoins en capacités connexes), à sa disposition dans le but de faciliter les résultats vers lesquels elle a choisi d'orienter sa stratégie. Pour chaque option pertinente, elle a formulé une chaîne de résultats, structurée dans la logique du SSMF, identifiant la voie possible permettant d'influencer le changement souhaité en s'attaquant aux lacunes en matière de capacité afin d'obtenir des produits tangibles.

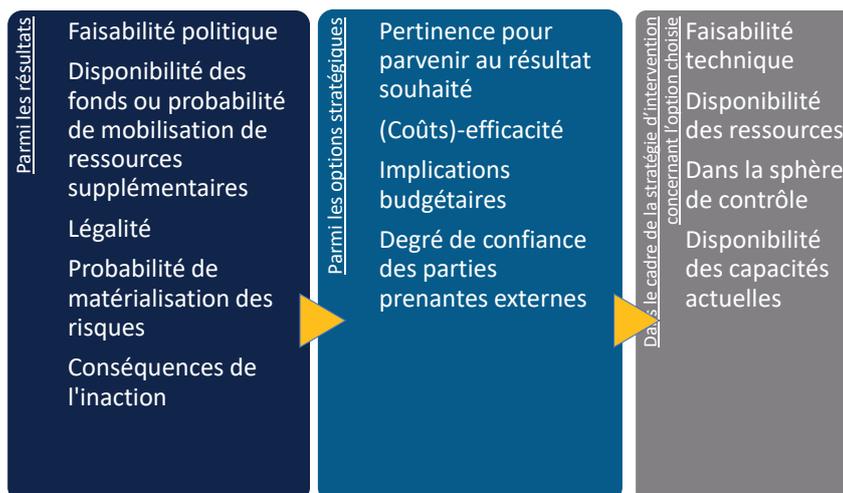
Même si cela semble simple, dans la pratique, ces deux premières étapes peuvent souvent constituer un processus assez peu structuré qui ne suit pas une logique linéaire. En effet, elles impliquent beaucoup de délibérations, d'itérations et de discussions passionnées de la part de l'équipe chargée

d'élaborer la stratégie de l'ISC. Une fois cette étape achevée, la partie suivante de l'élaboration de la stratégie de l'ISC vise à rétablir une approche plus structurée du produit final. La réalisation d'une analyse de faisabilité est un outil essentiel à cette fin.

À ce stade de l'élaboration de la stratégie, l'ISC aura sélectionné ses questions stratégiques essentielles et formulé des résultats concrets souhaités pour chacune d'entre elles. Toutefois, elle disposera probablement d'une liste relativement longue d'options stratégiques sur la manière de les aborder. Chacune de ces options impliquera à son tour une lacune en matière de capacités et donc un ensemble différent de capacités à traiter. Cela peut paraître écrasant. Conformément au principe de gestion stratégique de l'ISC appelé « Garder la situation gérable », le moment est venu de faire une sélection finale des changements que l'ISC cherchera à aborder au cours de la période de planification stratégique. Pour cela, l'ISC devra faire deux choix stratégiques :

- Un choix entre des options stratégiques sur la manière d'aborder un problème;
- Un choix dans le cadre d'une option stratégique sélectionnée sur la manière de structurer de manière optimale le processus de changement.

Faire des choix exige un degré considérable de jugements politiques et fondés sur des valeurs, sous l'impulsion de la Direction de l'ISC et de sa vision et de ses décisions sur ce qui est important, à quel point cela est important et les compromis qui doivent être trouvés face à des priorités contradictoires et à des ressources limitées. Néanmoins, il est impératif d'éviter un processus de sélection totalement subjectif dans la définition de la stratégie de l'ISC afin d'en assurer la mise en œuvre. À cette fin, il est recommandé d'établir une liste de critères permettant de faciliter le processus de prise de décision et de le rendre plus objectif et plus transparent. Les critères constituent un élément clé de la méthodologie d'analyse de faisabilité que l'ISC peut appliquer afin de mettre à l'écart toutes les options qui risquent fort de ne pas pouvoir être mises en œuvre et d'effectuer la sélection finale entre les alternatives viables. La Figure 7.2 présente une liste possible de critères pour chaque niveau, à laquelle un choix stratégique doit être fait, qui peut être personnalisée en fonction des préférences de l'ISC.



**Figure 7.2 Critères concernant l'analyse de faisabilité**

Par exemple, une ISC peut identifier deux options stratégiques sur la manière de traiter le résultat du « renforcement de la conformité aux lois et règlements », par exemple en augmentant la couverture de l'audit de conformité (mais en s'en tenant à la méthodologie existante), ou en introduisant un audit de conformité fondé sur les normes ISSAI. La première option peut nécessiter certains changements de capacités internes et une formation, par exemple pour améliorer la rédaction des recommandations d'audit, tandis que la seconde implique un processus plus long et plus exigeant en termes de ressources pour élaborer une nouvelle méthodologie, la mettre à l'essai, former le personnel et, seulement ensuite, aspirer à voir une certaine contribution aux changements au niveau des résultats. D'autre part, l'efficacité à long terme de la deuxième option peut être bien plus grande que celle de la première, qui consiste essentiellement à toujours produire la même démarche. Le choix final ici peut être déterminé par les implications budgétaires et la disponibilité des ressources que l'ISC peut raisonnablement espérer allouer à l'option privilégiée (voir Encadré 7.2).

Une fois qu'une certaine option stratégique a été choisie, des choix devront également être faits concernant la conception spécifique de la stratégie, y compris la séquence des interventions proposées pour combler les écarts de capacité et réaliser les produits associés.

Par exemple, en ce qui concerne la qualité des audits, des changements significatifs ne seront pas réalisés si les diverses capacités et processus de l'ISC ne sont pas abordés simultanément ou successivement. L'un d'entre eux est le processus de planification annuelle, car tout changement réel dans le processus d'audit doit être reflété dans le plan d'audit annuel. Les processus d'assurance et de contrôle de la qualité peuvent constituer un autre aspect important. D'autres aspects peuvent être liés à la méthodologie de formation et au renforcement des capacités, à l'encadrement et au

mentorat fournis et à la manière dont ces activités sont intégrées dans la pratique d'audit afin de créer des changements au niveau de la qualité. Parfois, les unités des ISC peuvent fonctionner en vase clos où les auditeurs formés ne sont pas affectés à la réalisation des audits, et où les auditeurs sur le terrain ne sont pas formés. Cela crée un décalage entre les capacités techniques existantes au sein de l'ISC et les capacités techniques utilisées. De même, en ce qui concerne la professionnalisation de son personnel, une ISC doit prendre des décisions en termes de compétences requises, de qualification nécessaire, de processus de certification et de mécanismes d'accréditation. Des décisions doivent être prises concernant la mise en place de mécanismes internes ou l'externalisation de ce processus.

L'introduction de nouvelles filières d'audit et leur impact sur l'organigramme au niveau organisationnel constitue un autre exemple. Dans certains cas, les ISC peuvent devoir mettre en place une pratique d'audit de performance ou une pratique d'audit financier, ce qui nécessite généralement des dispositions organisationnelles en plus des dispositions techniques. Une ISC peut être amenée à créer des unités ou des équipes distinctes au sein d'une unité existante. C'est le genre de choix qu'une ISC peut être amenée à faire.

Les besoins et les lacunes en matière de capacité à combler en premier lieu et la manière de créer la stratégie d'intervention la plus efficace nécessitent une analyse et une réflexion approfondies lors de l'élaboration de la stratégie de l'ISC. L'enchaînement des changements est également essentiel, en particulier lorsqu'un processus nécessite plusieurs changements. En fin de compte, l'équipe de PS devra sélectionner et spécifier une stratégie claire et séquentielle permettant de combler les lacunes en matière de capacités associées à chaque produit.

## Encadré 7.2 Estimation des implications budgétaires des options stratégiques

Lors du choix entre les options stratégiques, les implications budgétaires de chaque option de l'ISC représenteront un facteur clé. Elle devra alors concilier les coûts des différentes options avec les ressources disponibles qu'elle peut compter disposer.

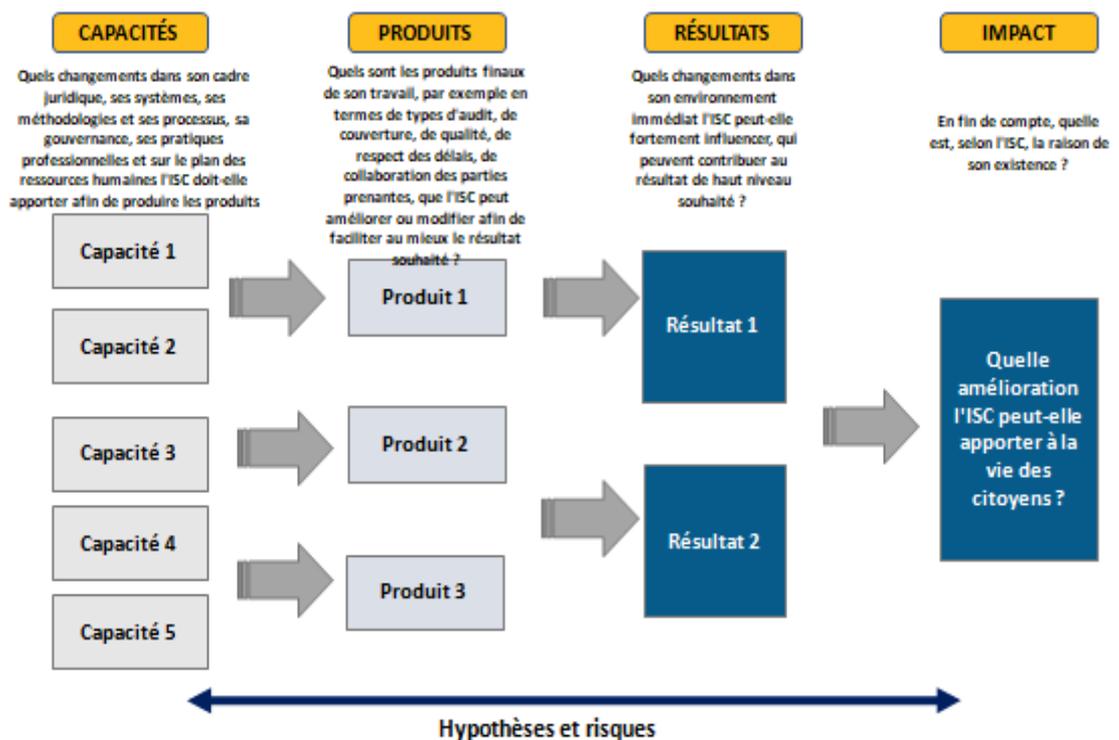
À ce stade du processus de planification, l'ISC ne doit pas se lancer dans un calcul détaillé des coûts des différentes options. Toutefois, elle doit prendre en considération trois grandes catégories de dépenses pour chaque option : 1. Besoins en personnel supplémentaire (embauches) et coûts récurrents associés (salaires, cotisations de retraite, etc.) ; 2. Autres coûts récurrents (formation, production de documents, services de conseil) ; Dépenses en capital liées à l'option, par exemple les coûts concernant les ordinateurs, les licences, et l'espace supplémentaire, etc. 3. Frais généraux liés à l'administration et à la gestion. Ces estimations devront être produites au cours de toute la période de planification stratégique. En effet, la plupart des options stratégiques doivent être mises en œuvre sur une longue période et l'ISC doit avoir une idée précise des implications pluriannuelles de tout changement. Même s'il s'agit d'estimations approximatives, elles seront suffisantes pour permettre à l'ISC d'effectuer une analyse de faisabilité et de choisir l'option la plus réaliste.

D'autre part, l'ISC devra produire une estimation globale des ressources disponibles dont elle peut raisonnablement s'attendre disposer au cours de la période de planification stratégique. Généralement, l'espace budgétaire pour de nouvelles initiatives ne sera pas importante, puisqu'une grande partie du budget de l'ISC est déjà engagée pour les salaires et autres dépenses courantes. En fait, au niveau de l'ensemble du budget de l'État, on estime que seuls 5 % des recettes totales sont, au cours d'une année donnée, disponibles pour de nouvelles priorités de dépenses (voir Schiavo-Campo, 2007). La situation n'est probablement pas différente dans une ISC. Elle devra donc examiner attentivement les possibilités de mobiliser des ressources supplémentaires. Elle devra d'abord évaluer la probabilité de recevoir une allocation budgétaire plus élevée, et ensuite la possibilité de recevoir un financement externe par l'intermédiaire de partenaires au développement. Elle devra également examiner toutes les possibilités d'économie dans le cadre de ses engagements existants, tels que la réduction des activités peu prioritaires et la réaffectation du personnel et des dépenses. Cela déterminera l'enveloppe globale des ressources de l'ISC et l'espace budgétaire disponible pour de nouvelles réformes majeures.

## 7.5 Préparation du cadre de résultats

L'aboutissement du processus de planification stratégique est la production de la stratégie de l'ISC. L'élément principal de la stratégie est le cadre de résultats (Figure 7.3). Le cadre de résultats est une articulation explicite des différentes chaînes de résultats attendus de la stratégie de l'ISC. Le cadre de résultats suit la logique du SSMF (Figure 7.3)

Figure 7.3 Cadre de résultats des ISC



Lors de l'élaboration du cadre de résultats final, l'équipe de PS doit préciser et décrire les éléments clés suivants :

- Le changement souhaité à long terme en termes de **contribution à l'impact** de l'ISC (apporter une valeur et des avantages aux citoyens);
- Les changements envisagés dans l'environnement immédiat de l'ISC, que celle-ci peut influencer, correspondant aux **résultats de l'ISC** par rapport aux questions stratégiques sélectionnées :
- Les résultats attendus sous le contrôle de l'ISC, ou **les produits de l'ISC**, qui faciliteront la réalisation des résultats. Il convient de noter que chaque produit de l'ISC peut contribuer à la réalisation de plus d'un résultat.
- Les **capacités requises** par rapport à chaque produit et **l'approche choisie (cheminement) pour combler les lacunes en matière de capacité** au sein de l'ISC qui doivent permettre la réalisation de chaque produit.
- Les **ressources financières et humaines** nécessaires pour chaque grand écart en matière de capacité.

- Le cadre de résultats doit également identifier toutes les **hypothèses critiques sous-jacentes** qui doivent être envisagées ou réalisées pour que la stratégie soit couronnée de succès, c'est-à-dire qu'elle conduise aux résultats et impacts visés.
- Tout **risque** susceptible d'entraver la réalisation des produits escomptés et la contribution aux résultats et à l'impact doit également être présenté, y compris avec l'identification de mesures sur la manière de les atténuer.
- L'approche de **mesure des performances** sur la façon dont la réalisation des résultats et des produits sera évaluée. Les niveaux de résultats et de produits définis dans le cadre de résultats doivent être étayés par **des indicateurs de performance et des bases de référence, des cibles et des étapes importantes connexes appropriés**. Les orientations sur la manière de réaliser cette tâche sont présentées au Chapitre 9 dans le contexte de la mise en place d'un système de mesure de performance de l'ISC. Bien que la mesure et le suivi de la performance soient présentés dans le cadre de la section sur la mise en œuvre de la stratégie, la mesure des résultats et des produits constitue un élément clé de soutien du cadre de résultats lui-même et fait donc partie de la formulation de la stratégie. En fait, la prise en compte de la manière dont les résultats escomptés seront mesurés conduit souvent à des définitions plus précises et meilleures des résultats et des produits dans le cadre de résultats. Par exemple, un PS peut avoir formulé un résultat sur « Meilleure gestion des finances publiques par les principaux responsables gouvernementaux ». En examinant la manière dont ce résultat peut être mesuré, l'équipe de PS a indiqué qu'elle souhaiterait utiliser l'indicateur intitulé « Pourcentage d'écart entre le budget approuvé et le budget exécuté », car il y a une tendance constante de dépassement budgétaire significatif, qui entraîne un déficit budgétaire croissant. En conséquence, l'équipe de PS a changé la définition du résultat lui-même en « Amélioration de la responsabilisation financière des agents de planification et de budgétisation ».

Le calendrier et la structure des consultations internes avec le reste de l'ISC est un aspect important à prendre en compte lors de la préparation du cadre de résultats. Cela est lié au principe de gestion stratégique qui consiste à être inclusif. Comme indiqué au Chapitre 3, Section 3, ces consultations internes doivent avoir lieu afin d'assurer l'appropriation et l'engagement partagé envers les résultats souhaités et ainsi soutenir la mise en œuvre. En fonction de la taille et de la structure de l'ISC, l'équipe de PS peut choisir de présenter soit une première version soit une version finale du cadre de résultats pour consultation avec le personnel, ou organiser des sessions spécifiques en vue de recueillir leurs contributions. L'approbation par les dirigeants du cadre de résultats final est de la plus haute importance.

## 7.6 Contenu et communication de la stratégie de l'ISC

Outre le cadre de résultats et tous ses éléments clés, la stratégie de l'ISC doit également inclure la vision et la mission de l'ISC, ses valeurs fondamentales, ainsi que les éléments narratifs à l'appui qui les sous-tendent. Différentes ISC choisissent de fournir différents types d'informations dans le document de plan stratégique. Il peut s'agir, par exemple, de l'historique de l'organisation, du cadre juridique, d'un organigramme, d'un message du Chef de l'ISC ou d'un résumé des résultats du CMP ISC et de l'analyse SWOT.

En outre, pour chaque résultat et produit, le plan stratégique doit fournir la justification de l'accent mis sur ceux-ci, ainsi qu'une explication de la chaîne de résultats associée au changement prévu. L'ISC doit décider du contenu du document du plan stratégique et de l'ordre dans lequel ce contenu doit être présenté. Par mesure de prudence, le plan stratégique ne doit pas devenir un long document. Il est préférable de garder le corps du plan court et simple. L'Annexe de ce chapitre contient une suggestion de table des matières concernant le plan stratégique.

Le contenu du plan stratégique doit être élaboré de manière cohérente et attrayante. La stratégie finale de l'ISC doit devenir un document autonome pouvant communiquer à un lecteur externe la manière dont l'ISC entend améliorer sa performance au cours de la période de planification stratégique. Il est important pour l'ISC de s'assurer que le plan est rédigé dans une langue facilement compréhensible, qu'il fournit aux parties prenantes la bonne quantité d'informations sur les projets d'avenir de l'ISC. Les compétences en matière de rédaction jouent un rôle essentiel dans la documentation du plan stratégique. La relecture, la mise en forme et la conception seraient également nécessaires à ce stade. Il incombe à la direction de l'ISC d'approuver version finale.

À la fin du processus d'élaboration du plan stratégique, l'ISC doit être prête à présenter un document de plan stratégique attrayant. Le processus de commercialisation ou de publicité du plan stratégique consiste à se préparer à sa mise en œuvre en obtenant le soutien et la collaboration des parties prenantes internes et externes de l'ISC. Il s'agit de déterminer les destinataires du plan, la manière dont le plan et son contenu peuvent être présentés dans les meilleurs intérêts de l'ISC. Les méthodes de commercialisation et le public à cibler sont déterminés à ce stade. Le plan imprimé constituera également l'outil de communication de l'ISC avec toutes ses parties prenantes internes et externes. Le processus de commercialisation peut être important pour les raisons suivantes:

1. aider à créer un sentiment d'appropriation et d'intégration du personnel au sein de l'ISC;
2. créer une meilleure connaissance et compréhension du PS;
3. aider à améliorer l'image et la réputation de l'ISC;

4. aider à obtenir le soutien des parties prenantes externes;
5. aider à gérer les attentes des parties prenantes.

# PARTIE C. MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATÉGIQUE

## Introduction à la partie C

Un plan stratégique solide est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour améliorer durablement les performances des ISC. En fait, c'est généralement lorsque la stratégie est finalisée que les défis commencent. Pour citer Jeffrey Pressman et Aaron Wildawsky (1978), les pères fondateurs de l'étude sur la mise en œuvre dans le secteur public, « *Les gens semblent maintenant penser que la mise en œuvre devrait être facile ; ils sont donc contrariés lorsque les événements attendus ne se produisent pas ou se produisent mal. [...] La mise en œuvre, dans les meilleures circonstances, est extrêmement difficile* ».

Pour les ISC, quatre ingrédients principaux sont essentiels pour une mise en œuvre efficace : (1) un plan opérationnel qui spécifie et attribue clairement les tâches et les ressources annuelles qui reflètent précisément l'intention stratégique ; (2) un système de mesure et de compte rendu objectif et systématique des performances par rapport aux objectifs opérationnels et stratégiques qui assure la responsabilité et l'apprentissage organisationnels ; (3) des mécanismes de prise de décision efficaces et transparents, y compris la gestion des risques ; et (4) un système de contrôles de gestion pour tenir les employés responsables, associé à des mesures permettant de encourager leurs performances, étayé par une direction de l'ISC inspirée et informée.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, il existe des preuves significatives que les ISC ont du mal à traduire les plans stratégiques en plans opérationnels réalisables. Le Chapitre 8 constitue donc l'objet de ce qui fait un plan opérationnel solide. Ce chapitre aborde également la question de l'affectation des ressources financières et humaines dans le contexte des ISC. Les ISC doivent également relever le défi de définir et d'intégrer une mesure efficace de la performance dans leur organisation, et de nombreuses ISC ont encore beaucoup de progrès à faire en ce qui concerne leurs rapports internes et externes. Le Chapitre 9 aborde donc le sujet crucial de la mesure de la performance des ISC et de la mise en place d'un système de suivi des ISC. Le Chapitre 10 aborde les types de rapports de performance d'ISC.

Bien que la planification opérationnelle, le suivi et l'établissement de rapports soient des processus formels, la qualité et les réalisations effectives de ces derniers dépendent en grande partie du style de prise de décision et des préférences du Chef et de l'équipe de direction de l'ISC, y compris de leur goût du risque. Le Chapitre 11 examine les questions de prise de décision stratégique et de gestion des risques. En retour, la prise de décision est fortement influencée par la direction de l'ISC et la

propension du personnel à aligner et à mettre en œuvre les changements souhaités. Comme le fait remarquer Shick (2008), « *Au sein du gouvernement, les performances dépendent davantage de la compétence et de l'attitude des fonctionnaires que des systèmes et des procédures* ». Le Chapitre 12 examine donc les questions de leadership et de gestion du changement.

## Chapitre 8 : Planification opérationnelle

La finalisation de la stratégie de l'ISC marque une étape importante pour l'ISC. Elle peut susciter l'attention et l'intérêt des médias et des principales parties prenantes. Le plan opérationnel de l'ISC, qui fait l'objet du présent chapitre, est tout aussi important, mais beaucoup plus caché et internalisé. Même une stratégie parfaitement élaborée serait impossible à mettre en œuvre sans un plan opérationnel à l'appui. Le plan opérationnel traduit la stratégie de l'ISC en tâches et actions réalisables, qui peuvent être reprises et suivies par le personnel de l'ISC. Il représente un plan détaillé de mise en œuvre, qui doit garantir que les besoins en capacités identifiés dans la stratégie de l'ISC sont satisfaits, que les produits sont réalisés et que les résultats sont facilités. En d'autres termes, alors que la stratégie de l'ISC consiste à fixer des objectifs, le plan opérationnel de l'ISC vise à atteindre ces objectifs.

La Section 8.1 examine les objectifs du plan opérationnel et la manière dont il sert de lien entre la stratégie de l'ISC et la réalisation des performances. Pour qu'un plan opérationnel puisse atteindre ces objectifs, il doit présenter un ensemble de caractéristiques essentielles (Section 8.2). Parmi celles-ci figurent la nécessité d'aligner le plan opérationnel sur la stratégie de l'ISC et sur le budget, de couvrir à la fois les activités d'audit et les autres activités, ainsi que de trouver un juste équilibre entre exhaustivité, spécificité, gérabilité et flexibilité. Une ISC devra examiner attentivement ces caractéristiques et les appliquer dans le cadre de son processus de planification opérationnelle (Section 8.3). L'Annexe du présent chapitre contient des suggestions de formats et des exemples de plan opérationnel.

### 8.1 Fonctions principales d'un plan opérationnel

Un plan opérationnel traduit la stratégie de l'ISC en une instruction pratique et plus détaillée sur la manière de cibler et d'organiser les opérations quotidiennes de l'ISC en vue d'atteindre ses objectifs de performance. Il fournit un cadre d'action, basé sur la vision stratégique donnée par la stratégie de l'ISC. Le plan opérationnel comprend les projets, les activités, le calendrier, les ressources nécessaires, le budget prévisionnel, les produits, la responsabilité du projet et les risques encourus. Il doit fournir suffisamment de détails sur les activités annuelles pour permettre à tout le personnel de l'ISC de progresser dans la direction du plan stratégique, avec une compréhension commune du

---

*Plan opérationnel de l'ISC: Un plan annuel, doté de ressources, des activités d'audit et non liées à l'audit de l'ISC. Il décrit comment, ou quelle partie d'un plan stratégique sera mise en œuvre au cours d'un exercice donné et décompose l'approche visant à combler les lacunes en matière de capacités identifiées dans la stratégie de l'ISC en activités distinctes. Il garantit que l'ISC concentre son travail sur la réalisation des produits et la facilitation des résultats de sa stratégie.*

moment, de la vitesse et de la distance à parcourir. S'il est suivi, un plan opérationnel bien rédigé garantit que les opérations de l'ISC atteignent les résultats prévus dans la stratégie. Un plan opérationnel est donc le principal véhicule qui permet de transformer la stratégie en performance réelle.

Bien que la prémisse clé d'un plan opérationnel soit d'assurer la traduction de la stratégie de l'ISC en étapes réalisables à réaliser au cours de l'année, un plan opérationnel peut avoir plusieurs fonctions supplémentaires:

- **Facilite la coordination et l'allocation optimale des ressources:** Un plan opérationnel permet de planifier et d'allouer les ressources disponibles de l'ISC (humaines, financières et physiques) afin de soutenir la réalisation de la stratégie et du mandat de l'ISC.
- **Garantit le respect des délais fixés dans le cadre du mandat de l'ISC:** Le plan opérationnel permet aux gestionnaires de structurer leur travail de manière à réaliser les audits requis et les autres produits attendus dans le cadre du mandat de l'ISC, dans les délais légaux prévus et avec la qualité requise.
- **Favorise la coopération entre les différents services :** Un plan opérationnel pour l'ensemble de l'ISC prend en compte les activités d'audit et les activités autres que d'audit. Au cours de la préparation du plan, il devient souvent évident que les différentes tâches nécessitent une coordination et une coopération entre les différents départements et unités de l'ISC. Un bon plan opérationnel garantit que l'ISC ne travaille pas dans des soi-disant « silos », où les différentes équipes ne communiquent pas et n'exploitent pas le potentiel de synergies et d'amélioration de l'efficacité lorsqu'elles travaillent ensemble.
- **Favorise la responsabilisation du personnel de l'ISC:** Un plan opérationnel attribue des responsabilités claires au personnel pour des activités spécifiques. Cela permet une responsabilisation interne, mais favorise également l'adhésion du personnel lorsque celui-ci a été consulté dans le cadre de l'élaboration du plan opérationnel.
- **Guide la mise en œuvre:** Malgré son nom, un plan opérationnel est essentiellement un outil de mise en œuvre. Il permet à la direction de l'ISC d'avoir une vue d'ensemble de toutes les activités en cours et de les orienter et les adapter. Il guide et soutient le processus de décision en matière de gestion en vue d'une exécution continue et éclairée de la stratégie de l'ISC.

## 8.2 Caractéristiques du plan opérationnel

Un plan opérationnel peut être un puissant outil de gestion. Pour ce faire, le plan opérationnel doit présenter un ensemble de caractéristiques qui soutiennent l'accomplissement de ses fonctions (Figure 8.1).

Figure 8.1 Caractéristiques d'un plan opérationnel solide



### A. Le lien critique entre le plan stratégique et le plan opérationnel

L'une des principales constatations du rapport d'Inventaire mondial des ISC de 2017 est qu'il y a un large fossé entre le plan stratégique et le plan opérationnel dans de nombreuses ISC. Dans certains cas, les ISC peuvent ne pas du tout avoir de plan opérationnel, et avoir simplement un plan d'audit annuel. Cela signifie qu'il n'existe pas de mécanisme permettant de garantir que les résultats et les produits stratégiques peuvent être obtenus grâce à un travail détaillé. Habituellement, dans une telle situation, le plan opérationnel ou le plan d'audit annuel devient le document de référence car il s'agit d'un outil que les cadres intermédiaires ont probablement élaboré ou auquel ils ont contribué et auquel ils peuvent mieux s'identifier et qu'ils possèdent. Le plan stratégique devient tout au plus un document à valeur déclarative, posé sur une étagère et n'ayant que peu ou pas de rapport avec les activités quotidiennes de l'ISC. Le décalage entre la stratégie et le plan opérationnel entraîne la paralysie, la confusion et, au mieux, la confirmation du statu quo au sein de l'ISC.

Pour être efficace dans la réalisation des performances, le plan opérationnel **doit être lié à la stratégie** de l'ISC et décrire comment, ou quelle partie du plan stratégique sera mise en œuvre au cours d'un exercice donné, avec des opérations détaillant les actions requises au cours de cet exercice, ainsi que les responsabilités, les calendriers, les modalités de suivi et les risques qui y sont liés. Il garantit ainsi que des progrès seront réalisés dans la mise en œuvre du plan stratégique et que tout choix opérationnel sera fait dans la perspective de priorités à long terme.

Le lien crucial entre le plan stratégique et le plan opérationnel est le niveau des produits. Un plan opérationnel doit tenir compte de l'approche du plan stratégique en ce qui concerne les capacités liées au délai de réalisation de chaque produit et doit détailler (une partie de) ce travail en activités spécifiques et réalisables pour l'année. Cela signifie qu'à tout moment, la direction de l'ISC peut suivre la manière dont une activité distincte est liée à la réalisation des principaux résultats (produits) de l'ISC.

#### B. La couverture holistique d'un plan opérationnel

Alors que la plupart des ISC ne disposent que d'un seul, ou tout au plus d'une poignée de plans stratégiques pour une période donnée<sup>13</sup>, elles disposent généralement d'une série de plans au niveau annuel, avec des objectifs différents et souvent avec un degré de détail variable. La Figure 8.2 présente un exemple des différents plans qu'une ISC peut avoir simultanément. Le risque d'avoir une multitude de plans au cours de l'année est triple. Tout d'abord, cela peut entraîner des doubles emplois, des activités et un calendrier contradictoires, et peut favoriser le travail en silos. Deuxièmement, cela rend plus difficile l'affectation des ressources aux activités, tant en termes de coûts que de ressources humaines. Enfin, du point de vue de la gestion, elle rend plus difficile le contrôle de la mise en œuvre et le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des résultats (produits) de la stratégie de l'ISC.

---

<sup>13</sup> Par exemple, un plan stratégique, une stratégie de communication et une stratégie de développement professionnel. Tout comme l'importance d'un plan opérationnel global, les documents de niveau stratégique devraient également être au minimum alignés et mieux intégrés dans un plan stratégique unique pour assurer la cohérence et des ressources adéquates

Figure 8.2 Exemple de différents plans annuels dans une ISC



Pour éviter de tels écueils, le **plan opérationnel doit être holistique**. Cela signifie qu'il doit soit couvrir toutes les activités d'audit et non liées à l'audit, soit être aligné sur les plans de l'ISC à d'autres niveaux. Cela concerne les activités liées à la réalisation des produits et, en fin de compte, des résultats stratégiques ainsi que les principaux services de soutien de l'ISC comme la gestion financière, les ressources humaines et la formation, les technologies de l'information et l'équipement. Ces derniers peuvent ne pas être des préoccupations stratégiques, car ils seront liés aux opérations quotidiennes de l'ISC, mais ils contribuent à la mise en œuvre de la stratégie. Un plan opérationnel holistique facilite la coordination et la communication internes et contribue à assurer un financement adéquat de toutes les activités.

La Figure 8.2 montre également comment les différents plans annuels peuvent s'intégrer dans un plan opérationnel unique pour l'ISC. Plusieurs clarifications importantes doivent être apportées :

- Un plan annuel holistique implique l'intégration des activités d'audit et des activités non liées à l'audit. La grande majorité des ISC disposent d'un plan d'audit annuel, qui peut être une obligation légale et qui est éventuellement discuté avec les parties prenantes externes. Le respect de ces exigences n'empêche pas une ISC de disposer d'un plan opérationnel holistique. Pour éviter que le plan opérationnel ne devienne trop long et difficile à contrôler, il n'est pas nécessaire d'inclure chaque audit comme une activité distincte. Il peut envisager de regrouper les audits prévus en activités globales, par exemple « Exécuter les 12 premiers audits de conformité ». Plus important encore, l'exécution des audits planifiés doit être clairement liée aux produits du plan stratégique. Dans l'exemple ci-dessus, l'activité relative à l'exécution des audits de conformité peut être liée à un produit concernant la réalisation des rapports d'audit de conformité en temps voulu.

- L'élaboration d'un plan opérationnel holistique n'élimine pas nécessairement la nécessité de plans d'activité plus détaillés, par exemple au niveau de chaque département. Le plan opérationnel contiendra des activités à un niveau plus global, qui pourront être ventilées davantage par les unités responsables. Par exemple, le plan opérationnel précisera une activité sur « Organiser une formation sur l'audit financier basé sur les ISSAI ». L'unité responsable peut séparer cette activité en tâches plus petites, liées à la préparation de la documentation et à la logistique. Du point de vue de la gestion, ces tâches détaillées ne sont pas nécessairement des éléments à suivre et à prendre en compte de manière explicite.
- Il n'est pas toujours facile de relier les activités courantes et permanentes, telles que la gestion des ressources humaines ou l'administration financière, aux produits du plan stratégique. Toutefois, ces activités sont également importantes pour la réalisation des produits souhaités et ne doivent pas être exclues du plan opérationnel. Une approche consisterait à inclure celles qui se situent « en dessous de la ligne », donc au bas du plan opérationnel. Une autre approche consisterait à identifier là où se concentre la majeure partie des activités spécifiques liées au travail de routine et à y placer également ces activités. Par exemple, si la stratégie comprend un produit sur les « audits de conformité basés sur les normes ISSAI » et que cela implique de combler les lacunes en matière de capacités liées au recrutement de nouveaux employés et à l'organisation de diverses formations sur l'audit de conformité, les activités courantes de gestion des ressources humaines dans le plan opérationnel pourraient être liées à ce produit, même si elles auront des liens plus larges avec d'autres produits.
- Au lieu d'un plan opérationnel unique, l'ISC peut choisir de maintenir différents plans couvrant différentes opérations, tout en maintenant un degré élevé d'alignement entre eux. Cela signifie que tous les plans devraient être préparés ensemble et devraient être facilités par une discussion commune sur les ressources et l'enchaînement des activités. L'avantage de cette approche peut être que les cadres moyens de l'ISC se sentent plus à l'aise de s'en tenir à leurs documents existants. L'inconvénient est que, du point de vue de la direction de l'ISC, le suivi de la mise en œuvre peut devenir plus difficile.

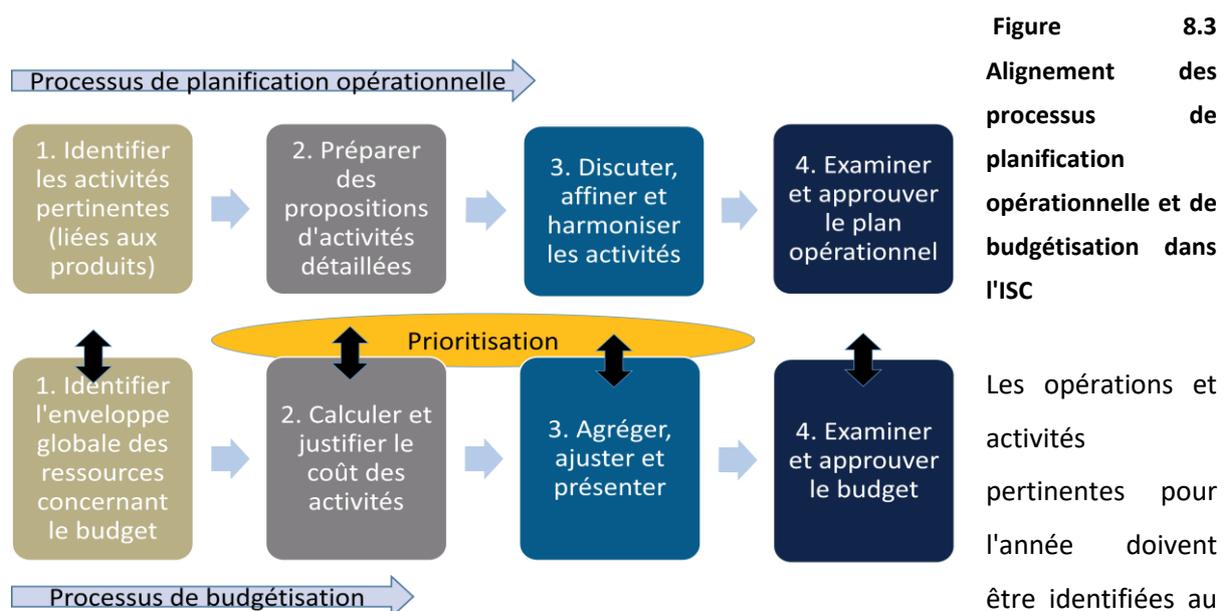
### C. [Aligner le plan opérationnel et le budget de l'ISC](#)

Le budget annuel de l'ISC est le miroir financier du plan opérationnel. Chaque activité prévue dans le plan opérationnel doit être dotée de ressources suffisantes pour être mise en œuvre. Par conséquent, les processus de planification opérationnelle et budgétaire doivent être synchronisés.

Un plan opérationnel sans budget sous-jacent est voué à rester une liste de souhaits et une mise en œuvre complète devient très improbable.

Comme dans toute institution publique, le budget de l'ISC doit être basé sur un processus solide d'évaluation des coûts ascendant, basé sur la ventilation de toute activité à ses plus petits intrants permettant de calculer les coûts associés. Chaque poste du budget doit se rapporter à une activité du plan opérationnel, et aucune activité du plan ne doit manquer de ressources financières suffisantes. Habituellement, le personnel du budget et des finances de l'ISC travaille avec des normes de coût standard pour budgétiser les différentes activités et services. Par exemple, les honoraires des consultants, le prix de la location d'une salle de conférence ou de l'impression de dix rapports d'audit pour distribution. Pour préparer un budget bien justifié et réaliste, ils ont besoin d'informations détaillées issues du processus de planification. Le budget de l'ISC doit réaffirmer les engagements pris dans le plan opérationnel (Figure 8.3).

Pour assurer cet alignement, il est essentiel de mener à bien les deux processus simultanément et d'impliquer le personnel du budget et des finances de l'ISC dans la discussion sur le plan opérationnel. Il devrait être en mesure de fournir le budget annuel global disponible, y compris une ventilation des engagements existants, tels que les salaires et autres dépenses récurrentes. Cela déterminera l'espace budgétaire pour de nouvelles activités. Si les ressources financières ne sont pas suffisantes, une discussion entre les services financiers et la direction peut donner des idées de gains d'efficacité. À l'inverse, pour parvenir à un plan opérationnel réalisable, l'équipe de gestion stratégique a besoin des chiffres financiers permettant de déterminer ce qui est possible.



départ, c'est-à-dire dérivées des produits du plan stratégique et liées aux lacunes de capacité associées qui doivent être comblées. L'enveloppe globale des ressources de l'ISC doit également être

claire. À première vue, l'ISC doit déjà veiller à ce que l'ensemble des activités qui se dessinent soit largement conforme aux ressources disponibles. Une fois que les activités seront spécifiées plus en détail, il faudra en chiffrer le coût. Les discussions qui s'ensuivront en vue de finaliser le plan opérationnel doivent tenir compte des implications financières, de sorte que le plan final soit entièrement étayé par des ressources financières. Inversement, le budget ne devrait pas inclure des activités non prévues dans le plan. Selon le format du budget, l'alignement entre les activités et les montants financiers peut être clairement visible. Dans la plupart des cas, cependant, la présentation du budget nécessitera le regroupement des activités en centres de coûts (unités de dépenses) ou recalcul des coûts. À la fin du processus, le plan opérationnel et le budget doivent être examinés et approuvés ensemble, ce qui garantit un alignement mutuel.

L'élaboration d'un plan opérationnel avec une vision claire des ressources financières nécessaires ne permettra pas seulement de soutenir une mise en œuvre annuelle réaliste. L'alignement des deux processus facilitera également la définition des priorités, puisque la sélection et la spécification des activités devront être évaluées de manière critique par rapport aux coûts associés. Pour de nombreuses ISC, le budget fait l'objet de discussions externes, par exemple au sein de la commission des comptes publics du Parlement. Cela ajoute une couche supplémentaire de crédibilité au plan opérationnel. Certaines ISC manquent d'indépendance financière et leur proposition de budget doit être soumise à l'examen du Ministère des finances. Un budget bien préparé, réaliste et bien justifié peut considérablement augmenter les chances de ces ISC d'obtenir les fonds dont elles ont besoin. Enfin, de nombreuses ISC connaissent des situations où les décaissements réels qu'elles reçoivent sont inférieurs au budget approuvé et n'arrivent pas à temps. Dans ces cas, un plan opérationnel doté de ressources et lié au plan stratégique permettra d'affecter des ressources limitées aux activités jugées critiques.

#### D. Plan opérationnel clair, spécifique, itératif et contrôlable

##### **Encadré 8.1 Questions utiles à prendre en compte lors de la formulation des activités du plan opérationnel**

Le plan opérationnel doit être **clair et précis**. Il doit inspirer l'action souhaitée sans confusion ni mauvaise interprétation de ce qui est souhaité. Les descriptions d'activités doivent indiquer

- Quelles sont les étapes successives nécessaires au cours de l'année pour atteindre ou progresser par rapport au produit souhaité ?
- En sommes-nous sûrs ? Est-ce le meilleur moyen ? Comprenons-nous tous ce qui est attendu ?
- Les activités sont-elles suffisamment orientées vers l'action (axées sur l'exécution et la réalisation) ?
- Sont-elles réalisables et réalistes ?
- Avons-nous suffisamment de détails sur ce qui est attendu ?
- Les spécifications des activités sont-elles sans ambiguïté ? Évitent-elles les mots pièges, tels qu'encourager, faire pression, promouvoir, reconnaître, soutenir, augmenter, maintenir?

clairement ce qui est requis, de manière concise et précise. Les activités ouvertes et l'utilisation de mots tels que « promouvoir », « engager », « augmenter », « améliorer » encouragent l'interprétation subjective et brouillent l'orientation stratégique (Encadré 8.1). Il ne doit y avoir aucune ambiguïté sur les attentes des dirigeants et du personnel concernant les activités de l'année et les exigences qui y sont associées. Un langage commun favorise une compréhension partagée et accroît la responsabilité des individus ou des équipes.

Il est important de noter que clarté et spécificité n'équivalent pas à prescription et rigidité. Il ne faut pas les confondre avec des manuels écrasants et prescriptifs. En fait, un plan opérationnel doit être **flexible et itératif**. Une telle flexibilité est essentielle à la mise en œuvre de la stratégie de l'ISC. Comme l'a dit le président américain, le général Eisenhower, « *La planification est excellente jusqu'à ce que la fusillade commence* ». Personne ne sait avec une certitude exacte ce qui se passera même un mois plus tard. Le plan stratégique donne l'orientation de haut niveau pour l'ISC, qui sert de base au contenu des plans opérationnels. Les plans opérationnels sont des plans de mise en œuvre du plan stratégique et ne peuvent remplir correctement cette fonction que s'ils peuvent être modifiés en cours de route, au fur et à mesure que les situations changent ou que de nouveaux éléments entrent en jeu. L'ISC doit être liée par « ce » qu'elle essaie de réaliser d'ici la fin de la période stratégique, mais la « manière » de le faire au cours de la période stratégique peut être sujette à des changements. Cela nécessite un bon degré d'itération. Les plans opérationnels doivent pouvoir être modifiés en fonction du retour d'information sur les résultats obtenus grâce au suivi et à l'expérience continue sur le terrain. Si quelque chose ne fonctionne pas, il est souvent nécessaire de changer ce qui est fait.

Le plan opérationnel doit être **facile à lire, à contrôler et à gérer**. Il doit fournir à tous les membres de l'ISC suffisamment de détails sur ce qu'il faut faire pour s'assurer d'aller dans la même direction. Le personnel de l'ISC doit se sentir à l'aise pour utiliser le plan de façon régulière. La direction doit être en mesure d'avoir une vue d'ensemble rapide et complète de la mise en œuvre et de gérer sur cette base. La facilité d'utilisation du plan opérationnel est soutenue par une structure qui est alignée sur le plan stratégique, des liens clairs avec d'autres plans, des tableaux qui comprennent toutes les informations clés en un coup d'œil et des éléments qui facilitent le suivi de l'état d'avancement, comme par exemple le codage couleur des progrès. Le plan opérationnel doit permettre de suivre les activités au cours de l'année sur la base de jalons clairement définis. Il est également important de se rappeler qu'un plan opérationnel est lié à la stratégie de l'ISC et qu'il décompose le travail en vue de la réalisation des produits de l'ISC. Par conséquent, le suivi des jalons et des objectifs annuels au niveau des produits est un élément clé du plan opérationnel.

## 8.3 Le processus de planification opérationnelle

Comme chaque exercice (financier) a son propre plan opérationnel, la planification opérationnelle se répète naturellement chaque année. Toutefois, le premier plan opérationnel annuel d'une nouvelle période de planification stratégique mérite une attention particulière et implique certaines décisions clés qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la période de planification stratégique globale. Il est conseillé d'investir davantage de ressources dans la recherche d'une approche et d'un format appropriés pour la planification opérationnelle, qui puissent être copiés dans les années à venir dès le début de la période de gestion stratégique, plutôt que d'élaborer et d'adopter un nouveau format chaque année.

### A. Cadrage et préparation

Bien qu'il ne soit pas aussi élaboré que le processus de planification stratégique, le processus de planification opérationnelle nécessite également un certain degré de préparation. Tout d'abord, une **équipe de gestion stratégique** doit être mise en place pour assumer la responsabilité de la préparation du plan opérationnel ainsi que de sa mise en œuvre, de son suivi et de l'établissement de rapports. Cette équipe doit être composée d'au moins deux personnes, dont au moins une personne de l'encadrement supérieur. À des fins de coordination, il est vivement conseillé de consulter tous les cadres intermédiaires, par exemple les chefs de département et les personnes chargées des fonctions d'audit et celles non liées à l'audit. Leur participation est essentielle pour fournir le degré de détail et les connaissances approfondies nécessaires à l'élaboration d'un plan opérationnel réaliste. En outre, elle garantit l'appropriation par les personnes clés responsables de la mise en œuvre.

Avant de rédiger le plan opérationnel, l'équipe doit se familiariser avec le plan stratégique en tant que principale source de données pour le plan opérationnel. Elle doit également **cartographier et étudier tous les autres plans** que l'ISC a mis en place, comme les plans d'audit annuels, les plans de perfectionnement professionnel, le plan de communication, etc. Comprendre comment ces plans ont été élaborés et comment ils sont suivis fournira de riches informations pour l'apprentissage et l'amélioration.

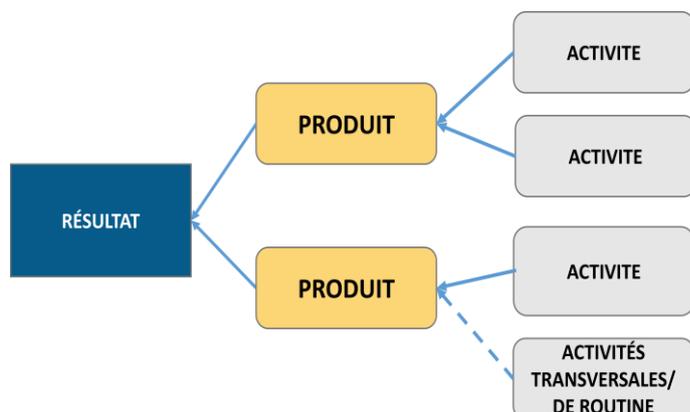
L'étape suivante consiste pour l'équipe de gestion stratégique à décider de la forme du plan opérationnel. L'équipe devra se consulter et faire un choix entre un plan opérationnel unique et holistique, ou la coexistence de divers documents annuels qui guident le travail de l'ISC. Si le plan opérationnel n'est pas holistique, l'alignement sur les autres processus de planification doit être

assuré le plus tôt possible. Si l'équipe de gestion stratégique décide d'opter pour un plan holistique, elle doit clairement identifier les éléments des différents plans qu'elle doit reprendre et ce, au niveau du plan opérationnel global. Certaines activités des différents plans devront être regroupées, tandis que d'autres seront ramenées à un plan de travail plus détaillé pour une unité ou un département de l'ISC. Pour faire ce choix, l'équipe de gestion stratégique doit discuter avec le reste de la direction et déterminer ses préférences en vue d'un suivi et d'une prise de décision sur la base du plan opérationnel. L'équipe devrait également demander à l'encadrement intermédiaire et aux différentes unités fonctionnelles de lui faire part de leur point de vue sur la contribution de leur unité au plan stratégique pour l'année en question et sur leurs priorités.

Le choix suivant est lié à la **structure et aux éléments clés** du plan opérationnel, ainsi qu'au **calendrier** qu'il doit couvrir. Le plan opérationnel doit suivre une structure qui s'adapte très bien à l'ISC et qui facilite le suivi. Il est fortement recommandé de veiller à un alignement clair et visible sur la structure du plan stratégique, car cela rend la fonction du plan opérationnel en tant que véhicule de mise en œuvre de la stratégie de l'ISC visible pour toutes les personnes concernées et facilite la prise de décision. Le plan opérationnel pourrait également être aligné sur la structure organisationnelle de l'ISC ou même sur le format du budget. En ce qui concerne le calendrier, il est fortement recommandé que le processus de planification opérationnelle se déroule parallèlement au processus de budgétisation. Le plan opérationnel devrait être prêt et approuvé avant le début de l'exercice budgétaire.

Enfin, l'équipe de gestion stratégique doit également décider du **niveau de détail des activités** dans le plan opérationnel. Dans l'approche holistique, il est conseillé de maintenir les activités à un niveau relativement global, afin de permettre à la direction d'avoir une vue d'ensemble claire et facile de l'ensemble des travaux de l'ISC. Les détails pourraient ensuite être précisés dans des plans de niveau inférieur, par exemple des unités ou des équipes de l'ISC. Une autre considération importante est le degré de maturité et d'expérience de l'ISC en matière de planification et de gestion opérationnelles. Une équipe de gestion moins expérimentée peut avoir de bons arguments pour élaborer un plan avec un bon degré de détail, afin de permettre une supervision et un contrôle descendants plus solides de la mise en œuvre. Pour les ISC plus matures, les activités pourraient être définies de manière plus large, afin de laisser à l'encadrement intermédiaire suffisamment de souplesse et de responsabilité dans la conception et la direction des tâches détaillées de chaque activité.

## B. Rédaction du plan opérationnel



**Figure 8.4 Lien entre les résultats, les produits et les activités**

Le processus de rédaction est étroitement lié aux décisions relatives à la **forme et à la structure** du plan opérationnel. Il commence par donner au plan ses grandes lignes. Pour chaque produit du plan stratégique, l'équipe de

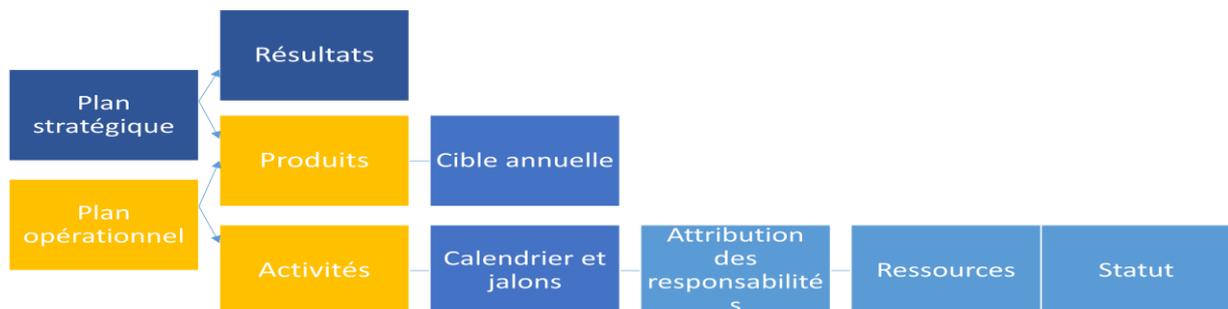
gestion stratégique doit envisager l'approche à adopter pour combler les lacunes identifiées en matière de capacités et leur séquence. À partir de là, l'équipe doit identifier les activités annuelles pertinentes qui sont nécessaires pour combler les différentes lacunes en matière de capacités (Figure 8.4). De plus, ces activités doivent être placées dans un ordre logique. Il se peut que plusieurs activités différentes doivent être menées en parallèle et aboutir à un produit souhaité, ou que le résultat d'une activité soit nécessaire avant que la suivante ne commence. L'équipe doit également réfléchir aux capacités qui ne devront être abordées qu'au cours d'une année ultérieure.

Prenons l'exemple où l'ISC a identifié l'amélioration des audits de performance en vue de la conformité aux ISSAI comme l'un des produits de sa stratégie. Comme il s'agit d'une nouvelle entreprise pour l'ISC, celle-ci a identifié diverses capacités organisationnelles, telles qu'une méthodologie d'audit de performance, un mécanisme d'assurance qualité, ainsi que des procédures de consultation avec des parties prenantes externes sur la sélection des sujets. L'ISC doit également recruter et former du personnel d'audit de performance approprié pour garantir la capacité professionnelle. Au cours de la première année de mise en œuvre de la stratégie, l'ISC peut choisir de se concentrer sur le travail sur la méthodologie et sur le recrutement de nouveaux employés sélectionnés. Le plan opérationnel comprendra des activités liées à ces capacités, qui pourraient soit être menées en parallèle (si, par exemple, un consultant ou une équipe au sein de l'ISC est chargé(e) de rédiger la méthodologie), soit être séquencées. Dans ce cas, le plan opérationnel comprendra d'abord les activités liées au recrutement du personnel, puis une activité relative à la préparation d'un projet de méthodologie d'audit de performance. L'expérimentation et le pilotage de cette méthodologie ainsi que le recrutement et la formation d'auditeurs de performance supplémentaires pourraient être laissés pour la deuxième et la troisième année.

Comme mentionné, les activités doivent être définies de manière claire et précise. Elles doivent être orientées vers l'action – c'est-à-dire axées sur l'exécution – et être réalisables de manière réaliste. Chaque activité doit être complétée par un jalon qui précise quel est le résultat final d'une activité. Dans le cas d'activités s'étendant sur la majeure partie de la durée du plan opérationnel, les jalons peuvent être décomposés en fonction de l'attente du travail effectué au cours d'une période, par exemple au cours de chaque trimestre. Par exemple, si une activité est axée sur la réalisation d'un audit, un jalon pour le premier trimestre pourrait être un projet de rapport achevé, tandis que pour le deuxième trimestre de l'année, le jalon pourrait être que le rapport soit approuvé par le Chef de l'ISC. Les délais sont également importants et devraient tenir compte des pics de travail au sein de l'ISC. Par exemple, les formations ne devraient pas être programmées pendant la période où les rapports d'audit doivent être finalisés.

Une fois que tous les produits ont été affectés à des activités appropriées, il existe en principe un plan de ce qui doit être fait. L'équipe de gestion stratégique devra cependant ajouter d'autres éléments pour assurer la mise en œuvre effective, la chair du plan opérationnel (Figure 8.5).

**Figure 8. 5 Éléments possibles d'un plan opérationnel**



La responsabilité est un élément important. Qui est **responsable** et, en fin de compte, redevable de chaque activité? Les responsabilités peuvent comprendre plusieurs niveaux, comme un cadre supérieur responsable d'un processus, mais une unité ou un département qui effectue collectivement la majeure partie du travail, d'autres unités étant responsables de certaines contributions.

Un autre élément que le plan opérationnel doit couvrir est la **spécification des ressources financières et autres nécessaires**, notamment le temps du personnel. D'autres éléments probables pourraient être l'identification des risques éventuels au niveau opérationnel qui pourraient compromettre la mise en œuvre du plan ou le suivi des progrès dans l'exécution des activités. Le plan opérationnel devrait être lié au registre des risques de l'ISC (voir section 11.5 sur la gestion des risques). Il devrait couvrir les risques les plus probables et les plus importants ainsi que les mesures d'atténuation de

ces risques, au moins au niveau des résultats et éventuellement pour les principales activités. Dans le cas d'une approche de planification opérationnelle axée sur l'alignement plutôt que sur l'intégration, il peut être très utile de faire référence aux activités interdépendantes d'autres plans.

### C. Finalisation et suivi

Le plan opérationnel étant conçu pour orienter le travail de chacun au sein de l'organisation pendant toute l'année, il doit être approuvé par la direction et approuvé par le personnel. Plusieurs cycles de discussions avec la direction peuvent être nécessaires, en fonction du degré d'implication préalable dans le processus précédent. Il faut prévoir suffisamment de temps pour cela. L'Encadré 8.2 fournit un ensemble de questions qui peuvent être utilisées comme liste de contrôle finale permettant de garantir la qualité du plan opérationnel. Enfin, le plan opérationnel doit être distribué à tout le personnel afin qu'il puisse assumer la responsabilité de sa mise en œuvre.

#### **Encadré 8.2 Liste de contrôle de la qualité de la planification opérationnelle**

- Toutes les activités du plan opérationnel sont-elles clairement liées aux produits de la stratégie de l'ISC ?
- Les éléments essentiels du plan stratégique sont-ils tous contenus dans le document ? Le document transmet-il l'essence de la stratégie de l'ISC ?
- Le plan couvre-t-il toutes les activités de l'ISC (d'audit et autres que l'audit) ou est-il au moins aligné sur d'autres plans ?
- Comment le plan traite-t-il les activités de routine en cours, par exemple la gestion financière ?
- Les ressources identifiées sont-elles suffisantes pour atteindre les résultats escomptés ?
- Les délais sont-ils réalistes ?
- Le plan identifie-t-il les personnes responsables de chaque activité ?
- Tout est-il clair et précis ?
- Les risques au niveau opérationnel ont-ils été identifiés ?
- Le document du plan est-il facile à lire et à comprendre pour les parties prenantes ?
- Le contenu est-il structuré de manière logique ?
- Le document est-il visuellement attrayant ?

## Chapitre 9: Suivi des performances

Le suivi de la performance des ISC est une fonction continue pendant toute la durée de la période de gestion stratégique. Les informations provenant d'un système de suivi permettent à l'ISC et à ses principales parties prenantes de suivre les progrès réalisés par rapport aux plans stratégiques et opérationnels et de prendre des décisions fondées sur des faits.

Il est important de garder à l'esprit que bien que le suivi de la performance en tant que fonction relève du domaine de la mise en œuvre de la stratégie, les fondements du cadre de suivi de l'ISC doivent être fixés dès l'élaboration de la stratégie de l'ISC. Le plan stratégique doit spécifier les indicateurs de performance, les bases de référence, les cibles et les étapes pertinents pour chaque résultat et produit qu'il s'est engagé à atteindre.

Le présent chapitre décrit deux éléments importants d'un système de contrôle concernant l'ISC. La Section 9.1 aborde le concept de cadre de suivi qui mesure les différents niveaux du cadre de résultats de la stratégie de l'ISC. La Section 9.2 présente la nécessité d'un plan de suivi qui précise comment l'ISC suivra régulièrement les progrès réalisés par rapport au cadre de suivi.

### 9.1 Cadre de suivi

Pour qu'une ISC puisse suivre la mise en œuvre de son plan stratégique, il est nécessaire de mettre en place un cadre de suivi. Ce cadre définit les indicateurs de performance, les bases de référence, les jalons et les cibles de l'ISC qui permettront d'évaluer si les capacités, les produits et les résultats prévus, tels que spécifiés dans le cadre de résultats de la stratégie de l'ISC, sont sur la bonne voie et sont atteints. Un cadre de suivi comporte plusieurs éléments clés que le présent chapitre aborde séparément ci-dessous:

- **Indicateurs** : Une mesure quantitative ou qualitative qui montre le niveau de réalisation du changement envisagé, plus particulièrement au niveau des résultats et des produits.
- **Bases de référence** : L'état de l'indicateur au début de la période stratégique.
- **Jalons et cibles** : À quel niveau l'indicateur devrait se situer à un moment donné.

#### A. Indicateurs

Un indicateur est simplement « la chose qui sera mesurée ». Il doit être mesurable, tant en théorie qu'en pratique, au sein de l'ISC. Les indicateurs doivent être liés aux domaines de performance du plan stratégique de l'ISC, aux niveaux de la capacité de l'ISC, de ses produits et de ses résultats.

Les indicateurs doivent posséder un ensemble de caractéristiques. Ils doivent être non directionnels (c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas indiquer « améliorer les performances ») et ne doivent pas inclure la base de référence ou les objectifs futurs (qui constituent une partie distincte du système de mesure des performances). Ils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs (numériques) sont relativement simples à mesurer. Les indicateurs qualitatifs sont plus descriptifs et nécessitent souvent des critères de mesure supplémentaires. Des exemples de bons et de mauvais indicateurs sont donnés dans le Tableau 9.1.

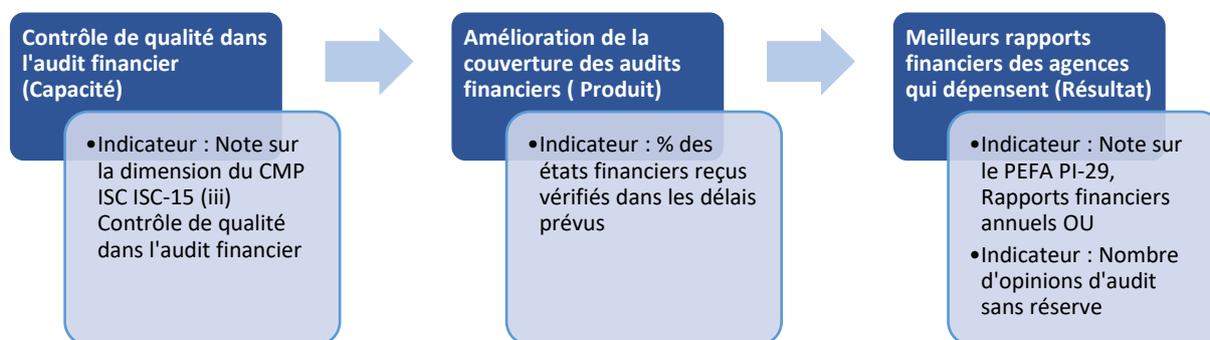
**Tableau 9.1 Exemples de bons et de mauvais indicateurs permettant de mesurer les performances des ISC**

Résultat escompté de la stratégie de l'ISC	Mauvais indicateurs	Faiblesses	Bons indicateurs	Observations et besoins en matière de sources de données
<b>Audits de performance basés sur les ISSAI (résultats)</b>	Qualité générale de l'audit de performance	Aucune indication sur ce qui sera mesuré	% des audits de performance de l'ISC réalisés au cours de l'année qui ont passé avec succès l'examen d'assurance qualité de l'ISC	Cela implique que l'ISC doit disposer d'un système d'assurance qualité et qu'elle procède à une évaluation de la réussite ou de l'échec d'un audit par rapport aux normes d'audit pertinentes de l'ISC.
<b>Publication en temps opportun des rapports d'audit (produit)</b>	Porter le pourcentage de rapports d'audit publiés à 50%	L'indicateur comprend à la fois une direction (augmentation) et la cible (50%), mais aucune définition de la population ou du délai	Pourcentage des rapports d'audit de l'ISC achevés pendant l'année qui sont publiés dans les trois mois suivant leur achèvement	L'ISC peut avoir besoin d'examiner quels rapports d'audit sont censés être publiés (c'est-à-dire si tous les audits financiers conduisent à un rapport d'audit publié), et d'établir un système pour enregistrer les dates auxquelles les audits sont achevés et publiés.
<b>Auditeurs financiers compétents (capacité)</b>	Nombre d'auditeurs financiers formés	Pas de définition précise de ce que l'on entend par « formé » et à quel niveau les auditeurs des différents grades devraient être formés	Nombre d'auditeurs financiers répondant aux exigences définies par l'ISC en matière de compétences, de qualifications et d'expérience pour leur grade	Cela implique que l'ISC doit définir les compétences, qualifications et expériences requises pour chaque niveau d'auditeur financier, ainsi qu'un système de suivi des auditeurs par rapport à ces exigences.
<b>Constatations et recommandations de haute qualité des audits de performance</b>	Pertinence des recommandations d'audit de performance concernant les	Exige des critères spécifiques sur la « pertinence » et peut être difficile à mesurer.	Note sur l'indicateur 13 (iii) du CMP ISC : « Rapports sur l'audit de	Implique que l'ISC doit effectuer une évaluation de CMP ISC, ou au moins évaluer cette dimension, en

<b>(produits)</b>	entités contrôlées		performance »	fonction de la fréquence à laquelle elle souhaite mesurer cet indicateur.
<b>Suivi parlementaire efficace des rapports d'audit (résultats)</b>	Fréquence d'examen des rapports d'audit au Parlement	Ne dit rien sur la qualité et les résultats des examens d'audit	Note sur l'indicateur PEFA PI-30, Examen législatif des rapports d'audit	Implique qu'il y ait une évaluation du PEFA (qui n'est pas la décision de l'ISC) effectuée au moment où le résultat sera mesuré.

L'une des considérations les plus importantes à prendre en compte lors de la conception des indicateurs est le niveau auquel ils se réfèrent. Lors de la conception d'indicateurs concernant le niveau de produit, ils doivent mesurer spécifiquement les résultats auxquels l'ISC, par le biais de ses audits et autres travaux, contribue mais qui ne relèvent pas de sa sphère de contrôle directe. Les indicateurs au niveau des produits doivent mesurer directement les produits, c'est-à-dire le résultat direct du travail de l'ISC. Si l'ISC a l'intention de concevoir des indicateurs sur le niveau des capacités, elle doit également se référer directement aux capacités. Un cadre de contrôle comportant des indicateurs sur le mauvais niveau de résultats ne convient pas pour mesurer l'obtention de résultats. Un exemple d'indicateurs sur différents niveaux est fourni ci-dessous.

**Figure 9.1 Exemples d'indicateurs concernant une chaîne de résultats aux niveaux des capacités, des produits et des résultats**



Pour décider des indicateurs qui sont les plus appropriés pour chaque objectif, l'équipe de gestion stratégique de l'ISC doit réfléchir à ce que l'objectif vise. Qu'est-ce qui va changer exactement et pour qui ? Si l'on s'attend à ce que certains aspects soient « meilleurs », que signifie « bon » ? Quelles sont les qualités déterminantes des résultats ?

Bien qu'il n'existe pas de règles fixes pour le choix des indicateurs des différents résultats, deux acronymes populaires peuvent donner des indications: SMART et CREAM.

**Tableau 9.2 Définitions des indicateurs SMART et CREAM**

Indicateurs SMART	Indicateurs CREAM
<b>Spécifique:</b> L'indicateur est exact, distinct et indique clairement ce qui sera mesuré, ne laissant aucune ambiguïté à ceux qui les surveillent.	<b>Clair:</b> l'indicateur est sans ambiguïté quant à ce qui sera mesuré.
<b>Mesurable:</b> L'indicateur peut être mesuré, en théorie comme dans les circonstances spécifiques de l'ISC. Il peut s'agir de méthodes de mesure quantitatives ainsi que d'observations qualitatives objectivables.	<b>Pertinent:</b> L'indicateur mesure en fait le résultat spécifique qui lui a été attribué.
<b>Réalisable:</b> L'indicateur est réalisable avec les ressources humaines et financières prévues dont dispose l'ISC.	<b>Économique:</b> L'indicateur est mesurable régulièrement dans le cadre des ressources limitées de l'ISC. Cela concerne les ressources humaines aussi bien que financières. Les ressources nécessaires pour mesurer l'indicateur ne doivent pas dépasser l'utilisation et la puissance de celui-ci.
<b>Pertinent:</b> L'indicateur mesure en fait le résultat spécifique qui lui a été assigné.	<b>Adéquat:</b> La combinaison des indicateurs permet à l'ISC de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs.
<b>Limité dans le temps:</b> L'indicateur indique non seulement ce qui doit être réalisé, mais donne un calendrier précis pour cette réalisation.	<b>Contrôlable:</b> L'indicateur peut être mesuré de manière réaliste, de manière régulière et avec un pouvoir de révélation répété et continu.

Source: PNUD (2009) Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results.

Il ne sera pas et ne doit pas être possible dans chaque cas de disposer d'indicateurs qui remplissent strictement tous les critères SMART et CREAM. L'équipe de gestion stratégique doit les considérer comme des principes directeurs. La principale exigence est qu'ils permettent à l'ISC de suivre l'évolution des performances dans le temps.

Le nombre d'indicateurs dans un cadre de suivi doit rester gérable. Un trop grand nombre d'indicateurs sera lourd à contrôler en permanence. Le personnel de l'ISC doit donc se concentrer sur quelques indicateurs, chacun ayant un pouvoir révélateur élevé en ce qui concerne les résultats ou les produits qu'ils sont censés mesurer. Bien que les indicateurs soient toujours spécifiques au contexte, une règle générale consiste à se concentrer sur deux à trois indicateurs par résultat et un à deux par produit.

Enfin, il est important de ne pas confondre les indicateurs avec les résultats, c'est-à-dire les produits, les résultats ou les impacts. L'obtention de résultats doit rester l'objectif des efforts de développement et des autres activités de l'ISC, plutôt que d'améliorer les indicateurs. En outre, les indicateurs ne fournissent pas en soi la preuve qu'un objectif a été atteint, mais plutôt un signe fiable que le changement souhaité s'est produit.

## B. Données de référence, jalons et objectifs

La **base de référence** pour un indicateur est le statut de l'indicateur au début de la période de gestion stratégique. Pour un indicateur tel que le *% de recommandations d'audit mises en œuvre dans l'année suivant leur émission*, qui pourrait, par exemple, être de 10 % au début de la période de gestion stratégique. Une source pertinente de données de référence est l'évaluation de la situation actuelle qui a été effectuée au début du cycle de gestion stratégique. La base de référence est importante car elle permet une comparaison rétrospective et rend ainsi le changement visible. Il est également important de savoir où l'on se situe pour fixer de manière réaliste des objectifs pour l'avenir. Si les indicateurs de performance sont tirés d'une évaluation du CMP ISC, la base de référence peut être tirée des résultats de l'évaluation, et la cible peut être le résultat futur souhaité pour l'indicateur ou la dimension concernés dans une évaluation ultérieure du CMP ISC, ou une application individuelle de l'indicateur ou de la dimension concernés.

La **cible** est l'état souhaité de l'indicateur vers la fin de la période de gestion stratégique, par exemple 50 % des recommandations d'audit étant mises en œuvre dans l'année suivant leur publication.

Les **jalons** sont des étapes vers la cible, des descriptions de l'état de l'indicateur à un moment donné. En fonction de l'indicateur, de ce qu'il mesure et de l'intensité du travail nécessaire pour récupérer les données, les jalons peuvent être fixés une seule fois à mi-parcours de la période de gestion stratégique, annuellement ou même semestriellement. En règle générale, une ISC doit mesurer les progrès réalisés sur les indicateurs liés aux résultats moins fréquemment que sur les indicateurs liés aux produits, car il faut plus de temps pour que le changement au niveau des résultats se produise.

**Tableau 9.3 Exemple d'un indicateur, d'une base de référence, de jalons et d'une cible au niveau du produit**

NIVEAU DE RÉSULTAT : Produit de l'ISC				
Produit 1 de l'ISC : Augmentation progressive de la couverture des audits de performance (AP)	Base de référence 2019	de Jalon 2020	1 Jalon 2022	2 Cible 2024
<b>Définition de l'indicateur :</b> Nombre de secteurs/sujets suivants couverts par les	2	4	8	10
	<b>Réalisé:</b>			

rapports d'AP (au cours des cinq dernières années) : défense, éducation, environnement, santé, infrastructure, développement économique national, recouvrement des recettes, police, GFP, sécurité sociale.

---

**Utilisation des indicateurs (Objectif, Fréquence)**

Rapport annuel de performance de l'ISC et examen à mi-parcours et évaluation finale de la mise en œuvre du PS.

**Source des données et responsabilité de la collecte des données :**

Analyse de la liste des rapports d'AP soumis. Données à collecter par le département de planification de l'ISC

## 9.2 Plan de suivi

Le plan de suivi est une description détaillée du processus de suivi des progrès par rapport aux indicateurs, aux jalons et aux cibles fixés dans le cadre de suivi. Habituellement, le cadre de suivi et le plan de suivi seront un document commun, idéalement déjà élaboré dès l'élaboration de la stratégie de l'ISC. Néanmoins, une ISC peut choisir d'élaborer les détails du cadre et du plan de suivi à un stade ultérieur, lorsqu'elle aura également préparé son premier plan opérationnel lié à la nouvelle stratégie. Cela permettra de mettre en place un processus de suivi intégré qui répondra simultanément aux besoins de suivi de la planification opérationnelle et stratégique.

Un plan de suivi comprend plusieurs éléments qui seront détaillés ci-dessous:

- **Données** : Le type de données qui seront collectées et leur source.
- **Fréquence** : Les moments précis où les mesures seront effectuées.
- **Méthodes** : Les méthodes de collecte, de vérification et d'analyse des données.
- **Responsabilités** : Qui a pour tâche de collecter, vérifier et analyser les données.

### A. Types et sources de données

Différentes données sont nécessaires pour mesurer les performances au niveau des capacités, des produits et des résultats à différents moments. Les bonnes données analysées de la bonne manière permettront de créer des informations qui, à leur tour, conduiront à des décisions fondées sur des faits plutôt que sur des sentiments et qui seront finalement convaincantes. Les données à collecter dépendent du niveau de performance à contrôler et des indicateurs spécifiques.

Pour chaque indicateur, il convient d'indiquer la source exacte des données. Ici, il est crucial de s'assurer que les systèmes de données spécifiés produiront effectivement les données exactes requises, à la fréquence requise. C'est ce que l'on suppose souvent lors de la conception de la mesure des performances, pour constater ensuite, au stade de la collecte des données, que la source de données ne correspond pas à la définition de l'indicateur. Par exemple, on suppose que le

système d'assurance qualité (AQ) d'une ISC produira des données sur le respect des normes d'audit, mais dans la pratique, le système d'AQ produit souvent des rapports narratifs sans conclusion globale et spécifique sur chaque audit. En outre, parmi les pratiques d'AQ de l'ISC qui sont sous-développées, il peut être difficile de se fier aux rapports d'AQ comme indication adéquate de la conformité aux normes d'audit. La mise en place d'un bon système de mesure de la performance exige donc que l'ISC apporte des ajustements à ses systèmes sous-jacents afin de générer des données de performance appropriées.

Le choix des données à collecter repose sur deux considérations essentielles : l'**économie** et la **pertinence**. Les données pertinentes sont celles qui fourniront les informations exactes nécessaires pour mesurer chaque indicateur de performance. Un autre aspect est de savoir si les données existantes suffisent pour comprendre la performance ou s'il vaut la peine de modifier les processus de l'ISC pour obtenir les données. Dans le langage courant, c'est la différence entre les données dont la direction de l'ISC a besoin et celles qu'elle aimerait avoir. Enfin, si aucune donnée pertinente ne peut raisonnablement être obtenue, il convient d'envisager une nouvelle conception des indicateurs.

Les données **économiques** sont toutes les données qui peuvent être recueillies à un coût abordable et en temps voulu. Une approche clé consiste à s'appuyer sur des données déjà existantes qui peuvent être réutilisées pour le suivi des performances. Il peut s'agir de données financières et de données sur les ressources humaines, par exemple. La principale préoccupation doit être de savoir si le coût de la récupération des données vaut son bénéfice. Les données sur les économies résultant des audits peuvent être très utiles, mais elles sont coûteuses à obtenir et représentent un défi méthodologique. Les enquêtes, comme deuxième exemple, peuvent fonctionner mais nécessitent des capacités du côté de l'ISC.

## B. Fréquence des mesures

Le système de mesure de la performance doit définir clairement la fréquence des mesures de chaque indicateur. Cela doit être lié à l'objectif de la mesure, en particulier à la manière dont les données seront utilisées. Un système de mesure de la performance ne sera durable que s'il a des utilisations très claires et s'il est intégré dans les systèmes de gestion de base de l'ISC. Il doit être utilisé pour informer la planification opérationnelle et pour faciliter les discussions lors des réunions de gestion régulières en cours d'année afin d'ajuster les opérations en cours d'année. Les données doivent être intégrées dans les rapports annuels de performance, servir à alimenter les examens de performance et contribuer aux examens ou évaluations de la mise en œuvre du plan stratégique de l'ISC.

Comme indiqué ci-dessus, l'objectif et la fréquence de la mesure varieront en fonction des niveaux de résultats auxquels la performance est mesurée. La fréquence de la mesure doit trouver un équilibre approprié entre les coûts et les avantages de la collecte de données. Il faut également garder à l'esprit que les résultats à des niveaux élevés tels que le niveau de résultat de l'ISC ne sont pas susceptibles de changer de manière significative d'une année à l'autre, et peuvent donc ne pas être appropriés pour une mesure annuelle. Une illustration de l'objectif et de la fréquence de la mesure est fournie ci-dessous.

**Tableau 9.4 Objectif et fréquence des mesures**

Niveau de résultat	Objectif des mesures	Utilisation probable des données	Fréquence des mesures
<b>Capacité d'ISC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maintenir la mise en œuvre du plan opérationnel sur la bonne voie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informar la planification opérationnelle</li> <li>Informar les décisions lors des réunions de gestion régulières</li> <li>Informar les examens de performance (par exemple des départements/fonctions de l'ISC)</li> </ul>	Trimestrielle à annuelle, en fonction de la fréquence des réunions de gestion et du coût de la collecte des données
<b>Produit d'ISC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Démontrer comment les performances de l'ISC évoluent</li> <li>Démontrer la mise en œuvre du plan stratégique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports annuels de performance</li> <li>Examen/évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique</li> </ul>	Tous les 1 à 3 ans, en fonction du coût de la collecte des données et de la rapidité avec laquelle les indicateurs devraient changer
<b>Résultat d'ISC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Communiquer la valeur de l'ISC aux parties prenantes en montrant comment elle contribue à la vie des citoyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports annuels de performance</li> <li>Matériel de communication ad hoc</li> <li>Examen/évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique</li> </ul>	Tous les 1 à 5 ans, en fonction du coût de la collecte des données et de la rapidité avec laquelle les indicateurs devraient changer

### C. Méthodes

Cette section suit trois étapes simples de travail avec les données et élabore les choix méthodiques que l'ISC doit faire pour le suivi : Collecte des données, Vérification des données et Analyse des données.

Concernant la **collecte des données**, la première question méthodique est de savoir quelles méthodes de collecte de données, quantitatives ou qualitatives, sont les plus pertinentes et les plus faciles à atteindre concernant l'indicateur spécifique. Les données quantitatives sont numériques et

sont considérées par beaucoup comme plus fiables et objectives. Les données qualitatives sont descriptives plutôt que numériques. Les deux ont leurs avantages et leurs inconvénients, en fonction du type d'informations dont l'ISC a besoin pour ses rapports et ses prises de décision. Les données quantitatives sont généralement plus faciles à collecter et de nombreux points de données peuvent être couverts. Il est beaucoup plus facile d'analyser les données mathématiquement et il est facile de reproduire régulièrement les mêmes données pour des lots de données plus récents. D'autre part, les données quantitatives manquent souvent de détails et ne permettent pas toujours une analyse plus approfondie. Selon leur nature, les données quantitatives peuvent également être difficiles à obtenir, par exemple le calcul des économies réalisées grâce aux audits n'est pas une tâche facile. Les données qualitatives sont recueillies par le biais d'une analyse approfondie et produisent des données riches et détaillées. Elles permettent de comprendre les mentalités, les perceptions et les sentiments. Cependant, les données qualitatives sont généralement très longues à recueillir et il est souvent difficile d'en tirer des conclusions générales. Les données qualitatives dépendent fortement des compétences de la personne qui les collecte. Dans de nombreux cas, une combinaison de méthodes de collecte de données peut être utile pour obtenir des informations significatives.

La **vérification** des données recueillies est l'étape suivante. Étant donné que les données recueillies éclaireront les décisions de gestion de l'ISC, il est essentiel de garantir la validité et la fiabilité des données. Dans de nombreux cas, la vérification des données peut se faire simplement en demandant à une autre personne de vérifier l'exactitude des données et en effectuant un simple contrôle de qualité. Si cela est possible, la triangulation des données, c'est-à-dire la vérification des données provenant d'une autre source, peut également être envisagée. Certaines techniques de collecte de données à haut risque méritent des procédures de vérification plus strictes. Si une ISC souhaite calculer les économies résultant des contrôles, elle doit mettre au point et vérifier la méthode de calcul utilisée, par exemple avec des ISC homologues qui ont également choisi d'effectuer une telle mesure. Un autre test de vérification possible consiste à savoir si l'entité contrôlée est d'accord avec le fait que ces économies résultent de l'audit. Lorsque des entretiens qualitatifs sont résumés, les résumés doivent être vérifiés par le répondant.

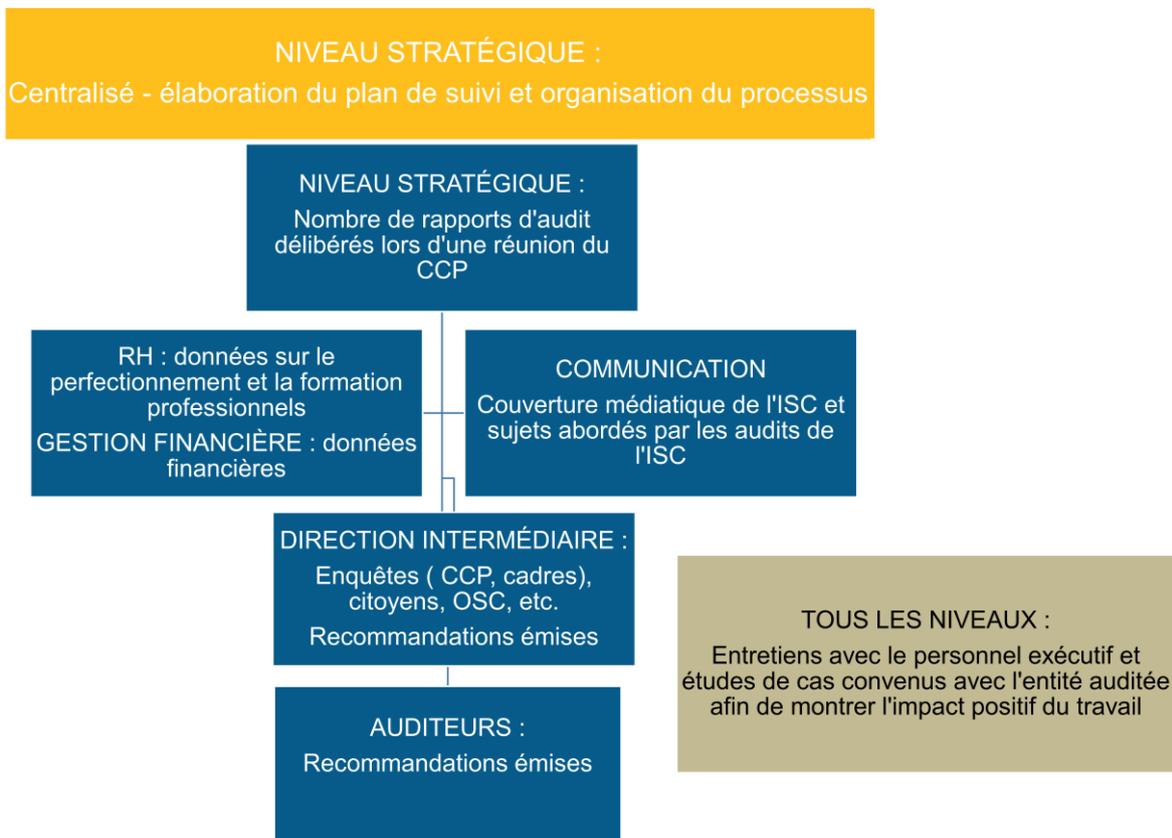
Enfin, et surtout, les données doivent être **analysées** pour obtenir des informations significatives. Cela signifie que les données brutes doivent être mises en perspective, regroupées et analysées mathématiquement pour trouver des modèles, des liens et des relations. Au total, cela permettra aux personnes chargées du suivi des performances d'établir la pertinence contextuelle des données pour les décideurs. Par exemple, si l'ISC a mené une enquête auprès des parties prenantes, elle se retrouvera avec une grande feuille de calcul remplie de points de données qui ne fournissent pas, en tant que masse, d'informations significatives. Grâce à l'analyse des données, comme l'exclusion des

valeurs aberrantes, le calcul des moyennes et le tri par groupe de parties prenantes, le suivi peut aboutir à des informations significatives, comme les réponses les plus courantes de certains groupes, qui peuvent indiquer sur quoi l'ISC peut se concentrer davantage.

#### D. Responsabilités

Comme pour les activités du plan opérationnel, les différentes responsabilités du plan de suivi doivent être définies. Cela s'applique aux trois étapes de la section précédente : collecte, vérification et analyse. Chaque niveau de l'ISC peut être impliqué dans le suivi, en fonction de la nature de la tâche et des données spécifiques à traiter. Alors que les décisions stratégiques concernant le suivi, comme la fréquence et les responsabilités, seront prises par la direction de l'ISC, par exemple par l'équipe de gestion stratégique, les différentes parties de l'organisation ont différents types de données à fournir (Figure 9.2). Les auditeurs enregistreront par exemple les recommandations qu'ils émettent, tandis que le département des ressources humaines sera chargé de collecter des données sur le développement et la formation, et le département de la communication surveillera les apparitions de l'ISC dans les médias.

**Figure 9.2 Responsabilités en matière de contrôle parmi les différents membres du personnel des ISC**



Le résultat final sera un cadre de suivi qui établit des indicateurs, des jalons et des cibles clairs concernant les objectifs du plan stratégique ainsi qu'un plan de suivi plus détaillé qui décrit le

processus de suivi des performances de l'ISC aux personnes qui en sont responsables. Pour déterminer la qualité de ce cadre, l'Encadré 9.1 fournit une liste de contrôle.

**Encadré 9.1 Liste de contrôle permettant de vérifier la qualité du plan de suivi**

- Tous les résultats et tous les produits ont-ils au moins un indicateur défini ?
- La mesure des capacités est-elle en place ?
- Tous les indicateurs sont-ils mesurables, tant en théorie que dans la réalité pratique de l'ISC ?
- Tous les indicateurs sont-ils spécifiques et pertinents concernant les capacités, les produits et les résultats respectifs ?
- Tous les indicateurs sont-ils non directionnels et ne décrivent-ils pas la cible en soi ?
- Tous les indicateurs ont-ils une base de référence et des jalons et cibles spécifiques ?
- Les sources de données concernant les indicateurs sont-elles identifiées et fourniront-elles de bonnes données à un coût abordable ?
- La fréquence de la mesure des performances est-elle liée à la manière dont les résultats seront utilisés ?
- Toutes les responsabilités en matière de collecte, de vérification et d'analyse de données spécifiques ainsi que de gestion de l'ensemble du système sont-elles clairement définies ?

## Chapitre 10 : Rapports de performance des ISC

Les rapports font partie intégrante du travail d'une ISC. Les normes INTOSAI P-12 et ISSAI-20 stipulent que les ISC doivent rendre compte publiquement de la manière dont elles gèrent leurs opérations, qu'elles doivent être en mesure de communiquer efficacement les résultats de leurs travaux de contrôle aux principales parties prenantes et qu'elles doivent promouvoir la transparence par leur travail. Les rapports de performance font également partie intégrante du cycle de gestion stratégique de l'ISC. Ils fournissent des preuves et des récits puissants qui justifient les décisions stratégiques. Ils permettent aux dirigeants de l'ISC de faire des choix éclairés en matière de pilotage et de mise en œuvre et d'assurer un apprentissage continu en vue d'atteindre les résultats de la stratégie de l'ISC.

Le présent chapitre commence par une discussion sur les principaux objectifs et les principales caractéristiques des rapports de performance des ISC à la section 10.1. La Section 10.2 aborde le rôle et les caractéristiques des rapports internes, tandis que la Section 10.3 traite des rapports externes sur la responsabilité. Enfin, la Section 10.4 est consacrée à la question du plaidoyer dans le contexte des efforts de développement des capacités et de la réforme des ISC.

L'annexe de ce chapitre contient des exemples avec des suggestions de contenu par type de rapport de performance des ISC.

### 10.1 Objectifs et principales caractéristiques des rapports de performance des ISC

Les rapports sur les performances sont des rapports publics opportuns, fiables, clairs et pertinents sur le mandat, la stratégie, les activités, la gestion financière, les opérations et les performances de l'ISC. Toutefois, pour que l'ISC puisse exercer efficacement sa gestion stratégique, elle devra disposer de types supplémentaires de rapports de performance au cours de l'année, qui s'appuieront sur les informations du système de suivi et garantiront un apprentissage et une amélioration continus. Par conséquent, les ISC peuvent utiliser les rapports de performance à différentes fins, visant à la fois à fournir une assurance externe sur le travail de l'ISC et à faciliter les processus de

---

#### ***Les objectifs des rapports de performance des ISC:***

- *Démontrer l'impact*
- *Assurer la transparence et la responsabilité*
- *Démontrer l'amélioration*
- *Faciliter le pilotage et l'apprentissage*
- *Justifier le besoin d'un soutien supplémentaire*
- *Assurer le soutien interne et l'alignement des PS/PO*

mise en œuvre interne. Quel que soit le type de rapport et les résultats spécifiques, voici quelques propriétés importantes que tout rapport de performance d'une ISC devrait posséder:

- **Axé sur les résultats** – Les rapports de performance ne sont pas les mêmes que les rapports sur les activités. Tout rapport doit fournir un lien clair avec les objectifs de performance envisagés. Dans de nombreux cas, cela comprendrait une analyse explicite des progrès de l'ISC vers la réalisation de ses produits et résultats stratégiques.
- **Fondé sur des preuves** – Les rapports de performance sont l'un des principaux moyens pour une ISC de démontrer sa pertinence et de donner l'exemple. Cela signifie que leurs constatations doivent être évaluées sur la base d'une analyse équilibrée et structurée des différents types d'informations pour pouvoir présenter un argument convaincant. Ainsi, les rapports de performance reposent essentiellement sur un système de mesure de la performance qui fonctionne bien ainsi que sur d'autres sources de données.
- **Transparent et tourné vers l'avenir** – L'ISC doit décrire de manière transparente ses performances et les raisons qui les motivent. Elle doit identifier des solutions constructives et tournées vers l'avenir pour toute sous-performance.
- **Pertinence** – L'un des pièges classiques des rapports de performance des ISC est la tendance à inclure trop de détails. L'ISC doit évaluer quelles informations sont pertinentes et répondent aux attentes du public, en particulier lorsqu'il s'agit d'un rapport externe.
- **Économiques** – Les rapports de performance sont susceptibles de devenir une tâche très coûteuse en temps. Il est impératif de définir clairement un processus, ainsi que les rôles et les responsabilités en matière de rapports de performance, y compris pour le contrôle de la qualité, qui soient conformes aux capacités et minimisent les coûts.

## 10.2 Rapports internes

Les rapports internes ont pour principal objectif d'échanger des informations à travers l'ISC afin de garder une vue d'ensemble de l'organisation, d'évaluer la faisabilité des opérations en cours, de permettre d'atténuer les risques émergents, d'informer les décideurs et le personnel, d'évaluer les performances et de tenir la direction et le personnel responsables en interne. Chaque rapport interne permettra à la direction de réévaluer la situation actuelle et de réagir en conséquence. Selon le type de rapport interne, mensuel, trimestriel ou semestriel, le contenu, le public et l'objectif du rapport peuvent différer (Tableau 10.1).

**Tableau 10.1 Besoins en informations sur les objectifs, le public et les performances par type de rapport interne**

	Rapports mensuels ou trimestriels	Rapport semestriel
<b>But / utilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progrès mensuel ou trimestriel par rapport à la réalisation du plan opérationnel</li> <li>• Piloter l'exécution pour s'aligner sur la stratégie de l'ISC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire le point sur les progrès globaux par rapport au plan opérationnel</li> <li>• Rapport par produit lié au résultat</li> <li>• Explication des écarts éventuels</li> <li>• Décrire et justifier les changements apportés au plan opérationnel</li> </ul>
<b>Public principal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encadrement intermédiaire</li> <li>• Direction de l'ISC</li> <li>• Personnel responsable de la mise en œuvre des activités clés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction de l'ISC</li> <li>• Encadrement intermédiaire</li> <li>• Tout le personnel de l'ISC</li> </ul>
<b>Informations sur les performances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Données sur les progrès réalisés par rapport aux étapes du plan opérationnel</li> <li>• Surveillance des risques opérationnels</li> <li>• Données financières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progrès et perspectives de réalisation par rapport aux objectifs de production annuels</li> <li>• Données sur l'exécution du budget</li> <li>• Données sur l'utilisation du personnel</li> </ul>

Les rapports internes doivent comporter des informations sur les *activités, l'utilisation des ressources et les résultats et la performance*, en mettant l'accent sur leurs implications stratégiques. Les *activités* dans ce cas impliquent un travail d'audit, d'autres travaux de routine, et des activités sur l'amélioration des capacités et des projets de développement. Ces informations proviennent de l'encadrement intermédiaire (par exemple, les directeurs d'audit) et des personnes chargées d'autres tâches dans le plan opérationnel. L'utilisation des ressources comprend l'exécution du budget, les ressources humaines, l'administration et les coûts opérationnels. La plupart de ces informations proviennent des différentes unités fonctionnelles et de soutien de l'ISC. Les *résultats et la performance* comprennent les progrès et les jalons du plan opérationnel ainsi que les orientations

futures. Cette partie inévitable provient de la direction de l'ISC. Cette liste de contenu et de responsabilités montre que les rapports internes sont utilisés pour un processus à la fois ascendant et descendant. Ils donnent à la direction une vue d'ensemble consolidée des différentes activités de contrôle, de l'exécution du budget et d'autres activités. Et ils garantissent que les messages émanant du sommet sont transmis à l'ensemble de l'organisation.

Enfin, les rapports internes serviront de base à la prise de décision en cours d'année. Lorsque toutes les données ont été collectées conformément au plan de suivi et aux calendriers de rapports et analysées en conséquence en tenant compte des indicateurs et des jalons, une évaluation objectivable des performances par rapport aux plans stratégique et opérationnel est possible. Sur cette base, un rapport narratif résume la performance et fournit une base solide pour la prise de décisions. Dans le cas fréquent où certains résultats ne sont pas conformes aux attentes, le résumé des données et du rapport doit permettre à la direction de l'ISC de décider de changer d'orientation, de hiérarchiser les activités, d'aller vers d'autres pour obtenir un soutien ou même de mettre fin aux activités.

### 10. 3 Rapports externes

Pour de nombreuses ISC, les rapports externes, sous la forme d'un rapport annuel de performance, servent différents objectifs à l'ISC. Ils ont, tout d'abord, des objectifs tournés vers l'extérieur. Ils sont un outil de responsabilisation de l'ISC au sens de la norme INTOSAI P-12 et vis-à-vis des attentes des parties prenantes. Ils peuvent servir d'outil de plaidoyer permettant de collaborer avec les parties prenantes sur des questions d'intérêt commun. Parallèlement, un rapport externe peut également servir à des fins internes telles que l'apprentissage et la révision de la stratégie.

Le devoir de **transparence et de responsabilité** des ISC est défini dans le principe 8 de l'INTOSAI P-12, qui stipule que « *Les ISC doivent gérer leurs activités de manière économique, efficiente, efficace et conforme aux lois applicables, et rendre compte publiquement de ces questions, le cas échéant* », dans le cadre de leur rôle d'organisation modèle en montrant l'exemple. Dans le contexte de la gestion stratégique, la responsabilité en matière de rapports externes a un rôle encore plus important à jouer, car le rapport de performance accessible au public est le principal moyen pour l'ISC de démontrer qu'elle est responsable de la mise en œuvre des engagements pris dans son plan stratégique. De la même manière que le plan stratégique doit être public, le rapport annuel de performance doit également l'être et montrer comment l'ISC tient les promesses et les engagements de sa stratégie. Le plan stratégique est également une réponse aux attentes des principales parties prenantes externes de l'ISC, ce qui implique également la nécessité de leur fournir des informations sur la manière dont l'ISC progresse dans la satisfaction de ces attentes. Selon la situation juridique,

L'ISC peut avoir un degré de responsabilité particulier envers certaines parties prenantes, comme le CCP, qui doit également être reflété dans les rapports externes.

Dans le même temps, les rapports externes constituent une excellente occasion pour l'ISC de **défendre ses intérêts**. Dans le contexte de la gestion stratégique, il existe deux raisons importantes de défendre ses intérêts. Premièrement, les causes de la performance d'une ISC ne sont pas toujours sous le contrôle direct de l'ISC. Elles dépendent des ressources disponibles, du cadre juridique et du comportement coopératif des entités contrôlées. L'ISC peut rendre compte publiquement de toute lacune et plaider en faveur de contributions plus importantes de la part des institutions dont elle dépend. Deuxièmement, même si l'ISC obtient de bons résultats au niveau des produits, elle dépend toujours d'autres institutions pour obtenir des résultats. Dans ce cas, l'ISC peut plaider pour que d'autres utilisent les résultats immédiats de son travail et augmenter ainsi son impact.

Enfin, même les rapports externes peuvent servir les objectifs internes de **stratégie** et d'**apprentissage**. Un rapport externe doit donner une image consolidée des performances qui va au-delà d'un simple compte rendu de l'état d'avancement de chaque indicateur. Cela permet à l'ISC d'examiner les causes des bonnes et des mauvaises performances et d'agir sur cette base.

#### 9. 4 Responsabilité et plaidoyer

Pour qu'un rapport externe puisse remplir ses fonctions de responsabilité et de plaidoyer, il doit être axé sur les performances plutôt que sur l'activité. Pour ce faire, l'ISC doit réexaminer l'ensemble de sa chaîne de valeur, des résultats aux produits et aux capacités et activités. Le rapport doit clairement indiquer les raisons sous-jacentes des bonnes et mauvaises performances en réfléchissant aux liens entre les éléments de la chaîne de valeur de l'ISC. Il pourrait par exemple indiquer si un protocole de contrôle de la qualité actualisé et la formation du personnel au niveau des capacités ont permis de réaliser des audits financiers plus rapides et de meilleure qualité au niveau des résultats et, enfin, d'améliorer la gestion des finances publiques, et de satisfaire ainsi aux exigences en matière de responsabilité pour cette partie de sa stratégie. Il pourrait également faire état d'une possibilité très limitée de recruter du personnel en raison de la commission de la fonction publique qui rend très difficile la mise en place d'une unité fonctionnelle d'audit de performance (capacité), ce qui empêche l'ISC de réaliser des audits de performance de haute qualité et en temps utile (produits) pour contribuer enfin à une meilleure gestion des finances publiques (résultats). L'ISC pourrait également signaler le manque de mise en œuvre des recommandations, ce qui empêche un produit de haute qualité (audit de performance) de faciliter l'obtention d'un résultat positif. Elle utiliserait ainsi la fonction de plaidoyer des rapports externes pour accroître l'impact des résultats de ses travaux.

Les fonctions de responsabilité et de promotion des rapports externes répondent à différentes questions. La principale question pour la fonction de responsabilité est de savoir dans quelle mesure l'ISC répond aux attentes. Cela implique:

- Quels sont les résultats de l'ISC par rapport à ses objectifs ?
- Dans quelle mesure la chaîne de valeur prévue fonctionne-t-elle ?
- Qu'a fait l'ISC pour y parvenir ?
- Et qu'a fait l'ISC pour atténuer les risques?

Les principales questions posées à la fonction de plaidoyer sont de savoir comment les parties prenantes externes peuvent aider l'ISC. Cela implique:

- Quels sont les apports externes qui aident l'ISC à fonctionner ?
- Où les parties prenantes doivent-elles agir pour transformer les produits en résultats?

L'une des questions les plus urgentes pour les personnes chargées de l'établissement des rapports externes est de savoir comment elles doivent rendre compte des sous-performances. Étant donné que la responsabilité et la transparence sont inévitablement liées, un rapport externe ne peut rester silencieux sur un manque de performance. Le rapport doit plutôt viser à expliquer et à analyser clairement les raisons de l'absence de progrès. Il doit également identifier les mesures correctives et les solutions constructives à mettre en œuvre. Ainsi, l'ISC peut donner l'exemple non seulement en matière d'excellence des performances, mais aussi en matière d'ouverture et de volonté de tirer les leçons des défis et des erreurs commises dans la recherche de meilleures performances.

## Chapitre 1 1 : Prise de décision stratégique et Gestion des risques

La prise de décision stratégique est au cœur de la mise en œuvre et constitue une pierre angulaire de la gestion stratégique. Elle englobe les cinq principes de gestion stratégique des ISC, elle doit être réaliste, simple, inclusive, axée sur les résultats et destinée à gérer le changement. Le présent chapitre vise tout d'abord à expliquer le concept de prise de décision stratégique et à le situer dans le contexte de l'ISC (Section 11.1). Il explique ensuite comment différents styles de prise de décision affecteront et façonneront la mesure dans laquelle la prise de décision est un processus formalisé et structuré, basé sur l'utilisation objective et systématique des informations sur les performances (Section 11.2). La Section 11.3 présente une approche pratique pour s'assurer que la prise de décision stratégique est exercée dans la poursuite d'une intention stratégique mais reste ancrée dans les faits. Enfin, la Section 11.4 traite du thème de la gestion des risques comme un domaine clé où la prise de décision stratégique devra être exercée.

### 1 1 .1 Prise de décision stratégique: concept et objectifs

La prise de décision stratégique est un élément clé de la gestion stratégique axée sur l'obtention de performances et de résultats. Elle implique une itération continue entre la planification, la mise en œuvre et le suivi pour la production de choix stratégiques et opérationnels destinés à orienter la direction et les performances de l'ISC. Henry Fayol, le fondateur de la théorie moderne de la gestion, a déclaré que « gérer, c'est prévoir et planifier, organiser, commander, coordonner et contrôler ». Ainsi, la prise de décision stratégique consiste à rassembler les réalités de l'orientation stratégique et de la mise en œuvre, comme le reflètent les informations sur les performances obtenues par le système de contrôle et à prendre des décisions éclairées sur cette base.

**Prise de décision stratégique :**  
*Faire des choix éclairés pour faciliter les performances, sur la base d'une comparaison entre les réalités de l'orientation stratégique et de la mise en œuvre, étayée par les informations sur les performances*

Les principaux objectifs de la prise de décision stratégique sont (1) d'apprendre et de s'améliorer, (2) de diriger et de contrôler la mise en œuvre, et (3) d'assurer la responsabilité. Pour atteindre ces objectifs, dans le contexte des ISC, la prise de décision stratégique s'exerce à quatre niveaux principaux (Figure 11.1).

Figure 11.1 Niveaux et objectifs de la prise de décision stratégique, y compris le besoin d'informations sur les performances (IP)

Préparation du plan stratégique	Pilotage de la mise en œuvre	Adaptation du plan stratégique	Justification des performances
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décider de l'orientation stratégique et des résultats</li> <li>• IP sur la situation actuelle ( CMP ISC) et les attentes des parties prenantes</li> <li>• Les IP comme <u>outil d'apprentissage</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuster et orienter la mise en œuvre opérationnelle</li> <li>• IP sur les progrès réalisés par rapport à la base de référence et aux jalons fixés</li> <li>• IP de la GRH, de la budgétisation et d'autres systèmes</li> <li>• Les IP comme <u>outil de pilotage et de contrôle</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En réponse à des réalités de mise en œuvre et à des changements importants dans l'environnement extérieur</li> <li>• IP sur les causes profondes sous-jacentes de la performance</li> <li>• Les IP comme <u>outil d'apprentissage et de pilotage</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformément aux obligations en matière de rapports</li> <li>• Répondre aux pressions politiques et concernant la réputation</li> <li>• Donner l'exemple</li> <li>• Les IP comme outil de <u>responsabilisation</u></li> </ul>

#### A. Prise de décision anticipative pour apprendre et améliorer

Premièrement, les décisions doivent être prises dans le cadre du processus de préparation du plan stratégique. Cette prise de décision dite anticipative consiste à décider de l'état souhaité de la performance de l'ISC et à choisir la ligne de conduite à suivre pour y parvenir (Rackowski, 2016). Les thèmes des choix stratégiques et de l'établissement des priorités dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de l'ISC ont été traités au Chapitre 7, et ils représentent une première expression clé de la prise de décision stratégique. Le principal objectif de la prise de décision stratégique dans ce contexte est de faire un choix éclairé sur la base des informations sur les performances passées mais en envisageant des améliorations futures. Par conséquent, lorsqu'elles prennent ce type de décision stratégique, les ISC devront tenir compte à la fois des résultats des évaluations et des examens de performance, et analyser les perspectives et les attentes de leurs principales parties prenantes afin de définir une orientation future. La vision, les préférences et le style des dirigeants de l'ISC donneront la forme finale de la stratégie de l'ISC. L'objectif principal est de permettre à l'ISC d'apprendre et de s'améliorer.

## B. Prise de décision concernant le pilotage de la mise en œuvre

Deuxièmement, et peut-être un peu contrairement à son nom, la prise de décision stratégique ne consiste pas seulement à faire des choix au niveau stratégique. Il s'agit également de veiller à ce que les décisions prises au niveau opérationnel soutiennent, nourrissent et renforcent la réalisation de l'orientation stratégique de l'ISC. La prise de décision stratégique est donc un élément clé pour procéder à des ajustements, des améliorations et des choix continus au niveau opérationnel. Le niveau auquel ces décisions sont prises est principalement celui des activités, dans le but d'atteindre les résultats globaux souhaités en matière de performance, tels qu'ils sont définis dans le plan stratégique. Pour prendre ces décisions, la direction et l'encadrement de l'ISC devront s'appuyer sur les données relatives à la réalisation des étapes et des cibles de performance opérationnelle. Elle devra ensuite rechercher les principaux moteurs de la performance opérationnelle, puis évaluer les informations sur les réalités de la mise en œuvre par rapport aux produits et résultats envisagés dans la stratégie de l'ISC. Une décision devra être prise sur la bonne ligne de conduite à suivre. Il peut s'agir de redéfinir les priorités des activités, de modifier leur conception ou leur séquence, voire de les interrompre. Le principal objectif de la prise de décision à ce niveau est d'orienter et de contrôler la mise en œuvre en vue de la réalisation des performances envisagées par l'ISC, telles que définies dans le plan stratégique.

## C. Prise de décision pour ajuster la stratégie des ISC

Un troisième niveau de prise de décision stratégique consiste à apporter des ajustements et des changements au niveau stratégique du plan stratégique lui-même. Aucun plan ne doit être gravé dans le marbre, et même avec la meilleure planification et prévision des risques, des changements inattendus peuvent survenir qui peuvent dicter une révision de l'ensemble de la stratégie, et pas seulement du plan opérationnel. Par exemple, un changement soudain dans la composition du CCP et dans les attentes de l'ISC, une catastrophe naturelle qui affecte la capacité de fonctionnement de l'ISC, ou un retrait soudain du soutien des donateurs. Plus encore, même si aucun événement inattendu ou dramatique ne se produit, les réalités de la mise en œuvre seront toujours affectées par l'environnement et le contexte de l'ISC et motiveront une adaptation de la stratégie de l'ISC. Un changement dans le système intégré d'information sur la gestion financière (IFMIS) au sein du gouvernement peut redéfinir l'approche des audits des systèmes informatiques au sein de l'ISC. Un changement des principes comptables, par exemple vers le passage à une comptabilité d'exercice intégrale, peut avoir des implications très diverses sur la nature et le type d'audits effectués par l'ISC. Un scandale de corruption à grande échelle au sein du gouvernement peut amener une ISC à

réorienter sa stratégie vers des efforts plus importants de lutte contre la corruption. En ce sens, la prise de décision stratégique se concentre sur l'examen approfondi des enseignements récents tirés de la mise en œuvre du plan stratégique, la vérification de la validité des hypothèses initiales, la prise en compte de tout changement dans l'environnement externe de l'ISC et des préférences des parties prenantes, la mise en œuvre et la prise de décisions concernant les parties de la stratégie de l'ISC qui restent valables et celles qui nécessitent un ajustement, voire un arrêt. Une grande partie de ce processus concerne la gestion des risques (voir Section 11.4 ci-dessous).

De telles décisions sont particulièrement difficiles à prendre, car elles peuvent être interprétées comme une rupture des promesses et des engagements pris dans le plan stratégique de l'ISC. Pressman et Wildawsky (1978) le définissent bien : « *Les promesses peuvent susciter l'espoir, mais les promesses non tenues peuvent entraîner des désillusions et des frustrations. En nous concentrant sur [...] la mise en œuvre [...], nous devrions pouvoir augmenter la probabilité que les promesses politiques se réalisent. Moins de promesses peuvent être faites en raison d'une prise de conscience accrue des obstacles à leur réalisation, mais il faut en tenir davantage* ». Un examen minutieux d'une multitude d'informations sur les performances, ainsi que des dirigeants d'ISC confiants, capables d'expliquer et de justifier les changements, sont particulièrement importants pour ce niveau de prise de décision stratégique. L'objectif principal est ici à la fois d'apprendre et de s'améliorer, et de piloter la mise en œuvre.

### C. [Prise de décision à des fins de reddition des comptes](#)

Enfin, la prise de décision stratégique devra s'exercer conformément à l'un des objectifs fondamentaux de l'ISC selon la norme INTOSAI P-12, à savoir être une organisation modèle en assurant la responsabilité de ses propres performances. Cela inclut la prise de décision en termes de responsabilité envers les principales parties prenantes de l'ISC, telles que le corps législatif. Il existe un large éventail de choix quant à la manière dont les performances seront présentées, expliquées et justifiées dans un rapport annuel de performance de l'ISC et quant à la manière dont le dialogue avec les parties prenantes sera structuré. Les décisions devront être prises en termes de réponse aux pressions politiques, aux risques d'atteinte à la réputation ou aux menaces à l'indépendance de l'ISC. L'influence du style de direction de l'ISC sera particulièrement forte à ce niveau, mais c'est également à ce niveau que le pouvoir révélateur des informations sur la performance, notamment en termes de réalisation des cibles de résultats et de produits par l'ISC, peut avoir un effet très fort.

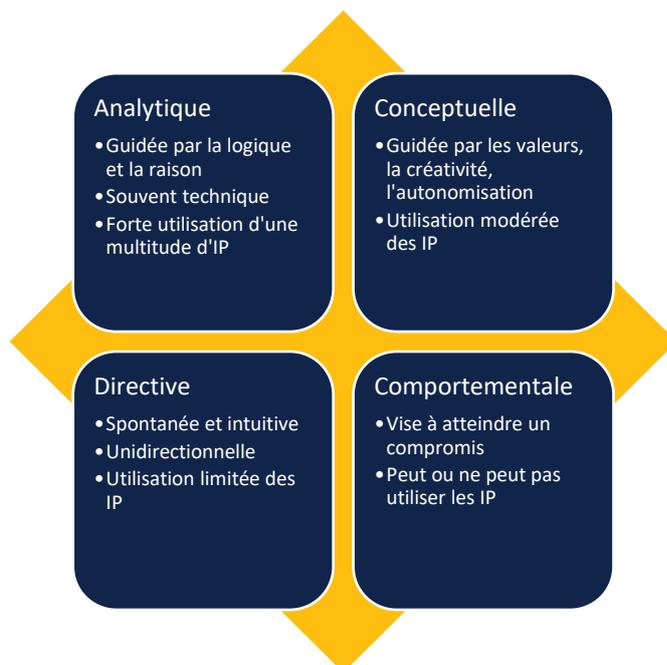
## [1 1 .2 Styles de prise de décision et besoins d'informations sur les performances](#)

Comme l'a montré la section précédente, les différents niveaux auxquels s'exercent la prise de décision stratégique et leurs objectifs spécifiques ont des implications différentes sur le type d'informations sur la performance qui seront examinées. Toutefois, la manière dont les décisions seront prises comporte toujours un aspect normatif. La prise de décision stratégique se situe à l'intersection entre l'objectivité et le normativisme, le style de direction et les préférences de l'ISC étant en interaction constante avec le type et la quantité d'informations objectives sur la performance pour éclairer les décisions.

Le style de prise de décision de la direction de l'ISC aura une forte influence sur le type, le volume et le poids des informations sur la performance à prendre en considération dans le cadre d'une décision. C'est ce que l'on appelle également le couplage rigide ou souple des informations sur les performances et du jugement (Van Dooren, Bouckaert et Halligan, 2015). Les conséquences potentielles des décisions en termes d'impact possible sur la performance de l'ISC, joueront également un rôle.

La manière dont les gens prennent des décisions est souvent liée à leurs traits de personnalité. Rowe et Buoulgarides (1994) identifient quatre grands styles de prise de décision managériale (figure 11.2):

**Figure 1 1 .2 Styles de prise de décision et propension à se fier aux informations sur la performance (IP)**



- **Analytique** — Orientée vers l'analyse, avec un fort besoin d'obtenir des résultats et de se fixer de nouveaux défis pour eux-mêmes et pour les autres. Elle se caractérise par une approche positive de la complexité cognitive, de l'accumulation de données et d'informations et de la lenteur de la prise de décision, qui est sensée et fondée sur de nombreuses possibilités.
- **Directive** – Orientée vers le pouvoir, ce type de prise de décision peut être lié à la volonté de dominer et de

subordonner le personnel. Elle se caractérise par un faible niveau de complexité cognitive et d'ambiguïté. Une telle approche conduit à une restriction spontanée de la quantité d'informations disponibles et des capacités de décision

- **Conceptuelle** – de style similaire à l'analyse mais orientée vers l'indépendance (associée au travail créatif) et le besoin d'éloge et de reconnaissance. Les décideurs utilisent l'idéalisme, le conformisme et sont orientés vers les personnes, et leur processus de prise de décision a un horizon temporel typiquement stratégique, donc lointain. Avant de prendre une décision, ils recueillent généralement le plus d'informations possible et testent de nombreuses possibilités ou se réunissent avec de nombreuses personnes dans le cadre d'un processus de réflexion (ou de conseils).
- **Comportementale** – les décideurs communiquent facilement, ont la capacité de parvenir à un compromis et sont fortement orientés sur les personnes tout en ayant une faible complexité cognitive (peuvent ou non suffisamment prendre en compte les informations sur la performance).

Outre le style de prise de décision, un autre facteur déterminant du besoin d'informations sur la performance est la perception de l'impact de la décision à prendre. Toutes les décisions, même si elles sont de nature stratégique, n'auront pas la même importance. Par exemple, la décision de réaffecter ou non des ressources financières et humaines des audits de performance aux audits de conformité aura probablement un poids différent de la décision de modifier le système de suivi des plaintes éthiques de l'ISC ou d'introduire un système de rémunération liée à la performance. En général, les décisions qui porteront sur les activités principales de l'ISC, la manière dont elle se présente aux parties prenantes et qui représentent un écart important par rapport au statu quo organisationnel, seront considérées comme ayant un impact plus important et justifieront probablement un besoin plus important d'informations sur la performance pour éclairer le processus décisionnel. Cette question est également étroitement liée au thème de la gestion des risques, car les décisions ayant un impact plus important comportent un risque plus élevé, et incitent donc à se fier davantage aux informations sur la performance pour évaluer la situation et décider de la marche à suivre. Le Tableau 10.1 présente une typologie non exhaustive de l'impact potentiel des jugements de performance dans les ISC.

**Tableau 1 1 .1 Typologie des décisions en fonction de leur impact potentiel**

Décisions à faible impact: peuvent nécessiter moins d'informations sur la performance	Décision à plus fort impact: peut nécessiter plus d'informations sur la performance
Questions d'organisation périphérique et interne, par exemple les modifications du système d'archivage ou l'introduction d'outils de gestion de	Changements qui affectent les activités principales des ISC, tels que l'adoption de nouvelles méthodologies ou le passage d'un type d'audit à un

la performance	autre
<b>Questions non liées à la réputation</b> , telles que l'élaboration d'une nouvelle politique de rétention et de promotion du personnel	<b>Changements susceptibles d'affecter la réputation de l'ISC</b> , par exemple sur la publication ou non d'un rapport d'audit critique, ou sur les rapports relatifs au suivi des recommandations d'audit
<b>Décisions qui n'ont pas de conséquences importantes en matière de ressources budgétaires ou humaines</b> , telles que la révision du code d'éthique ou l'extension du pilotage d'une nouvelle méthodologie d'audit de performance	<b>Décisions ayant un fort impact sur le budget ou les ressources humaines</b> , telles que l'externalisation de certaines parties du travail d'audit, l'introduction d'un programme de professionnalisation à grande échelle ou l'introduction de techniques d'audit assistées par ordinateur (CAAT)
<b>Décisions qui n'affectent pas le degré d'autonomie et d'indépendance des ISC</b> telles que l'introduction d'un mécanisme d'assurance qualité ou la modification de la structure organisationnelle des ISC	<b>Décisions susceptibles d'affecter l'autonomie ou l'indépendance (perçue) de l'ISC</b> , par exemple le suivi des demandes d'audit du Parlement ou de l'Exécutif, le fait de s'intéresser de trop près aux questions de comptabilité ou de contrôle interne ou de commenter le projet de budget du gouvernement lorsqu'il n'est pas mandaté pour le faire
<b>Décisions conformes à la culture organisationnelle</b> , par exemple l'introduction de contrôles de gestion plus stricts dans un environnement d'ISC très bureaucratique	<b>Décisions non conformes à la culture organisationnelle</b> , par exemple le renforcement de l'autonomie de gestion dans un environnement où la plupart des décisions sont généralement prises directement par les dirigeants des ISC

Adapté par Van Dooren, Bouckaert et Halligan, (2015).

### 1 1 .3 Principes et processus décisionnels

Il est important de veiller à ce que la prise de décision stratégique reste un processus structuré et, dans la mesure du possible, objectif et transparent. En l'absence d'un processus clair, les décisions risquent d'être opportunistes, opaques et souvent non appliquées. Il n'est pas facile de trouver un équilibre entre un processus qui doit être à la fois structuré et logique d'une part, et d'autre part, qui doit s'adapter aux différents styles de prise de décision des ISC. Le respect des trois principes suivants aidera les ISC à prendre leurs décisions :

- **Fonder les décisions, dans la mesure du possible, sur des preuves:** Les décisions bien justifiées tiennent compte d'un grand nombre de preuves. Bien que les styles et les préférences personnelles varient, les preuves sont au cœur d'une bonne décision.
- **Tenir compte du point de vue des autres :** Une décision bien respectée sera celle qui aura pris en compte les points de vue des principales parties prenantes concernées par la décision. Il ne s'agit pas nécessairement de trouver un compromis entre des points de vue contradictoires, mais plutôt de prendre en compte tous les arguments et de peser toutes les options avant de prendre une décision.
- **Transparence dans la communication:** Pour que le personnel de l'ISC puisse suivre une décision, il doit être en mesure d'en comprendre la justification et les implications. La communication est donc un élément essentiel pour renforcer la prise de décision.

Pour faciliter le processus décisionnel, les ISC peuvent adopter une approche qui consiste à examiner le défi à relever en posant et en répondant à huit questions clés.

#### **Encadré 1 1 .1 Questions d'orientation concernant la prise de décision pour les ISC**

1. Quel est le résultat que nous visons avec le changement prévu ? L'avons-nous défini suffisamment et sans ambiguïté ? Quel est le lien entre ce résultat et les résultats et les produits du plan stratégique de l'ISC ? Quelles sont les considérations de principe (efficacité, efficience, qualité) à prendre en compte ?
2. Disposons-nous d'informations suffisantes pour prendre la décision ? Si ce n'est pas le cas, où pouvons-nous les trouver ?
3. Quelles sont les options réalisables en termes de temps, de ressources, d'acceptation politique, etc. (lien avec les critères d'analyse de faisabilité appliqués au processus d'élaboration du plan stratégique au Chapitre 7)
4. Quel est le meilleur scénario possible de ce que le changement envisagé apporterait ?
5. Quel est le pire scénario possible de ce que le changement envisagé apporterait ?
6. Le meilleur scénario possible vaut-il la peine de risquer de se retrouver avec les conséquences du pire scénario possible ?
7. Pouvons-nous vivre avec les conséquences du pire scénario possible ?
8. La décision nous semble-t-elle juste/ Pouvons-nous la justifier auprès de nous-mêmes et de nos parties prenantes ?

Adapté de Baker (2007)

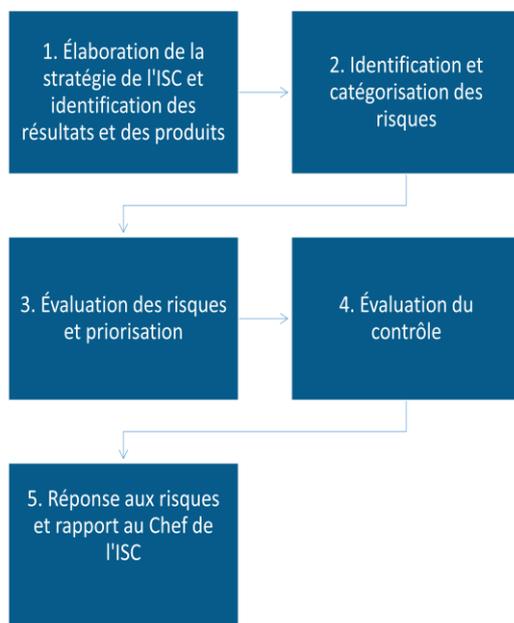
Par exemple, une ISC peut envisager d'introduire un audit informatique. La première question clé viserait à déterminer quels seraient les résultats concrets attendus des audits informatiques, et

comment ils contribueraient aux résultats stratégiques du plan stratégique de l'ISC, tels que définis comme « Être une ISC pertinente pour les citoyens » et contribuer à « l'Efficacité des systèmes de gestion des finances publiques ». L'ISC devrait examiner l'efficacité potentielle des audits informatiques, et il est essentiel de se demander si elle est vraiment bien placée pour accroître sa pertinence. Les sources d'information possibles pour répondre à ces questions pourraient inclure des exemples d'ISC pairs sur l'introduction des audits informatiques, ainsi qu'une bonne analyse des ressources nécessaires (compétences, technologie, méthodologie, temps). Il est important de noter qu'une telle analyse devrait également prendre en compte les coûts d'opportunité en termes de recyclage du personnel, ainsi que les implications financières pluriannuelles, par exemple en ce qui concerne les licences de logiciels spécialisés, etc. L'environnement plus large de la GFP et la faisabilité des audits informatiques (en particulier dans les cas où les systèmes de gestion financière et informatique du gouvernement sont rudimentaires) devraient également être pris en compte. La collecte de ces informations dès le départ n'est pas toujours facile, mais elle est nécessaire pour prendre une décision en connaissance de cause. Au mieux, l'ISC sera en mesure de contribuer à l'amélioration des systèmes informatiques du gouvernement afin de soutenir une meilleure performance du secteur public. Au pire, l'ISC dépensera beaucoup d'efforts et de ressources sans obtenir de résultats tangibles. La direction de l'ISC devra alors envisager un compromis entre le meilleur et le pire résultat possible, compte tenu de toutes les informations dont elle dispose. Selon le style de prise de décision, la décision pourrait aller dans un sens ou dans l'autre.

Dans un autre exemple, considérer une ISC qui réalise des progrès limités pour atteindre son objectif d'une meilleure collaboration avec les parties prenantes, ce qui fait partie de son plan stratégique. En cas de stagnation des progrès, il peut être utile de prendre du recul et de réévaluer la situation à la lumière des circonstances actuelles. Les considérations importantes à cet égard seraient liées à la fois à l'efficacité et à la pertinence. La direction de l'ISC devrait recueillir des informations détaillées sur les apports que constituent à la fois la mise en œuvre (personnel, fonds alloués aux activités pour garantir la collaboration avec les parties prenantes), les étapes franchies, les objectifs de résultats éventuels atteints (par exemple, le nombre de téléchargements du plan stratégique ou le nombre de demandes de renseignements et de plaintes des citoyens reçues par le biais de la nouvelle ligne téléphonique), l'occurrence et la gestion des risques opérationnels, etc. La question clé à se poser est « *Pourquoi la mise en œuvre n'a-t-elle pas été satisfaisante ?* ». Sur cette base, la direction de l'ISC devrait concevoir des options pour l'avenir, qui pourraient aller de la réduction des efforts mise pour mettre en œuvre la stratégie à la concentration de beaucoup plus d'efforts. Il pourrait être nécessaire de procéder à des ajustements à différents niveaux.

## 1 1 .4 Gestion des risques

Les sections précédentes ont montré que la prise de décision stratégique est étroitement liée au processus de gestion des risques au sein de l'ISC. La gestion des risques est un élément clé de la gestion stratégique pour l'ISC car elle affecte indirectement la réalisation des buts et objectifs de l'ISC. La nécessité d'une gestion efficace des risques au sein de l'ISC découle de l'INTOSAI P-12 sur la Valeur et les avantages des ISC, qui souligne que les ISC doivent être considérées comme crédibles et dignes de confiance et doivent évaluer périodiquement les risques. Par conséquent, les ISC devraient mettre en place des mécanismes efficaces pour faire face aux risques et aux incertitudes, éviter les menaces externes et atténuer l'impact potentiellement dommageable des vulnérabilités internes<sup>14</sup>



Source : Adapté de EGVBS (2018), fondé sur le COSO ERM 2017

**Figure 11.3 Processus de gestion des risques des ISC**

La Figure 11.3 décrit un processus général de gestion des risques adapté aux ISC. Le processus d'élaboration de la stratégie de l'ISC (1) comprend un premier exercice d'identification et de catégorisation des risques stratégiques (2) - les événements qui, s'ils devaient se produire, pourraient compromettre la réalisation des produits et des

résultats de l'ISC<sup>15</sup>. A cette fin, l'équipe de planification stratégique devrait consacrer suffisamment de temps à la discussion et à l'analyse des risques éventuels susceptibles d'affecter la réalisation du plan stratégique. Certains de ces risques découleront de l'analyse SWOT (tableau 11.2).

<sup>14</sup> Groupe de travail de l'INTOSAI sur les valeurs et les avantages (WGBVS) des ISC (2018) : Gestion des risques internes des ISC et (identification des domaines/programmes à haut risque dans le secteur public. Exposé-sondage

<sup>15</sup> Voir également l'Encadré 7.1 au Chapitre 7

**Tableau 11.2 Typologie des risques encourus par les ISC**

Type de risques	Exemples de sous-catégories de risques	Description
<b>Risques stratégiques :</b>  <b>Risques qui menacent les perspectives de l'ISC de réaliser sa mission et d'atteindre l'intention stratégique (résultats et produits) du plan stratégique de l'ISC</b>	Risques de réputation	Les risques qui peuvent avoir un impact négatif sur l'intégrité, la crédibilité et la réputation de l'ISC, et sur la façon dont les parties prenantes externes la perçoivent, principalement influencés par les moyens de communication tels que la gestion des médias.
	Risques éthiques	Liés à l'intégrité, l'indépendance, l'objectivité, la compétence, le comportement professionnel, la confidentialité et la transparence, qui créent en fin de compte une crédibilité qui améliore l'image de l'ISC.
	Risques juridiques	Risques qui affecteraient l'indépendance ou la capacité de l'ISC à se conformer aux règlements et aux obligations contractuelles pour remplir les responsabilités d'audit ou judiciaires ou d'autres exigences légales. Comprennent les risques liés à l'indépendance financière.
	Risques politiques	Risques découlant de pouvoirs et de responsabilités imprécis ou informels, et/ou d'une surveillance inefficace ou disproportionnée des prises de décision et/ou des performances.
	Autres risques externes	Risques pouvant affecter l'ensemble du fonctionnement de l'ISC, par exemple en cas de conflit ou de catastrophe naturelle.
<b>Risques opérationnels :</b>  <b>Risques liés aux insuffisances ou aux déficiences dans la gestion des</b>	Risques financiers	Risques qui se traduisent par l'incapacité à maintenir des mécanismes de gestion et de responsabilité financière, efficace et transparente efficaces concernant les

<b> systèmes, processus, structures, outils et ressources internes de l'ISC, ainsi que les risques découlant d'événements extérieurs qui peuvent avoir un impact négatif sur leurs activités</b>		ressources financières
	Risques technologiques	Liés à la capacité des outils technologiques de l'ISC à soutenir la réalisation des objectifs stratégiques

Source: Adapté par GTVAISC (2018).

Comme le montre le Tableau 11.2, au cours de la mise en œuvre, une deuxième catégorie de risques, à savoir les risques opérationnels, est également d'une importance capitale. Les risques opérationnels sont tels qu'ils affectent les activités quotidiennes de l'ISC. Ils peuvent être plus faciles à gérer, mais il est important de souligner que les risques opérationnels peuvent également avoir des conséquences au niveau stratégique. Par exemple, une ISC peut être confrontée à un risque opérationnel en raison de l'absence de procédures de passation de marchés solides. Bien qu'il s'agisse d'un problème opérationnel, il peut avoir de graves conséquences au niveau stratégique. Une procédure de sélection erronée d'un cabinet d'audit privée pour remplir une partie des obligations de l'ISC conformément à son mandat peut porter atteinte à la réputation et à l'éthique de l'ISC.

Au niveau de la mise en œuvre, la gestion des risques consiste à surveiller l'apparition de risques tant stratégiques qu'opérationnels et à prendre des décisions sur la meilleure façon d'atténuer ces risques ou de réagir lorsqu'ils se concrétisent. Les gestionnaires contrôlent les risques lorsqu'ils modifient leur façon de faire pour augmenter au maximum leurs chances de réussite tout en réduisant au maximum leurs chances d'échec. Par conséquent, bien que le processus d'identification et de catégorisation doive avoir lieu pendant le processus de création du plan stratégique de l'ISC, de tels risques doivent être périodiquement évalués, mis à jour, appréhendés et contrôlés pendant la mise en œuvre. C'est donc au stade de la mise en œuvre que la gestion des risques fait généralement l'objet d'une attention particulière et est étendue à une opération autonome au sein de l'ISC, à l'appui de la réalisation de la stratégie de l'ISC.

Pour en revenir au processus décrit à la Figure 11.2, une fois les risques classés par catégorie, il convient de les évaluer en fonction de la probabilité de leur occurrence et de l'impact potentiel qu'ils pourraient avoir, en termes de conséquences pour l'ISC, s'ils devaient se produire (3). Habituellement, ce processus se fait en attribuant à chaque risque identifié un taux basé sur une échelle numérique ou qualitative, ou les deux. La probabilité qu'un risque se concrétise peut être

évaluée sur une échelle de probabilité de récurrence très faible, tandis que l'impact peut aller de grave à limité. Des critères et des questions spécifiques doivent être utilisés pour garantir une évaluation cohérente.

L'analyse des deux aspects des risques, la probabilité et l'impact, permettra d'établir ce qu'on appelle une « carte des risques » afin de classer par ordre de priorité les risques qu'il est le plus important de traiter immédiatement et le type de réponse le plus approprié, comme l'atténuation ou le transfert du risque. La réponse aux risques est également déterminée sur la base de l'environnement de contrôle actuel (en particulier concernant les risques opérationnels) de l'ISC (4), en ce qui concerne son efficacité et sa capacité présumée à répondre à l'apparition éventuelle de risques à fort impact. Une réponse aux risques (5) se classe généralement dans l'une des quatre catégories suivantes:

- **A éviter** : Un risque à éviter est un risque susceptible d'entraîner des conséquences importantes, s'il se concrétise. Cela signifie que l'ISC doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter ce risque. Cela peut également signifier l'arrêt de certaines activités afin d'éviter le risque. Par exemple, l'ISC peut être confrontée à un risque de réputation qu'elle perçoit comme inefficace, en raison de progrès limités dans la mise en œuvre de sa stratégie. Cela peut également compromettre la façon dont les clients acceptent les recommandations de l'ISC. Afin d'éviter un tel risque, une ISC peut décider de réviser sa stratégie, et probablement de limiter sa portée et son ambition.
- **A réduire** : Un risque qui doit être réduit est un risque concernant lequel l'ISC estime pouvoir limiter efficacement à la fois la probabilité de sa réalisation et son impact potentiel s'il se concrétise. Par exemple, l'ISC peut être confrontée à un risque important pour sa réputation en raison des efforts continus de l'Exécutif pour lui dicter le choix des sujets d'audit. Ce risque peut être réduit si l'ISC adopte une position proactive, par exemple en consacrant des activités à la collaboration des parties prenantes ou en renforçant la collaboration des citoyens dans l'audit, car cela peut compromettre la perception que le public a de l'ISC et donc nuire à sa légitimité. En outre, l'ISC devrait examiner comment elle peut déployer efficacement les outils de gestion stratégique existants en vue de réduire les risques. Par exemple, elle devrait évaluer si les valeurs qu'elle a fixées soutiennent la gestion des risques et si les politiques spécifiques de gestion des risques sont largement disponibles et clairement comprises par l'ensemble du personnel.
- **A tolérer** : Cette réponse est principalement réservée aux risques considérés à la fois comme peu susceptibles de se matérialiser et comme ayant un faible impact. Par exemple, l'ISC peut avoir identifié que son cadre juridique relatif à l'indépendance financière présente un risque d'ingérence de l'Exécutif dans la réduction du budget approuvé de l'ISC, ce qui constitue un

risque juridique. Si, toutefois, une telle ingérence ne s'est jamais produite auparavant et si l'ISC considère qu'il existe suffisamment de garanties pour que l'ampleur des réductions soit faible (par exemple un organe législatif fort et indépendant où la question peut être soulevée), alors l'ISC peut choisir de tolérer le risque.

- **A partager** : Cette réponse au risque se concentre sur les moyens de transférer (une partie du) risque à un tiers. Par exemple, si l'ISC souffre d'une mauvaise image auprès du public en raison du manque de fiabilité de ses rapports d'audit financier et qu'elle est donc confrontée à un risque de réputation, un moyen de partager le risque serait de sous-traiter les audits financiers à un prestataire privé.

En pratique, un processus de gestion des risques pour l'ISC doit être une fonction de gestion intégrée dirigée par un responsable de la gestion des risques qui rendrait compte directement à la direction de l'ISC. Un registre des risques de l'ISC couvrant à la fois les risques stratégiques et les risques opérationnels doit permettre d'examiner régulièrement les mesures d'atténuation prévues et d'évaluer en permanence la nature des risques et leur occurrence. L'important est de trouver un équilibre entre le contrôle, le coût du contrôle et la prise de risque appropriée. Par exemple, l'ISC aura probablement une très faible tolérance à l'égard des risques éthiques, mais elle sera peut-être disposée à prendre un risque technologique plus élevé en mettant en place un nouveau système informatique qui pourrait provoquer des perturbations à court terme jusqu'à ce que tous les membres de l'ISC soient bien au fait des aspects techniques de ce système.

La gestion des risques doit être un point standard de l'ordre du jour des réunions de gestion des ISC, afin de convenir de l'importance relative des risques aux différents niveaux de l'ISC et sur la responsabilité individuelle de la gestion des risques. L'annexe du présent chapitre contient un exemple de registre des risques de l'ISC.

L'ISC doit éviter à tout prix une situation où la gestion des risques reste un complément qui n'est pas intégré aux autres processus de gestion. La gestion des risques doit également être systémique et devrait garantir une analyse continue des risques opérationnels dans les différentes parties de l'ISC, qui puisse être élevée au niveau stratégique. Les responsabilités en matière de suivi, d'atténuation et de rapport sur la gestion des risques au sein de l'ISC doivent être clairement définies. Enfin, il est important de considérer la gestion des risques comme étant plus qu'un simple exercice de conformité qui est automatiquement intégré dans les décisions quotidiennes (Williams, 2017) .

## Chapitre 1 2 : Gestion du changement, leadership, culture organisationnelle et communication

Un plan stratégique est une feuille de route structurée en ce qui concerne la réforme de l'institution et de l'organisation de l'ISC en vue d'améliorer les performances. Il contient une vision spécifique du changement et une conception concrète et délibérée de la manière de réaliser ce changement intentionnellement et de transformer l'institution. Pourtant, la pratique montre que, malgré une pléthore d'outils, d'orientations et de soutien concernant l'élaboration et la mise en œuvre de plans de réforme stratégiques ou de développement des capacités, environ 80 % des réformes du secteur public échouent dans cet objectif clé qui consiste à réaliser un changement organisationnel majeur, ou « *changement transformateur* » (McKinsey Centre for Government, 2018). Il semble donc que même les meilleurs plans stratégiques écrits, soutenus par un processus de mise en œuvre technique solide et une prise de décision stratégique judicieuse, peuvent ne pas suffire pour qu'une ISC réussisse à améliorer ses performances comme le prévoit son plan stratégique.

Dans ce contexte, un consensus croissant s'est dégagé sur la nécessité de gérer le changement, ou d'adopter une approche spécifique pour gérer non seulement le côté technique, mais aussi le côté humain du changement, en tant que déterminant essentiel de la réalisation des plans stratégiques et autres plans de réforme prévus (Baker, 2007). Une étude réalisée par la Banque mondiale en 2015 montre que les réformes du secteur public dans lesquelles une composante de gestion du changement a été introduite en même temps que les aspects techniques ont permis d'améliorer davantage les performances au cours de la même période (Banque mondiale, 2015). Dans le contexte des ISC, l'existence d'un axe explicite de gestion du changement dans le cadre de la conception d'un projet de développement des capacités des ISC a été soulignée comme un facteur essentiel permettant de garantir la pertinence et l'efficacité d'un tel soutien (INTOSAI Development Initiative, 2014).

Le présent chapitre vise à clore le cycle de gestion stratégique des ISC en jetant un regard sur la gestion du changement et ses principaux ingrédients. La Section 12.1 aborde le concept de gestion du changement et explique pourquoi il est important dans le contexte des ISC. Les sections suivantes traitent de trois déterminants importants de la réussite de la gestion du changement : La direction de l'ISC (12.2), la culture organisationnelle (12.3) et une communication efficace (12.4). La Section 12.5 présente certains des outils formels et des principes non contraignants d'un processus de gestion du changement qui accompagne la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'ISC.

## 12. 1 Concept et justification de la gestion du changement

La gestion du changement vise à relever les défis non techniques inattendus de mise en œuvre d'un nouveau plan stratégique. En d'autres termes, alors que la gestion stratégique dans son ensemble se concentre sur le contenu du changement et sur l'amélioration des performances, la gestion du changement s'attaque au processus par lequel ce changement se produit (Van der Voet, 2014). En conséquence, (World Bank, 2015) définit la gestion du changement comme « *le processus qui consiste à aider les gens à comprendre la nécessité du changement et à les motiver à prendre des mesures, qui se traduisent par des changements de comportement durables* ». Une autre définition est fournie par (Baker, 2007): « *La gestion du changement est le processus, les outils et les techniques permettant de gérer le côté humain des processus de changement, d'obtenir les résultats requis et de réaliser le changement de manière efficace au sein de l'agent de changement individuel, de l'équipe interne et du système au sens large* ».

La principale prémisse derrière l'adoption d'une approche de gestion du changement dédiée comme partie intégrante de la gestion stratégique est que les personnes qui sont principalement responsables de la mise en œuvre du changement envisagé dans un plan stratégique et donc de l'obtention de meilleures performances sont souvent celles qui peuvent résister le plus au changement (Van der Voet, 2014). Il existe différentes raisons pour lesquelles le personnel peut ne pas soutenir les réformes suggérées par une stratégie de l'ISC. Il peut ne pas comprendre la raison pour laquelle un changement est nécessaire, ou il peut ne pas être d'accord avec la conception technique des réformes. Souvent, lorsqu'il s'agit de changements plus techniques, tels que l'introduction d'un nouveau logiciel comme TeamMate, le personnel peut craindre de ne pas pouvoir adapter ses compétences aux nouvelles exigences. Lorsqu'une stratégie d'ISC comporte des changements organisationnels de grande envergure, le personnel peut s'y opposer en raison de la crainte et de l'incertitude liée à un changement de l'environnement de travail et aux conséquences négatives possibles telles que la perte d'un poste ou d'une autorité. Dans certains cas, l'opposition peut également venir des cadres supérieurs de l'ISC, notamment en raison de l'embarras d'admettre que des changements auraient pu être effectués auparavant. Bien que les ISC aient fait de grands efforts pour devenir plus réactives et s'adapter à un environnement qui évolue rapidement lorsqu'il s'agit de nouveaux sujets d'audit, elles sont souvent moins enclines en interne à accepter et à adopter le changement.

Si l'on s'accorde généralement à reconnaître l'importance de la gestion du changement, les conceptions divergent quant à ce qui peut constituer un cadre efficace pour gérer ce changement (Van der Voet, 2014). Il existe de nombreux modèles sur la manière de planifier de manière

holistique la gestion du changement dans le contexte du secteur public. L'annexe de ce chapitre présente plus en détail certains de ces modèles. La mesure dans laquelle la gestion du changement doit être formalisée parallèlement aux réformes techniques et les principaux facteurs influençant le succès d'une approche de gestion du changement sont également un sujet de discussion entre les praticiens et les universitaires. (Kuipers, 2014) distingue les moteurs suivants de la gestion du changement:

- Les facteurs contextuels et socio-économiques, tels que l'environnement politique et l'environnement direct des parties prenantes externes ;
- Les facteurs liés au contenu qui se rapportent au degré et à l'ampleur des changements souhaités ;
- Les facteurs liés aux processus, tels que la planification d'un changement progressif, la communication et la gestion du changement et la lutte contre les résistances internes au changement ;
- le comportement des dirigeants.

Les facteurs liés au contexte et au contenu sont principalement traités dans les aspects « formels » du processus de gestion stratégique. L'analyse de l'environnement et du contexte général de l'ISC est explicitement prise en compte dans le plan stratégique de l'ISC au niveau des risques et des hypothèses. Le plan stratégique de l'ISC décrit également un degré de changements souhaités qui est considéré comme réaliste et gérable.

**Figure 12.1 Déterminants internes clés de la gestion du changement**



Le reste de ce chapitre se concentre sur les facteurs liés au processus, en particulier la communication et l'étude du rôle de la culture organisationnelle de l'ISC, ainsi que sur le leadership. La position adoptée dans ce manuel est donc que la gestion du changement pour les ISC comprend à la fois des processus et des outils formels, tels que les

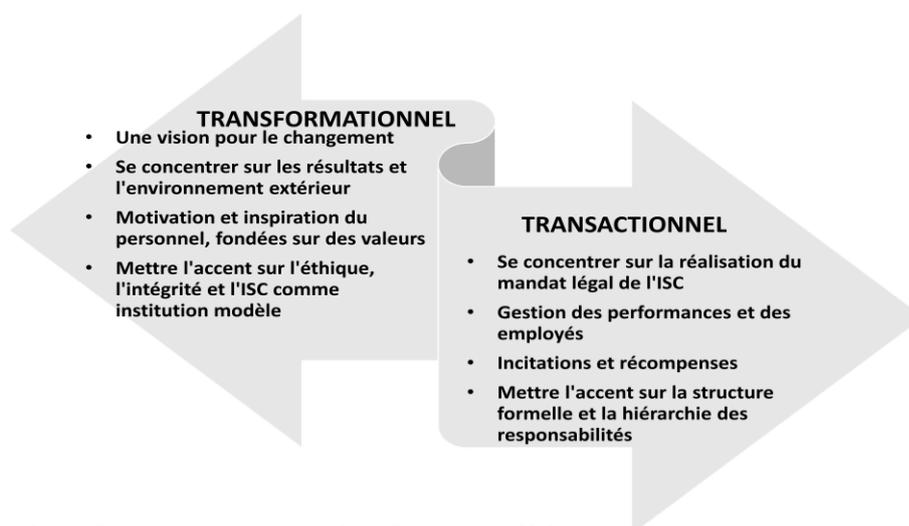
méthodes de communication ou les techniques d'incitation à la performance, ainsi que des aspects moins tangibles tels que l'exercice d'un leadership efficace et la réponse à la dynamique informelle posée par la culture organisationnelle de l'ISC (Figure 12.1). Ces éléments sont mutuellement

interdépendants et se renforcent mutuellement. Un bon dirigeant doit faire preuve d'une communication efficace en tenant compte de la culture organisationnelle. En retour, une culture organisationnelle forte qui adopte les valeurs de l'ISC et a une vision commune sera fortement influencée par le style de direction et l'approche de communication.

## 12.2 Leadership des ISC

Le leadership est au cœur de la gestion stratégique des ISC. Le Cadre de gestion stratégique des ISC l'identifie en conséquence, ainsi que la culture organisationnelle de l'ISC, comme un facteur transversal qui influencera la qualité et les résultats de l'ensemble du processus de gestion stratégique et donc la performance de l'ISC. Comme l'a noté l'IDI dans l'annonce de son initiative pour les Jeunes leaders des ISC (voir Encadré 12.1), « *le leadership des ISC est largement reconnu dans la communauté de l'INTOSAI comme la force motrice la plus efficace, qui transforme une ISC. Il est impossible d'aider les ISC à améliorer durablement leurs capacités et leurs performances sans que le leadership des ISC soit un moteur de changement positif* ».

Bien qu'il n'existe pas de définition communément acceptée de ce qui constitue le leadership du secteur public, une définition largement citée est celle de Van Wart (2003). Selon lui, le leadership du secteur public est « *le processus consistant à (1) fournir les résultats requis par les processus autorisés de manière efficace, efficace et légale, (2) développer et soutenir les adeptes qui fournissent ces résultats, et (3) aligner l'organisation sur son environnement* ». Ce processus est à son tour facilité par une combinaison d'approches dites transformationnelles et transactionnelles que doivent utiliser les responsables du secteur public (Figure 12.2).



Source : Propre élaboration fondée sur Oratzi, Turini et Valoti (2013)

**Figure 12.2 Leadership transformationnel contre leadership transactionnel**

Dans le contexte des ISC, le leadership transformationnel se traduit par l'attente que les dirigeants des ISC poursuivent et guident la

transformation de l'ISC en énonçant une vision attrayante et en clarifiant les résultats souhaités à atteindre. La transformation consiste également à garantir la réactivité et la pertinence de l'ISC par rapport à son environnement externe. Un dirigeant d'ISC devrait soutenir une telle orientation stratégique transformationnelle en motivant, inspirant et développant continuellement le personnel de l'ISC, et en préservant l'équité, l'éthique et l'intégrité dans ses actions, y compris en donnant lui-même l'exemple. D'autre part, la direction d'une ISC s'intéresse également aux aspects plus transactionnels ou managériaux de l'orientation des performances organisationnelles et du comportement des employés. De telles mesures pécuniaires comprennent des mécanismes formels de motivation, de suivi et d'évaluation des performances de l'organisation et des employés, axés sur l'autonomie, la maîtrise des compétences et la fourniture d'une orientation et de perspectives de progression de carrière. Elles impliquent également de prendre des mesures correctives, y compris des récompenses et des sanctions, lorsque ces performances ne sont pas conformes aux attentes (Orazi, Turrini, & Valotti, 2013).

Dans le domaine des ISC, les dirigeants peuvent souvent avoir du mal à trouver l'équilibre entre le fait de se concentrer sur les aspects transformationnels et d'ouverture vers l'extérieur du leadership et la nécessité de contrôler et de diriger la mise en œuvre et les performances au niveau technique et souvent détaillé. En particulier dans les ISC où les capacités en ressources humaines sont faibles, il n'est pas rare que la direction de l'ISC soit fortement impliquée dans la finalisation des rapports d'audit, par exemple en effectuant le contrôle qualité et même le formatage et l'édition des documents et en ajustant la planification au niveau très détaillé. Cela peut limiter la marge de manœuvre pour exercer un leadership transformationnel. Comme le note (Orazi, Turrini, & Valotti, 2013), *« Les compétences en leadership sont vraiment importantes pour améliorer la performance des organisations du secteur public, et il est fort probable que le style optimal soit un style intégré : les dirigeants du secteur public doivent se comporter principalement comme des leaders transformationnels, en tirant modérément parti des relations transactionnelles avec leurs suiveurs et en mettant fortement l'accent sur l'importance de préserver l'intégrité et l'éthique dans l'accomplissement des tâches »*.

Dans ce contexte, l'IDI soutient le développement du leadership concernant les ISC depuis 2017, par le biais de son initiative « Jeunes leaders des ISC », qui intègre une approche axée principalement sur le leadership transformationnel, mais sans ignorer les aspects transactionnels. L'initiative vise à former de jeunes leaders au sein des ISC, afin de permettre leur propre croissance et de contribuer au développement de leurs ISC. L'initiative vise à relier les dirigeants des ISC à différents niveaux, en mettant principalement l'accent sur le jeune dirigeant des ISC. L'initiative envisage également d'étendre et de consolider un réseau SYL mondial qui interagit, partage et travaille ensemble.

L'initiative « Jeunes leaders des ISC » considère le développement du leadership comme étant composé de quatre agrégats différents : Se découvrir, Faire grandir les gens, Découvrir l'univers et Créer de la valeur (Figure 12.3). Cet agrégat comprend divers aspects visant à renforcer le leadership transformationnel, tels que l'intelligence émotionnelle, les compétences interpersonnelles et motivationnelles, la compréhension de l'environnement des ISC et l'anticipation du changement. En même temps, des éléments cruciaux du leadership transactionnel, tels que la gestion du temps et des performances, l'encadrement et la gestion de projet, sont également pris en compte.

**Figure 12.2 Approche des Jeunes leaders d'ISC de l'IDI en matière de développement de leadership**



## 12. 3 Culture organisationnelle des ISC

La mesure dans laquelle la culture organisationnelle peut s'adapter au changement s'est avérée essentielle à l'efficacité des initiatives et des stratégies de changement (Parry & Proctor-Thomson, 2003). Comme toute autre organisation, chaque ISC a sa propre culture, une interaction entre des symboles, des rituels, des histoires et une histoire commune, qui influence les attitudes et le comportement des personnes qui y travaillent. Une partie de cette culture est héritée et renforcée, en utilisant continuellement la même approche pour résoudre des problèmes spécifiques. Cela peut limiter le potentiel d'acceptation du changement. Une autre partie est façonnée par les différences, les désaccords, les défis et les conflits qui existent également dans l'organisation (Hughes, 1996). Cela peut à la fois limiter et créer des possibilités de changement, car il est probable que certaines sous-cultures et certains groupes particuliers au sein de l'ISC pourraient être mobilisés pour promouvoir le changement organisationnel (Baker, 2007)<sup>16</sup>.

La culture organisationnelle et le leadership sont intrinsèquement liés car les dirigeants façonnent la culture, par exemple en « donnant le ton au sommet », mais la culture peut définir le type de dirigeants qui sont acceptables et qui réussissent en fin de compte. Là encore, il faut un dirigeant fort pour pouvoir franchir les barrières d'une telle organisation et l'inciter à sortir de sa zone de confort afin de passer au niveau de performance suivant (Schein, 2004).

Tout comme le leadership, la culture organisationnelle de l'ISC peut être soit transformationnelle, soit transactionnelle. Dans le premier cas, le personnel sera plus enclin à accepter la flexibilité, les perturbations et l'innovation. La seconde fait référence à une culture au sein de laquelle le personnel met davantage l'accent sur le respect des relations strictement transactionnelles définies par la structure organisationnelle, les profils de poste et les responsabilités de l'ISC, et donc sur le maintien du statu quo, de la hiérarchie et du conformisme (Parry & Proctor-Thomson, 2003).

Bien que la culture organisationnelle transformationnelle ait été fortement corrélée à une gestion réussie du changement, il semble que ce soit la culture organisationnelle transactionnelle qui continue d'être la plus répandue dans de nombreuses ISC. Ce type de culture organisationnelle correspond clairement à l'idée que l'ISC exerce ses responsabilités conformément à son mandat et fait preuve d'un fort degré d'orientation vers le service et de respect des règles formelles. Dans ce contexte, il appartient à la direction de l'ISC de déterminer la meilleure façon de faire concorder le changement souhaité dans un plan stratégique et une culture qui n'est peut-être pas aussi réceptive au changement. La participation du personnel de l'ISC aux consultations sur les priorités du plan

---

<sup>16</sup>L'idéal serait qu'ils soient déjà identifiés au niveau de la cartographie des parties prenantes internes de l'ISC dans le cadre de l'évaluation des points de vue et des attentes des parties prenantes de l'ISC (chapitre 3).

stratégique, l'identification de « champions du changement » pour promouvoir le changement en interne, ainsi que l'encouragement de l'initiative individuelle peuvent tous être des stratégies efficaces permettant de parvenir à une combinaison optimale de culture transformationnelle et transactionnelle, une culture qui voit et accepte le changement comme nécessaire et bénéfique, mais qui ne perçoit pas ce changement comme une perturbation complète et drastique du statu quo.

#### 12.4 Communication efficace

Une communication efficace au sein de l'ISC est le dernier élément clé d'une approche efficace de la gestion du changement. En fait, la communication est d'une importance si fondamentale qu'elle est essentielle non seulement pour la gestion du changement en termes de gestion du changement du côté des personnes, mais aussi pour assurer la faisabilité technique tout au long du cycle de gestion stratégique. En ce sens, elle est également liée au principe de gestion stratégique qui consiste à être inclusif (voir Chapitre 1 et Annexe).

L'une des principales justifications de la communication dans le contexte de la gestion stratégique est de faire preuve de respect à l'égard de toutes les parties prenantes internes et externes impliquées dans le processus de changement. Sans une communication efficace, le changement sera plus lent et moins efficace. Il y a même le risque que le projet de changement s'effondre complètement à cause d'un malentendu, d'une mauvaise information, d'un manque de connaissances cruciales et d'un air de secret ou d'exclusivité. La communication est également nécessaire pour éviter de réinventer la roue, de répéter des processus ou même de travailler dans le conflit.

Par définition, la communication est un processus à double sens. Dans le contexte des ISC, cela signifie que les dirigeants des ISC doivent non seulement communiquer au personnel leur raison d'être et leurs décisions en matière de changement, mais aussi l'encourager à avoir la possibilité de poser des questions et de présenter ses idées. Kotter et Heskett (1992) identifient les dirigeants qui réussissent comme ceux qui communiquent leurs visions de façon répétée, permettent aux gens de contester ces messages et stimulent les cadres moyens à prendre la cause en main et à assurer eux-mêmes le leadership. Le Tableau 12.1 donne un aperçu des différents rôles et responsabilités en matière de communication interne au sein de l'ISC pendant la préparation et la mise en œuvre de la stratégie.

**Tableau 12.1 Rôles et responsabilités en matière de communication interne**

	Préparation de la stratégie	Mise en œuvre de la stratégie
<b>Direction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communique le mandat, la vision et les valeurs fondamentales des ISC</li> <li>• Explique les raisons du changement</li> <li>• Recherche les réactions des cadres intermédiaires et des employés sur les priorités stratégiques et leur accorde le crédit nécessaire</li> <li>• communique de manière claire, complète et régulière sur le contenu du plan stratégique et ses éventuelles mises à jour</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donne le ton pour permettre la responsabilisation et renforcer la culture du contrôle interne</li> <li>• Permet à l'encadrement intermédiaire de jouer un rôle actif dans la planification organisationnelle</li> <li>• Offre une certaine flexibilité aux cadres intermédiaires dans la mise en œuvre</li> <li>• Justifie des décisions clairement opérationnelles si elles divergent des vues de l'encadrement intermédiaire</li> <li>• Assure la complémentarité, l'alignement vertical et permet la coopération/les échanges entre les départements</li> </ul>
<b>Encadrement intermédiaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apporte une contribution importante à l'élaboration des stratégies</li> <li>• Canalise les suggestions du personnel et apporte des commentaires sur la stratégie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indique ce qui fonctionne le mieux, ce qui ne fonctionne pas et pourquoi</li> <li>• Des interactions régulières et ouvertes, honnêtes entre la direction et le personnel</li> <li>• Fournit des instructions précises et claires au personnel sur ce que l'on attend de lui</li> <li>• Informe et consulte le personnel sur la mise en œuvre en cours régulièrement et aussi de manière informelle (« sur le terrain »)</li> <li>• Maintient une politique de la porte ouverte</li> </ul>
<b>Personnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soulève des questions et communique les préoccupations concernant la nécessité et les conséquences du changement</li> <li>• Fournit ses points de vue et attentes concernant l'orientation stratégique de l'ISC, par exemple par le biais d'un processus de consultation structuré</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tout le monde au sein de l'ISC peut contribuer à la planification organisationnelle sous une forme ou une autre</li> <li>• Demande des éclaircissements si les activités et leurs paramètres ne sont pas clairs</li> <li>• Fournir des commentaires pour orienter la direction sur la mise en œuvre en cours</li> </ul>

En ce qui concerne les parties prenantes externes, l'ISC doit être également ouverte aux points de vue et aux attentes des autres et écouter les réactions de ses principaux homologues

institutionnalisés et non institutionnalisés. Une analyse approfondie des parties prenantes (Chapitre 5), ainsi que des rapports de performance de haute qualité de l'ISC sont des outils utiles permettant de faciliter la communication externe. La méthodologie du CMP ISC fournit également des conseils sur les bonnes pratiques en matière de collaboration avec les parties prenantes externes (Domaine F).

## 12.5 Principes et outils de gestion du changement

Les sections précédentes de ce chapitre ont montré que la gestion du changement est un processus complexe qui repose sur trois variables clés : le leadership, la culture organisationnelle et la communication. Pour soutenir une stratégie efficace de gestion du changement, l'ISC doit envisager d'utiliser les outils formels suivants, qui font tous partie de la boîte à outils de gestion stratégique:

- Créer une vision commune
- Élaborer un plan stratégique solide, bien défini et bien justifié
- Gérer efficacement les risques
- Approche de communication claire, axée sur les parties prenantes internes et externes
- Processus de mise en œuvre progressive pour permettre l'adaptation culturelle
- Systèmes de suivi régulier et de prise de décision
- Formation, test et adaptation de nouveaux systèmes et processus basés sur l'expérience
- Évaluation continue et prise en compte des besoins en compétences.

En outre, le processus de gestion du changement doit être guidé par les principes suivants:

- Se rapporter à l'opinion des employés et leur accorder l'attention nécessaire
- Supprimer les préjugés
- Appliquer de manière cohérente les critères de décision
- Fournir des informations actuelles aux employés en temps utile et commenter les décisions prises
- Justifier les décisions prises
- Établir la confiance avec les employés à travers l'honnêteté et à la sincérité dans la communication
- Traiter les employés de la manière dont les dirigeants aimeraient être traités eux-mêmes, avec politesse et gentillesse.

## PARTIE D. ÉVALUATION DU PLAN STRATÉGIQUE

## Introduction à la partie D

Lorsqu'une période de gestion stratégique touche à sa fin, il est temps de faire le point sur tout ce qui s'est passé. En général, au plus tard au début de la dernière année de sa période de gestion stratégique, une ISC peut envisager l'une des deux options suivantes: Une évaluation de son plan stratégique et de sa mise en œuvre, ou une nouvelle évaluation du CMP ISC. Bien que ces deux options servent un objectif similaire, elles présentent des avantages et des inconvénients spécifiques. Le Chapitre 13 examine ces deux principales approches pour clore le cycle de gestion stratégique et conclut sur la manière dont leurs conclusions doivent s'intégrer dans le prochain plan stratégique de l'ISC.

## Chapitre 13 : Faire le bilan de l'évolution de la performance

Conformément au principe de gestion stratégique consistant à mettre l'accent sur les résultats, une ISC devrait procéder à une évaluation approfondie pour déterminer si les résultats ont été atteints et quels ont été les principaux enseignements tirés pour la prochaine période de planification stratégique. Dans certains cas, il peut même être nécessaire d'examiner la performance de manière globale à mi-parcours d'un plan stratégique. La durée du cycle de gestion stratégique d'une ISC, telle que spécifiée dans la période couverte par le plan stratégique, peut varier entre trois et dix ans. Bien qu'aucune statistique ne soit disponible, la plupart des ISC ont tendance à rédiger leurs plans stratégiques de manière à couvrir une période d'environ cinq ans. Il existe cependant des différences significatives et parfois les ISC suivent également les règles et procédures générales de la fonction publique pour déterminer cette durée. En général, il est recommandé de faire le point sur les réalisations tous les trois à cinq ans.

Le présent chapitre s'appuie sur la discussion du Chapitre 5 qui a traité en détail de la manière dont l'outil qu'est le CMP ISC peut servir d'instrument puissant pour évaluer la performance des ISC. Une évaluation répétée du CMP ISC présente de nombreux avantages pour l'ISC, et ceux-ci sont examinés au chapitre 13.1. La Section 13.2 traite ensuite d'une autre approche du bilan, à savoir l'évaluation de la conception et de la mise en œuvre du plan stratégique de l'ISC.

### 13.1 Evaluation répétée du CMP ISC

Une façon relativement simple d'évaluer les changements de performance est de procéder à une nouvelle évaluation en utilisant le cadre du CMP ISC. Cela peut servir à plusieurs fins. Elle produira des données pour le système de mesure de la performance concernant l'état de la performance de l'ISC au niveau des capacités et des produits, ce qui facilitera l'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique. Et elle constituera également une évaluation actualisée de la situation actuelle de l'ISC, qui servira de base à l'élaboration du prochain plan stratégique. Cette évaluation devrait être programmée de manière à ce que ses conclusions soient disponibles suffisamment tôt pour éclairer à la fois l'évaluation du plan stratégique et l'élaboration du prochain plan stratégique. Cette approche présente plusieurs avantages importants pour l'ISC :

- Une évaluation répétée du CMP ISC permet de suivre les changements de performance entre les indicateurs et les dimensions, y compris une comparaison des notes chaque fois que la même version du cadre de CMP ISC a été utilisée.

- La direction et le personnel de l'ISC sont familiarisés avec le dispositif et le rapport d'évaluation et savent comment interpréter les résultats et les changements de performance. Il est prévu la publication d'un document d'orientation de l'IDI sur les évaluations répétées du CMP ISC en 2020, et certaines évaluations répétées accessibles au public peuvent servir d'exemple.
- Si l'ISC a effectué la première évaluation sous forme d'exercice d'auto-évaluation, elle peut faire appel à la même équipe interne, si elle en dispose. Cela peut contribuer à l'efficacité du processus.
- Le rapport descriptif du CMP ISC peut faire état de petites améliorations et de changements qui ne sont pas évidents dans les notes des indicateurs et des dimensions. Par exemple, une amélioration du délai de présentation des résultats des audits de conformité de l'ISC à l'autorité compétente, qui passe de huit mois après la fin de l'année à sept mois après la fin de l'année (lorsqu'aucun délai légal n'est fixé). L'ISC obtient toujours la note 2, mais sa performance s'est améliorée.
- Le rapport descriptif du CMP ISC peut également faire état des activités de renforcement des capacités mises en œuvre mais qui n'ont pas encore eu d'incidence sur les résultats de l'ISC. Par exemple, une unité d'audit de performance a été créée et un manuel d'audit de performance est en cours d'élaboration mais n'est pas encore utilisé pour les audits de performance. La réforme doit être mentionnée dans le rapport de performance, même si elle n'a pas encore eu d'impact sur la performance de l'ISC.
- L'évaluation intégrée des performances peut s'appuyer sur les données du système de mesure des performances de l'ISC et sur les constatations du rapport annuel de performance de l'ISC pour effectuer une analyse approfondie de la contribution de l'ISC aux résultats et à l'impact spécifiés dans la stratégie de l'ISC. En fonction des produits choisis, les notes du CMP ISC peuvent servir de preuve directe de réalisation, par exemple en ce qui concerne la couverture (ISC-8), l'opportunité ou le suivi des rapports d'audit par l'ISC (ISC-11, ISC-14 ou ISC-17).

## 13.2 Évaluation de la conception et de la mise en œuvre du plan stratégique de l'ISC

Les évaluations servent deux objectifs principaux :

- L'apprentissage, pour améliorer les politiques, les approches et les opérations actuelles et futures, ainsi que leurs résultats.
- L'obligation de rendre compte des résultats et de l'impact, y compris la fourniture d'informations au public.

Selon le CAD, les évaluations doivent chercher à répondre à des questions sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des interventions (appelées critères d'évaluation). En outre, les évaluations doivent aborder les questions liées aux objectifs, à la nature et à l'architecture des interventions. Par exemple, les évaluations des organismes régionaux de l'INTOSAI peuvent également répondre à des questions sur leur gouvernance, leur structure et leur stratégie pour soutenir l'amélioration de la performance et de la capacité des ISC dans la région. L'évaluation d'une intervention d'une ISC peut également utiliser les normes internationales pertinentes (par exemple les ISSAI) comme critères d'évaluation, en s'appuyant peut-être sur des outils tels que le CMP ISC, qui comprend une évaluation de la performance par rapport aux ISSAI et à d'autres bonnes pratiques internationales.

Les évaluations sont généralement menées indépendamment des personnes impliquées dans une initiative. Souvent, des experts en évaluation indépendants et externes sont mandatés. Cependant, une organisation peut parfois décider qu'une évaluation conçue à des fins d'apprentissage interne peut avoir plus d'impact sur l'apprentissage si elle est menée par des évaluateurs (ou des auditeurs de performance) suffisamment expérimentés et internes à l'organisation.

L'ISC, en consultation avec ses principales parties prenantes, doit examiner la nécessité et l'objectif d'une évaluation du plan stratégique, ainsi que son calendrier. Elle doit déterminer si l'une de ses parties prenantes a besoin d'une évaluation, que ce soit de l'ISC, de la mise en œuvre de son plan stratégique ou d'initiatives spécifiques de développement des capacités. Par exemple, dans certains pays, le cadre juridique exige un examen périodique et indépendant des performances de l'ISC. En outre, les initiatives de développement des capacités à long terme financées par des donateurs ou des ISC homologues peuvent contenir une exigence d'examen ou d'évaluation. Des discussions préliminaires sur les exigences et les objectifs de l'évaluation peuvent permettre de couvrir toutes les exigences d'évaluation dans une seule et vaste évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de l'ISC et de la contribution des initiatives de renforcement des capacités à cette fin. Quelle que soit la modalité choisie, le calendrier d'une évaluation doit être soigneusement étudié et aligné de manière à ce que les résultats puissent alimenter l'élaboration du prochain plan stratégique.

Une évaluation du plan stratégique d'une ISC est susceptible de répondre à la fois à des objectifs de responsabilisation et d'apprentissage, afin de répondre aux besoins des principales parties prenantes. Elle combinera probablement des évaluations de processus, des évaluations des

enseignements tirés, des évaluations de résultats et/ou éventuellement des évaluations d'impact<sup>17</sup>, pour répondre à des questions d'évaluation générales telles que

- Quel est l'impact global de l'ISC sur la vie des citoyens, y compris l'évaluation de ses conséquences prévues et imprévues, et la contribution possible des résultats de l'ISC à l'impact ?
- Si des améliorations ont été ou non apportées aux résultats des ISC et quels facteurs (y compris les produits et la capacité de l'ISC et les facteurs externes) ont contribué ou limité la réalisation des résultats de l'ISC?
- Les produits prévus de l'ISC sont-ils produits de manière efficace et efficiente ? Existe-t-il de meilleurs moyens de fournir ces produits?
- Comment les initiatives de développement des capacités de l'ISC ont-elles contribué à l'amélioration des capacités de l'ISC et à la réalisation des résultats de l'ISC? Quels enseignements peut-on en tirer ?
- Le plan stratégique de l'ISC est-il toujours pertinent par rapport aux attentes des parties prenantes ; la chaîne des capacités - résultats - produits est-elle nécessaire et suffisante ; les hypothèses ont-elles été réalisées ; le plan stratégique est-il réalisable compte tenu des ressources disponibles ; et comment la mise en œuvre peut-elle être renforcée davantage ?
- Le système de mesure des performances de l'ISC produit-il à temps des informations significatives et utiles pour la prise de décision ? Comment peut-on l'améliorer?

Le moment de l'évaluation ou des évaluations dépendra à nouveau de l'objectif de l'évaluation. Toutefois, l'ISC doit s'efforcer de satisfaire tous les besoins des parties prenantes au moyen d'une seule évaluation. Cette évaluation doit être programmée de manière à ce que les résultats de l'évaluation puissent être pris en compte dans l'élaboration du prochain plan stratégique. Ce qu'il faut éviter, c'est de commencer l'évaluation après la fin de la période du plan stratégique et de ne pas pouvoir intégrer les enseignements tirés dans le plan stratégique suivant. Une évaluation générale peut prendre de 12 à 18 mois, de la conception initiale à la finalisation du rapport. Le plan général de suivi et d'évaluation du plan stratégique doit donc définir le calendrier prévu pour le début et la fin de l'évaluation, afin que les résultats puissent alimenter les premières étapes de l'élaboration du nouveau plan stratégique.

---

<sup>17</sup> L'approche utilisée dans ce manuel décourage la mesure directe du cadre de résultats au niveau de l'impact. Une évaluation du plan stratégique doit tenir compte du fait qu'il est très difficile de déterminer la contribution de l'ISC au niveau de l'impact en raison des questions d'attribution et du long délai nécessaire pour que les changements d'impact aient lieu et soient mesurables.

Si la période de planification stratégique est assez longue, ou si l'ISC le juge approprié à la lumière des attentes des parties prenantes, un examen à mi-parcours de la mise en œuvre du plan stratégique peut également être envisagé. Cette démarche est beaucoup plus légère qu'une évaluation complète, d'où l'utilisation du terme « examen » pour gérer les attentes des parties prenantes. Elle permet de démontrer et d'examiner les progrès accomplis et d'envisager la nécessité de modifier le plan et les mesures de mise en œuvre. Elle ne cherche généralement pas à comprendre le comment et le pourquoi de la réussite du plan stratégique.

Le tableau 13.1 ci-dessous illustre les délais possibles concernant le suivi et l'évaluation du plan stratégique d'une ISC. Il suppose une période de planification stratégique de cinq ans. Il montre également comment il pourrait s'intégrer aux activités connexes, notamment l'évaluation de la situation actuelle et l'élaboration du prochain plan stratégique.

**Tableau 13.1 Calendrier de gestion stratégique**

Activité	An 0				An 1				An 3				An 4				An 5				An 6			
	Q1	Q2	Q3	Q4																				
Période du plan stratégique																								
CMP ISC																								
Analyse des parties prenantes																								
Élaborer la stratégie de l'ISC																								
Projet de plan opérationnel																								
Rapports de suivi internes					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rapport annuel de performance																								
Examen à mi-parcours de la stratégie																								
Répéter l'évaluation du CMP/de la stratégie de l'ISC																								

### 13.3 Conditions préalables et processus pour faire le point sur la performance des ISC

Qu'une ISC choisisse ou non de procéder à une nouvelle évaluation du CMP ISC, une évaluation du plan stratégique, plusieurs conditions préalables doivent être en place :

- Le plan stratégique (et opérationnel) de l'ISC, y compris le système de mesure de la performance
- Un accord rapide sur la nécessité et l'objectif général d'une évaluation répétée du CMP ISC ou d'une évaluation du plan stratégique de l'ISC (c'est-à-dire apprentissage et amélioration, responsabilité, pour éclairer le prochain plan stratégique ou les efforts de renforcement des capacités, ou une combinaison de ces éléments)
- Des données systématiquement collectées sur des indicateurs spécifiques du système de suivi de l'ISC
- Une équipe d'évaluation indépendante, crédible et expérimentée en matière de CMP ISC
- Des termes de référence élaborés pour guider l'évaluation du CMP ISC
- Des responsabilités claires en matière de gestion, d'approbation, de diffusion des constatations et de réponse aux principales constatations du CMP ISC ou du rapport d'évaluation

Une évaluation répétée du CMP ISC ou une évaluation du plan stratégique d'une ISC sont toutes deux des entreprises majeures, qui nécessitent du temps consacré par la haute direction pour participer, gérer les parties prenantes, soutenir les activités de diffusion et traiter les constatations. La décision d'entreprendre une évaluation répétée du CMP ISC ou une évaluation doit être prise au niveau du Chef de l'ISC, avec une large adhésion de la haute direction. Un responsable dédié, peut-être issu de l'équipe de planification stratégique de l'ISC, devrait être nommé pour coordonner les différentes parties impliquées dans le processus. L'évaluation ou l'appréciation du CMP ISC ou une évaluation est susceptible d'impliquer une partie ou la totalité des groupes suivants :

- Le Chef de l'ISC, en tant que principal décideur concernant l'évaluation répétée du CMP ISC ou l'évaluation;
- Un responsable d'évaluation/d'appréciation au sein de l'ISC, avec la responsabilité générale de la coordination
- Une équipe d'évaluation/d'appréciation au sein de l'ISC, pour soutenir la conception, la mise en œuvre, l'examen et la diffusion de l'exercice ;
- Une équipe d'évaluation d'évaluation/d'appréciation indépendante, chargée de mener l'évaluation du CMP ISC;

- Du personnel issu de l'ensemble de l'ISC, qui devra être au courant de l'exercice, de son but, et être disposé et capable de collaborer avec l'équipe d'évaluation/d'appréciation ;
- Les parties prenantes externes, qui peuvent avoir différents rôles dans le processus, allant de la collaboration avec l'équipe responsable à la participation à la conception de l'évaluation, en passant par le financement d'une équipe externe d'évaluation ou d'appréciation du CMP ISC.

Le processus de réalisation d'une évaluation du CMP ISC est décrit en détail au Chapitre 5. Bien que globalement similaire, une évaluation de plan stratégique d'une ISC peut suivre un cheminement légèrement différent et comprendre les étapes suivantes :

1. Décision de procéder à une évaluation, objectif et calendrier prévu
2. Élaboration et accord sur des termes de référence
3. Sélection de l'équipe d'évaluation sur la base des termes de référence
4. Rapport initial de l'équipe d'évaluation exposant sa démarche d'évaluation détaillée
5. Phase de mise en œuvre, collecte et analyse des données probantes
6. Discussion des premiers résultats et rédaction du projet de rapport
7. Réactions et discussions sur le projet de rapport
8. Finalisation du rapport
9. Diffusion des résultats et décision sur la manière de les faire progresser

## Bibliographie

- D. P. Baker (2007). *Strategic change management in public sector organisations*. Oxford: Chandos Publishing.
- J. M. Byrson (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 4ème Ed.* San Francisco: Jossey-Bass.
- F. R. David (2011). *Strategic Management: Concept and cases, 13ème Ed.* New Jersey: Prentice Hall.
- N. Dvorak et R. Pendell (2018). *Culture Wins by Attracting the Top 20% of Candidates.* Gallup.
- Initiative de Développement de l'INTOSAI. (2014). *Synthesis of Evaluations of SAI Capacity Development Programs.* Oslo.
- Groupe de travail de l'INTOSAI sur la valeur et les avantages (WGVBS). (Octobre 2016). Consulté sur <http://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-pmf>
- J. Kotter et J. Heskett (1992). *Corporate Culture and Performance.* New York: Free Press.
- B. Kuipers (2014). The Management of Change in Public Organisations: A Literature Review. *Public Administration, 20*, 1-20.
- Centre McKinsey pour le gouvernement. (2018). *Delivering for citizens: How to triple the success rate of government transformations.* London: McKinsey Centre for Government .
- O. H. Melchor (2008). Managing Change in OECD Governments: An introductory framework. *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique Nr. 12.* OECD Publishing.
- D. C. Orazi, A. Turrini, et G. Valotti (2013). Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *Revue internationale des sciences administratives, 79(3)*, 486-504.
- K. Parry et S. Proctor-Thomson (2003). Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector. *Journal de la gestion du changement, 3*, 376-399.
- T. Poister (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Revue de l'administration publique, 246-54.*
- T. Poister et G. Streib (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Examen de la productivité et de la gestion publiques, 308-25.*
- K. Raczkowski (2016). *Public Management Theory and Practice.* Springer.
- E. Schein (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd. ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- J. Van der Voet (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational culture. *Journal de gestion européen, 32(3)*, 372-382.
- W. Van Dooren, G. Bouckaert et J. Halligan (2015). *Performance Management in the Public Sector.* London and New York: Routledge.

J. Williams (2017, March). Rigorous risk management a must-have for public sector organisations.  
*Comptabilité et Business GB*

Banque Mondiale. (2015). *Managing change in PFM system reforms*. Washington D.C. .

## Annexe 1: Conseils supplémentaires, formats et exemples par chapitre

### Chapitre 1: Performance de l'ISC et gestion stratégique

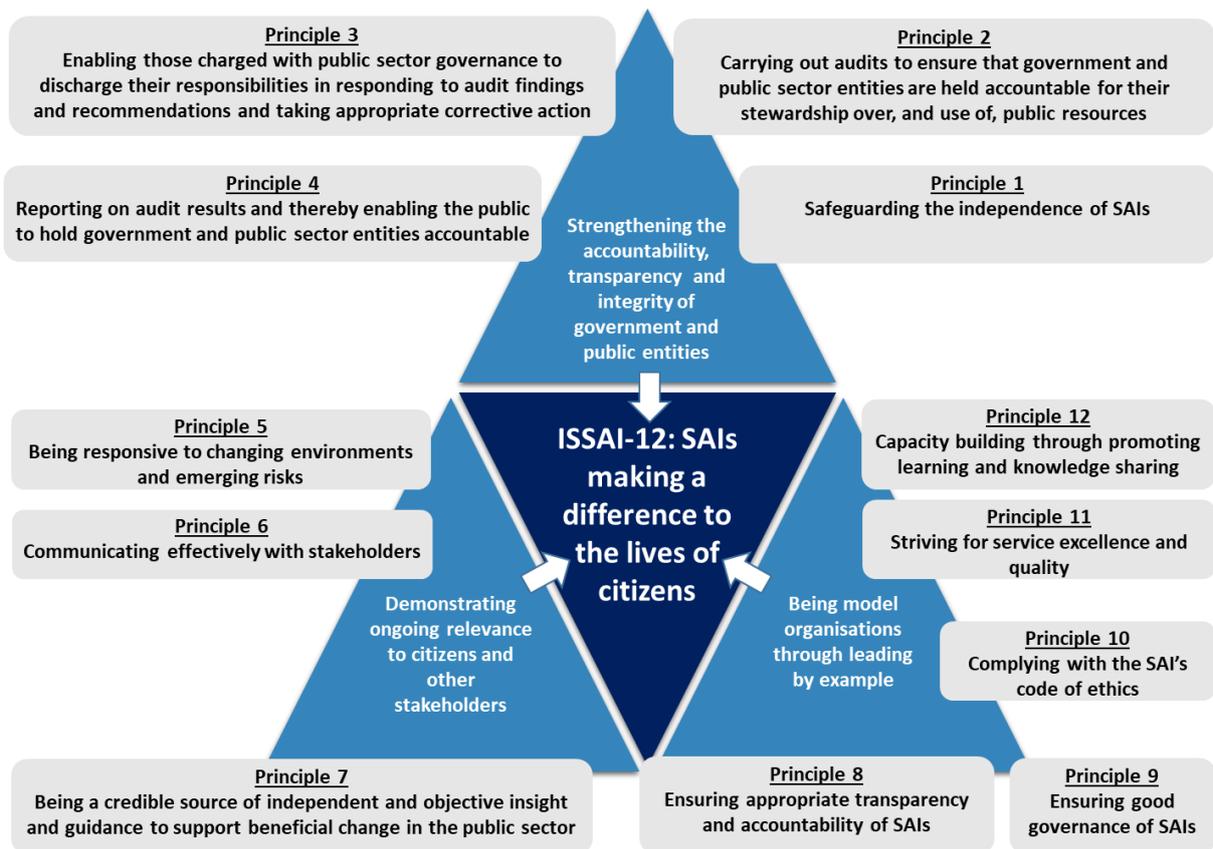
#### 1.1 Principes de gestion stratégique de l'ISC en pratique

<b>LE GARDER GÉRABLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décider d'une taille représentative, mais compacte, des équipes d'évaluation de la performance et de la gestion stratégique</li> <li>• Veiller à ce que les engagements pris dans le plan stratégique puissent être mis en œuvre, même s'ils nécessitent un effort supplémentaire</li> <li>• Ne pas chercher à obtenir un grand nombre de résultats et de produits, mais se concentrer sur les principales priorités pour la période concernée</li> <li>• Ne pas surcharger le système de mesure de la performance avec un nombre excessif d'indicateurs</li> </ul>
<b>ETRE INCLUSIF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulter les principales parties prenantes internes et externes au cours du processus de planification stratégique (tout en veillant à ce qu'il reste gérable)</li> <li>• Prendre en compte les risques, les besoins et les développements émergents de l'environnement général de l'ISC et la manière dont ils peuvent affecter la performance de l'ISC tout au long de la mise en œuvre</li> <li>• Solliciter l'avis et les réactions de l'encadrement intermédiaire sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et sur les raisons de ces dysfonctionnements lors de l'exercice de planification opérationnelle et des examens</li> <li>• Envisager d'intégrer une perspective de genre et/ou d'égalité dans le plan stratégique, en particulier s'il s'agit de priorités stratégiques nationales</li> </ul>
<b>SE CONCENTRER SUR LES RÉSULTATS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire du niveau des résultats, les changements dans l'environnement proche de l'ISC que celle-ci estime pouvoir le mieux influencer grâce à ses services et produits de base, la pierre angulaire du plan stratégique de l'ISC et de la performance de l'ISC</li> <li>• - Identifier les produits de l'ISC, les produits essentiels d'une ISC tels que les audits ou les jugements, en fonction de la manière dont ils facilitent au mieux les résultats envisagés</li> <li>• Dans le plan opérationnel, la prise de décision et l'établissement des priorités concernant les questions de mise en œuvre et l'affectation des ressources doivent toujours tenir compte de la manière dont les activités influent sur la réalisation des produits et facilitent les changements au niveau des résultats</li> <li>• Rendre compte des performances l'ISC en termes de contribution aux résultats</li> </ul>
<b>MONTRER L'EXEMPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller à ce que tous les plans, rapports d'audit et évaluations de performance qui peuvent être publiés le soient en temps utile</li> <li>• Préparer un modèle de proposition budgétaire, avec un raisonnement et des</li> </ul>

	<p>justifications clairs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soumettre les états financiers de l'ISC à un audit indépendant (par exemple, sous la forme d'un examen par les pairs)</li> <li>• Engager un dialogue constructif avec les principales parties prenantes sur des questions d'intérêt commun, par exemple la responsabilité ou la transparence de la gestion des fonds publics, les systèmes et pratiques comptables, la coordination des institutions et entités participant au contrôle et à la surveillance financiers</li> </ul>
<p><b>GÉRER LE CHANGEMENT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne pas oublier que quels que soient les changements de système et de processus nécessaires, il faut que les gens soient à bord</li> <li>• Les ISC montrent l'exemple en donnant le ton au sommet</li> <li>• Se concentrer sur la fourniture d'informations au personnel, y compris des explications sur le processus décisionnel et le raisonnement pour s'assurer que le personnel comprend le raisonnement sous-jacent</li> <li>• Souligner que l'amélioration de la performance, la responsabilité et la transparence vont de pair et que l'objectif n'est pas de punir les contre-performants mais de les aider à s'adapter aux changements</li> </ul>

## Chapitre 2: Cadre de gestion stratégique des ISC

### 2.1 Les 12 principes de l'INTOSAI P-12



## Chapitre 3 : Planifier le plan

### 3.1 Modèle de plan de projet

Jalon	Produit	Méthodes et processus	Responsabilité	Donnée
<b>Planification de l'évaluation du CMP ISC</b>	Termes de référence de l'évaluation du CMP ISC			
<b>Mener l'évaluation du CMP ISC</b>	Projet de rapport du CMP ISC			
<b>Contrôle de la qualité et examen indépendant de l'évaluation du CMP ISC</b>	Rapport du CMP ISC examiné de manière indépendante			
<b>Identifier les parties prenantes concernées</b>	Registre des parties prenantes			
<b>Cartographie des parties prenantes</b>	Grille et de pouvoir et d'intérêt des parties prenantes			
<b>Mener des consultations avec les parties prenantes</b>	Attentes et attitudes des parties prenantes			
<b>Analyse des parties prenantes</b>	Aperçu des questions relatives aux parties prenantes			
<b>Consolider les perspectives internes et externes</b>	Analyse SWOT			
<b>Identifier les questions stratégiques</b>	Liste des questions stratégiques prioritaires, contribution des dirigeants			
<b>Définir le cadre de résultats de l'ISC</b>	Cadre de résultats comprenant les résultats, les produits et les capacités, les ressources, les risques et les hypothèses et la mesure de la performance			
<b>Consultations internes sur le projet de cadre de résultats avec le personnel</b>	Projet de cadre de résultats finaux soutenu par le personnel de l'ISC, ou ses représentants			
<b>Approbation du cadre de résultats par les dirigeants</b>	Obtenir l'approbation finale des dirigeants			
<b>Élaboration du plan</b>	Version texte du plan stratégique			

## Chapitre 4 : évaluer la situation actuelle

### 4.1 Constatations de l'évaluation du CMP ISC de Norland

#### I) Évaluation intégrée de la performance de l'ISC

***Les résultats détaillés de l'évaluation présentés au chapitre 4 du présent rapport montrent que la Cour des comptes de Norland (AON) peut être améliorée dans tous les domaines. Au cours des dernières années, l'AON a pris une gamme d'initiatives visant à introduire des processus, des procédures, des manuels et des méthodologies améliorés. Mais ces initiatives n'ont pas encore été pleinement adoptées et respectées de manière cohérente dans toute l'organisation. Cela signifie qu'il existe de réelles possibilités d'amélioration assez rapidement, notamment en ce qui concerne la planification des audits, l'assurance qualité et l'amélioration de la communication avec les parties prenantes. Il est clair que la direction de l'AON doit assurer le suivi de ces initiatives pour garantir leur intégration complète et leur durabilité. En outre, si le Projet de loi sur l'audit national est adopté, l'AON jouira d'une plus grande liberté et d'un meilleur contrôle sur ses ressources. Par conséquent, il est important que l'AON se prépare correctement aux changements majeurs que la nouvelle loi apportera. En l'absence de ces changements, la qualité et la ponctualité des rapports d'audit resteront variables, et la contribution de l'AON à l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la qualité de la gestion des finances publiques sera négligeable.***

#### Etendue de la vérification

La Cour des comptes de Norland (AON) fonctionne de manière adéquate en termes d'audit des entités qui relèvent de son mandat. La Cour des comptes effectue des audits financiers et des audits de conformité, comme le prévoit la Loi sur l'audit national. Pour 2018, Elle a contrôlé 80 % de tous les états financiers soumis et 70 % de toutes les entités ont fait l'objet d'un audit de conformité. Le travail de l'AON présente toutefois quelques lacunes. Tout d'abord, la Cour ne rend pas encore compte publiquement des retards ou de la non présentation des états financiers. Deuxièmement, AON n'applique pas une approche de sélection basée sur les risques concernant les audits financiers et de conformité. En conséquence, AON ne peut pas démontrer que ses audits couvrent les questions les plus pertinentes, ce qui affecte négativement la qualité des rapports et peut constituer un risque pour la réputation si un scandale devait éclater dans l'une des entités contrôlées. En outre, l'équipe d'audit a constaté que les rapports sont remis dans des délais courts, en raison de l'approche actuelle.

L'absence d'une approche fondée sur les risques dans l'audit de conformité s'explique principalement par le fait qu'il ne relève pas de la sphère de contrôle de l'AON. Le cadre juridique actuel exige qu'AON couvre à 100 % l'audit de conformité concernant les comptes de crédits et les états financiers qu'elle reçoit des ministères et des départements. Cette exigence, ainsi que les limites de la planification de l'audit, les compétences du personnel et les problèmes de communication avec les entités auditées, se traduisent par une faible couverture de l'audit financier et de conformité.

L'AON a accordé une importance croissante à l'audit de performance ces dernières années et ces rapports constituent une partie importante du rapport annuel du VG. Les rapports d'audit de performance sont encore peu nombreux en raison de la taille relativement réduite de la division d'audit de performance, mais ils couvrent des sujets variés. Le manuel d'audit de performance fournit des conseils pratiques et approfondis sur la manière de déterminer les sujets potentiels pour les audits de performance. Néanmoins, il est possible d'améliorer le processus de sélection des audits de performance en évaluant les risques liés à l'optimisation des ressources dans tous les domaines de dépenses publiques et en consultant davantage les parties prenantes externes pour recueillir leurs avis sur les risques.

### **Qualité des rapports d'audit et recommandations**

L'équipe d'évaluation a constaté des lacunes importantes dans la qualité des rapports d'audit financier et de conformité. Les audits financiers qui ont été évalués n'ont pas donné lieu à des conclusions et recommandations appropriées. Dans certains cas, ces rapports d'audit ne permettaient pas non plus de replacer les constatations dans leur contexte. Les rapports d'audit de conformité ne comportaient que des observations. Les rapports n'indiquaient pas les raisons pour lesquelles ces observations avaient été faites et ne fournissaient pas non plus de recommandations visant à résoudre les problèmes à l'origine de ces observations. Les mêmes problèmes se retrouvent chaque année dans un large éventail d'institutions, mais, apparemment, AON n'analyse pas les raisons qui sous-tendent ces observations récurrentes.

L'AON a mis à jour ses documents méthodologiques et d'orientation en matière d'audit financier et de conformité il y a deux ans (2016). Toutefois, l'évaluation a montré que la mauvaise qualité des rapports finaux était principalement due à l'application incohérente des normes et des manuels, à une mauvaise planification des missions d'audit, ainsi qu'à l'application limitée des processus de contrôle de la qualité par le personnel de l'AON. AON ne dispose d'aucune fonction d'assurance qualité fonctionnelle. Cette situation a été exacerbée par une approche éparpillée de la formation et du développement professionnel et par l'absence de stratégie en matière de ressources humaines. Tous ces facteurs sont clairement sous le contrôle de l'AON et pourraient être corrigés dans un délai raisonnable.

Bien que des plans d'audit individuels soient préparés, il n'existe pas de plan d'audit ou de plan opérationnel global qui garantirait que les ressources de l'AON sont utilisées là où le besoin est le plus grand. Un tel plan devrait être basé sur les risques et garantir que les domaines à haut risque identifiés reçoivent les ressources nécessaires pour entreprendre un niveau d'audit approprié. Cela est particulièrement important lorsque le nombre d'auditeurs employés est inférieur au chiffre approuvé, comme c'est le cas actuellement. En cas de scandale majeur, le VG et l'AON en tant que bureau seraient vulnérables aux critiques, car l'AON ne procède pas à une évaluation globale des risques liés aux dépenses publiques comme base d'information pour l'allocation des ressources d'audit.

Bien que les agents aient les compétences et l'expérience nécessaires, l'absence d'une structure adéquate de formation professionnelle et de gestion fondée sur une analyse complète des besoins a également des répercussions sur la qualité des rapports d'audit et l'application cohérente des normes et des méthodes. L'AON a récemment commencé à investir davantage dans la formation. Il s'agit d'une mesure importante, mais cette formation doit être basée sur les besoins identifiés. De

plus, afin de maximiser les bénéfices de la formation, et donc de s'assurer que les ressources ne sont pas gaspillées, les agents devraient avoir la possibilité d'appliquer leurs nouvelles connaissances. Bien que les questions de risque et d'importance relative soient couvertes par les manuels de l'AON, l'office ne garantit pas que ceux-ci soient appliqués de manière cohérente et fiable, ce qui démontre les lacunes actuelles des processus de contrôle de la qualité et de la formation.

L'absence totale d'un processus d'assurance qualité fonctionnant correctement représente également un risque pour le VG et l'AON, car il n'y a pas d'examen indépendant significatif de la qualité des audits. L'AON dispose d'une section d'assurance qualité centralisée, mais dans la pratique, son travail se limite à un contrôle de qualité étendu sur les projets de rapports d'audit avant leur soumission au VG pour signature. L'absence d'un système efficace d'assurance qualité signifie également que l'AON ne parvient pas à tirer parti d'une occasion précieuse de repérer les faiblesses de ses performances. Ensuite, l'AON ne parvient pas à identifier les mesures correctives appropriées par le biais d'une formation ou d'une meilleure orientation.

De même, l'AON ne dispose pas d'un centre d'expertise sur l'audit financier et de conformité doté d'agents et de formateurs expérimentés. Par conséquent, le personnel d'audit n'a pas accès à des conseils d'experts lorsqu'une assistance est nécessaire sur des questions plus complexes qui se présentent de temps à autre. Avec les résultats d'une fonction d'assurance qualité efficace, un centre d'expertise aiderait l'AON à déterminer et à satisfaire les besoins de formation en analysant les demandes d'assistance et les faiblesses identifiées par le processus d'assurance qualité.

La fonction d'audit de performance fonctionne généralement mieux. Elle a l'avantage d'être une fonction relativement petite et compacte. Il est donc plus facile pour cette unité de s'assurer qu'elle continue à respecter et à maintenir les normes de qualité. Étant une nouvelle unité, elle est dotée d'un personnel jeune et enthousiaste qui a reçu une formation adéquate par des consultants internationaux, en plus de stages prolongés dans une ISC homologuée. Toutefois, si la planification et la mise en œuvre des audits de performance sont de bonne qualité, la qualité des recommandations d'audit de performance, en particulier, reste à améliorer. En général, les recommandations sont formulées de manière générale par rapport à des constatations très détaillées, plutôt que de chercher à résoudre des problèmes systémiques plus larges ou des faiblesses et des défauts organisationnels ou programmatiques. En outre, l'équipe a constaté qu'il était difficile d'évaluer l'efficacité potentielle de ces recommandations dans le cadre des changements qui pourraient intervenir au sein des entités auditées. La raison en est que l'AON ne dispose pas d'un processus de suivi systématique des conclusions et des recommandations qu'elle émet dans ses rapports d'audit de performance.

### **Rapidité de la présentation et de la publication des audits**

L'AON obtient des résultats impressionnants en termes de présentation et de publication en temps voulu de tous les types de rapports d'audit, malgré l'obligation légale de préparer chaque rapport dans les trois langues officielles. Néanmoins, cette obligation se traduit par une quantité importante de ressources humaines et financières consacrées à ces traductions.

Le nombre d'employés dont bénéficie l'AON est un facteur essentiel qui permet une présentation et une publication en temps voulu. Au cours des trois dernières années, le nombre d'employés a augmenté d'environ 40 %, principalement dans les postes d'auditeurs. Néanmoins, le cadre juridique

actuel laisse en grande partie à l'Exécutif les décisions relatives à l'effectif, au recrutement et à la promotion du personnel. La tendance à la hausse observée dans la dotation en personnel de l'AON peut être attribuée à la fois à un effort accru de l'ISC pour collaborer avec ses parties prenantes externes et sensibiliser à la nécessité de disposer de ressources humaines appropriées, ainsi qu'à la pression externe exercée sur l'Exécutif par les partenaires au développement. Malheureusement, les augmentations de personnel n'ont pas été complétées par des allocations financières pour assurer l'agrandissement parallèle des locaux et de l'équipement de l'AON. Les auditeurs travaillent souvent dans des conditions sous-optimales et dans des bureaux surpeuplés. À l'exception des auditeurs de performance, toutes les équipes d'audit partagent un ordinateur portable pour cinq personnes. Ces conditions de travail difficiles rendent encore plus impressionnants les excellents résultats de l'AON en matière de présentation et de publication de rapports.

### **Suivi par l'ISC des résultats des audits**

Les pratiques de l'AON en matière de suivi des résultats de ses audits varient considérablement. Dans le domaine de l'audit financier, il n'existe pas de procédure de suivi formelle pour s'assurer que les entités procédant à l'audit répondent correctement aux observations de l'AON (les rapports ne contiennent pas de recommandations). Cependant, les auditeurs réexaminent généralement les résultats de l'audit de l'année précédente au stade du plan d'audit et les réexaminent pendant l'année en cours. L'entité a la possibilité d'expliquer ce qu'elle a fait ou n'a pas fait par rapport aux observations des audits. Si nécessaire, le rapport d'audit au Parlement comprendra une référence aux constatations de l'année précédente et aux mesures prises ou non pour y donner suite.

En revanche, l'AON dispose d'un processus fonctionnel et systématique pour vérifier si l'entité auditée a traité les constatations et les problèmes de l'audit de conformité de l'année précédente. Toutefois, ce processus ne comprend pas d'évaluation de l'adéquation des mesures correctives et semble souvent superficiel.

Enfin, le suivi par l'AON des rapports d'audit de performance achevés se limite en pratique à la fourniture de conseils aux commissions parlementaires compétentes sur les réponses et les commentaires des entités auditées aux rapports du Vérificateur général avant toute réunion de la commission chargée d'examiner ces rapports. Sinon, il n'y a pas de suivi structuré et systématique des audits de performance de l'AON.

Les différences dans le suivi des résultats d'audit par l'ISC entre les différents types d'audit s'expliquent en partie par l'existence d'une pratique d'audit de conformité nettement plus longue que celle de l'audit financier et de l'audit de performance. En outre, il semble que les parlementaires s'intéressent davantage aux rapports d'audit de conformité qu'aux autres rapports. L'équipe a également constaté que les parlementaires sont plus familiers avec les audits de conformité.

### **Collaboration avec les parties prenantes**

L'évaluation a révélé que si l'AON a réussi à établir une relation de travail avec le Comité des comptes publics (CCP), cette relation n'était pas aussi étroite que souhaitée. L'AON a réussi à plaider en faveur d'une augmentation significative des effectifs du CCP et de l'Exécutif. Cependant, il est possible d'améliorer la relation pour que le CCP puisse maximiser les avantages des rapports d'audit. De même, l'AON doit mettre en place des mécanismes de suivi appropriés pour s'assurer que les recommandations du CCP sont correctement prises en compte et, le cas échéant, que des mesures

sont prises en conséquence. L'AON devrait également chercher à collaborer plus efficacement avec les médias et la société civile si elle veut accroître son impact. Il est tout aussi important que l'AON travaille plus étroitement avec l'Exécutif pour s'assurer que les ministères, départements et agences du gouvernement comprennent bien les rapports produits par l'AON et ce qui doit être fait pour redresser la situation. L'AON devrait chercher à devenir « l'ami essentiel » pour s'assurer de collaborer avec les responsables des dépenses publiques afin de maximiser les avantages pour les citoyens de Norland.

## **ii) La Valeur et les avantages des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques - Faire une différence dans la vie des citoyens**

***Globalement, l'AON pourrait faire davantage pour démontrer les valeurs et les avantages des ISC simplement en collaborant de manière beaucoup plus proactive avec ses parties prenantes. L'équipe d'évaluation estime que l'organisation a été trop introvertie et passive dans sa collaboration avec ses parties prenantes. Cependant, l'accord de se soumettre au processus d'évaluation actuel et d'en publier les résultats illustre un désir de changement dont il faut se féliciter.***

### **Renforcement de la responsabilité, de la transparence et de l'intégrité des entités gouvernementales et du secteur public**

L'impact du travail de l'AON dépend de la qualité et de la crédibilité des rapports d'audit, et de l'efficacité avec laquelle l'AON collabore avec les entités soumises à l'audit, le Parlement et les autres institutions qui utilisent ses rapports. L'environnement plus large des finances publiques dans lequel l'organisation opère, et la question de savoir si cet environnement est propice à une « culture de la responsabilité », contribue également de manière significative à la qualité et à l'impact des rapports d'audit dans la pratique. Cet environnement plus large comprend en outre le cadre juridique dans lequel l'ISC opère et une évaluation de la mesure dans laquelle l'AON respecte les principes de base du contrôle du secteur public tels que définis par l'INTOSAI.

Actuellement, l'AON ne tente pas de mesurer l'impact de l'ISC sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité du gouvernement et des entités du secteur public. Il est donc difficile pour l'AON de savoir si elle contribue à renforcer la transparence et la responsabilité des entités du secteur public. L'équipe d'évaluation conclut que le fait que l'AON existe et soit active aura en soi un certain impact, mais il est probable qu'il sera limité.

Un événement récent, le « Scandale des obligations », montre comment le travail de l'AON a contribué à améliorer la transparence et la responsabilité. Ce scandale a attiré l'attention du public et des parlementaires, étayé par un rapport de l'AON présenté au Comité des entreprises d'État sur la question. Le rapport et les événements qui ont suivi ont donné lieu à des débats parlementaires et à la création par le Président d'une commission spéciale chargée de recueillir et d'examiner des preuves supplémentaires en vue de poursuivre les personnes impliquées.

La décision de publier le rapport de CMP ISC, ainsi que les efforts notables de traduction et de publication des rapports d'audit, associés à un compte nouveau Twitter, sont quelques signaux positifs dénotant plus de transparence dans le secteur public. En revanche, l'absence de

commentaires sur les retards et la non-présentation des états financiers dans les rapports d'audit ne favorise pas cet objectif.

### **Démonstration d'une pertinence continue pour les citoyens, le Parlement et les autres parties prenantes**

Les ISC font preuve d'une pertinence constante en répondant de manière appropriée aux défis des citoyens, aux attentes des différentes parties prenantes, ainsi qu'aux risques émergents et aux l'évolution de l'environnement dans lequel les audits sont réalisés. L'AON semble avoir de réelles possibilités d'accroître son impact en collaborant plus activement avec les parties prenantes et en renforçant la qualité des audits. En retour, de telles mesures pourraient faire de l'AON une organisation plus crédible aux yeux des parties prenantes. Encourager un plus grand intérêt du public et des médias concernant son rapport aurait l'avantage de mettre en évidence les faiblesses en matière de transparence et de gouvernance, ce qui engendrerait une pression pour une amélioration de la gestion des fonds publics de la part de l'Exécutif. De même, une collaboration plus active avec le Parlement stimulerait l'intérêt pour la manière dont les fonds publics sont utilisés. Cependant, en apportant un soutien plus important au Parlement, l'AON encouragerait les parlementaires à demander aux fonctionnaires de rendre compte de leur prestation de services publics et de leur dépense des fonds publics.

L'AON ne cherche pas activement à obtenir un retour d'information sur ses performances de la part de ses parties prenantes. De plus, l'AON ne collabore pas activement avec ses parties prenantes lorsqu'elle détermine la meilleure façon d'utiliser ses ressources. En outre, l'absence d'une stratégie de communication officiellement approuvée et mise en œuvre montre qu'il est possible de mieux répondre aux attentes et aux défis des différentes parties prenantes.

### **Être une organisation modèle en donnant l'exemple**

L'équipe d'évaluation comprend que l'AON prévoit de publier ce rapport, donnant ainsi un exemple positif de transparence et démontrant sa volonté de s'ouvrir à un examen externe. Toutefois, il y a un certain nombre de domaines dans lesquels l'AON doit s'améliorer si elle veut être considérée comme un exemple pour les autres et démontrer clairement qu'elle remplit ses fonctions de manière efficace et efficiente. Il s'agit notamment de l'amélioration de la communication avec les parties prenantes, de l'amélioration des processus de planification stratégique et annuelle, de la mise en œuvre significative du code de déontologie, de la finalisation et de la mise à jour des manuels d'audit, de l'amélioration et de l'efficacité totale des processus de contrôle et d'assurance qualité, de l'amélioration des possibilités de formation et de développement et de la mise en œuvre continue des méthodes d'audit basées sur les risques.

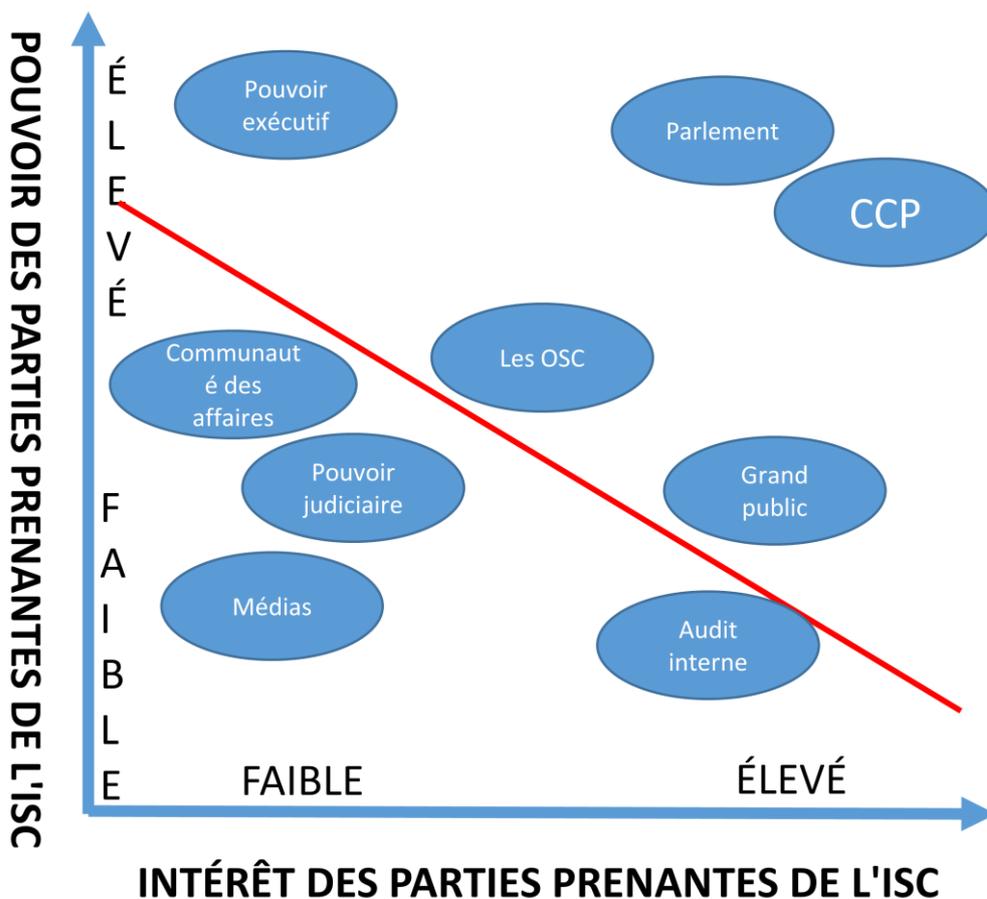
### **iii) Analyse des efforts de développement des capacités de l'AON et perspectives d'amélioration**

Les projets de développement des capacités passés et présents résultent d'un besoin reconnu de l'AON d'améliorer ses capacités techniques dans les domaines d'audit essentiels. Notre évaluation indique que les manuels d'audit préparés avec le soutien de ces projets sont utilisés et que les audits de l'AON sont globalement conformes aux exigences des ISSAI, bien qu'il y ait encore des possibilités d'amélioration, notamment en termes de cohérence de l'application et de meilleure prise en compte du risque et de l'importance relative. Il est également évident que les efforts déployés pour introduire "TeamMate" ont été couronnés de succès, bien qu'une pénurie d'ordinateurs portables et une formation limitée du personnel aient freiné l'application universelle du logiciel.

La Banque mondiale et l'UE ont indiqué qu'elles étaient prêtes à soutenir un projet visant à renforcer la capacité de l'AON conformément au mandat et aux responsabilités envisagés découlant de la nouvelle Loi sur l'audit national, une fois celle-ci promulguée. Pour maximiser le succès des opportunités de développement des capacités présentées par ce projet proposé, il sera vital que l'AON utilise les résultats de cette évaluation pour préparer un plan de développement stratégique complet et réaliste avec des résultats clairs, des produits et des indicateurs mesurables. Le plan devrait faire la différence entre les produits et les tâches qui seront nécessaires à la suite des réformes juridiques prévues et ceux qui, au niveau plus technique, peuvent être abordés indépendamment de la mise en œuvre des réformes proposées.

Si le projet de loi est adopté et qu'une nouvelle AON totalement indépendante est créée, la nouvelle organisation devra procéder à plusieurs examens majeurs afin de s'assurer qu'elle est adaptée à son objectif et capable de remplir toute la gamme de ses devoirs et responsabilités. Ces examens devront notamment porter sur les points suivants : une organisation et une structure de personnel optimales pour la nouvelle organisation ; les compétences requises à chaque niveau de la hiérarchie ; et fournir une analyse des besoins de formation et un programme de formation ultérieur pour garantir que le personnel d'audit professionnel ait la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de l'ensemble de ses responsabilités. Au cours de ce processus, l'AON devra également déterminer le niveau de ressources qu'il souhaite consacrer aux différents types d'audit, tels que l'audit de performance.

#### 4.2 Exemple de grille de pouvoir et d'intérêt avec un point de rupture



4.3 Analyse des problèmes des parties prenantes de l'ISC de Norland

Partie prenante	Changement possible résultant de la réforme de l'ISC	Avantage perçu du changement	Risque de changement perçu	Attitude générale à l'égard de la réforme de l'ISC (-5 à +5)
<b>Exécutif</b>	De meilleurs rapports d'audit avec des recommandations plus pertinentes ; Une plus grande attention du public aux rapports d'audit ; Un suivi plus rigoureux des audits	Les audits pourraient devenir plus utiles et pertinents pour l'Exécutif	L'Exécutif pourrait faire l'objet d'un plus grand contrôle public et d'une plus grande pression de la part des médias, du parlement et des OSC ; Un suivi rigoureux pourrait réduire la marge de manœuvre de	-2

			l'Exécutif	
<b>OSC</b>	Renforcement de la gestion financière dans le pays	Certains problèmes des OSC peuvent être résolus grâce à une meilleure gestion financière, bien que peu claire ; l'ISC peut devenir une meilleure source d'information pour les OSC		+1
<b>Grand public</b>	Une coopération renforcée avec l'Exécutif mais aussi un contrôle renforcé de l'Exécutif	Mise en évidence publique des comportements problématiques des dirigeants	Poursuite de la politisation de l'ISC et renforcement du rôle du parti au pouvoir	+/- 0
<b>Parlement</b>	De meilleurs rapports d'audit avec des recommandations plus pertinentes; Suivi plus strict des audits	Le Parlement en meilleure position pour remplir son rôle de contrôle		+2
<b>CCP</b>	De meilleurs rapports d'audit avec des recommandations plus pertinentes ; Un suivi plus rigoureux des audits ; Renforcement institutionnel de l'ISC ; Plus d'audits de performance	Le Comité des comptes publics est mieux à même de remplir son rôle de surveillance ; un examen plus approfondi de questions plus pertinentes ; Le CCP est considéré comme un moteur de réforme ; Le CCP et l'ISC deviennent des partenaires stratégiques qui se renforcent mutuellement		+4

## Chapitre 5: Enoncer la vision, la mission et les valeurs

### 5.1 Vision, mission et valeurs étape par étape

#### **Étape 1: Créer un énoncé de vision**

L'élaboration de l'énoncé de vision est un processus créatif sans règles strictes et rapides. Élaborez une déclaration simple qui répond à une ou plusieurs des questions suivantes:

- Que devrait représenter l'ISC ?
- Comment l'ISC définirait-elle son succès ?
- Quel succès l'ISC accomplira-t-elle ?
- Comment l'ISC aura-t-elle un impact positif sur sa société ?
- Qu'est-ce que l'ISC et ses parties prenantes apprécieront le plus dans l'organisation?

#### **Étape 2: Créer un Énoncé de mission**

En guise de préparation, vous pouvez répondre aux questions suivantes:

- Quel est le problème principal que notre ISC a pour mission de résoudre ?
- Cela peut impliquer des sous-questions telles que : Quel est le besoin ou l'opportunité dont la résolution justifie l'existence de notre ISC? Qui est concerné par le problème ? Comment

sont affectés ceux qui sont concernés par le problème? Si nous réussissions, quel impact aurions-nous sur ce problème ?

- Quelles sont les hypothèses sur lesquelles notre ISC fait son travail ?
- Quel est le but de notre ISC ?
- Le but doit décrire la raison d'être d'une ISC plutôt que ses activités. Il faut se concentrer sur le résultat final de l'ISC, et non sur la méthode permettant d'atteindre ce résultat.
- Quelles sont les méthodes utilisées par notre ISC pour atteindre son but ? Quelle est l'activité ou le service principal de l'ISC?

Combinez la phrase "But" et la description des services et activités principales dans un énoncé de mission du modèle : *Faire A pour réaliser B.*

### Étape 3: Définissez les valeurs de votre ISC

Premièrement, clarifiez le système de croyances de votre organisation : quelles sont les valeurs, les croyances et les principes directeurs qui guident l'interaction de votre direction et de votre personnel entre eux et avec les parties prenantes externes?

Deuxièmement, définissez l'impact pratique de ces valeurs pour chaque valeur que vous avez définie: Quels sont les comportements que tous devraient adopter dans la pratique quotidienne pour soutenir ces valeurs, croyances et principes directeurs?

## Chapitre 6: Identification des questions stratégiques

### 6.1 Analyse SWOT de l'ISC de Norland

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un mandat d'audit étendu couvrant les trois types d'audit</li> <li>• L'ISC produit un nombre élevé de rapports d'audit malgré les difficultés liées aux ressources</li> <li>• La qualité des audits de performance est satisfaisante</li> <li>• Accès à l'information assuré dans la pratique</li> <li>• Bonne couverture des audits financiers</li> <li>• Présentation et publication en temps voulu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de planification globale</li> <li>• Faiblesse du cadre juridique (indépendance, mandat)</li> <li>• Pas d'assurance qualité</li> <li>• Pas d'audit basé sur les risques</li> <li>• Faible collaboration avec le Comité d'audit public</li> <li>• Aucun mécanisme de suivi au sein de l'ISC</li> <li>• Pas de stratégie de communication avec les parties prenantes</li> <li>• Structure organisationnelle dépassée</li> </ul>

OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau projet de loi sur l'audit national (<i>CMP ISC</i>)</li> <li>• CCP intéressé par le renforcement du rôle de l'ISC et par un plus grand nombre d'audits de performance (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> <li>• Attention générale portée au rôle de l'ISC dans le « scandale des obligations » (<i>CMP ISC</i>)</li> <li>• Nouvelle stratégie de GFP mettant l'accent sur le rôle de l'ISC et visant à remédier aux faiblesses dans les marchés publics, la gestion des entreprises publiques et la comptabilité qui ont été mises en évidence dans une récente évaluation du PEFA (<i>Contexte national</i>)</li> <li>• Les parlementaires attendent de l'ISC une contribution sur le rôle de contrôle de l'Exécutif (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> <li>• La Banque mondiale et l'UE sont prêtes à soutenir l'ISC (<i>CMP ISC</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retards dans les états financiers (<i>CMP ISC</i>)</li> <li>• Pression sur les ressources en raison de besoins importants en matière de traduction (<i>CMP ISC</i>)</li> <li>• Faiblesse du système éducatif (<i>Contexte national</i>)</li> <li>• Peu d'appréciation du travail de l'ISC du côté de l'Exécutif et peu de mise en œuvre des recommandations (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> <li>• ISC peu connue de la société civile (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> <li>• La couverture médiatique des questions de GFP est limitée (<i>Contexte national</i>)</li> <li>• La gestion financière dans le pays est perçue comme faible par les OSC (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> <li>• Les citoyens considèrent l'ISC comme proche du parti au pouvoir (<i>analyse des parties prenantes</i>)</li> </ul>

## 6.2 Questions stratégiques de l'ISC de Norland

Exemple 1:

Résultats SWOT:

- Les citoyens considèrent que l'ISC est proche du parti au pouvoir (*Menace*)
- Peu d'appréciation du travail de l'ISC du côté de l'exécutif et peu de mise en œuvre des recommandations (*Menace*)
- Pas d'assurance qualité (*Faiblesse*)
- Les parlementaires attendent une contribution de l'ISC pour le rôle de contrôle de l'Exécutif (*opportunité*)

**Question stratégique :** « Comment pouvons-nous être considérés comme une institution fiable et indépendante lorsque la mise en œuvre des recommandations d'audit est à la traîne? »

Exemple 2:

Constatations SWOT:

- Pas d'audit basé sur les risques (*Faiblesse*)
- Pas de mécanisme de suivi au sein de l'ISC (*Faiblesse*)
- L'ISC produit un nombre élevé de rapports d'audit malgré les difficultés liées aux ressources (*Force*)
- CCP intéressé par le renforcement du rôle de l'ISC et par un plus grand nombre d'audits de performance (*Opportunité*)
- Gestion financière dans le pays perçue comme faible par les OSC (*Menace*)

**Question stratégique :** « Comment pouvons-nous contribuer à un système de gestion financière plus efficace lorsque nos propres systèmes ne permettent pas de hiérarchiser efficacement les ressources? »

## Chapitre 7 : Élaboration d'une stratégie d'ISC

### 7.1 Cadre de résultats de l'ISC de Norland

CAPACITÉS	PRODUIT	RÉSULTAT	IMPACT
Stratégie de communication	Consultations régulières avec les principales parties prenantes	<b>Crédibilité accrue de l'ISC et de son travail auprès des principales parties prenantes (Comité des comptes publics, Parlement, ministères contrôlés)</b>	<b>Une gestion plus fiable, plus responsable et plus efficace des ressources publiques de Norland en vue d'améliorer durablement</b>
Plans d'audit annuels et procédures de sélection	<b>Rapports d'audit financier, de conformité et de performance de haute qualité sur des sujets choisis en fonction du risque et de la pertinence</b>		
Mise à jour du manuel d'audit de performance			
Plan de suivi	<b>Rapports publics réguliers sur les résultats de l'ISC</b>		
Mécanisme en matière de rapports			

Personnel qualifié en matière de suivi et de rapports			<b>la qualité de vie des Norlandais</b>
Mécanisme d'assurance qualité	<b>Opinions d'audit financier précises</b>	<b>Une gestion et des rapports financiers plus fiables et plus responsables</b>	
Mécanismes de contrôle de la qualité appliqués de manière cohérente			
Connaissance cohérente des normes et des manuels parmi les auditeurs financiers			
Mécanisme de suivi approprié des recommandations d'audit financier	<b>Renforcement du suivi et des rapports sur la mise en œuvre des recommandations de l'audit financier</b>		
Mécanismes intégrés de suivi de la non-présentation des états financiers	<b>Rapport sur la non-présentation des états financiers</b>		

## 7.2 Exigences essentielles du plan stratégique en matière de qualité

1. Durée : Au moins 3 ans, de préférence 5 ans
2. Fondé sur le rapport du CMP ISC couvrant les principaux points forts et points faibles de l'ISC et les facteurs explicatifs de ceux-ci, tels qu'ils ressortent de l'évaluation intégrée de la performance
3. Tient compte des attentes des parties prenantes et des risques émergents, et est axé sur les opportunités et les domaines dans lesquels l'ISC peut apporter une valeur ajoutée dans le contexte de la GFP et de l'environnement de gouvernance du pays en général ;
4. Énonce clairement la vision, la mission et les valeurs de l'ISC
5. Elaboré avec une orientation claire sur la performance, dans la façon dont la couverture, la qualité et la rapidité des audits de l'ISC contribuent à l'amélioration du secteur public au sens large
6. Dispose d'un cadre de résultats avec une hiérarchie logique des buts : impact - résultats - produits - capacités nécessaires
7. Décrit brièvement la justification et le contenu des résultats, des produits et des capacités, ainsi que les liens supposés entre ceux-ci

8. Identifie l'écart actuel entre les capacités nécessaires et les capacités actuelles (en lien avec le CMP ISC) et décrit en termes généraux le plan d'action pour la période de planification stratégique sur la manière de l'aborder
9. Précise brièvement comment la mise en œuvre du plan stratégique va être suivie et faire l'objet de rapports
10. Contient un nombre gérable d'indicateurs à utiliser pour mesurer la réalisation des résultats et des produits
11. Est élaboré en tenant compte des ressources disponibles (financement et personnel) et des possibilités de mobilisation de ressources supplémentaires
12. A obtenu l'adhésion et la compréhension de l'ensemble du personnel
13. Clarifie les stratégies de financement du plan
14. Clarifie les stratégies en matière de genre, d'inclusion et de diversité

### 7.3 Éléments essentiels du plan stratégique

Les grandes lignes de la stratégie seront développées et affinées par le biais de consultations. Les éléments typiques du plan stratégique sont les suivants:

1. Aperçu de la contribution de l'ISC à l'impact : une illustration/affiche d'une page montrant le cadre des résultats, y compris la vision, la mission, les valeurs, les résultats, les produits et les capacités
2. Table des matières
3. Acronymes
4. Avant-propos du VG
5. Situation actuelle de l'ISC et de son environnement (y compris les sujets comme le mandat, le résumé du rapport du CMP ISC, la structure organisationnelle actuelle, les attentes des parties prenantes sélectionnées, la situation de la GFP dans le pays)
6. Vision, mission et valeurs

7. Description des résultats, des produits et des capacités nécessaires, ainsi que de la marche à suivre pour combler les lacunes identifiées en matière de capacités
8. Suivi et rapports
9. Ressources

## Chapitre 8 : Plan opérationnel

### 8.1 Modèle possible de plan opérationnel lié au plan stratégique et aligné sur d'autres plans

#### 1. Énoncé des résultats

#### 2. Activités de l'année x

Produit	Activité	Responsable	Calendrier	Jalon An x	Statut trimestriel y	Budget	Besoin en personnel	Autres plans pertinents
<b>Produit 1</b>	<b>Activité 1.1</b>							
	<b>Activité 1.2</b>							
<b>Produit 2</b>	<b>Activité 2.1</b>							
	<b>Activité 2.2</b>							

## 8.2 Modèle possible de plan opérationnel intégré

Résultat stratégique 1							
Produit	Activité	Jalon	Date cible	Responsable	Budget	Personnel affecté	Autres ressources
Produit 1	Activité 1.1						
	Activité 1.2						
	Activité 1.3						
Produit 2							

### 8.3 Plan opérationnel intégré de l'ISC de Norland (An 1 du plan stratégique)

Crédibilité accrue de l'ISC et de son travail auprès des principales parties prenantes (Comité des comptes publics, Parlement, ministères audités)							
Produit	Activité	Jalon	Date cible	Responsable	Budget	Personnel affecté	Autres ressources
Consultations régulières avec les principales parties prenantes	Élaborer une stratégie de communication	Besoins de communication identifiés	01.05.	Chef du Département Planification et Rapports	\$	2 personnes du Département Planification et Rapports	Tous les autres départements doivent alimenter les informations
		Projet de stratégie de communication	01.08.	Chef du Département Planification et rapports	\$\$	3 personnes du Département Planification et Rapports	Consultant
		Commentaires recueillis sur la stratégie de communication	01.12.	Chef du Département Planification et Rapports	\$	1 personne du Département Planification et Rapports	Tous les autres départements pour commentaires
Rapports d'audit financier, de conformité et de performance de haute qualité sur des sujets choisis en fonction du risque et de la pertinence	Rédiger le plan d'audit de l'année prochaine	Évaluation des risques terminée	01.08.	Chef du Département Planification et Rapports	\$	1 personne du Département Planification; 1 personne du Département Audit	-
		Analyse des sujets pertinents terminée	01.08.	Chef du Département Planification et Rapports	\$	1 personne du Département Planification; 1 personne du Département Audit	-
		Plan d'audit finalisé et approuvé	01.12.	Chef du Département Planification et Rapports; Conseil	\$	1 personne du Département Planification; 1 personne du Département Audit	-
	Mise à jour du manuel d'audit	Projet de nouveau manuel d'audit de	01.12.	Chef du Département Méthodologie et	\$\$	2 personne du Département	Consultant

	de performance	performance		Formation		Méthodologie; 2 personnes du Département AP	
	5 audits de performance	AP du Programme de réduction de la pauvreté	01.07.	Chef du département AP	\$\$	3 personnes du Département AP	Voitures du parc
		AP de l'Agence de construction routière	01.07.	Chef du département AP	\$	2 personnes du Département AP	Voitures du parc
		AP de l'Agence de protection des forêts	01.11.	Chef du département AP	\$	2 personnes du Département AP	Voitures du parc
		AP de l'Administration pénitentiaire	01.11.	Chef du département AP	\$	2 personnes du Département AP	-
		AP des projets de coopération internationale	01.11.	Chef du département AP	\$\$	4 personnes du Département AP	-
Rapports publics réguliers sur les performances de l'ISC	Former le personnel au suivi et à la présentation de rapports	Séminaire mis en œuvre	01.06.	Chef du Département Planification et Rapports; Chef du Département Méthodologie et Formation	\$\$\$	1 personne du Département Planification et Rapports; 1 personne du Département Méthodologie et Formation	Tout le personnel du Département Planification et Rapports; 3 personnes par Département d'audit; Formateurs et Centre de formation

## Chapitre 9 : Suivi des performances

### 9.1 Cadre de suivi de l'ISC de Norland

<b>NIVEAU DE RÉSULTAT : Résultat de l'ISC</b>							
<b>Résultat 1 de l'ISC : Crédibilité accrue de l'ISC et de son travail auprès des principales parties prenantes (Comité des comptes publics, Parlement, ministères audités)</b>							
<b>Définition de l'indicateur:</b> Crédibilité moyenne exprimée par les principales parties prenantes sur une échelle de 0 à 10	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
	<i>À définir après la première mesure en 2020</i>						
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b> Pourcentage de recommandations d'audit de performance mises en œuvre dans l'année suivant leur émission	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
	20%	20%	30%	40%	50%	60%	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b> Pourcentage de rapports d'ISC émis (audit et performance) faisant l'objet d'une réunion du CCP	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
	60%	70%	80%	90%	100%	100%	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Résultat 2 de l'ISC : Une gestion et des rapports financiers publics plus fiables et plus responsables</b>							
<b>Définition de l'indicateur:</b> Pourcentage d'audits financiers donnant lieu à une opinion sans réserves	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
	50%	50%	65%	80%	95%	95%	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b> Pourcentage de recommandations d'audit financier mises en œuvre	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
	20%	35%	50%	65%	80%	80%	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	

Pourcentage des états financiers non présentés mesurés dans la valeur monétaire qu'ils représentent	30%	25%	20%	dix %	5%	0%
	<b>Atteint:</b>					

<b>NIVEAU DE RÉSULTAT : Produit de l'ISC</b>						
<b>Produit 1A de l'ISC : Consultations régulières avec les principales parties prenantes</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Nombre de groupes de partie prenantes clés identifiés dans la stratégie de communication qui ont été inclus dans les consultations annuelles.	<i>A définir dans la stratégie de communication</i>					
	<b>Réalisé:</b>					
<b>Produit 1B de l'ISC : Rapports d'audit de performance de haute qualité sur des sujets choisis en fonction des risques et de la pertinence</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Pourcentage de rapports d'audit de performance qui satisfont aux exigences mises à jour du manuel d'audit de performance conformément aux procédures de contrôle qualité de l'ISC	<i>Base de référence à établir après la mise à jour du manuel d'audit de performance (2021)</i>					95%
	<b>Réalisé:</b>					
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>

Nombre de rapports d'audit de performance publiés couvrant l'un des sujets suivants: défense , éducation, environnement, santé, infrastructure, développement économique national, collecte des recettes, programmes de réforme importants du secteur public, finances publiques et administration publique, sécurité sociale et marché du travail		2	2	3	3	4	4
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Produit 1C de l'ISC : Rapports publics réguliers sur les performances de l'ISC</b>							
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
L'ISC présente au Parlement et publie un rapport annuel de performance	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
Le rapport annuel de performance de l'ISC contient les performances de l'ISC par rapport au produit du plan stratégique	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>	
Le rapport annuel de performance de l'ISC contient les performances de l'ISC par rapport aux résultats du plan stratégique et aux recommandations adressées à ceux dont l'action est nécessaire pour les atteindre	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	
	<b>Réalisé:</b>						
<b>Produit 2A de l'ISC : Opinions d'audit financier précises</b>							

<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Pourcentage d'audits financiers satisfaisant aux mécanismes améliorés de contrôle qualité de l'ISC	<i>Base de référence à établir après la mise à jour du mécanisme de contrôle de la qualité (2021)</i>					
<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Pourcentage par an d'audits financiers satisfaisant au nouveau mécanisme d'assurance qualité	<i>Base de référence à établir après la mise en place du mécanisme d'assurance qualité (2021)</i>					
<b>Réalisé:</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Une iCAT d'assurance qualité indépendante des pratiques d'audit financier de l'ISC confirme que l'ISC est conforme aux exigences pertinentes du niveau 4 de l'ISSAI	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
<b>Réalisé:</b>						
<b>Résultat 2B de l'ISC : Suivi accru et mise en œuvre des rapports sur les recommandations d'audit</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
Pourcentage de recommandations d'audit financier ayant fait l'objet d'un suivi dans les trois ans suivant leur émission		50%	60%	70%	80%	90%
<b>Réalisé:</b>						100%
<b>Produit 2C de l'ISC : Rapports sur les non-présentations d'états financiers</b>						
<b>Définition de l'indicateur:</b>	<b>Référence 2019</b>	<b>Jalon 2020</b>	<b>Jalon 2021</b>	<b>Jalon 2022</b>	<b>Jalon 2023</b>	<b>Cible 2024</b>
L'ISC rend public tous les états financiers qui n'ont pas été soumis, ceux partiellement soumis ou ceux soumis avec retard	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Réalisé:</b>						

## Annexe Chapitre 10 : Rapports de performance des ISC

### 10.1 Aperçu du contenu clé par type de rapport de performance de l'ISC

Rapport	Portée	Délai dû	Contenu principal
<b>Trimestriel</b>	Janvier-mars (T1), avril-juin (T2), juillet-septembre (T3), octobre- décembre (T4)	Avril (T1), juillet (T2), octobre (T3), janvier (T4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progression des activités au cours du trimestre conformément au plan opérationnel</li> <li>• Exécution du budget par rapport au plan</li> </ul>
<b>Semestriel</b>	Janvier-juin	Juillet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progrès globaux par rapport au plan opérationnel (envisager des rapports par objectif liés à l'objectif stratégique)</li> <li>• Évaluation si la mise en œuvre est toujours sur la bonne voie</li> <li>• Explication des raisons de tout écart par rapport au plan</li> <li>• Aperçu des modifications éventuelles apportées au plan opérationnel pour les six prochains mois</li> <li>• Aperçu des ressources financières et humaines</li> </ul>
<b>Annuel</b>	Janvier-décembre	Premier trimestre de l'année prochaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destiné à être partagé à l'extérieur - nécessité de présenter la mission, la vision, le mandat, la structure de l'ISC, etc.</li> <li>• Discours du VG</li> <li>• Progrès annuels par rapport aux objectifs stratégiques (réalisation des activités prévues conformément au plan opérationnel, rapport de haut niveau par objectif avec quelques détails)</li> <li>• Texte expliquant les performances obtenues et leurs principaux facteurs, y compris matérialisation des risques</li> <li>• Statistiques clés sur, par exemple, les ressources humaines, l'achèvement des activités d'audit</li> <li>• Éventuellement résumé des principaux résultats d'audit</li> <li>• Aperçu financier par rapport au budget approuvé (révisé)</li> <li>• Perspectives pour l'année prochaine</li> </ul>

## 10.2 Suggestion de contenu d'un rapport annuel de performance d'ISC

1. Contexte général de la performance de l'ISC pour l'année (quelles étaient les circonstances, qu'est-ce qui a changé par rapport à l'année dernière?)
2. Réalisation des cibles de produits / résultats et texte explicatif à l'appui
3. Matérialisation des risques
4. Statistiques clés sur l'ISC:
  - a. Effectif
  - b. Composition par sexe du personnel
  - c. Qualification du personnel
  - d. Nombre moyen de jours-personnes consacrés aux audits
5. Informations financières
  - a. Budget approuvé par rapport au budget exécuté et analyse
  - b. Coût moyen par audit
6. Informations relatives à l'audit
  - a. Audits exécutés, par type
  - b. Recommandations d'audit mises en œuvre
7. Histoires de réussite (exemples d'audits ayant un impact important, par exemple)
8. Enseignements tirés
9. Modifications et révisions de la stratégie
10. Actions prévues pour l'année suivante

Annexe Chapitre 11 Prise de décision stratégique et gestion des risques

Non.	Type de risque	Risque spécifique	Impact (1-5)	Probabilité (1-3)	Évaluation du risque (impact x probabilité)	Mesures de contrôle	Maitre d'œuvre du contrôle	Code d'alerte <sup>18</sup> [18]
1.	Stratégique – de réputation	Risque qu'un cas de mauvaise gestion des fonds soit rendu public mais n'ait pas été pris en compte par l'AON en raison de l'absence d'une approche de sélection des audits fondée sur le risque	3	2	6	A court terme: Effectuer une analyse périodique des sujets possibles et ajuster le plan d'audit si nécessaire  À long terme: Elaborer des procédures de sélection appropriées en fonction des risques	Chefs des départements d'audit  Chef du département méthodologie et formation	
2.	Stratégique – de réputation	Risque que la qualité des rapports d'audit soit faible en raison d'un manque d'assurance qualité	4	2	8	A court terme: Intensifier les procédures de contrôle qualité et organiser des réunions régulières avec le personnel d'audit pour traiter les questions de qualité A long terme: Mettre en œuvre l'assurance qualité et le mécanisme de formation correspondant	Chefs des départements d'audit  Chef du département méthodologie et formation	
3.	Stratégique - politique et juridique	Risque que l'Exécutif bloque les modifications proposées au cadre juridique de l'ISC	4	1	4	Organiser des réunions avec le Ministère des Finances, utiliser le soutien du CCP et mobiliser les médias, y compris en organisant des conférences de	Chef de l'ISC, département des médias	

<sup>18</sup> 1-5 vert, 6-10 jaune, 10-15 rouge

Non.	Type de risque	Risque spécifique	Impact (1-5)	Probabilité (1-3)	Évaluation du risque (impact x probabilité)	Mesures de contrôle	Maitre d'œuvre du contrôle	Code d'alerte <sup>18</sup> [18]
						presse et des campagnes de sensibilisation		
4.	Stratégique - éthique	Risque que la mise en place d'un système de contrôle de l'éthique se heurte à une résistance interne	4	1	4	Poursuivre les travaux sur la politique éthique et la structure organisationnelle, organiser des formations, mettre en place un mécanisme de rotation des auditeurs	Chef du département de la planification et des rapports	
5.	Opérationnel - technologique et logistique	Risque de départ du personnel nouvellement recruté en raison du manque d'ordinateurs et d'espace de bureau	4	3	12	Déposer une demande d'urgence auprès du MdF et des donateurs pour demander un financement supplémentaire pour l'équipement  Obtenir l'approbation de construire un nouveau site Finaliser les accords avec le Ministère du Développement régional pour utiliser leur ancien bâtiment pendant la construction	Chef du département de la planification et des rapports de l'ISC avec la contribution du responsable financier  Conseiller juridique	