



INTOSAI  
Working Group  
on Environmental  
Auditing

# Améliorer le rendement à l'échelle nationale : L'audit environnemental au service d'une bonne gouvernance et d'une bonne gestion — Résumé

Contribution du Groupe de travail sur la vérification environnementale de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

## L'audit environnemental au service d'une bonne gouvernance et d'une bonne gestion

La bonne gouvernance – processus de prise de décisions et de mise en œuvre de ces dernières – est essentielle pour garantir que les engagements pour la protection de l'environnement et du développement durable donnent des résultats crédibles. Elle est un élément clé d'un cadre institutionnel efficace pour le développement durable, l'un des grands thèmes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (dite Rio+20) qui aura lieu à Rio de Janeiro, au Brésil, du 20 au 22 juin 2012.

Les auditeurs nationaux, par leurs travaux, jouent un rôle essentiel dans la bonne gouvernance en favorisant la reddition de comptes et la transparence. Pour ce faire, ils réalisent des examens utiles, objectifs et rigoureux de la gestion, de la mise en œuvre et du suivi, à l'échelle nationale et internationale, de programmes, de lois, de règlements et d'objectifs en matière d'environnement et de développement durable. Certains pays se sont dotés d'auditeurs ou d'évaluateurs régionaux dont le rôle est comparable à celui des auditeurs nationaux. Le présent document résume les principales observations d'institutions supérieures de contrôle (ISC). Elles sont l'aboutissement de travaux menés au cours des 20 dernières années par les ISC, lesquelles jouent un rôle de premier plan dans l'audit des comptes publics et des opérations gouvernementales. Il contient les résultats d'une enquête menée en 2011 qui met en lumière les grandes constatations récurrentes formulées par les ISC du monde entier dans leurs audits environnementaux. Il décrit également la position que soumet l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) aux délégués à la Conférence Rio+20 à des fins d'examen.

Les ISC portent des noms différents (Bureau national d'audit, Cour des comptes, Conseil d'audit ou Bureau du vérificateur général) et sont dotées de mandats différents. Elles assument toutefois une responsabilité commune, celle de fournir aux assemblées législatives et aux citoyens l'information nécessaire pour qu'ils puissent demander aux gouvernements de rendre des comptes. Les audits que mènent les ISC portent sur la gestion financière des gouvernements, leur respect des lois nationales et des accords internationaux, leur mise en œuvre des politiques nationales et internationales, et leur rendement. Les ISC sont des organismes indépendants et apolitiques, et leurs travaux reposent sur des faits. Ensemble, les bureaux nationaux d'audit de plus de 100 pays ont réalisé, entre 1993 et 2011, au-delà de 3 200 audits financiers, audits de conformité et audits de performance liés à l'environnement.

Les audits environnementaux ont amené les gouvernements à prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'eau des rivières, mieux protéger la flore et la faune et réduire la pollution. Les effets positifs de ces audits sur la gouvernance en matière d'environnement comprennent l'élaboration de nouvelles lois et de nouveaux règlements, ainsi qu'une plus grande conformité aux lois et aux règlements déjà en vigueur. Les audits ont contribué à renforcer la mise en œuvre d'accords multilatéraux en matière d'environnement, grâce à une coordination plus étroite des programmes et à des mécanismes améliorés de communication des résultats.

### La grande majorité des audits environnementaux réalisés par les ISC portent sur des programmes nationaux et infranationaux touchant entre autres:

- l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets;
- les problèmes atmosphériques comme les pluies acides, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les polluants atmosphériques toxiques;
- la gestion des substances toxiques;
- la biodiversité;
- les organismes génétiquement modifiés;
- les aires protégées et les parcs naturels;
- les évaluations environnementales;
- l'économie verte;
- l'énergie durable;
- le développement durable;
- l'environnement et la santé humaine;
- l'eau potable, la qualité et la disponibilité de l'eau;
- les déchets non dangereux et les déchets dangereux;
- les industries primaires comme la foresterie, les pêches et l'exploitation pétrolière, gazière et minière;

- les Objectifs du Millénaire pour le développement, lesquels sont compris dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies;
- les accords multilatéraux sur l'environnement.

### Entre 2003 et 2011, environ 80 audits ont porté sur des accords multilatéraux sur l'environnement tels que:

- le Protocole de Kyoto;
- la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques;
- la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies;
- la Convention-cadre des Nations Unies sur la lutte contre la désertification;
- le Protocole de Montréal;
- la Convention de Bâle.

Une base de données exhaustive de ces audits peut être consultée à l'adresse suivante : [www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org).

## L'INTOSAI appuie l'audit environnemental sur la scène internationale

L'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ou INTOSAI ([www.intosai.org](http://www.intosai.org)), est une organisation non gouvernementale qui tient lieu d'association professionnelle pour les ISC des pays qui sont membres des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées. L'INTOSAI est une tribune qui permet aux auditeurs des gouvernements de partout dans le monde de discuter de questions d'intérêt commun et de se tenir au courant des faits nouveaux dans le domaine des audits, des normes professionnelles et des pratiques exemplaires pertinentes.

Depuis 1992, l'INTOSAI est doté d'un Groupe de travail sur la vérification environnementale. Ce groupe de travail a aidé activement les ISC à mieux comprendre les enjeux propres aux audits environnementaux. Il a facilité l'échange d'information et d'expériences entre les ISC et publié des lignes directrices et d'autres documents d'information à l'intention des ISC. Le Groupe de travail a porté une attention particulière aux audits coordonnés des ISC sur des questions et des politiques environnementales transfrontalières, et aux audits d'accords internationaux sur l'environnement.

En collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Groupe de travail a élaboré un guide sur l'audit de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement (document en anglais seulement : *Auditing the Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Primer for Auditors*). Ce guide vise à fournir de l'information utile aux auditeurs de partout dans le monde. Les auditeurs peuvent s'en servir lorsqu'ils évaluent la façon dont leur gouvernement met en œuvre des accords. Ils peuvent également s'en servir lorsqu'ils déterminent si les mécanismes d'intervention employés par leur gouvernement pour gérer et protéger l'environnement et pour mettre en œuvre les accords donnent les résultats voulus. Le guide peut aussi contribuer à l'amélioration des accords multilatéraux sur l'environnement dans l'avenir, car il énonce les éléments audités qui présentent une importance particulière pour la bonne gouvernance et la reddition de comptes.

Le Groupe de travail a produit d'autres documents d'orientation pour aider les auditeurs à mener leurs audits dans divers

domaines, notamment ceux des changements climatiques, de la gestion des déchets, de l'eau, de la foresterie et du développement durable. Une étude majeure à venir sur les données environnementales traitera des ressources à la disposition des ISC et des solutions qui s'offrent à elles pour l'accès et l'utilisation des données nationales et internationales dans le cadre de leurs audits environnementaux. Le Groupe de travail publiera également un rapport de recherche qui sera axé sur la communication d'information sur le développement durable dans le secteur public.

Sous la direction du Groupe de travail et de ses groupes régionaux, un certain nombre d'audits coordonnés entre différentes ISC ont été réalisés. **L'Audit conjoint sur les changements climatiques réalisé par différents pays — principales implications pour les gouvernements et leurs auditeurs (2010)** a mis à contribution 14 ISC (Afrique du Sud, Australie, Autriche, Brésil, Canada, Estonie, États-Unis, Finlande, Grèce, Norvège, Pologne, Slovaquie, République d'Indonésie et Royaume-Uni) réparties sur six continents, qui ont collaboré à la conception et à la réalisation d'audits de performance de la mise en œuvre, par leurs gouvernements respectifs, des engagements et des programmes liés à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements. Les ISC participantes venaient tant de pays en développement que de pays développés, et les résultats de l'audit conjoint sont tirés de 33 audits.

### Les six groupes régionaux du Groupe de travail ont mené plus de 50 audits en coopération depuis 1995, dont :

- Association des ISC du Pacifique — audit de la gestion des déchets solides (2011, dix ISC);
- Organisation des ISC d'Amérique latine et des Caraïbes — audit de la conformité aux engagements pris à l'égard de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2011, sept ISC) et audit de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles en Amazonie (2010, cinq ISC);
- Organisation africaine des ISC — audit du bassin du lac Victoria (2002, cinq ISC);
- Organisation des ISC d'Europe — audit de la Convention relative à la protection de la mer Noire contre la pollution (2011, six ISC).

# Resultados de pesquisas junto às EFS identificam principais fatores que contribuem para o fraco avanço de governos nacionais na direção do desenvolvimento sustentável

Em 2011, foi conduzida uma pesquisa junto aos membros do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI para identificar as principais observações que as EFS de todo o mundo normalmente verificam ao realizarem auditorias ambientais. As 10 principais questões apontadas por 51 países estão listadas abaixo, junto com exemplos do tipo de questão identificada.

**Responsabilidades indefinidas/sobrepostas.** O marco institucional para o desenvolvimento sustentável é transversal e requer mais trabalho por parte dos governos para integrar aspectos econômicos, sociais e ambientais. Governos estão se adaptando a essa nova realidade buscando a maior integração entre ministérios, departamentos e agências, assim como entre programas e projetos. No entanto, foi verificado em algumas auditorias que há falta de clareza quanto ao papel de cada uma dessas entidades, bem como em relação a suas responsabilidades. Isso resulta em sobreposição de responsabilidades entre agências e departamentos, o que compromete a eficácia da coordenação de políticas e duplica os esforços.

**Falta de coordenação entre níveis sub-nacionais e nível nacional.** Auditorias verificaram que problemas ambientais ocorrem em todos os níveis, de local a global, e envolvem governos municipais, regionais e nacionais. Os governos precisam melhorar a integração e coordenação de seu trabalho nos diferentes níveis. Em prol da transparência e accountability, entidades locais envolvidas na implementação de políticas nacionais precisam informar como gastam os fundos recebidos e quais foram os resultados alcançados.

**Políticas ou estratégias inexistentes ou deficientes.** De acordo com diversas auditorias, alguns governos ainda não adotaram ferramentas políticas e sistemas efetivos para administrar o desenvolvimento ambiental e sustentável. Outros não aperfeiçoaram as ferramentas políticas e os processos públicos existentes conforme recomendável. Metas, objetivos ou compromissos podem ter sido definidos para algumas políticas, mas não são sempre apoiados por estratégias e planos abrangentes e específicos, nacionais, regionais ou setoriais. Sem o envolvimento de todos os níveis de governo envolvidos, uma política ou estratégia geral não consegue atingir os resultados nacionais desejados.

**Avaliação insuficiente dos efeitos ambientais de políticas e programas governamentais.** Auditorias registraram que os governos não estão usando instrumentos políticos para garantir que os aspectos ambientais sejam considerados antes que grandes volumes de recursos sejam destinados a uma política, programa ou projeto. A avaliação de impacto de alto nível, ou avaliação ambiental estratégica, não é uma preocupação de muitos governos.

**Falta de análise (econômica, social e ambiental) para fundamentar decisões.** Em algumas auditorias, as conclusões apontam que os formuladores de políticas não estão levando em consideração os três pilares do desenvolvimento sustentável – aspectos econômicos, sociais e ambientais – ao tomar decisões. Uma governança para o desenvolvimento sustentável requer melhor integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, especialmente quanto ao planejamento do desenvolvimento.

**Falta de planejamento de longo prazo para implementar políticas e programas ambientais.** Auditorias registraram que questões que requerem planejamento de longo prazo para resolver questões, como adaptação à mudança climática, não tem um processo de planejamento ou plano correspondente estabelecido.

**Gestão financeira inadequada de políticas e programas ambientais.** Auditorias apontam que problemas de gestão financeira podem ser causados por planejamento insuficiente, resultando em custos não previstos para a implementação de políticas e programas ambientais. Outros problemas incluem a falta de um arcabouço institucional apropriado para o gerenciamento financeiro com vistas a apoiar a implementação de políticas e programas ambientais, a falta de habilidade de gerir os recursos, e o seu mau uso.

**Falta de aplicação da legislação ambiental doméstica.** As leis ambientais não são autoexecutáveis e auditorias nacionais indicaram que os governos devem assegurar o cumprimento da legislação ambiental doméstica adotando medidas apropriadas, efetivas e proporcionais. O cumprimento requer capacidades administrativas e forte comprometimento governamental para implementar e aplicar o quadro regulatório.

**Sistemas de monitoramento e prestação de contas deficientes.** Auditorias apontaram que sistemas de prestação de contas e de monitoramento de alta qualidade são frequentemente inexistentes. Nem sempre existem avaliações das escolhas políticas e dos instrumentos de política. Na falta de boa avaliação, é difícil para os governos relatarem e medirem seu progresso em direção ao desenvolvimento sustentável ou identificarem onde é necessária uma maior ação política.

**Falta de dados ambientais para a tomada de decisões.** Auditorias verificaram que órgãos governamentais não têm dados ambientais suficientes e sólidos para dar apoio a suas decisões e para avaliar seu desempenho. Há problemas na disponibilidade, oportunidade, qualidade e exatidão de dados. No geral, faltam conhecimento e informação sobre vários aspectos de ecossistemas. Há deficiências na utilização adequada das informações existentes para apoiar decisões administrativas. Auditorias ambientais podem coletar e relatar informações para os tomadores de decisões onde elas estiverem em falta.

Os governos nacionais participantes da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, podem aplicar os resultados dessa pesquisa e das auditorias nacionais de duas formas.

Primeiro, os governos nacionais podem usar os resultados da pesquisa e os relatórios, as conclusões e recomendações das auditorias nacionais para melhorar a eficácia e a eficiência de programas, planos e programas ambientais e de desenvolvimento sustentável. Os resultados de vinte anos de trabalho em auditoria também podem ser usados para melhor planejar e implementar políticas e programas nacionais.

Segundo, em nível internacional, os resultados dessa pesquisa e das auditorias conduzidas pelas EFS podem fornecer aos governos nacionais, bem como às secretarias dos MEAs, dados importantes para avaliar a implementação de compromissos internacionais. A pesquisa e os resultados das auditorias também mostram aos governos nacionais e às secretarias dos MEAs quais são os aspectos essenciais da boa governança, com relação à qual o cumprimento dos acordos pode ser medido.

## Contribuição das EFS ao processo da Rio+20

As Nações Unidas reconheceram o importante papel da INTOSAI e das EFS por meio de duas recentes resoluções. Em 26 de abril de 2011, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) reconheceu o papel da INTOSAI e a necessidade da independência das EFS, adotando a resolução 2011/2. No segundo documento, o ECOSOC:

reconhece com admiração o trabalho da INTOSAI em promover maior transparência, accountability, e o uso eficiente e eficaz de recursos públicos em benefício dos cidadãos, e a Declaração de Lima Sobre Preceitos de Auditoria de 1997 da INTOSAI e a Declaração do México sobre Independência de Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2007, que determinou os princípios da independência em auditoria governamental e encoraja a ampla disseminação desses princípios.

Após essa reunião, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a resolução A/66/209, "Promovendo a eficácia, accountability, efetividade, e transparência da administração pública por meio do fortalecimento das entidades fiscalizadoras superiores", em 22 de dezembro de 2011. Como resultado, a Assembleia Geral pela primeira vez reconheceu expressamente que:

- EFS podem cumprir suas tarefas objetivamente e efetivamente apenas se forem independentes da entidade auditada e se forem protegidas de influência externa; e
- EFS têm um papel importante na promoção de eficácia, accountability, efetividade e transparência da administração pública, que conduz ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento nacional, bem como dos objetivos internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

INTOSAI tem reconhecido cada vez mais nas duas últimas décadas que o desenvolvimento ambiental e o sustentável são questões importantes que requerem atenção da comunidade de auditores. Sua importância foi reconhecida pela INTOSAI por meio do estabelecimento de um Grupo

de Trabalho de Auditoria Ambiental ([www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)) em 1992, o mesmo ano em que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorreu no Rio de Janeiro. No último Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI XX), ocorrido em 2010 em Joanesburgo, África do Sul, os Acordos de Joanesburgo resultantes apontaram que "proteção ambiental e desenvolvimento sustentável estão entre as questões-chaves que enfrentam os governos no novo milênio". Além disso,

...a expectativa de que o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental devam ser tópicos de auditorias independentes por EFS aumentou nas últimas décadas. Exercendo os mais altos valores de profissionalismo, independência, objetividade e transparência e por meio de cooperação efetiva com EFS parceiras em questões ambientais de interesse comum, as EFS podem fazer contribuições significativas ao tratar de questões de desenvolvimento sustentável, que estão se tornando cada vez mais regionais, e até globais, por natureza.

Nesse congresso, todas as EFS se comprometeram a priorizar questões de desenvolvimento ambiental e sustentável em suas auditorias, enquanto que os acordos multilaterais ambientais e as auditorias coordenadas entre EFS foram destacados como áreas de foco.

No 21º Simpósio ONU-INTOSAI, "Práticas Efetivas de Cooperação entre Entidades Fiscalizadoras Superiores e Cidadãos para Aprimorar a Prestação Pública de Contas", as Nações Unidas convidaram a INTOSAI para contribuir com a Rio +20, Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável. A diretoria da INTOSAI, juntamente com o WGEA, propõe que os delegados da Rio +20 considerem o seguinte em suas deliberações:

- Enfatizar que uma administração pública eficaz, responsável, efetiva e transparente tem um papel chave na implementação dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio (ODMs) e os acordos multilaterais ambientais.

- Enfatizar a necessidade de aprimorar a eficácia, transparência e accountability da administração pública, a fim de contribuir mais efetivamente com os ODMs, os acordos multilaterais ambientais e o desenvolvimento sustentável.
- Reconhecer o papel das EFS no aprimoramento da eficácia, transparência e accountability da administração pública, o que conduz ao cumprimento dos acordos de desenvolvimento internacionalmente firmados, como os ODMs e os acordos multilaterais ambientais.
- Para que as EFS realizem efetivamente seu trabalho, enfatizar a importância da independência das EFS junto às entidades auditadas, assim como, a proteção de qualquer forma de influência externa, e apelar aos Estados membros da ONU para que implementem e apliquem os princípios determinados nas declarações de Lima e do México.

Nós propomos que a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável inclua no documento final uma referência ao papel crucial que as EFS têm no cumprimento dos objetivos internacionais de desenvolvimento, por identificar lacunas e promover accountability no processo de implementação da agenda do desenvolvimento sustentável global.

\*\*\*

O WGEA reconhece o papel vital que os legisladores nacionais têm para atingir as metas internacionalmente acordadas e avaliar o seu progresso. Nesse sentido, é essencial fortalecer ainda mais a exigência de avaliações e relatórios nacionais em duas áreas.

Primeiro, todo ano, os legisladores nacionais aprovam os orçamentos nacionais e revisam os relatórios de despesas orçamentárias. Na maioria dos casos, esses relatórios não fornecem uma visão geral do progresso do governo em realizar as obrigações internacionais e as despesas a elas associadas.

Nós sugerimos que o documento final da UNCSD inclua uma referência à necessidade de aprimorar os relatórios nacionais, incluindo nos relatórios anuais dos governos aos congressos nacionais – tais como relatórios das contas nacionais dos governos ou do estado do meio ambiente – informações que descrevam como os compromissos ambientais internacionais estão sendo realizados juntamente, com o financiamento nacional e internacional dessas atividades.

\*\*\*

Segundo, muitos países não prestam contas acerca do uso sustentável de seus recursos naturais. Os relatórios anuais de governos rotineiramente prestam contas de ativos fixos, como prédios e estradas. No entanto, é omitida informação sobre os recursos naturais, como florestas nacionais, biodiversidade, pesca e água. Frequentemente faltam dados, já que não há padrões internacionais para contabilidade ou estatísticas ambientais – não há uma “linguagem comum” para prestar contas sobre esses recursos naturais. Um cenário semelhante existe nos relatórios de desenvolvimento sustentável dos governos, que frequentemente contêm nada mais que informações sobre tendências e status dos recursos naturais.

Nós sugerimos que o documento final da UNCSD determine que os “órgãos governamentais determinadores de padrões geralmente aceitos” devam estabelecer princípios e padrões para o desenvolvimento de contas ambientais e de desenvolvimento sustentável.

\*\*\*

Complementando as informações anuais nacionais de accountability com os dois tipos de relatórios propostos, as EFS poderão fortalecer suas capacidades em auditar esses relatórios anualmente e de publicar suas conclusões. Atualmente, poucos relatórios nacionais avaliando o progresso dos objetivos de desenvolvimento e dos acordos multilaterais ambientais são auditados e seus resultados publicamente debatidos. Como resultado, fóruns e secretariados de acordos internacionais acabam aceitando relatórios nacionais sobre os compromissos e resultados que não foram verificados.

Enquanto reconhecendo o importante papel que um arcabouço de governança ambiental global tem e, mais especificamente, os tratados internacionais, para fazer e promover a pauta de desenvolvimento sustentável, nós desejamos ressaltar o papel decisivo que países individuais têm nos processos de formular e implementar políticas.

Para permitir uma avaliação aprimorada do progresso dos países em direção ao desenvolvimento sustentável, nós propomos que a UNCSD incentive todos os países a desenvolver e implementar uma política de desenvolvimento sustentável que seja apoiada por um plano de ação de médio prazo (por exemplo, cobrindo um período de 10 a 12 anos), por indicadores de desempenho, e por um processo revisional externo (em vez do processo proposto de revisão voluntária por pares).