



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES ET BONNE GOUVERNANCE

SUPERVISION, CONSEIL ET PROSPECTIVE

Extraits



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

**INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE
CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES
ET BONNE GOUVERNANCE
SUPERVISION, ANALYSE ET PROSPECTIVE**

Extraits traduits du rapport en anglais *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, disponible à www.oecd.org/gov/ethics/supreme-audit-institutions-and-good-governance-9789264263871-en.htm

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo: Couverture ©Fon_nongkran/Shutterstock.com; © Demograph?/thenounproject.com; ©Ed Gray/thenounproject.com; ©Castor & Pollux/thenounproject.com; ©Joey Sabey/thenounproject.com; ©Yu luck/thenounproject.com; ©Jacob Melton/thenounproject.com.

© OCDE 2016

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Préface

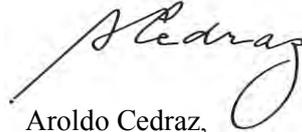
Le moment est on ne peut mieux choisi pour lancer un débat ouvert sur le rôle que jouent les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) pour promouvoir une bonne gouvernance. Dans un rapport intitulé « Intégrer la gouvernance au cadre de développement pour l'après-2015 » (*Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*), les Nations Unies soulignent le lien crucial qui existe entre la qualité de la gouvernance et le développement. C'est ainsi que l'objectif 16 – qualifié communément d'objectif de gouvernance – a été intégré dans les Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015. Cet objectif établit la nécessité de « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».

Les ISC jouent un rôle essentiel en tant qu'institutions démocratiques fondamentales, et nous nous efforçons d'accomplir nos missions constitutionnelles d'une manière toujours plus complète et efficace. Comme nous sommes déterminés à innover, nous cherchons l'inspiration auprès de l'OCDE, notre partenaire de longue date, et des ISC qui participent à notre étude. Avec l'apport de 11 pays et de l'Union européenne, nous avons la conviction que toute lacune dans nos activités, par rapport à nos partenaires, peut être comblée, et que ce processus nous incitera encore davantage à entreprendre et à innover. Nous sommes heureux de constater que ce rapport contient nombre de bonnes idées à partir desquelles nous pourrions progresser.

Pour bien utiliser ces fondements potentiels, il faut être capable de concevoir et de soutenir des initiatives susceptibles d'améliorer la gouvernance publique sans toutefois entraîner un excès de contrôle, ce qui ferait de nos institutions une source supplémentaire de bureaucratie et de paralysie. Ce risque doit être dûment détecté et évité. Il nous incombe d'encourager la construction d'un État ayant une vision stratégique à long terme ; un État qui prenne des décisions fondées sur les faits, tout en utilisant à bon escient les indicateurs essentiels et les évaluations de problèmes complexes effectuées par des spécialistes. Il nous faut aussi conserver la marge de manœuvre bénéfique et l'agilité dont les responsables publics ont souvent besoin pour faire face aux crises et aux perturbations politiques inévitables.

Les meilleures pratiques et initiatives présentées ici doivent inspirer la recherche de solutions donnant plus d'efficacité et de valeur ajoutée à la communauté mondiale de nos institutions, notamment à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Nous avons la conviction qu'il est très efficace et mutuellement bénéfique de promouvoir le changement dans nos administrations en nous tenant en permanence au courant des nouvelles technologies et méthodes employées par les professionnels de l'audit dans le monde entier afin d'améliorer les politiques, la gestion et la gouvernance publiques.

La pérennité des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui repose le plus souvent sur des dispositions constitutionnelles, ne devrait pas aboutir à créer des « zones de confort » limitant le progrès ou l'innovation. Certes, notre indépendance est indispensable au bon exercice de nos missions, mais nous devons être animés par une passion, une vision et un attachement pour la chose publique, qui nous permettent de rester motivés et pertinents. L'on trouvera dans le présent rapport de nombreuses idées prometteuses à l'intention des dirigeants et des professionnels des ISC. Bonne lecture !



Aroldo Cedraz,
Président de la Cour fédérale des comptes du Brésil (TCU)

Avant-propos

Comment les gouvernements peuvent-ils mieux tirer les leçons du passé, faire des choix judicieux au moment présent et développer une vision stratégique de l'avenir ? Comment convaincre les citoyens que les décisions de politique publique sont prises en tenant compte de leurs besoins ? Pour répondre à ces questions dans un contexte exigeant et de plus en plus complexe pour la politique budgétaire et l'action publique en général, il est indispensable de tenir compte de la valeur ajoutée de toutes les parties prenantes de l'exécutif, du législatif et de la société civile, y compris des acteurs indépendants comme les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC).

Dans une période où il importe de « faire plus avec moins », les gouvernements doivent répondre non seulement de l'exécution du budget public, mais de l'utilisation efficace, efficiente et économique de l'argent des contribuables. De par leur rôle traditionnel de supervision externe des comptes publics, les institutions supérieures de contrôle constituent un maillon essentiel de la chaîne de responsabilité d'un pays. Ce n'est pourtant pas le seul moyen par lequel elles peuvent contribuer à encourager une meilleure gouvernance.

L'évolution du rôle des ISC, qui va au-delà de la fonction traditionnelle de contrôle et les associe désormais à l'élaboration des décisions de politique publique, est riche en potentialités encore inexploitées. C'est ainsi qu'elles peuvent, par leurs perspectives, améliorer les processus et les programmes et, par leur capacité d'anticipation et de prospective, aider les gouvernements à s'adapter aux tendances et aux risques futurs. Ces contributions, basées sur les faits, à la solution des problèmes systémiques sont de nature à faire progresser la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.

Des ISC de premier plan de quatre continents (celles de l'Afrique du Sud, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Corée, des États-Unis, de la France, des Pays-Bas, de la Pologne et du Portugal) ont échangé leurs points de vue sur la manière de contribuer positivement au cycle des politiques publiques et à une bonne gouvernance. On trouvera dans le présent rapport des exemples et des études de cas concernant des méthodes d'audit innovantes basées sur une approche transversale se déclinant en trois axes : supervision (*oversight*), conseil (*insight*) et prospective (*foresight*). Ainsi, certaines ISC émettent des propositions visant à réduire les doubles emplois, le morcellement et les chevauchements dans l'administration, tandis que d'autres évaluent le degré de préparation des pouvoirs publics face à des défis de long terme tels que les changements climatiques et démographiques.

Les ISC peuvent contribuer à l’instauration d’une chaîne d’action publique capable de faire face aux défis à court, moyen et long terme. Leurs actions de conseil et de prospective sont souvent ponctuelles, comme cette étude le montre, et les ISC se heurtent à des obstacles, tant endogènes qu’exogènes, de nature à limiter ce type de contribution au cycle des politiques publiques. Le présent rapport contient des recommandations à caractère prospectif sur les pistes d’évolution des ISC et sur les moyens de surmonter ces obstacles de façon à renforcer l’approche globale de l’action publique et à concevoir des politiques meilleures pour une vie meilleure.



Angel Gurría, Secrétaire général de l’OCDE

Remerciements

Le présent rapport a été établi par la Division de l'intégrité dans le secteur public de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Alison McMeekin a dirigé son élaboration et l'a rédigé avec la contribution de Gavin Ugale, sous la supervision de Janos Bertók et de Julio Bacio Terracino. Angelos Binis et Chad Burbank ont également apporté leurs contributions au présent rapport, tandis que Thibaut Gigou a géré la communication et assuré le soutien éditorial.

Le rapport a bénéficié des éclairages et de la révision d'une solide équipe d'experts en politiques publiques issus de la Direction de la gouvernance, notamment de la Division du budget et des dépenses publiques, de la Division de la politique de la réglementation, de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats, et du Bureau du Directeur. Des éléments ont été aussi apportés par la Direction de l'audit et des évaluations internes.

Les auteurs du rapport sont redevables aux représentants des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) de certains pays de l'OCDE et de pays partenaires qui ont fourni de précieux points de vue, exemples et données et consacré du temps à une enquête et un examen par les pairs. Nous remercions pour leurs contributions et leurs efforts nos collègues des ISC d'Afrique du Sud, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Corée, des États-Unis, de la France, des Pays-Bas, de la Pologne et du Portugal. Nous remercions aussi nos collègues des ISC de l'Union européenne, du Mexique et du Royaume-Uni pour l'aide qu'ils nous ont apportée à l'occasion de consultations. Enfin, nous remercions particulièrement l'expert international José R. Oyola ainsi que Vincent Tophoff, de la Fédération internationale des comptables, pour leurs commentaires utiles sur le projet de rapport.

Ce rapport a pu voir le jour grâce aux contributions précieuses de l'institution qui a parrainé cette initiative, l'ISC du Brésil, le *Tribunal de Contas da União* (TCU). Nous remercions en particulier son Président M. Aroldo Cedraz et le ministre Augusto Nardes pour le rôle moteur qu'ils ont joué dans ce projet, ainsi que les personnes suivantes pour leurs orientations judicieuses : Rainério Rodrigues Leite, Secrétaire général du contrôle externe ; Felício Ribas Torres, Secrétaire général associé du contrôle externe ; Marcelo Barros Gomes, Coordinateur général du secteur des politiques sociales ; Cláudio Souza Castello Branco, Coordinateur général des services de gestion publique ; Luis Aktutsu, Coordinateur général du développement national ; Leonardo Rodrigues Albernaz, Secrétaire de la macro-analyse des administrations ; Ana Paula Silva da Silva, Secrétaire du contrôle externe de la gestion de l'État ; Dagomar Henriques Lima, Secrétaire des méthodes et de la logistique du contrôle externe. Nous remercions aussi les Auditeurs fédéraux du contrôle externe du TCU, Rodrigo Araujo Vieira, Leonardo Naves Sousa, Cristina Monken Mascarenhas et Maridel Piloto de Noronha.

Ce rapport marque une étape importante dans la poursuite du dialogue en cours depuis plusieurs années parmi les ISC d'une part, et entre les ISC et les représentants du pouvoir exécutif d'autre part, quant à leur rôle dans la bonne gouvernance. Les ISC ont participé à des discussions sur les politiques publiques avec des représentants de

l'exécutif qui ont eu lieu en juin 2014 à Paris et en novembre 2014 à Brasilia. À travers ces sessions de dialogue et en tenant compte du travail du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, ce rapport vise à fournir des réflexions nuancées pour les ISC au vu d'une architecture de gouvernance plus large. Enfin, nous voulons remercier tout particulièrement les représentants des centres de gouvernement du Brésil, des Pays-Bas et des États-Unis, pour avoir partagé leurs réflexions.

Table des matières

Acronymes et abréviations	11
Résumé	13
Chapitre 1 L’apport des institutions supérieures de contrôle au cycle des politiques publiques	17
<i>Pourquoi cette étude ? Pour intégrer les faits au cycle des politiques publiques</i>	18
<i>Quel objectif ? Tirer parti de la valeur ajoutée des ISC</i>	20
<i>La démarche : Intégrer les points de vue des ISC et de l’exécutif</i>	22
<i>La méthodologie : Fondée sur des principes internationaux</i>	23
<i>Quelles constatations ? Les ISC participent à l’évaluation du cycle des politiques publiques</i>	25
<i>Quel résultat ? Considérations applicables à tous les acteurs de la gouvernance</i>	33
<i>Principaux messages aux ISC : Prendre conscience des évolutions et s’y préparer</i>	36
Notes	39
Références.....	40

Graphiques

1.1. Motivation des activités des ISC concernant certains éléments du cycle des politiques publiques ...	30
1.2. Nombre de défis auxquels font face les ISC lors du contrôle de certaines fonctions.....	31
1.3. Facteurs limitant l’intervention des ISC dans chaque domaine du cycle des politiques publiques....	32

Tableaux

1.1. Principales fonctions du cycle des politiques publiques dans un État stratège et ouvert	24
1.2. Sélection des activités des ISC tout au long du cycle des politiques publiques	26
1.3. Types d’évaluations des fonctions principales du cycle de politiques publiques, par 10 ISC	29
1.4. Supervision, conseil et prospective : capacités et activités.....	35

Encadrés

1.1. Qu’est-ce qu’une institution supérieure de contrôle des finances publiques ?.....	21
1.2. De la supervision au conseil et à la prospective : les ISC au XXI ^e siècle.....	35

Acronymes et abréviations

AGSA	Contrôleur général d’Afrique du Sud (ISC de l’Afrique du Sud)
AIR	Analyse d’impact de la réglementation
ANAO	Office national de contrôle des finances publiques de l’Australie (ISC de l’Australie)
ASF	Office supérieur de contrôle des finances publiques du Mexique (ISC du Mexique - Auditoría Superior de la Federación)
BAI	Conseil d’audit et d’inspection (ISC de la Corée)
BVG	Bureau du vérificateur général (ISC du Canada)
CCE	Cour des comptes européenne (ISC de l’Union européenne)
CG	Centre de gouvernement
CGR	Contrôleur général de la République du Chili (ISC du Chili - Contraloría General de la Republica)
GAO	Gouvernement Accountability Office (ISC des États-Unis)
GFP	Gestion des finances publiques
GRH	Gestion des ressources humaines
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
NAO	National Audit Office (ISC du Royaume-Uni)
NIK	Chambre suprême de contrôle des finances publiques (ISC de la Pologne - Najwyższa Izba Kontroli)
OMB	Office de la gestion et du budget fédéraux (États-Unis)
PPP	Partenariat public-privé
TBS	Secrétariat du Conseil du Trésor
TCU	Cour fédérale des comptes (ISC du Brésil - Tribunal de Contas da União)
TIC	Technologies de l’information et de la communication

Résumé

Sous l'effet catalyseur de la crise financière, du ralentissement économique et de la priorité donnée par de nombreux gouvernements à la maîtrise de la dette publique, on a vu apparaître de nouvelles stratégies de gouvernance publique qui ont obligé les pays à réexaminer sur le mode de l'introspection leurs processus administratifs et leurs résultats. La conjonction d'une perte relative de confiance des citoyens envers leurs gouvernants et d'un creusement des inégalités ont souligné la nécessité pour les programmes publics d'être efficaces et de répondre aux besoins de la population.

Une compréhension plus systémique de ce qui est efficace et efficient est indispensable pour relever les défis de politique publique toujours plus complexes et de long terme en matière économique, sociale et environnementale, tels que le changement climatique ou la morosité de l'économie mondiale. L'identification des programmes et outils permettant d'optimiser la dépense publique et d'effectuer les arbitrages stratégiques ne constitue pas un processus ad hoc et devrait reposer sur des analyses et données factuelles. Toutefois, dans un environnement où les ressources sont limitées, cela peut se révéler difficile face à la grande hétérogénéité des priorités de politique publique et au caractère inter-ministériel de certaines initiatives.

A cet égard, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) disposent d'un potentiel encore non exploité pour indiquer aux décideurs publics ce qui fonctionne ou non en matière de gouvernance et d'administration. Les ISC indépendantes et professionnelles sont traditionnellement reconnues pour obliger les gouvernements à rendre compte de l'emploi des ressources publiques. Toutefois, leurs activités ont progressivement évolué depuis quelques décennies, de sorte qu'elles promeuvent une vision plus transversale du fonctionnement des processus et des programmes dans l'ensemble des administrations. Le positionnement externe et objectif des ISC pourrait utilement contribuer à renforcer le fondement factuel de la prise de décision publique, en venant compléter les évaluations existantes des choix de dépense publique.

Le présent rapport montre de quelle manière dix ISC majeures évaluent les principales étapes du cycle des politiques publiques et ses résultats (politiques et programmes). Il s'appuie sur l'expérience des ISC de l'Afrique du Sud, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Corée, des États-Unis, de la France, des Pays-Bas, de la Pologne et du Portugal. En mettant en perspective l'action des ISC au regard des bonnes pratiques de l'administration et des enjeux de politique publique, le rapport montre que l'objectif de gestion optimale des deniers publics est partagé par le législateur, l'exécutif et les ISC, et qu'il pourrait être plus facilement atteint grâce à la mobilisation du potentiel de chacun de ces acteurs.

Principales constatations :

- **Les ISC participantes investissent proactivement leur expertise et leurs ressources dans des activités axées sur le conseil (*insight*) et la prospective (*foresight*).** Promouvoir la responsabilisation des gouvernants par la supervision reste l'activité centrale des ISC. Toutefois, les ISC adoptent de plus en plus une approche systémique afin d'identifier les tendances et enjeux transversaux à court terme (conseil) et de prévoir les conséquences politiques ainsi que les risques à moyen et à long terme (prospective). Par exemple, certaines ISC de l'étude avancent des propositions visant à réduire les doubles emplois, le morcellement et les chevauchements dans les administrations, tandis que d'autres évaluent le degré de préparation des pouvoirs publics face à des défis à long terme de politique publique tels que les changements climatique et démographique.
- **Les dix ISC participantes contribuent activement à l'évaluation des principales fonctions nécessaires à la formulation, à l'exécution et à l'évaluation des politiques publiques et des programmes ainsi que de leurs résultats.** Les ISC ayant fait l'objet de l'étude privilégient en général l'appréciation du respect des bonnes pratiques dans les domaines traditionnels, notamment la programmation et l'exécution du budget ainsi que le contrôle interne. Elles sont en revanche moins susceptibles d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des processus nécessaires au pilotage stratégique de l'ensemble des administrations, ou à la communication et à la coordination.
- **Les ISC participantes utilisent diverses approches et méthodologies dans une optique de conseil et de prospective.** Les ISC pratiquent des contrôles financiers, de conformité et de performance ainsi que des évaluations intégrant des critères d'optimisation de la dépense publique. De surcroît, les ISC ne se contentent pas seulement des traditionnels rapports d'audit pour communiquer les résultats de leurs travaux, mais donnent également des orientations, rédigent des manuels, organisent des séminaires d'information avec les entités contrôlées et témoignent devant les commissions parlementaires compétentes.
- **La réalisation d'activités axées sur le conseil et la prospective n'a pas été systématique.** Dans certains cas, l'inclusion de ces activités dans un portefeuille de contrôle élargi a pris un caractère stratégique et systémique. Toutefois, ces activités sont plus souvent effectuées de manière ponctuelle, soit à la demande du Parlement, soit en réaction à des affaires ayant une grande résonance ou auxquelles les citoyens se montrent sensibles.
- **Les ISC se heurtent à des défis et à des limites internes pour procéder à l'évaluation effective de certaines fonctions de politique publique.** Ces limites d'ordre interne tiennent souvent du manque de ressources et de compétences. Toutefois, les ISC indiquent aussi l'existence de défis externes, tels que l'insuffisance d'orientation de la part de l'exécutif qui freine leur capacité à évaluer des fonctions particulières relevant de l'action publique.
- **Les ISC devraient interroger plus largement leur rôle dans l'architecture de gouvernance publique et se préparer à opérer les arbitrages stratégiques nécessaires pour faire face de manière pertinente et réactive aux défis qui attendent les responsables de l'action publique.** L'expérience des dix ISC participantes est très éclairante en ce qui concerne la pertinence des activités, actuelles ou nouvelles, exercées. La réflexion doit se porter sur les arbitrages

stratégiques qui pourraient se révéler nécessaires en interne (en matière de compétences et d'activités), sur la nécessité d'assurer la qualité des travaux d'audit et le respect des délais ainsi que sur l'incidence de leurs travaux sur l'architecture plus générale de gouvernance publique et le rôle d'autres institutions publiques.

Bien que les dix ISC participantes se rattachent à des modèles différents et se situent dans des contextes nationaux divers il est loisible à tous de tirer de leurs expériences des solutions et des idées novatrices sur la manière de renforcer le lien entre le travail essentiel effectué par une ISC, tout en conservant son indépendance, et les priorités identifiées par le législateur, l'exécutif et les citoyens.

Chapitre 1

L'apport des institutions supérieures de contrôle au cycle des politiques publiques

Ce chapitre explique pourquoi il a paru intéressant de se pencher sur le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) au XXI^e siècle et présente les objectifs essentiels du présent rapport ainsi que la démarche méthodologique suivie. Le chapitre contient une synthèse des principales conclusions obtenues à partir de données d'enquête et d'études de cas réalisées sur dix ISC qui évaluent et soutiennent la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques (chapitres 2, 3 et 4, respectivement). Afin d'évaluer la pertinence des ISC au XXI^e siècle, les bonnes pratiques et éléments susceptibles de contrarier leurs activités ont été examinés ensemble, de manière à pouvoir dégager des considérations centrales. Le présent chapitre expose l'évolution des missions des ISC dans leurs grandes lignes, passées de la seule supervision au conseil et à la prospective à travers le cycle des politiques publiques. On examine ainsi la possibilité, pour les ISC comme pour l'exécutif et le législatif, d'améliorer leur impact effectif et potentiel sur l'architecture plus large de la gouvernance publique.

Pourquoi l'OCDE effectue-t-elle cette étude ? *Pour intégrer les faits au cycle des politiques publiques*

La situation actuelle en matière de gouvernance

Les nouvelles tendances en matière d'administration publique et la poursuite de l'assainissement budgétaire ont obligé les pays à réexaminer, sur le mode de l'introspection, les processus administratifs et leurs résultats. Depuis le début du XXI^e siècle, la tendance est au développement des activités de délégation de services par l'État, qui est devenu plus actif en recourant à des tiers et à des partenariats public-privé (PPP) pour répondre aux besoins des citoyens. Tandis que les chefs de gouvernement se concentraient sur la soutenabilité des finances publiques, l'attention s'est portée sur les centres de gouvernement (CG) qui s'efforçaient d'œuvrer de manière décisive et judicieuse à coordonner une offre de services au public plus large et plus complexe (OCDE, 2015a ; OCDE, 2014a).

Plus récemment, les économies réalisées sur les programmes publics et la rigueur budgétaire ont entraîné une réduction de l'investissement public et en particulier touché fortement les dépenses liées à la protection sociale, aux pensions, à la santé et aux infrastructures (OCDE, 2015c). En même temps, il apparaît de plus en plus que la viabilité de la croissance économique est liée à l'inclusion sociale (OCDE, 2015c), et on estime que 4,7 points de croissance cumulée ont été perdus du fait de l'accentuation des inégalités entre 1985 et 2006 (OCDE, 2015b). Pendant la même période, la confiance accordée par les citoyens à leurs dirigeants a diminué (OCDE, 2015c, 2015d). Les mouvements sociaux de protestation contre les inégalités et la corruption, de même que l'accent mis sur la transparence et les droits à l'information des citoyens, poussent encore davantage les gouvernements à opérer des arbitrages afin de mieux répondre aux besoins de la population. En outre, du fait du caractère instantané de la communication, la société attend des pouvoirs publics qu'ils réagissent de manière plus transparente et plus efficiente.

De 2009 à 2015, les plans d'assainissement budgétaire des pays membres de l'OCDE ont largement porté sur des coupes dans les programmes, dont à peu près 25 % ont ciblé les dépenses courantes (OCDE, 2012). Les gouvernements continuent à devoir faire des choix difficiles entre, d'une part, le financement de programmes et, d'autre part, les instruments et les mécanismes employés pour exécuter ces programmes et fournir des services efficacement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, il a fallu pour cela reconnaître avec franchise les limites des tendances antérieures de la gestion publique et avoir la volonté de réexaminer les activités dans une optique d'optimisation de la dépense publique.

Avant la crise financière, la tendance en matière de gestion publique consistait surtout à « laisser les gestionnaires gérer » en misant sur leurs capacités managériales, leur flexibilité et leur pouvoir discrétionnaire. La priorité a été ensuite donnée aux moyens permettant de « faire gérer les gestionnaires » grâce à des mécanismes plus poussés de responsabilité et de contrôle. Certains pays de l'OCDE ont déploré les répercussions de ces tendances, notamment un manque de direction stratégique des politiques publiques et la priorité donnée au développement des compétences politiques par rapport aux compétences techniques, avec pour résultat une conception souvent médiocre des politiques et des programmes (OCDE, 2015e).

Partout où la tendance à fonder la responsabilité sur la conformité et les résultats a coïncidé avec une concentration excessive sur l'emploi d'indicateurs clés plutôt que sur

leur utilité, on a vu surgir le risque que l'attention des gestionnaires soit détournée au profit de résultats étroits ne correspondant pas aux objectifs plus larges.¹ Il reste difficile de créer un contexte d'élaboration des politiques publiques qui soit à la fois innovant et très performant, mais qui laisse une place adéquate à la reddition de compte. Les gouvernements peinent à appliquer un ensemble mesuré de réglementations et de contrôles qui soit à même d'encourager la réalisation des objectifs de politique publique, tout en favorisant un environnement innovant et compétitif générateur d'une croissance plus inclusive.

L'exécutif et le législatif ont besoin d'analyses et de données objectives et fiables pour pouvoir déchiffrer les principaux messages contenus dans les informations relatives aux performances. Parallèlement, les parlements des pays membres de l'OCDE manifestent un regain d'intérêt pour leur rôle dans le contrôle et la responsabilisation des agents publics et pour une implication plus large dans la procédure budgétaire (Santiso, 2013). Toutefois, il peut y avoir un écart entre l'intention du législateur d'influer sur cette procédure et sa capacité à le faire de façon pertinente. La nécessité d'une expertise technique, et parfois son absence, a été mise en évidence par les progrès technologiques qui ont donné la priorité à la satisfaction rapide des besoins des clients grâce à des analyses plus complexes.

Réaction des gouvernements : vers un environnement plus stratégique de l'élaboration des politiques

Les efforts engagés pour rationaliser la machine administrative afin d'optimiser la dépense publique sont antérieurs à la crise financière et se poursuivent depuis. Des données probantes montrent que traiter les problèmes financiers à court terme n'empêche pas de gagner en adaptabilité et en souplesse pour relever les défis de politique publique à moyen et long terme (OCDE, 2015e). L'État le plus apte à relever ces défis est celui qui possède une vision stratégique et une agilité lui permettant de passer d'une approche réactive à une approche proactive afin d'appréhender en temps opportun les problèmes et les risques. Ce type d'État se dote d'une solide base factuelle à partir de laquelle il peut prendre des décisions s'inspirant des programmes et des processus qui fonctionnent, et il est plus disposé à revoir à la baisse ceux qui ne fonctionnent pas. Il a la capacité et la volonté de mobiliser les acteurs de l'ensemble d'une chaîne d'offre renforcée, et il reconnaît que la force du secteur public réside dans la somme de ses parties, avec des acteurs connaissant tous précisément leur rôle et ayant les moyens de participer au processus de manière efficace, efficiente et économiquement rationnelle (OCDE, 2015a, 2014b).

Mais à quoi ressemble, en pratique, un État plus stratégique et plus ouvert ? Les gouvernements de l'OCDE, s'appuyant sur les leçons tirées de la période de nouvelle gestion publique (1990-2005), tentent de désimbriquer et de reconstituer un État simplifié et rationalisé, au nom de l'optimisation de la dépense publique. Les grandes tendances observées depuis 2005 sont les suivantes : réduction de la taille des principaux ministères, priorité à la capacité de conseil et d'évaluation, développement des initiatives interministérielles, concentration des organismes au service de l'exécutif (intégration horizontale), fusion des unités de réglementation et de supervision (inspections), supervision fondée sur les risques, concentration au sein d'un ou de deux ministères de la fixation des normes de gestion opérationnelle (finances, audit interne, ressources humaines, marchés publics, TIC, etc.) (OCDE, 2015e ; OCDE, 2014a). L'évaluation seule a évolué et prend désormais en compte la budgétisation axée sur la performance et la programmation budgétaire pluriannuelle, liées à des objectifs plus larges de politique

publique ; des boucles de rétroaction visant à éclairer les politiques publiques de prochaine génération ; une priorité donnée à la transparence pour faire participer les citoyens et répondre à leur demande de reddition de compte.

Ces tendances reflètent la transition vers l'adoption d'une fonction de pilotage renforcée qui donne plus de cohérence à l'ensemble des administrations. Les capacités du centre de gouvernement sont devenues essentielles à l'instauration d'un État plus stratégique et plus agile, dont toutes les composantes œuvrent dans la même direction. La stratégie des pouvoirs publics devrait s'inscrire dans une vision à long terme du pays, indépendante des cycles électoraux, appliquée et évaluée de manière efficace, efficiente et économiquement rationnelle. Un législateur bien informé vient compléter un État stratégique et ouvert qui s'organise de façon adéquate pour pouvoir exercer un contrôle approprié, au moyen d'un lien fonctionnel entre le parlement et ceux qui ont une appréhension objective des pratiques et des performances de l'État (Santiso, 2013).

Quel est l'objectif ? *Tirer parti de la valeur ajoutée des ISC*

Un État stratégique et agile utilise des fonctions et des outils d'élaboration de l'action publique pour réaliser au mieux les résultats recherchés. Le cycle d'élaboration des politiques publiques comporte trois étapes : la formulation, l'exécution et l'évaluation. La première consiste à donner au secteur public les moyens de réussir en alignant les projets, les ressources et les règles de façon à augmenter la probabilité d'atteindre les objectifs grâce à une mise en œuvre efficace. Au cours de l'étape de la mise en œuvre, la machine administrative se met en marche grâce à la communication et la coordination, l'application des règles, l'exercice du contrôle et l'exécution fidèle du budget. Pour pouvoir progresser et pour comprendre comment effectuer des arbitrages difficiles et identifier les actions devant être réalisées pour réussir, des mécanismes de suivi et d'évaluation doivent être intégrés dès l'étape de la formulation et être actionnés de nouveau dans les processus de programmation futurs. Conjuguer évaluation et transparence reste une responsabilité fondamentale, mais insuffisamment exercée, du gouvernement. Le tableau 1.1 donne des précisions sur les différentes étapes.

L'évolution vers un État plus agile exige que les acteurs de la gouvernance soient réceptifs aux sources d'information pertinentes qui facilitent une meilleure prise de décision ainsi qu'un ciblage plus fin de la hiérarchisation des priorités et des améliorations. Il peut être pour cela nécessaire de se reporter à des données de référence, des principes internationaux ou des éclairages apportés par des acteurs ne faisant pas partie de l'exécutif. Sur ce plan, les ISC sont en mesure de jouer un rôle tout à fait unique.

Il est indispensable que les gouvernements puissent obtenir des opinions objectives et extérieures quant à la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques ainsi que sur leurs résultats. Lorsque les responsables de l'évaluation du succès ou de l'échec d'un programme sont les mêmes que ceux qui les conçoivent, le risque existe que l'évaluation se cantonne à une tâche purement administrative, ou donne des résultats biaisés. Les programmes qui ont un grand poids politique ou auxquels les citoyens sont sensibles risquent d'être institutionnalisés, même s'ils sont inefficaces, inefficients et onéreux. Les ISC contribuent à renforcer le socle factuel des programmes en complétant, par des appréciations externes, l'évaluation effectuée par le gouvernement. Leur fonction de supervision, de conseil et de prospective par une entité extérieure s'avère encore plus pertinente dans un contexte de manque de confiance et d'intolérance croissante à l'égard du gaspillage et du mauvais usage des ressources publiques.

Encadré 1.1. Qu'est-ce qu'une institution supérieure de contrôle des finances publiques ?

Une institution supérieure ou nationale de contrôle des finances publiques (ISC) exerce la fonction indépendante et technique de contrôle externe du secteur public généralement prévue par la constitution d'un pays ou par son organe législatif suprême. Une ISC partage avec le législateur et d'autres organes de contrôle la responsabilité de contrôler l'action des gouvernements et de les rendre comptables de l'utilisation de l'argent public. Les ISC ont différents modèles et arrangements institutionnels concernant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Lorsque plusieurs instances exercent un contrôle externe sur le secteur public, c'est l'ISC qui présente théoriquement les plus fortes garanties constitutionnelles d'indépendance (OCDE, 2011).

Conformément à leur statut d'organes externes indépendants, les ISC doivent être dotées de pouvoirs discrétionnaires et d'un mandat suffisamment large (INTOSAI, 2013), bien que les situations diffèrent sur ce plan selon le contexte national. Pour apporter une expertise et formuler des conclusions crédibles sur l'utilisation et la gestion des ressources publiques, les ISC doivent aussi pouvoir obtenir tous les documents nécessaires, travailler sur place et surveiller les suites données à leurs conclusions par les entités contrôlées (INTOSAI, 1977).

Afin qu'une ISC obtienne du gouvernement qu'il rende effectivement compte de sa gestion des ressources publiques, elle doit opérer selon des principes fondamentaux d'indépendance, de transparence, de responsabilité, d'éthique et de qualité du contrôle (INTOSAI, 2013). Une ISC indépendante et professionnelle doit appliquer elle-même les principes dont elle attend le respect par les entités publiques qu'elle contrôle, de façon à inspirer l'exemple.

L'Assemblée générale des Nations unies a souligné la valeur ajoutée des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la Résolution 69/228 du 19 décembre 2014 : « Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques » (ONU, 2014). Elle est fondée sur la Résolution A/66/209 de décembre 2011 et insiste sur le lien entre efficacité, principe de responsabilité et transparence dans les administrations publiques avec la mise en œuvre des objectifs de développement fixés au niveau international.

Sources :

OCDE (2011), *Contrôle et audit internes : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public*, rapport présenté lors d'un séminaire conjoint de l'Audit interne de l'OCDE et de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, 13 avril 2011, OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/47638948.pdf.

INTOSAI (2013), « *Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques* », Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) : 100, Commission des normes professionnelles de l'INTOSAI, Copenhague.

INTOSAI (1997), « *Orientations relatives à l'établissement de rapports sur l'efficacité des contrôles internes : Expériences des ISC dans la mise en œuvre et l'évaluation de contrôles internes* », Guide de l'INTOSAI sur la bonne gouvernance, 9110, Copenhague, www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9110-guidance-for-reporting-on-the-effectiveness-of-internal-controls-sai-experienc.html.

Assemblée générale des Nations Unies (2014), « *Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques* », Résolution A/RES/69/228, www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2014/FR_Resolution_69_228.pdf.

Le présent rapport a pour objectif d'étudier comment les ISC contribuent à la formulation, à l'exécution et à l'évaluation des politiques publiques (c'est-à-dire au cycle des politiques publiques). Il décrit leurs fonctions de supervision, de conseil et de prospective, principalement au service des centres de gouvernement, mais aussi d'autres entités chargées de la coordination et de la mise en œuvre du programme général d'un gouvernement. En cela, le rapport concourt à la réalisation de l'objectif plus large de promotion du dialogue au sein des ISC et entre elles, ainsi que d'un nouveau dialogue entre les ISC et les principaux acteurs de la gouvernance publique. Ces discussions au niveau des pays doivent permettre de sensibiliser les parties au rôle que peuvent jouer les ISC pour une réalisation plus efficace, efficiente et économiquement rationnelle des politiques et programmes publics, tout en conservant leur rôle essentiel en matière de contrôle et de responsabilisation.

Ce dialogue doit déboucher sur un processus d'apprentissage mutuel, destiné à mieux faire comprendre à l'exécutif et au législateur l'importance, la pertinence et l'utilité de la mission d'une ISC ainsi que de son travail actuel de contrôle et de conseil. Il a aussi pour but de mieux faire comprendre aux ISC les défis auxquels l'exécutif est confronté. Ce rapport contient de nombreux exemples de travaux de contrôle et de conseil que les ISC pourraient considérer comme pertinents au regard des problèmes de gouvernance de leurs pays, et présente de même des mesures stratégiques et efficaces en termes de coût que l'exécutif pourrait prendre pour résoudre ces problèmes.

Le rapport favorise le débat entre les ISC, l'exécutif et le législatif, en partant de l'idée que les ISC ont une vision générale des rouages de l'État qui leur est propre et figurent encore parmi les institutions publiques inspirant le plus confiance, alors que la confiance à l'égard des gouvernements et des parlements diminue. Le crédit que les citoyens accordent aux ISC résulte largement de leur rôle traditionnel de supervision. Ce rapport souligne que les ISC disposent d'un potentiel pour exercer des fonctions différentes, mais cela ne doit pas se faire au détriment de leur rôle de supervision qui promeut la responsabilité dans la sphère publique et administrative.

La démarche : intégrer les points de vue des ISC et de l'exécutif

Dans le but de présenter avec réalisme l'engagement des ISC en faveur de l'amélioration de la gouvernance, ce rapport a bénéficié d'une démarche collaborative qui s'appuie sur l'expertise et l'apport d'ISC et de représentants de l'exécutif. Les dix ISC homologues participantes sont le Tribunal de Contas da União (TCU) du Brésil, qui a parrainé l'initiative, et les ISC de l'Afrique du Sud, du Canada, du Chili, de la Corée, des États-Unis, de la France, des Pays-Bas, de la Pologne et du Portugal. Les ISC de l'Union européenne (UE), de l'Inde, du Mexique et du Royaume-Uni ont partagé leur expertise. Ces grandes institutions, membres de diverses commissions et instances de la communauté des ISC, représentent à la fois des pays membres de l'OCDE et des pays partenaires des cinq continents. Les dix ISC participantes ne constituent pas un échantillon représentatif, mais le rapport présente une gamme de pratiques d'audit communes à ces ISC, quel que soit le modèle auquel elles se rattachent ou leur rôle traditionnel.

Le rapport reconnaît que les pays diffèrent sur le plan du contexte juridique, de l'économie politique, des modèles d'audit et d'autres facteurs de nature à influencer la mise en œuvre de certains concepts. Quelles que soient les différences entre pays, un dialogue constructif dépend de leur degré d'ouverture, qui permet de bénéficier des leçons apprises des autres, dont beaucoup figurent dans ce rapport. Celui-ci intègre

également le point de vue de l'exécutif, relayé par la voie des réseaux appropriés de l'OCDE et par des consultations avec les représentants des pays participants.

La méthodologie : *fondée sur des principes internationaux*

Les chapitres 2, 3 et 4 représentent les étapes de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation du cycle des politiques publiques. **Comme le montre le tableau 1.1 ci-dessous, chaque étape est subdivisée en principales fonctions.** Ces fonctions sont décrites avec leurs « éléments essentiels », ancrés dans les principes internationaux, nécessaires pour leur mise en œuvre, ainsi que les défis et les bonnes pratiques associés.

Pour chaque fonction, chaque ISC indique si elle a évalué les « éléments essentiels ». Les questions de l'enquête ne sont pas basées sur des hypothèses relatives au rôle traditionnel des ISC dans chaque étape. La synthèse des résultats est présentée dans le tableau 1.2. Les chapitres 2, 3 et 4 indiquent le nombre d'ISC ayant évalué les éléments spécifiques et fournissent des exemples des manières innovantes adoptées par les ISC pour y parvenir. Chaque chapitre fournit des informations sur le niveau des activités réalisées par ces ISC (type particulier de contrôle, d'évaluation ou de conseil) et les limites de l'action des ISC dans ces domaines.

À la fin de chaque chapitre, on trouve des études de cas, fournies par les ISC dans le cadre de l'enquête, qui donnent des informations plus détaillées sur certaines initiatives en matière d'audit. Lorsque cela est possible, des liens vers des lectures complémentaires sont fournis. Les études de cas sont organisées par catégorie d'activité, objectif, champ d'application, critères, ressources, avantages, bonnes pratiques, enseignements tirés et référence à d'autres textes.

Tableau 1.1. Principales fonctions du cycle des politiques publiques dans un État stratégique et ouvert

Étape du cycle des politiques publiques		Principales fonctions d'un État stratégique et ouvert
Boucle de rétroaction	<p>Formulation des politiques</p> <p><i>Mettre le secteur public en situation de réussir : 1) définir les rôles et les responsabilités ; 2) réfléchir aux ressources et aux budgets ; et 3) fixer des règles et formuler des orientations.</i></p> <p>(chapitre 2)</p>	<p>Principale fonction 1 Pilotage stratégique de l'ensemble des administrations Les programmes de l'État répondent à des besoins futurs, des plans clairs sont formulés pour les appliquer et l'amélioration des services actuels est basée sur leurs performances.</p> <p>Principale fonction 2 Programmation budgétaire Les hypothèses financières solides et le réalisme du cadre budgétaire montre que les objectifs pluriannuels peuvent être atteints.</p> <p>Principale fonction 3 Formulation d'une politique réglementaire Assurer une gouvernance réglementaire de qualité visant à une mise en œuvre efficace des politiques publiques.</p> <p>Principale fonction 4 Définition des politiques en matière de gestion des risques et de contrôle interne Faire de la gestion des risques et du contrôle interne une partie intégrante de la programmation stratégique.</p>
	<p>Mise en œuvre des politiques</p> <p><i>Assurer la coordination et la communication, l'exécution efficace du budget ainsi que l'application des règles et des contrôles pour réaliser les objectifs.</i></p> <p>(chapitre 3)</p>	<p>Principale fonction 5 Coordination et communication Une coordination horizontale et verticale efficace existe pour lancer les programmes de l'État et réussir les initiatives transversales.</p> <p>Principale fonction 6 Exécution du budget Une exécution fidèle du budget avec une supervision et une transparence appropriées est garantie, mais permet de la flexibilité lorsque c'est nécessaire.</p> <p>Principale fonction 7 Application et mise en œuvre de la politique réglementaire Les processus réglementaires sont axés sur les risques, accessibles et cohérents de manière à augmenter la probabilité d'atteindre les objectifs attendus de la réglementation, tout en minimisant les formalités superflues.</p> <p>Principale fonction 8 Établissement de processus de gestion des risques et de contrôle interne Des orientations fonctionnelles en matière de contrôle interne et de gestion des risques sont formulées au niveau de l'ensemble des administrations, tandis que les gestionnaires du secteur public évaluent, signalent et suivent les risques et réexaminent les contrôles pour atteindre les objectifs.</p>
	<p>Suivi et évaluation des politiques</p> <p><i>Examiner le fonctionnement de l'État et utiliser cet examen objectivement pour promouvoir des standards élevés, une gouvernance de qualité et efficace ainsi que des politiques solidaires.</i></p> <p>(chapitre 4)</p>	<p>Principale fonction 9 Évaluation des résultats Un système intégré et ouvert évalue les performances de l'ensemble des administrations, intègre les réactions et les leçons tirées, améliore les performances des politiques, des programmes et des institutions.</p> <p>Principale fonction 10 Supervision et reddition de compte Des mécanismes efficaces et objectifs garantissent que l'État est réactif à l'égard des citoyens, transparent dans ses processus et résultats, et promeut l'intégrité au sein du secteur public.</p>

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Quelles sont les principales constatations du rapport ? *Les ISC participent à l'évaluation de l'intégralité du cycle des politiques publiques*

Les constats et les exemples détaillés présentés aux chapitres 2, 3 et 4 sont agrégés ici pour montrer ce qui est commun aux activités des ISC et aux limites qu'elles rencontrent dans le cadre de leur mission de supervision, de conseil et de prospective tout au long du cycle des politiques publiques.

Les activités des ISC au service du cycle des politiques publiques

Dans le cadre de l'enquête, il a été demandé aux dix ISC si elles ont évalué (c'est-à-dire contrôlé ou fourni des conseils) des éléments particuliers des principales fonctions. Par exemple, il a été demandé aux ISC si elles ont évalué un élément particulier du pilotage stratégique (principale fonction 1 de l'étape de formulation des politiques) : « L'existence ou le développement de critères d'évaluation s'appliquant à l'ensemble des administrations. » Cela était répété tout au long du cycle d'élaboration des politiques.

Il ressort des questions et des réponses de cette enquête (Tableau 1.2) que les **ISC évaluent les principales fonctions tout au long du cycle des politiques publiques**. Pour les 48 questions, au moins la moitié (cinq sur dix) des ISC interrogées ont déclaré examiner toutes les fonctions sauf l'un des éléments particuliers présentés.²

Les questions de l'enquête qui ont reçu le plus grand nombre de réponses positives de la part des ISC sont celles reflétant des activités plus traditionnelles des ISC, par exemple le contrôle des comptes publics et la surveillance de l'enveloppe financière. Dans ces domaines, les ISC s'appuient sur des décennies d'expérience et sont plus susceptibles d'avoir intégré à leur travail de contrôle des éléments des bonnes pratiques des gouvernements. Toutefois, les ISC jouent également un rôle actif dans l'évaluation des domaines qui ne sont pas ancrés dans leur périmètre traditionnel, par exemple l'évaluation des processus de planification stratégique des gouvernements ou des capacités de communication et de coordination des CG.

De nombreuses questions de l'enquête s'intéressent à l'évaluation par les ISC des problèmes transversaux. **Les réponses ont dévoilé que les ISC suivent, formellement et informellement, des questions transversales qui concourent à expliquer les déficiences et les insuffisances des programmes et des politiques sous l'angle de l'optimisation de la dépense publique**. C'est pourquoi de nombreux audits portent sur des problèmes et des risques récurrents. De manière plus générale, les études de cas de chaque chapitre montrent que les ISC ciblent les programmes et les politiques coûteux qui ont des conséquences sur la société et l'inclusion.

En évaluant l'ensemble du cycle des politiques publiques, les ISC suivent la chaîne de production des politiques, allant de l'évaluation de l'aptitude du centre de gouvernement à décider et à piloter jusqu'à l'exercice de contrôles au niveau des ministères chargés de réaliser les objectifs du CG. Ce rapport traduit leur compréhension de l'importance que revêtent l'efficacité et l'efficience de la performance des processus et institutions responsables de la formulation, de l'exécution et de l'évaluation des politiques publiques.

Tableau 1.2. Sélection des activités des ISC tout au long du cycle des politiques publiques

Étape de la politique publique	Dans le cadre de l'enquête, la question « Votre ISC a-t-elle évalué... » a été posée aux 10 ISC participantes	« Oui » (sur 10 ISC)
Formulation de la politique	Principale fonction 1 : Direction et planification stratégique pangouvernementale	
	L'utilisation d'éléments de preuve fiables dans les processus de planification. Cela peut impliquer d'examiner la fiabilité et la valeur des contributions ; les mécanismes d'emploi des données relatives au rendement et des résultats des mécanismes d'intégration des futures tendances et des risques	9
	L'ouverture des processus de planification stratégique du gouvernement, notamment l'existence d'une consultation au sein du processus de planification	8
	La division des responsabilités entre les acteurs clés impliqués dans la planification stratégique	7
	L'existence ou le développement de critères d'évaluation s'appliquant à l'ensemble des administrations	6
	La capacité et/ou l'efficacité des entités du gouvernement central (par ex. : centre de gouvernement), notamment : à s'assurer de l'harmonisation de la vision à long terme avec les autres documents clés (plans budgétaires) ; à s'assurer de l'harmonisation de la vision à long terme avec des plans de travail des ministères	6
	Principale fonction 2 : Programmation budgétaire	
	La pertinence des processus de planification budgétaire, notamment : pour faciliter un alignement entre les objectifs budgétaires et stratégiques ; pour assurer la fiabilité et la qualité des outils qui sous-tendent le budget ; pour gérer la dette publique ; pour évaluer la viabilité à long terme ; pour orienter le processus pluriannuel d'allocation des ressources	9
	L'intégrité et la qualité de l'ensemble du programme national de gouvernance budgétaire en encourageant le caractère optimal de l'affectation des ressources, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'examen	9
	L'exhaustivité, la fiabilité et la précision des documents budgétaires ainsi que la conformité des informations budgétaires avec les normes de comptabilité	8
	L'ouverture des processus de planification budgétaire, notamment : l'existence et/ou la pertinence des débats réalistes et participatifs sur les choix budgétaires ; qu'il s'agisse d'informer les citoyens, le législateur et les parties prenantes clés sur la situation réelle des finances publiques	6
	Principales fonctions 3 et 4 : Établissement de règles et de contrôles*	
	Les processus de développement des réglementations et politiques réglementaires, comprenant : la clarté des objectifs des programmes de politiques réglementaires ; l'intégration de la gestion des risques ; l'ouverture et la consultation du processus ; l'alignement de la politique réglementaire avec les principes internationaux	10
	Les processus de développement de directives de contrôle interne, comprenant : l'intégration de la gestion des risques ; l'ouverture et la consultation du processus ; l'alignement avec les principes internationaux	9
L'application efficace et efficiente des outils réglementaires, comprenant : le diagnostic des questions réglementaires qui concernent l'ensemble des niveaux du gouvernement ; les analyses d'impact ; l'examen rétrospectif de l'ensemble des réglementations ; le rapport sur la performance des résultats des réglementations	7	
La flexibilité des systèmes relatifs à la réglementation et au contrôle interne à s'adapter aux risques et aux tendances futurs	6	
La clarté et la définition des rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans la création et la mise en œuvre de réglementations et de contrôles internes	6	

Étape de la politique publique	Dans le cadre de l'enquête, la question « Votre ISC a-t-elle évalué... » a été posée aux 10 ISC participantes	« Oui » (sur 10 ISC)
Mise en œuvre des politiques	Principale fonction 5 : Coordination et communication	
	Les mécanismes d'efficacité du partage d'informations et de la transparence : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et à l'échelle des entités	8
	Les mécanismes d'efficacité de la coordination et de la mise en œuvre : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et à l'échelle des entités	8
	Les mécanismes de coordination des activités de réforme des réglementations et du contrôle	7
	La séparation des rôles / fonctions des acteurs pertinents, en termes de coordination et/ou de chevauchement des fonctions de gestion réglementaire, de gestion budgétaire et de contrôle interne	6
	L'efficacité des organes centraux de coordination en matière de communication et de coordination, notamment : à assurer que la haute direction des ministères est consciente des tendances / risques ; à donner des conseils aux départements et ministères compétents	6
	L'efficacité de la haute direction à s'assurer que la vision du gouvernement ou les indicateurs associés sont compris et intégrés	2
	Principale fonction 6 : Exécution du budget	
	L'efficacité des procédures mises en places en matière de gestion, de suivi et de surveillance de l'enveloppe financière, notamment : la conformité et la cohérence des réaffectations budgétaires durant l'exercice ; la pertinence des rapports annuels sur l'exécution du budget	10
	La précision et la probité des comptes publics annuels des organes publics et du gouvernement dans son ensemble	10
	L'existence ou non de mécanismes appropriés destinés à générer et à obtenir des informations relatives à la qualité lors de la phase d'exécution du budget	8
	La pertinence des autres mécanismes déterminant la qualité et la fiabilité des prévisions budgétaires et des plans budgétaires, et leur gestion en conséquence	8
	La clarté de l'autorité des organismes publics à réaffecter les fonds en cours d'exercice	7
	Principales fonctions 7 et 8 : Mise en œuvre de règles et de contrôles**	
	L'application efficace, efficiente et économique de la gestion des risques par le biais d'approches fondées sur les risques, notamment : au contrôle interne, aux politiques réglementaires, à la gestion du budget	10
	L'application efficace et efficiente des mécanismes de contrôles internes au niveau de l'entité, concernant notamment : la fiabilité des rapports, l'exécution des objectifs au niveau de l'entité ; la dissuasion et la détection des activités de fraude et de corruption au sein des entités du secteur public.	10
	La conformité des entités du secteur public aux réglementations en vigueur en matière de contrôle interne et de gestion financière (y compris les régulateurs)	9
	L'indépendance et/ou capacité des entités d'audit et de contrôle, notamment : les unités d'audit internes, les comités d'audit	9
L'application des politiques d'intégrité par les entités publiques (conflit d'intérêts, déclaration de patrimoine, mécanisme de dénonciation, etc.)	9	
Le rôle d'instigateur des entités du secteur public dans l'établissement d'une culture de contrôle et de gestion des risques	7	
L'efficacité des politiques / programmes relatifs à la capacité de gestion réglementaire à la capacité de contrôle interne	7	

Étape de la politique publique	Dans le cadre de l'enquête, la question « Votre ISC a-t-elle évalué... » a été posée aux 10 ISC participantes	« Oui » (sur 10 ISC)
Suivi et évaluation des politiques	Principale fonction 9 : Évaluation des résultats	
	L'existence de directives claires concernant les rapports sur les résultats et les performances des entités aux autorités et aux utilisateurs / parties prenantes (notamment les citoyens)	9
	L'exécution des objectifs du gouvernement ou axés sur la mission par l'État	8
	L'existence d'un système d'évaluation efficace s'appliquant à l'ensemble des administrations, comprenant : des mécanismes garantissant des informations sur les résultats financiers ou non financiers fiables, de qualité, contrôlables ; des mécanismes d'intégration du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des administrations avec une planification stratégique ; un alignement avec les meilleures pratiques internationales ; un alignement avec les indicateurs nationaux clés	7
	L'existence d'un programme éclairé d'évaluation dans chaque ministère, comprenant : des mécanismes garantissant des informations sur les résultats financiers ou non financiers fiables, de qualité, contrôlables ; des mécanismes intégrant dans les objectifs les informations relatives aux résultats ; une cohérence entre les objectifs, les résultats et la vision de l'État	7
	Les résultats des organes centraux de coordination concernant la coordination d'une évaluation exhaustive de l'ensemble des administrations	7
	L'accessibilité et la fiabilité des systèmes de données collectant, stockant et utilisant es informations relatives aux performances, accessibles à divers niveaux du gouvernement	6
	L'existence d'une budgétisation axée sur la performance incorporée au processus des politiques publiques, caractérisée par : la qualité, la disponibilité et le caractère contrôlable des informations concernant les performances budgétaires ; l'intégrité des modèles logiques du programme en vigueur	5
	Principale fonction 10 : Supervision et reddition de compte	
	La conception et la qualité des programmes contre la corruption et la fraude s'appliquant à l'ensemble des administrations	9
	La performance des entités contrôlées par rapport aux objectifs des entités et/ou nationaux	8
	La pertinence des mécanismes de déclaration pour l'accessibilité des citoyens	8
	L'indépendance, la capacité, l'efficacité et l'efficience des organes de surveillance (institutions de contrôle, surveillance réglementaire, médiateur, etc.)	8
	La conformité aux lois relative à l'accès aux informations / la liberté d'information	8
	L'efficacité et l'efficience du système de contrôle interne s'appliquant à l'ensemble des administrations, notamment : à atteindre leurs objectifs et à appliquer un programme contre la corruption	8
La performance de la réglementation à atteindre les objectifs	7	
L'existence d'une consultation avec les parties prenantes concernant leur expérience avec les programmes et services	7	
La performance de la planification stratégique et des unités de coordination, des institutions et unités de contrôles, et des régulateurs dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs opérationnels et de la simplification de la réalisation des objectifs de l'ensemble des administrations	6	

Remarques : * pour les besoins de l'enquête, les fonctions principales 3 (Formulation d'une politique réglementaire) et 4 (Définition des politiques en matière de gestion des risques et de contrôle interne) ont été agrégées. ** Pour les besoins de l'enquête, les fonctions principales 7 (Application et mise en œuvre de la politique réglementaire) et 8 (Établissement de processus de gestion des risques et de contrôle interne) ont été agrégées.

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Le tableau 1.3 indique les diverses activités exercées par les ISC lors de l'évaluation du cycle des politiques publiques, classées selon le type de contrôle ou les autres activités.³ Les évaluations des fonctions traditionnelles des ISC (mise en œuvre du budget, planification budgétaire, comptabilité et surveillance) sont plus susceptibles de se faire au titre du contrôle de la conformité et des performances. Lorsqu'elles s'engagent dans des domaines « non traditionnels » d'évaluation du cycle des politiques publiques (pilotage stratégique, évaluation des résultats, communication et coordination), elles le font souvent au titre du contrôle des performances ou de la conformité, avec des critères d'optimisation de la dépense publique. Selon la fonction, il n'existe pas d'écart notable quant au type de contrôle utilisé. Outre les contrôles, les ISC de cette étude fournissent généralement des orientations écrites, et, parfois, verbales, concernant les fonctions principales du cycle des politiques publiques.

Tableau 1.3. Types d'évaluations des fonctions principales du cycle de politiques publiques, par 10 ISC étudiées

Étape de la politique publique	Principales fonctions	Types de contrôles	Autres activités
Formulation de la politique	Pilotage stratégique de l'ensemble des administrations	Contrôle financier (3) Contrôle de la conformité (7) Contrôle des résultats (6)	Orientations écrites (5) Orientations verbales (3) Recherche (4) Outils en ligne (1)
	Programmation budgétaire	Contrôle financier (5) Contrôle de la conformité (8) Contrôle des résultats (7)	Orientations écrites (5) Orientations verbales (3) Recherche (3) Outils en ligne (1)
	Établissement de règles et de contrôles*	Contrôle financier (8) Contrôle de la conformité (8) Contrôle des résultats (8)	Orientations écrites (6) Orientations verbales (3) Recherche (5) Outils en ligne (1)
Mise en œuvre des politiques	Coordination et communication	Contrôle financier (7) Contrôle de la conformité (8) Contrôle des résultats (8)	Orientations écrites (2) Orientations verbales (3) Recherche (2) Outils en ligne (0)
	Exécution du budget	Contrôle financier (3) Contrôle de la conformité (8) Contrôle des résultats (9)	Orientations écrites (4) Orientations verbales (3) Recherche (2) Outils en ligne (1)
	Mise en œuvre de règles et de contrôles*	Contrôle financier (8) Contrôle de la conformité (9) Contrôle des résultats (7)	Orientations écrites (3) Orientations verbales (3) Recherche (2) Outils en ligne (0)
Suivi et évaluation des politiques	Évaluation des résultats	Contrôle financier (6) Contrôle de la conformité (7) Contrôle des résultats (8)	Orientations écrites (4) Orientations verbales (1) Recherche (4) Outils en ligne (1)
	Reddition de compte et supervision	Contrôle financier (5) Contrôle de la conformité (8) Contrôle des résultats (7)	Orientations écrites (5) Orientations verbales (1) Recherche (4) Outils en ligne (2)

Remarques : Dans la présente étude, référence est faite aux « évaluations » des ISC qui peuvent inclure des contrôles des résultats, de la conformité ou des finances, ou une combinaison de ces derniers, ainsi que des initiatives de recherche distinctes, mais elle les considère différentes des évaluations spécifiques aux programmes ou aux politiques effectuées par l'État.

*Dans cette étude, les sous-fonctions relatives à la politique réglementaire et au contrôle interne ont été agrégées pour les besoins de ces données spécifiques au type d'activité.

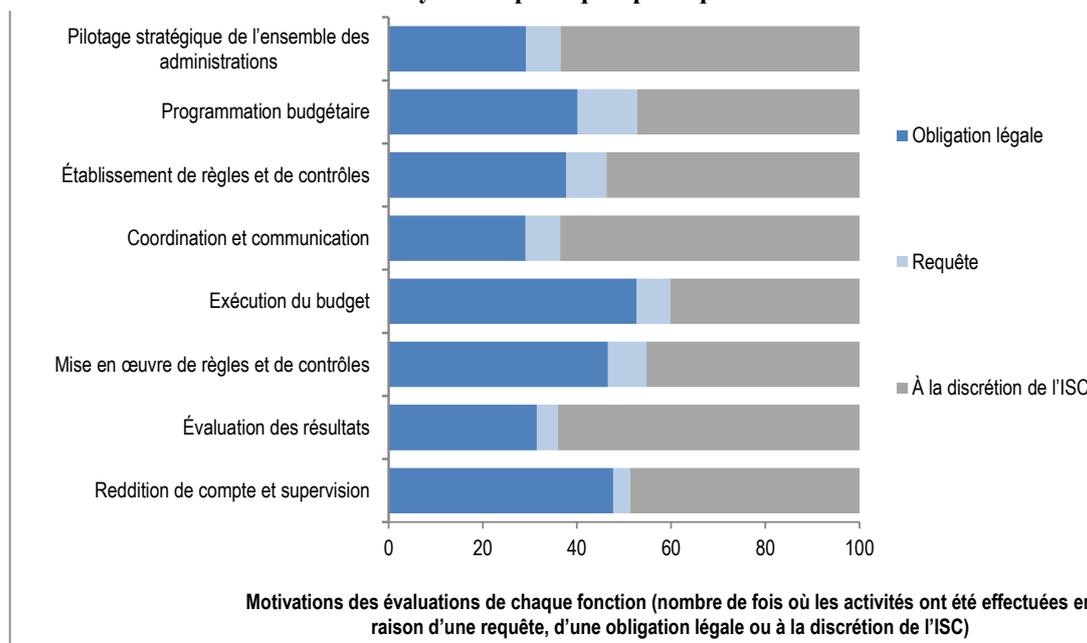
Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

La plupart des ISC participantes exercent des activités diverses aux différents stades du cycle des politiques publiques, à l'exception de celle du Chili qui ne fait pas de vérification de résultats. Plus récemment, quand elles en ont les moyens, les ISC prennent l'initiative d'étudier des domaines éventuellement extérieurs à leur mission, mais qui peuvent leur permettre d'élargir leurs connaissances et de développer en interne des compétences, des capacités et une expertise, et ce, pour appliquer les critères d'optimisation de la dépense publique. C'est d'autant plus utile que le manque de qualification constitue l'un des principaux obstacles à l'exercice par les ISC des activités présentées. Parmi les exemples de recherches ainsi menées, on peut citer l'Office supérieur de contrôle des finances publiques du Mexique (ASF), qui a établi une cartographie des risques afin d'aider l'exécutif à renforcer les contrôles internes, et le Conseil d'audit et d'inspection de Corée, où les études sont confiées officiellement à une instance spécialisée, l'Institut de recherche sur les contrôles et les inspections (AIRI).

Les ISC ayant participé à l'élaboration de ce rapport procèdent parfois à des contrôles de suivi pour vérifier les progrès dans l'application des recommandations antérieures. À titre de bonne pratique, certaines publient les réponses des entités contrôlées aux constatations et aux recommandations, afin que les citoyens et le législateur puissent aussi suivre les progrès réalisés. Les rapports annuels sur les activités de contrôle décrivent souvent les progrès des administrations à la suite des initiatives entreprises. D'autres méthodes longitudinales consistent à examiner au fil du temps les sujets ayant fait l'objet de contrôles et à comparer les comptes ou les réalisations à des indicateurs préétablis.

Le graphique 1.1 indique le fondement des activités de contrôle des ISC (obligation légale, requête extérieure ou à la discrétion d'une ISC)⁴ Il est plus probable que les ISC contrôlent les domaines traditionnels sur requête ou à la suite d'une obligation légale que de façon discrétionnaire.

Graphique 1.1. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments du cycle des politiques publiques



Remarque : dans l'enquête, les sous-fonctions relatives à la politique réglementaire et au contrôle interne ont été agrégées.

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

De nombreuses ISC s'emploient à évaluer ce qui est considéré comme une « bonne » exécution du budget ou un bon niveau de reddition de compte par l'État, car cela fait partie de leur mission. Cela apparaît, le plus souvent, dans les contrôles de fin d'année et dans leurs rapports annuels. Les contrôles peuvent découler d'une obligation légale ou être effectués sur requête d'organes extérieurs. Le présent rapport indique que c'est dans le domaine de la budgétisation et du contrôle (formulation ou exécution du budget) que les activités de contrôle exercées par les ISC sont le plus souvent obligatoires ou exercées sur requête. Les ISC de cette étude sont plus susceptibles d'évaluer, à leur propre discrétion, des fonctions ne faisant pas partie de leurs responsabilités historiques, par exemple le pilotage stratégique, l'évaluation des résultats, la coordination et la communication.

Facteurs limitant la contribution des ISC au cycle des politiques publiques

Les ISC signalent qu'elles se heurtent à certains obstacles dans l'évaluation des fonctions du cycle des politiques publiques, plus précisément à l'égard des fonctions de pilotage stratégique et de programmation ainsi que d'appréciation des résultats et des performances (graphique 1.2). Il s'agit des domaines non traditionnels où elles sont moins actives et plus susceptibles d'effectuer des vérifications de résultat à leur propre initiative.

Graphique 1.2. Nombre de défis auxquels font face les ISC lors du contrôle de certaines fonctions

Étape de la politique publique	Principales fonctions	Nombre total de défis signalés par fonction
Formulation	Pilotage stratégique de l'ensemble des administrations	21
	Programmation budgétaire	15
	Établissement de règles et de contrôles	16
Mise en œuvre	Coordination et communication	14
	Exécution du budget	8
	Mise en œuvre de règles et de contrôles	12
Évaluation et surveillance	Évaluation des résultats	17
	Reddition de compte et supervision	12

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Le graphique 1.3 illustre la diversité des obstacles qu'elles rencontrent et montre que, pour toutes les étapes du cycle, les compétences, les ressources et la direction stratégique sont les facteurs clés qui influent sur leur intervention.

Graphique 1.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine du cycle des politiques publiques

Limites	Nombre total de défis signalés par fonction principale lors de l'évaluation du cycle de politiques publiques
Ressources des ISC	24
Compétences du personnel des ISC	20
Compétences des dirigeants / individus contrôlés	20
Manque d'orientation de la part de l'exécutif et des hautes fonctions	20
Pas un domaine risqué	7
Structure interne	5
Autre	4
Manque d'orientation de la part de l'ISC	4
Mission de l'ISC	3
Rôle d'une autre entité	3
Pas de caractère important	3
Pas applicable dans le contexte national	2

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Il ressort des constatations faites que les limites que rencontrent les ISC dans l'évaluation des principales fonctions résultent plus souvent d'un manque de ressources ou de compétences en interne ainsi que d'un manque d'adhésion de l'exécutif ou de direction stratégique, que de facteurs purement externes comme un mandat restreint ou une activité relevant d'une autre entité. Comme on le voit dans le graphique 1.3, les activités des ISC relatives aux principales fonctions du cycle des politiques publiques sont limitées, soit parce que l'on considère qu'elles relèvent de la responsabilité d'une autre entité ou qu'elles en relèvent effectivement, soit parce que les sujets relatifs à une fonction donnée ne sont pas jugés significatifs ou à risque. L'intégration des critères de caractère significatif et de risque à la conception du programme de contrôle est déterminante pour évaluer sa pertinence.

Les constatations amènent aussi à penser que les ISC ont suffisamment d'indépendance ou d'autonomie pour sélectionner de façon discrétionnaire les activités qui leur permettent d'intervenir tout au long du cycle des politiques publiques. On peut en conclure qu'elles décident de leurs activités en fonction des ressources dont elles disposent, mais aussi qu'elles ont la possibilité d'ajuster leur programme si elles viennent à acquérir, développer ou redéployer des compétences ou des ressources. Il apparaît également que les ISC sont conscientes de leurs limites et ne s'engagent pas de façon hasardeuse dans de nouveaux domaines d'évaluation. Dans les domaines où l'expertise interne leur fait défaut, de nombreuses ISC font stratégiquement appel à une expertise externe.

Ce rapport démontre que les ISC interviennent moins dans les domaines considérés comme peu prioritaires. Il s'agit d'une bonne pratique consistant à s'appuyer sur les évaluations du risque et du caractère significatif pour choisir les thèmes couverts par le programme annuel (INTOSAI, 2013). En raison des contraintes de capacités, les ISC doivent se montrer sélectives et stratégiques, et tenir compte ce faisant des besoins les plus importants des citoyens et de la société.

Quel est le résultat ? *Considérations applicables à tous les acteurs de la gouvernance*

La fonction traditionnelle, bien ancrée, des ISC est de contrôler les dépenses publiques ainsi que de veiller à la reddition de compte et à la transparence de l'État. Dans le monde entier, leur existence et leur indépendance sont prévues par la constitution, tandis qu'une législation complémentaire précise la portée de leurs activités, les sujets traités, les critères de contrôle, les conclusions à tirer et les utilisateurs attendus (INTOSAI, 2010). La communauté des ISC en expansion est forte et active. Elles sont en général respectées et jouissent de la confiance des citoyens en tant qu'instances de supervision chargées d'étudier la perception, par les citoyens, de l'intégrité du secteur public, comme on le voit au Chili (OCDE, 2014c).

Toutefois, les constatations faites à l'occasion de ce rapport et les travaux de l'OCDE sur la gouvernance publique montrent que l'évolution du champ d'activités des ISC au-delà de leur rôle traditionnel n'est pas toujours parfaitement claire ou comprise. Alors qu'il est largement admis que la vérification des résultats fait partie de leur mission, on accorde peu d'attention à la valeur de nombreuses autres activités qu'elles peuvent mener.

Il se dégage du présent rapport une nouvelle conception du contrôle selon laquelle les ISC complètent régulièrement leur fonction de supervision par des travaux permettant d'appréhender et d'anticiper différentes questions, traditionnelles ou non, tout au long du cycle des politiques publiques. Dans certains cas, ce rôle, reconnu par le législateur et par l'exécutif, consiste à apporter des éléments pour la prise de décision au premier stade du cycle. Dans d'autres, les ISC commencent seulement à exercer ce rôle, ou bien il n'a pas encore été reconnu.

Le rapport montre que les ISC évaluent l'intégralité du cycle des politiques publiques dans des domaines non traditionnels, et selon des modalités non traditionnelles. Il faudrait désormais encourager une plus grande prise de conscience du champ d'activités des ISC au XXI^e siècle ainsi qu'une meilleure compréhension de leur incidence sur la société, et du rôle élargi qu'elles sont censées jouer. Des débats ouverts entre les acteurs de la gouvernance permettront de comprendre comment une ISC peut avoir plus d'impact sur la responsabilisation des agents et les performances du secteur public, tout en limitant les effets potentiellement néfastes des arbitrages entre ces deux aspects. Dans le cadre de ce dialogue, la **valeur ajoutée** d'une ISC indépendante et professionnelle doit être prise en compte :

- Les ISC exercent une supervision objective – à quoi s'ajoutent souvent des travaux ouvrant sur une analyse de la situation et des capacités de prospective – qui s'inscrit de plus en plus dans une perspective globale de la sphère publique (voir l'encadré 1.2 pour plus d'informations sur la supervision, le conseil et la prospective).
- Les ISC participantes jouissent d'une grande discrétion pour déterminer leurs programmes de contrôle. Elles suivent les programmes à risque élevé et importants qui ont une incidence sociale. Elles bénéficient aussi de la possibilité d'invoquer de bonnes pratiques internationales et des références pour demander plus de comptes aux gouvernements.
- Les ISC collaborent avec d'autres instances d'experts, notamment des agences et des régulateurs internationaux, pour définir conjointement les meilleurs critères de contrôle et promouvoir une plus grande qualité de gouvernance.

- Les ISC utilisent des critères innovants pour les contrôles financiers et les contrôles de conformité traditionnels, notamment des techniques d'échantillonnage statistique, des évaluations longitudinales et de nouvelles méthodes d'évaluation dont le secteur privé reconnaît qu'elles offrent des possibilités d'apprentissage (ACCA, 2010).⁵
- Pour faciliter la transparence ainsi que pour améliorer les relations professionnelles et le fonctionnement de l'État, les ISC accueillent des ateliers auxquels participent les entités contrôlées afin de les sensibiliser aux risques décelés pendant les contrôles et de partager les bonnes pratiques.
- La communauté internationale des ISC, regroupée au sein d'INTOSAI, comprend 192 membres à part entière et 5 membres associés (INTOSAI, 2015). Elle fixe des normes et formule des orientations à caractère international ; elle organise également des examens par les pairs. Les ISC effectuent de plus en plus de contrôles conjoints, selon des critères harmonisés, pour exercer une supervision globale des initiatives qui transcendent les frontières étatiques.

Les exemples et les études de cas figurant dans ce rapport démontrent la valeur ajoutée que peuvent apporter les travaux des ISC. Toutefois, il existe des **possibilités encore inexploitées** d'intégration de ces travaux à la formulation, à l'exécution et à l'évaluation des politiques publiques. Le degré d'exploitation de ce potentiel dépend de la stratégie propre à une ISC ainsi que de la qualité, de la rapidité et de la pertinence de ses travaux. On examine ci-après ce que les ISC doivent faire pour s'acquitter de manière objective de leur mission de supervision, d'analyse et de prospective.

L'exploitation de leur potentiel dépend enfin de la volonté du législateur et de l'exécutif : 1) de travailler de façon plus constructive avec elles, 2) d'intégrer effectivement les résultats de leurs travaux aux différentes politiques publiques ainsi qu'à la prestation des services publics de la prochaine génération. Les résultats de cette étude démontrent que les ISC se trouvent souvent confrontées à des entraves découlant d'un manque d'orientation, de compétences ou de capacité de la part des entités contrôlées et des représentants de l'exécutif. Les entités contrôlées doivent se montrer disposées à apprendre et à se développer, non seulement sur la base des résultats de l'audit, mais également des interactions qui ont eu lieu tout au long du cycle d'audit. Les exemples donnés aux chapitres 2, 3 et 4 montrent que les ISC peuvent travailler plus étroitement avec le législateur et l'exécutif tout en conservant leur autonomie.

Encadré 1.2. De la supervision au conseil et à la prospective : les ISC au XXI^e siècle

Les gouvernements ont besoin d'informations de qualité, disponibles en temps utile et fiables pour les aider à prendre des décisions et à comprendre la valeur des processus et des programmes de l'État. Aujourd'hui, l'important n'est pas seulement d'obtenir ces informations, mais aussi de les trier pour faire apparaître les questions pertinentes et trouver des solutions viables. Les ISC et les gouvernements doivent absolument adopter une réflexion stratégique sur la façon d'utiliser les activités de supervision, de conseil et de prospective pour rendre le cycle des politiques publiques plus efficient.

Comme elles se concentrent sur des travaux déjà effectués, les ISC ont en général un point de vue rétrospectif, alors que les gouvernements tendent à adopter un point de vue prospectif. Toutefois, les ISC contribuent périodiquement, sinon de façon systématique et stratégique, à améliorer leur approche de conseil et de prospective ; elles raisonnent en termes stratégiques et formulent des remarques sur la préparation de l'avenir. Elles le font par différents moyens (rapports, séminaires et témoignages) et pas seulement une fois les politiques publiques mises en œuvre.

Tout cela contribue à la reddition de compte et à la supervision, mais les activités de conseil et de prospective ont plus de chances de contribuer à optimiser la dépense publique que le seul exercice de la supervision. Le tableau 1.4 indique comment les ISC peuvent acquérir des capacités de supervision, de conseil et de prospective, et donne des exemples tirés de ce rapport qui montrent que c'est déjà le cas.

Tableau 1.4. Supervision, conseil et prospective : capacités et activités

Perspective	Capacités stratégiques	Leçons des activités	Accès à l'information	Exemples d'activités des ISC
Prospective	Anticipation des tendances prévisibles et susceptibles d'induire des ruptures influant sur le rôle du gouvernement et de l'État, et mesures permettant de s'y préparer	Examens et consultations permanents ; reconnaissance des tendances ; analyse des « signaux faibles » ; études sur l'avenir ; opinions consensuelles	Rapports sur l'avenir ; examens à certains horizons ; projections budgétaires à-long terme ; programmation de scénarios	Évaluation du degré de préparation de l'État au vieillissement de la population et à la gestion de la population active (chapitre 1)
Conseil	Anticipation de l'évolution prévisible des politiques publiques, des institutions et des pratiques de gestion, et mesures permettant de s'y préparer	Analyse de données historiques et tendancielle ; analyse d'informations comparables dans l'ensemble des administrations ; comparaison de tendances nationales et internationales	Programme du gouvernement ; cadre budgétaire à moyen-terme ; projets d'investissement et d'aménagement spatial ; données internationales comparatives sur les États	Synthèse de problèmes transversaux de doubles emplois, lacunes et chevauchements dans les initiatives de l'État (chapitre 2)
Supervision	Recensement des risques actuels sur la gouvernance et la responsabilité ainsi que des bonnes pratiques au sein de l'administration	Compréhension des programmes du gouvernement et du fonctionnement du contrôle interne	Action de l'exécutif ; budget annuel ; conclusions des travaux de contrôle antérieurs et activités de suivi	Évaluation de la conformité et de l'efficacité de l'audit interne afin d'établir un système plus robuste de contrôle interne (chapitre 3)

Source : OCDE (2014b), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing strategic agility and public trust*, OCDE Public Governance Reviews, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.

Encadré 1.2. De la supervision au conseil et à la prospective : les ISC au XXI^e siècle (suite)

Le tableau 1.4 illustre l'éventail des méthodes employées par les ISC. À l'une des extrémités, on trouve les ISC qui suivent une démarche visant à remplir une mission de supervision, de conseil et de prospective, par exemple le GAO aux États-Unis. À l'autre extrémité, on trouve les ISC qui restent centrées sur la conformité et le contrôle. Entre les deux, on trouve celles qui intègrent l'analyse de l'efficacité de façon plus ponctuelle. L'ISC chilienne, par exemple, n'effectue pas officiellement de contrôles des performances, mais la majorité de ses travaux est centrée sur l'optimisation de la dépense publique.

Source : enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Principaux messages aux ISC : prendre conscience des évolutions et s'y préparer

Ce rapport souligne que les ISC continuent à jouer pleinement leur rôle de supervision en faveur de la reddition de compte et de la transparence dans le secteur public. La conformité, la régularité et les contrôles financiers, qui constituent le cœur de métier d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques, sont indispensables pour vérifier les comptes de l'État, assurer l'intégrité du secteur public et en améliorer la gestion financière. Le développement des activités de conseil et de prospective, comme le contrôle des performances, ne s'est pas nécessairement fait au détriment des contrôles de conformité, mais a entraîné une augmentation et une diversification des contrôles (OCDE, 2005).

La généralisation des méthodes de nouvelle gestion publique ont montré que l'accent mis sur la conformité et le contrôle *a posteriori* avait parfois eu comme conséquence inattendue d'étouffer l'innovation (OCDE, 2015e, 2012), de fausser le comportement des gestionnaires publics au profit de la réalisation des objectifs de production, et d'accorder une fiabilité excessive à la fonction de contrôle. Cette évolution s'est faite au détriment du renforcement des mécanismes permettant de promouvoir l'intégrité, la reddition de compte et l'optimisation de la dépense publique (Humphrey et Owen, 2003 ; Mendez et Bachtler, 2011 ; Power, 1996). Dans l'UE, le développement du contrôle de la politique de cohésion à l'aube du XXI^e siècle a pris la forme de contrôles de la conformité. Alors que l'idée de départ était d'améliorer la performance des programmes concernés, cela a en fait nui aux performances de l'action publique elle-même et mis en péril sa viabilité (Mendez et Bachtler, 2011).

Les défis de la gouvernance publique au XXI^e siècle font peser des exigences importantes sur les ISC, qui doivent à la fois jouer le rôle d'institutions garantissant la reddition effective des comptes et contribuant à l'amélioration de la gestion publique. S'il peut être difficile de trouver un équilibre entre ces deux impératifs, les conclusions de ce rapport montrent que les ISC sont à la hauteur du défi. Leur champ d'action a remarquablement évolué au cours des dernières décennies, mais la compréhension des effets qui en découlent semble accuser un retard.

Il est dès lors primordial que les ISC prennent en compte toute la dimension du rôle qu'elles pourraient jouer et se préparent à le remplir en procédant à une planification stratégique, en gérant efficacement leurs ressources ainsi qu'en veillant à la qualité et à la pertinence de leurs travaux. Les considérations qui suivent s'appliquent à toutes – aussi bien celles qui s'en tiennent à une démarche axée sur la conformité et le contrôle que

celles qui commencent à s'orienter vers l'évaluation et l'optimisation de la dépense publique :

- **Établir un plan d'action.** Les activités des ISC qui ont eu une incidence résultent apparemment d'une intention délibérée d'améliorer la gouvernance et d'optimiser la dépense publique ainsi que des efforts et des ressources consacrés à cette fin. Les ISC concernées veillent à ce que leur action s'inscrive dans le cadre d'une vision à long terme et d'un plan stratégique qui donne de la flexibilité aux contrôles annuels, mais conserve un fil conducteur englobant les questions de transparence, les chevauchements / les doubles emplois ou des instances spécifiques, notamment dans le centre de gouvernement.
- **Gérer les ressources.** Il s'avère que le manque de moyens est le principal obstacle au lancement de contrôles dans le cycle des politiques publiques. Exercer une mission de supervision, de conseil et de prospective suppose des contrôles divers et plus nombreux, mais il faut aussi faire des arbitrages. Les ISC ne peuvent donner l'assurance absolue que tous les sujets importants ou risqués seront intégrés à leur programme annuel. Le programme de contrôle doit donc être établi conformément au plan stratégique d'une ISC, en tenant compte des arbitrages entre ressources qu'impliquent des activités particulières. L'introduction de critères d'optimisation de la dépense publique, et plus encore de techniques d'évaluation, peut exiger des compétences différentes. On aurait peut-être intérêt à chercher à développer l'expertise des ISC sur des thèmes complémentaires pour ne pas trop faire appel à des experts externes.
- **Qualité et rapidité.** L'utilité des travaux de contrôle dépend de leur pertinence au regard des problèmes de gouvernance, de leur qualité et de leur clarté ainsi que de leur disponibilité en temps opportun. À cette fin, l'INTOSAI a élaboré un Cadre de mesure de la performance (2012) destiné aux examens « introspectifs » des ISC. Celles-ci envisagent aussi de donner plus d'impact à leur action en intervenant plus tôt dans les politiques publiques, au moyen de contrôles simultanés, et en dispensant des conseils avant et pendant la mise en œuvre des politiques et des programmes. Les ISC privilégiant la clarté et les conclusions transversales pourront contribuer à orienter la réflexion des décideurs. Certains instruments pourraient être utiles à cet égard : rapports sectoriels, utilisation systématique de synthèses, marquage de mots-clés pour les problèmes de coordination et présentation des constatations selon un mode systémique qui permet l'extraction de textes et de données.

Outre les actions précitées, les ISC doivent avoir à l'esprit les éléments suivants quand elles réfléchissent à leur rôle dans le cycle des politiques publiques et s'efforcent de maximiser la pertinence et l'impact de leurs travaux :

- **Il faut parfois du temps pour que des programmes et des réformes réussis démontrent leurs effets.** En Australie, lors du lancement de la réforme du système d'évaluation des performances, le ministère des Finances a approché de façon constructive le National Audit Office (ANAO) pour lui demander conseil. Le législateur, l'ANAO et le Ministère des Finances vont laisser à la réforme le temps d'exercer ses effets avant de la soumettre à une évaluation rigoureuse.
- **La pertinence et l'incidence des travaux des ISC concernant les problèmes de gouvernance ne sont ni garanties, ni statiques.** Leur indépendance ou leur autonomie leur permet de définir de façon assez discrétionnaire leur programme annuel de contrôles, ce qui emporte des conséquences significatives sur le rôle des

ISC dans la structure de la gouvernance. L'INTOSAI (2013) considère comme une bonne pratique le fait d'établir un programme de contrôles au regard des évaluations du caractère risqué et significatif de domaines pouvant faire l'objet de contrôle dans le secteur public. Dans certains pays, toutefois, le degré de prise en compte du contexte externe est variable (INTOSAI, 2014). Il faudrait replacer le programme de contrôles dans le cadre d'un processus structuré et fondé sur le risque, qui, outre les considérations de matérialité, intégrerait des questions préoccupant la société dans son ensemble. Aux États-Unis, le GAO garantit la pertinence de ses travaux à l'égard des principaux problèmes de politique publique en ajustant ses activités d'audit de façon à donner la priorité aux contrôles obligatoires et sur requête, qui représentent 90 % de son activité. Il a fallu pour cela qu'elle conserve l'autonomie de choix des thèmes de contrôle, tout en se montrant plus flexible et réactive aux demandes du Congrès, ce qui a fait du GAO une source d'informations inestimable. En présentant le programme de contrôles au législateur, les ISC autonomes pourraient tenir compte de sa réactivité aux demandes externes.⁶

- **On ne doit pas attendre des ISC qu'elles exercent des fonctions déjà menées à bien par une autre instance ou institution composée d'experts.** Elles ne peuvent et ne doivent pas: 1) compenser le manque de maturité d'autres processus complémentaires, notamment le contrôle interne ; ou 2) donner une assurance absolue. De même, la fonction d'une ISC est d'encourager d'autres organes publics à remplir correctement leur rôle, mais pas de s'y substituer. Il est particulièrement important, du point de vue du contrôle et de l'audit internes, que le travail de l'ISC ne se fasse pas au détriment de l'amélioration des contrôles internes dans le secteur public ou de l'appropriation, par les gestionnaires publics, des méthodes de gestion et de contrôle des risques. En outre, dans certains cas, une conception étroite du contrôle a pu fausser le comportement des gestionnaires dans le sens de la satisfaction de ses critères. Cette situation peut dissuader les gestionnaires de relever les défis associés à l'innovation et les empêcher d'expérimenter de nouvelles idées qui pourraient se révéler fructueuses.

Certaines de ces considérations appellent à un changement de culture au sein des ISC qui consisterait à passer d'une perspective axée sur la conformité à un point de vue plus systémique fondé sur la volonté de comprendre ce qui fonctionne ou non. Cela exige en préalable une évaluation des compétences du personnel interne ou de la structure des ISC. Bien que certaines de ces suggestions ne soient peut-être pas applicables à toutes les ISC, elles représentent une synthèse des tendances et bonnes pratiques observées auprès de celles qui ont bien progressé pour assurer leur pertinence au XXI^e siècle.

Notes

- 1 Thèmes examinés lors du symposium sur l'obtention de réalisations communes, 51e session du Comité de la gouvernance publique, avril 2015.
- 2 Seules deux ISC sur les dix ont évalué l'efficacité de la haute direction à assurer la vision du gouvernement ou ont compris et intégré les indicateurs associés (principale fonction 5 : coordination et communication).
- 3 Dans la présente étude, référence est faite aux « évaluations » des ISC qui peuvent inclure des contrôles des résultats, de la conformité ou des finances, ou une combinaison de ces derniers, ainsi que des initiatives de recherche distinctes, mais elle les considère différentes des évaluations spécifiques aux programmes ou aux politiques effectuées par l'État.
- 4 Il y a « requête » quand un autre organe (généralement le législateur, mais cela peut aussi être par exemple la société civile) demande à une ISC d'effectuer une activité spécifique. Dans le cas des États-Unis, le « Government Accountability Office » considère que les termes « sur requête » et « obligatoires » se confondent, puisque les activités exigées par la loi et les requêtes du Congrès représentent 90 % de son travail. Pour les autres pays, on a fait une distinction entre les contrôles que les ISC sont obligées d'effectuer et ceux qui leur sont demandés de manière ponctuelle.
- 5 Une étude de l'Association des experts comptables (ACCA), intitulée « Enhancing External Audit: learning from the public sector », souligne que le contrôle externe du secteur public est particulièrement innovant dans le choix des techniques et bénéficie d'une portée élargie du contrôle. Selon cette étude, « les audits qui effectuent une évaluation globale sont beaucoup mieux en mesure de détecter rapidement d'éventuels dysfonctionnements » (ACCA).
- 6 Dans le cas des États-Unis, le « Government Accountability Office » considère que les termes « sur requête » et « obligatoires » se confondent, puisque les activités exigées par la loi et les requêtes du Congrès représentent 90 % de son travail. Les 10 % restants sont effectués à son initiative sous l'autorité du Contrôleur général.

Références

- ACCA (2010), *Enhancing External Audit: Learning from the Public Sector*, Discussion Paper, The Association of Chartered Certified Accountants, www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/public-sector/tech-tp-gf05.pdf.
- Assemblée générale des Nations Unies (2014), « Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques », Résolution A/RES/69/228, www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2014/FR_Resolution_69_228.pdf.
- Humphrey, C. et D. Owen (2003), « Debating the 'Power' of audit », in *International Journal of Auditing*, vol. 4, n° 1, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1099-1123.00302/abstract>.
- INTOSAI (2015), *Sur l'INTOSAI*, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Vienne, <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html>, (consulté le 1er octobre 2015).
- INTOSAI (2014), *Base de données des ISC*, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Vienne, <http://www.intosai-database.org.mx/>, (consulté le 1er octobre 2015).
- INTOSAI (2013), « Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques », *Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) : 100*, Commission des normes professionnelles de l'INTOSAI, Copenhague.
- INTOSAI (2012), *Cadre de mesure de la performance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques : Note de synthèse*, préparée par le Secrétariat INTOSAI-Donateurs pour le Groupe de travail sur la valeur et l'avantage des ISC (GTVAI), INTOSAI, Vienne, www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=102&AIId=704.
- INTOSAI (2010), *The Auditing Function of Supreme Audit Institutions, A Systematic Mapping of the Auditing Assignments of 31 Selected Supreme Audit Institutions Across the Regions of INTOSAI*, Commission des normes professionnelles de l'INTOSAI, Copenhague, www.psc-intosai.org/media/17884/sai_mapping_report.pdf.
- INTOSAI (1997), « Orientations relatives à l'établissement de rapports sur l'efficacité des contrôles internes : Expériences des ISC dans la mise en œuvre et l'évaluation de contrôles internes », *Guide sur la bonne gouvernance de l'INTOSAI* : 9110, Commission des normes professionnelles de l'INTOSAI, Copenhague, www.intosai.org/issai-Executive-summaries/view/article/intosai-gov-9110-guidance-for-reporting-on-the-effectiveness-of-internal-controls-sai-experienc.html.

- Mendez, C. et J. Bachtler (2011), « Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU cohesion policy 'audit explosion' » in *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n° 5, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2011.586802.
- OCDE (2015a), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
- OCDE (2015b), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.
- OCDE (2015c), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.
- OCDE (2015d), *Government at a Glance 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OCDE (2015e), *Building on Basics, Value for Money in Government*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.
- OCDE (2014a), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf
- OCDE (2014b), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing strategic agility and public trust*, OCDE Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OCDE (2012), *Redresser les finances publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179608-fr>.
- OCDE (2011), « Contrôle et audit internes : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public », Rapport présenté à un séminaire organisé conjointement par l'Audit interne de l'OCDE et la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, 13 avril 2011, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/47638948.pdf>.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010529-fr>.
- Power, M. (1996), *The Audit Explosion*, Demos, Londres, www.unsceb.org/system/files/Finance%20%26%20Budget%20Network/Governance,%20Audit%20and%20Oversight/studGAO/02/The_Audit_Explosion_0.pdf.
- Santiso, C. (2013), « Closing the Accountability Gap: Audit Agencies as Partners and Advisors of Parliaments in the Oversight of the Budget Process », in *Supreme Audit Institutions; Accountability for Development*, GIZ et INTOSAI.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

**INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES
FINANCES PUBLIQUES ET BONNE GOUVERNANCE
SUPERVISION, CONSEIL ET PROSPECTIVE**