Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance

SUPERVISION, CONSEIL ET PROSPECTIVE



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance

SUPERVISION, CONSEIL ET PROSPECTIVE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

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, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2017), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264285613-fr

ISBN 978-92-64-28560-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-28561-3 (PDF)

Série : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

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.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2017

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

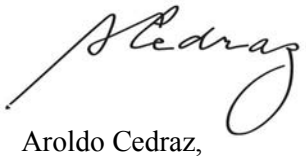
Le moment est on ne peut mieux choisi pour lancer un débat ouvert sur le rôle que jouent les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) pour promouvoir une bonne gouvernance. Dans un rapport intitulé « Intégrer la gouvernance au cadre de développement pour l'après-2015 » (*Integrating 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 aux 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. 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 toutes les lacunes dans nos activités, par rapport à celles de nos partenaires, peuvent être comblées, 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 pourrons 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 utile et la souplesse dont les responsables publics ont souvent besoin pour faire face aux crises et aux aléas 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. 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 aussi de l'utilisation efficace, efficiente et économique de l'argent des contribuables. Du fait de 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, en partageant leurs points de vue, 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 la connaissance des faits, à la résolution des problèmes systémiques sont de nature à faire progresser la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques.

Des représentants des ISC de premier plan, issus 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 opinions 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 climatique et démographique.

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 mais aussi 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 y ont également apporté leur contribution, 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, en consacrant 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 ; Claúdio 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 13

Résumé 15

Chapitre 1 **L'apport des institutions supérieures de contrôle au cycle des politiques publiques** 19

Pourquoi l'OCDE effectue-t-elle cette étude ? *Pour intégrer les faits au cycle des politiques publiques* 20
Quel est l'objectif ? *Tirer parti de la valeur ajoutée des ISC* 22
La démarche : *intégrer les points de vue des ISC et de l'exécutif* 24
La méthodologie : *fondée sur des principes internationaux* 25
Quelles sont les principales constatations du rapport ?
Les ISC participent à l'évaluation de l'intégralité du cycle des politiques publiques 27
Quel est le résultat ? *Considérations applicables à tous les acteurs de la gouvernance* 35
Principaux messages aux ISC : *prendre conscience des évolutions et s'y préparer* 38
Notes 41
Références 42

Chapitre 2 **L'apport des institutions supérieures de contrôle à la formulation des politiques publiques** 45

Fonction principale 1 : Pilotage et planification stratégiques à l'échelle de l'ensemble du gouvernement 46
Fonction principale 2 : Programmation budgétaire 57
Fonction principale 3 : Mise en place de politique de réglementation 65
Fonction principale 4 : Contrôles internes et gestion du risque 69
Faire le point : Activités des ISC en soutien de la formulation de politiques 75
Défis et limitations de la participation des ISC 79
Conclusions sur le rôle des ISC en appui à la formulation des politiques 80
Études de cas des activités des ISC en soutien de la formulation de politiques 81
Notes 94
Références 95

Chapitre 3 **L'apport des institutions supérieures de contrôle à l'application des politiques publiques** 101

Fonction principale 5 : Coordination et communication 102
Fonction principale 6 : Exécution du budget 107
Fonction principale 7 : Application et mise en œuvre de la politique réglementaire 112
Fonction principale 8 : Établissement de processus de gestion des risques et de contrôle interne 114
Bilan : Les activités des ISC appuyant la mise en œuvre 118
Défis et limites à la participation des ISC 122
Conclusions sur le rôle des ISC dans le soutien à la mise en œuvre de politiques publiques 123
Études de cas d'activités d'ISC appuyant la mise en œuvre de politiques publiques 124
Notes 131
Références 131

Chapitre 4 **L'apport des Institutions supérieures de contrôle à l'évaluation et au suivi des politiques publiques** 137

Fonction principale 9 : Évaluation axée sur les résultats et amélioration de la performance 138
Fonction principale 10 : Supervision et responsabilisation 143
Bilan : Apport des ISC au soutien de l'évaluation et du suivi de politiques publiques 151
Défis et limites à la participation des ISC 154
Conclusions sur le rôle des ISC dans le soutien de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques 155
Études de cas d'activités d'ISC appuyant l'évaluation et la supervision de politiques publiques 157
Notes 172
Références 173

Graphiques

1.1. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments du cycle des politiques publiques 32
1.2. Nombre de défis auxquels font face les ISC lors du contrôle de certaines fonctions 33
1.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine du cycle des politiques publiques 34
2.1. Niveau d'activité des ISC pour l'évaluation des fonctions principales de la formulation des politiques, par pays 78
2.2. Impulsion pour les évaluations par les ISC des fonctions principales de la formulation de politiques 79
2.3. Facteurs entravant certaines activités d'évaluation de la formulation des politiques 80
3.1. Niveau d'activité des ISC dans l'évaluation d'aspects essentiels de la mise en œuvre de politiques publiques, par pays 120
3.2. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments de la mise en œuvre de politiques publiques 122
3.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine de la mise en œuvre de politiques publiques 123
4.1. Niveau d'activité des ISC dans l'évaluation d'aspects essentiels de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques, par pays 153
4.2. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques 154
4.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques 155

Tableaux

1.1. Principales fonctions du cycle des politiques publiques dans un État stratège et ouvert 26
1.2. Sélection des activités des ISC tout au long du cycle des politiques publiques 28
1.3. Types d'évaluations des fonctions principales du cycle de politiques publiques, par 10 ISC étudiées 31
1.4. Supervision, conseil et prospective : capacités et activités 37
2.1. Éléments principaux du pilotage et de la planification stratégiques interministériels 47
2.2. Fonctions principales de la programmation budgétaire 57
2.3. Fonctions principales de l'établissement de politique de réglementation 66
2.4. Principaux dispositifs favorisant des politiques de contrôles internes et une gestion des risques 70
2.5. Activités des ISC en soutien à la formulation de politiques 75
2.6. Types d'évaluation des fonctions principales de la formulation de politiques, sur 10 ISC interrogées 77
3.1. Aspects essentiels de la coordination et coordination 103
3.2. Aspects essentiels de l'exécution du budget 108
3.3. Aspects essentiels de la mise en œuvre et de l'application d'une politique réglementaire 112
3.4. Aspects essentiels de la mise en place de processus de gestion du risque et de contrôle interne 115
3.5. Les activités des ISC dans l'évaluation de la mise en œuvre de politiques publiques 119
3.6. Types d'évaluations des fonctions principales de la mise en œuvre de politiques publiques, par 10 ISC étudiées 121
4.1. Aspects essentiels d'une évaluation axée sur les résultats et amélioration de la performance 139
4.2. Aspects essentiels de l'évaluation et de la supervision 144
4.3. Les activités des ISC dans l'évaluation de la mise en œuvre de politiques publiques 152
4.4. Types d'évaluations des fonctions principales de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques, par 10 ISC étudiées 153

Encadrés

1.1. Qu'est-ce qu'une institution supérieure de contrôle des finances publiques ? 23
1.2. De la supervision au conseil et à la prospective : les ISC au XXIe siècle 37
2.1. Le projet OHRA du gouvernement de la Finlande : « Effort de réforme du système de pilotage » 48
2.2. Approches innovantes et collaboratives pour l'élaboration de politiques : l'*Edu-Lab* du Pérou. 54
2.3. Révisions des dépenses publiques : l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni 59
2.4. L'ISC de Pologne : préparation de documents gouvernementaux stratégiques pour 2014-2020 81
2.5. L'ISC des Pays-Bas : relier les décisions basées sur des données factuelles aux gains d'efficacité 83
2.6. L'ISC des États-Unis : relier performance et prise de décision au Congrès et au sein du pouvoir exécutif 85
2.7. Les ISC du Canada, de la Corée et des Pays-Bas : utilisation de la prospective pour évaluer la durabilité de la main d'œuvre et le vieillissement de la population 88
2.8. L'ISC de l'Afrique du Sud : Examen du budget et du plan stratégique 89
2.9. L'ISC de la Corée : une inspection et un contrôle complets au service du succès de la réforme de la réglementation en Corée 91
2.10. L'ISC du Portugal : renforcer les contrôles dans les entreprises appartenant à l'État 92
3.1. L'ISC du Brésil - le cadre d'évaluation de politiques publiques du TCU 124
3.2. L'ISC de la Pologne – le contrôle annuel de l'exécution du budget de l'État 126
3.3. L'ISC des Pays-Bas - évaluation du niveau d'exposition du gouvernement aux risques financiers 128
3.4. L'ISC du Brésil - évaluation de la maturité de la gestion du risque au sein du gouvernement fédéral 129
4.1. L'ISC du Canada – analyser l'évaluation de programmes dans le gouvernement fédéral 157
4.2. L'ISC du Brésil – indice de maturité pour les systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux (iSA-Gov) 159
4.3. L'ISC du Canada – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion 160
4.4. L'ISC de la Corée – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion 163
4.5. L'ISC des Pays-Bas – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion 165
4.6. L'ISC de l'Afrique du Sud – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion 166
4.7. L'ISC du Brésil – vérification de la politique nationale de développement 168
4.8. L'ISC de l'Union européenne – évaluation de la gestion des conflits d'intérêts dans des agences de l'UE 170

Acronymes et abréviations

AGSA	*Auditor General of South Africa* Contrôleur général d'Afrique du Sud (ISC de l'Afrique du Sud)
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
ANAO	*Australian National Audit Office* Office national de contrôle des finances publiques de l'Australie (ISC de l'Australie)
ASF	*Auditoría Superior de la Federación* Office supérieur de contrôle des finances publiques du Mexique (ISC du Mexique)
BAI	*Board of Audit and Inspection* 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	*Contraloría General de la República* Contrôleur général de la République du Chili (ISC du Chili)
GAO	Government Accountability Office (ISC des États-Unis)
GFP	Gestion des finances publiques
GRH	Gestion des ressources humaines
INTOSAI	*International Organisation for Supreme Audit Institutions* Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions* Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
NAO	*National Audit Office* (ISC du Royaume-Uni)
NIK	*Najwyższa Izba Kontroli* Chambre suprême de contrôle des finances publiques (ISC de la Pologne)
OMB	*Office of Management and Budget* Office de la gestion et du budget fédéraux (États-Unis)
PPP	Partenariat public-privé

TBS	*Treasury Board Secretariat* Secrétariat du Conseil du Trésor
TCU	*Tribunal de Contas da União* Cour fédérale des comptes (ISC du Brésil)
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Résumé

Sous l'effet de 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 de leur propre initiative 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 interministériel de certaines initiatives.

À cet égard, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) disposent d'un potentiel encore inexploité 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'utilisation 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 de manière volontariste 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, celles-ci adoptent de plus en plus une approche systémique afin, d'une part, d'identifier les tendances et enjeux transversaux à court terme (conseil) et, d'autre part, 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 – par exemple, les changements climatique et démographique.

- **Les dix ISC participantes contribuent activement à l'évaluation des principales fonctions nécessaires à la formulation, à l'exécution ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques et des programmes, et de leurs résultats.** Les ISC prises en compte dans cette 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'efficience et l'efficacité 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, elles 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 au manque de ressources et de compétences. Cependant, les ISC indiquent aussi l'existence de défis externes, comme l'insuffisance du pilotage par 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

exercées, qu'elles soient existantes ou nouvelles. La réflexion doit se porter sur les arbitrages stratégiques qui pourraient s'avérer nécessaires en interne (en matière de compétences et d'activités), sur la nécessité d'assurer la qualité des travaux de contrôle 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 relèvent de 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 XXIe 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 XXIe 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 dans leurs grandes lignes l'évolution des missions des ISC, 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, de manière réflexive, les processus administratifs et leurs résultats. Depuis le début du XXIe siècle, la tendance est au développement des activités de délégation de services par l'État, qui prend davantage l'initiative de recourir 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 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, particulièrement en ce qui concerne la protection sociale, les pensions de retraite, la santé et les infrastructures (OCDE, 2015c). En même temps, il apparaît de plus en plus clairement que la viabilité de la croissance économique est liée à l'inclusion sociale (OCDE, 2015c) ; 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 impliqué beaucoup de 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 honnêteté 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 étroitement définis 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, tout en laissant une place adéquate à la responsabilisation. 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, en favorisant dans le même temps 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

Des efforts ont été engagés pour rationaliser la machine administrative afin d'optimiser la dépense publique, avant la crise financière et depuis lors. 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 flexibilité lui permettant de passer d'une approche réactive à une approche proactive afin d'appréhender rapidement 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 parmi ces derniers qui ne fonctionnent pas. Il a la capacité et la volonté de mobiliser les acteurs tout le long 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 simplifier et de réorganiser un État plus cohérent 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 à venir ; une priorité donnée à la transparence pour faire participer les citoyens et répondre à leur demande de reddition de comptes.

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 souple, 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 stratège 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'efficience, 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 efficience, 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'efficience, 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 à la manière dont les ISC peuvent contribuer à 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 « aspects 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 « aspects 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 stratège et ouvert

Étape du cycle des politiques publiques		Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Boucle de rétroaction	**Formulation des politiques** *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.* **(chapitre 2)**	**Fonction principale 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.
		Fonction principale 2 **Programmation budgétaire** Les hypothèses financières sont solides et le réalisme du cadre budgétaire montre que les objectifs pluriannuels peuvent être atteints.
		Fonction principale 3 **Formulation d'une politique réglementaire** Assurer une gouvernance réglementaire de qualité visant à une mise en œuvre efficace des politiques publiques.
		Fonction principale 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.
	Mise en œuvre des politiques *Assurer la coordination et la communication, l'exécution efficace du budget ainsi que l'application des règles et des contrôles pour réaliser les objectifs.* **(chapitre 3)**	**Fonction principale 5** **Coordination et communication** Une coordination horizontale et verticale efficace existe pour lancer les programmes de l'État et réussir les initiatives transversales.
		Fonction principale 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.
		Fonction principale 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.
		Fonction principale 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.
	Suivi et évaluation des politiques *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.* **(chapitre 4)**	**Fonction principale 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.
		Fonction principale 10 **Supervision et responsabilisation** 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.

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 obstacles 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 des éléments particuliers des principales fonctions (c'est-à-dire contrôlé ou fourni des conseils à ce sujet). Par exemple, il a été demandé aux ISC si elles ont évalué un élément particulier du pilotage stratégique (fonction principale 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 les plus traditionnelles de leurs activités, 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 portent sur l'évaluation par les ISC des problèmes transversaux. **Les réponses ont montré que les ISC analysent de manière transversale, formellement et informellement, 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	**Fonction principale 1 : Direction et planification stratégique pour l'ensemble du gouvernement**	
	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
	Fonction principale 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
	Fonctions principales 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 sur 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 sur 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	**Fonction principale 5 : Coordination et communication**	
	Les mécanismes d'efficacité du partage d'informations et de la transparence : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et entre les 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'efficience de la haute direction à s'assurer que la vision du gouvernement ou les indicateurs associés sont compris et intégrés	2
	Fonction principale 6 : Exécution du budget	
	L'efficacité des procédures mises en place 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
	Fonctions principales 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 aux capacités de gestion réglementaire et 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	**Fonction principale 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 interministériels ou axés sur une mission spécifique	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 raisonné 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
	La performance des organes centraux de coordination concernant la coordination d'une évaluation globale du gouvernement	7
	L'accessibilité et la fiabilité des systèmes de données collectant, stockant et utilisant les informations relatives à la performance, 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
	Fonction principale 10 : Supervision et responsabilisation	
	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 comme de la simplification de la réalisation des objectifs de l'ensemble des administrations	6

Notes : * 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. C'est en effet souvent le cas lorsque les institutions s'engagent dans des domaines « non traditionnels » d'évaluation du cycle des politiques publiques (pilotage stratégique, évaluation des résultats, communication et coordination) ; elles recourent alors à 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 qu'elles effectuent, les ISC de cette étude fournissent généralement des orientations écrites, parfois orales, 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	Fonctions principales	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)
	Responsabilisation 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)

Notes : 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.

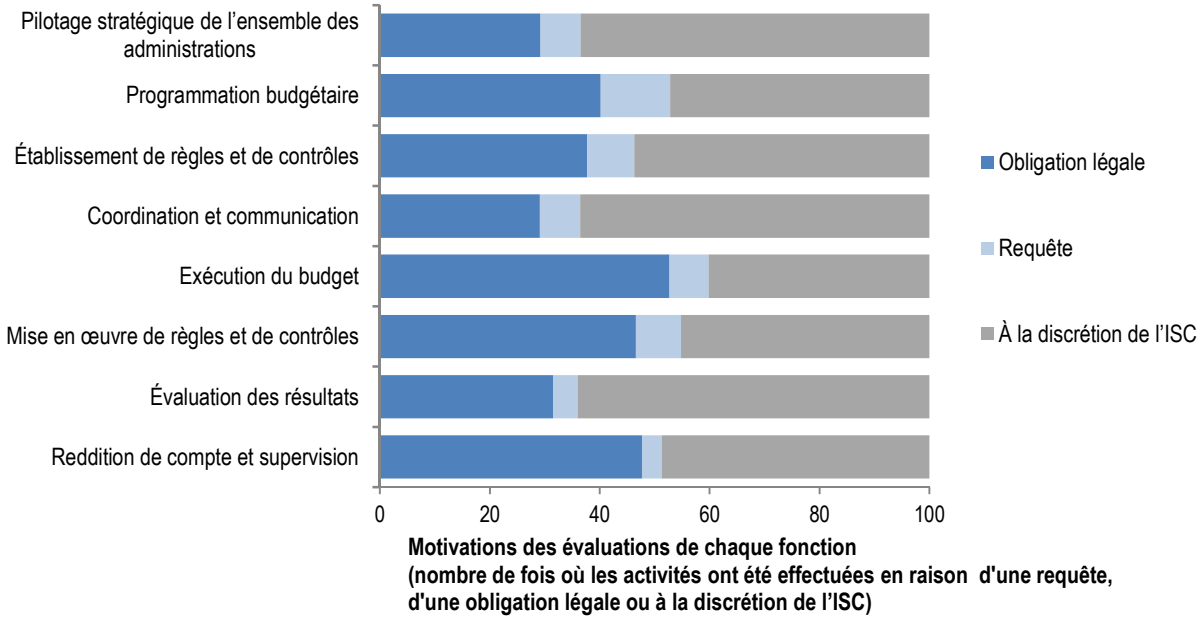
Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

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, 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 prises. 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



Note : 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 comptes 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, de leur propre chef, 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.

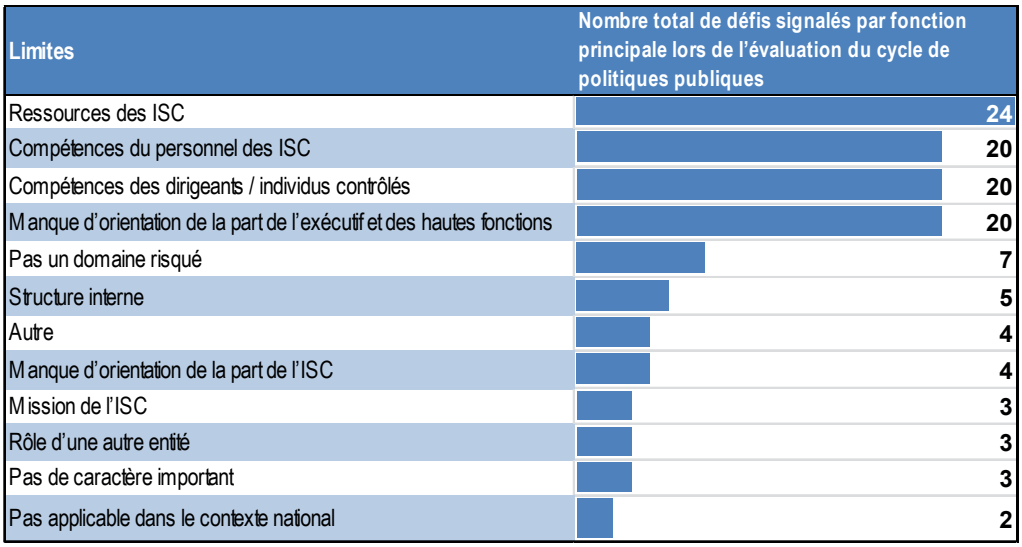
Graphique 1.2. Nombre de défis auxquels font face les ISC lors du contrôle de certaines fonctions

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



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, ou encore 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 choisir de façon autonome 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 des ISC, bien établie, est de contrôler les dépenses publiques ainsi que de veiller à la responsabilisation 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 similaires. Il faudrait désormais encourager une plus grande prise de conscience du champ d'activités des ISC au XXIe siècle ainsi qu'une meilleure compréhension de leur incidence sur la société, et du rôle plus large 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 ou 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 obstacles 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 XXIe 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 responsabilisation 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 certaines échéances ; projections budgétaires à long terme ; programmation de scénarios	Évaluation du degré de préparation de l'État face 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 tendancielles ; 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*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, 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 XXIe 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'efficience 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 responsabilisation 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 a 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 responsabilisation 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 XXIe 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 XXIe siècle font peser des exigences importantes sur les ISC, qui doivent jouer le rôle d'institutions garantissant une reddition effective des comptes tout en 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, aussi bien 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 et doubles emplois, ou relatives à des instances spécifiques notamment au sein du centre de gouvernement.
- **Gérer les ressources**. Il s'avère que le manque de moyens est le principal obstacle au lancement de contrôles au cours du 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. Il serait peut-être opportun de chercher à développer l'expertise des ISC sur des thèmes complémentaires pour éviter de 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 de prodiguer 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 autonome 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 pour des évaluations du caractère risqué et significatif de domaines susceptibles d'être contrôlés dans le secteur public. Dans certains pays, toutefois, le degré de prise en compte du contexte externe est variable (INTOSAI, 2014). Il faudrait replacer les programmes 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 que cette institution 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 XXIe siècle.

Notes

1 Thèmes examinés lors du symposium sur l'obtention de réalisations communes, 51ème session du Comité de la gouvernance publique, avril 2015.

2 Seules deux ISC sur les dix ont évalué l'efficacité de la direction à assurer la vision du gouvernement ou ont compris et intégré les indicateurs associés (function principale 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 ; on les différencie toutefois 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 bénéfice 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 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'efficience, 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, 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, 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?MId1=102&AId=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), *Panorama des administrations publiques*, 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*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, 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.

Chapitre 2

L'apport des institutions supérieures de contrôle à la formulation des politiques publiques

Ce chapitre examine le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) dans le soutien aux fonctions principales de la formulation de politiques publiques : le pilotage et la planification stratégiques, la programmation budgétaire, l'établissement de politiques de réglementation, ainsi que l'établissement de contrôles internes et de gestion du risque. Ce chapitre décrit les activités des ISC qui évaluent et soutiennent la réalisation de bonnes pratiques de formulation de politiques publiques, et illustre par des études de cas la façon dont les ISC examinent l'adéquation de la manière dont l'exécutif et le législatif préparent la prise de décisions et l'élaboration de politiques. En outre, ce chapitre présente des exemples d'ISC qui contribuent à l'élaboration de politiques sur une base factuelle, en examinant l'utilisation de données et d'indicateurs par les entités du gouvernement au moment de la prise de décisions, de l'analyse des risques et de l'examen prévisionnel des économies budgétaires.

La formulation d'un programme pour l'ensemble du gouvernement ainsi que de politiques et de programmes sectoriels est un moyen d'une action efficace du secteur public. Au niveau du gouvernement central, il s'agit du processus par lequel les gouvernements formulent une vision à long terme et affectent les ressources, sur la base de règles fondées sur les risques et d'une claire attribution des tâches. Les institutions du centre de gouvernement (CG), au sein du pouvoir exécutif, en ont principalement la responsabilité. La formulation de politique du cycle des politiques publiques inclut les fonctions principales suivantes :

- Le **pilotage et la planification stratégiques** par le CG, à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, impliquent la définition d'une direction commune vers des objectifs clairs et soigneusement choisis. L'élaboration des politiques comprend la prise de décisions bien informées et basées sur des éléments factuels, ainsi que la sélection d'outils et de mécanismes permettant de réaliser cette vision de façon efficace, efficiente et économique. Les décisions doivent être basées sur des données empiriques fiables relatifs aux résultats passés ou sur une analyse complète des bénéfices attendus, en utilisant, d'une façon équilibrée et objective, des éléments quantitatifs solides, ainsi que des données qualitatives ciblées.
- Les processus de **programmation budgétaire** et stratégique doivent être articulés de manière à assurer la cohérence entre les priorités du gouvernement et le cadre budgétaire du pays. Le budget doit comporter un cadre qui régule des arbitrages et des décisions difficiles, souvent prises de manière concurrentielle. De la même façon, la gestion des ressources humaines (GRH) doit viser de façon stratégique à harmoniser les capacités et les compétences requises pour appuyer les priorités dans le cadre des contraintes budgétaires.
- **La mise en place de réglementations et de contrôles internes** doit recourir à une approche basée sur les risques pour éviter des lourdeurs excessives, et parvenir à réaliser le programme du gouvernement. Ceci requiert des politiques réglementaires et de contrôle interne explicites et cohérentes à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, plutôt que des initiatives discontinues.

Les expériences des pays de l'OCDE ont permis l'identification des difficultés de la prise en compte des expériences acquises à d'autres moments du cycle des politiques publiques (c'est-à-dire de l'évaluation), lors de la formulation ; il s'agit de définir les allocations et les instruments budgétaires qui faciliteront la réalisation des objectifs du gouvernement. Il est délicat de relier la stratégie au budget. Des questions d'actualité et des problèmes urgents peuvent affecter la capacité du gouvernement de prévoir les enjeux à plus long terme.

Fonction principale 1 : Pilotage et planification stratégiques à l'échelle de l'ensemble du gouvernement

La mise en place d'une vision interministérielle donne une justification forte à la planification stratégique. Cette sous-section porte sur le processus par lequel le gouvernement met en place une stratégie à long terme et établit les plans nécessaires à son opérationnalisation. Les éléments principaux du pilotage stratégique sont décrits au Tableau 2.1.

Tableau 2.1. Éléments principaux du pilotage et de la planification stratégiques interministériels

Étape du cycle des politiques publiques	Fonctions principales d'un État stratège et ouvert
Formulation des politiques	**Pilotage stratégique interministériel** A. Les activités prospectives mènent à la conception ou à la réorientation d'une vision à long terme indépendante des cycles électoraux et ancrée dans les principes de bonne gouvernance plus larges de transparence, d'intégrité, de responsabilisation, d'État de droit et d'ouverture (en matière de lois sur l'accès à l'information, par exemple). B. Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions clés d'un système d'élaboration de politiques bien organisé, cohérent et efficace. C. Il existe un rôle et une capacité clairement définis pour le centre de gouvernement, ou pour une unité de stratégie et de coordination chargée de vérifier que le programme du gouvernement est, d'une part, en harmonie avec d'autres documents de politiques stratégiques essentiels (plans fiscaux, stratégies de croissance, etc.) et, d'autre part, pris en compte dans les plans de travail d'entités ou de ministères. D. Des étapes et des responsabilités appropriées sont définies pour la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation de politiques et de programmes déterminés conformément à la vision du gouvernement. E. Des indicateurs chiffrés des résultats à l'échelle nationale (par exemple : des indicateurs nationaux clés ou des indicateurs de développement) sont établis. Ils sont bien déclinés et facilitent la satisfaction d'objectifs à l'échelle de l'entité. F. Le pilotage et la planification stratégiques interministériels sont fondés sur des éléments factuels et tiennent compte de l'environnement externe. Ils intègrent autant que possible les conclusions des processus de surveillance et d'évaluation, des activités prospectives et des consultations avec les parties prenantes. G. Il existe des normes nationales pour l'ouverture et la consultation tout au long du cycle des politiques que les ministères sectoriels intègrent à leurs objectifs opérationnels. H. Il existe un dialogue entre la direction politique et la haute fonction publique à chaque étape de la traduction du programme de gouvernement en plan d'action. I. La planification de la main d'œuvre, la prise en compte des compétences et l'emploi d'outils traditionnels de gestion des ressources humaines sont inclus.
	Programmation budgétaire
	Mise en place de politique de réglementation
	Création de politiques de gestion du risque et de contrôles internes

Sources (en anglais) :
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), *Principles for Public Administration*, SIGMA, Éditions OECD, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.
OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

La mise en œuvre de meilleures politiques requiert une volonté collective de construire, concevoir, discuter et déterminer les politiques et les programmes, en faisant intervenir les acteurs pertinents dans le cadre d'une chaîne de prestation. Certains pays

ont reconnu le besoin d'une fonction de pilotage centralisée afin d'orchestrer de façon efficace et efficiente le réseau d'institutions et la chaîne des processus en vue d'un but ultime commun. C'est déjà le cas en Finlande, où le gouvernement a établi des réformes complètes pour mieux articuler la stratégie et le budget, et pour diffuser un plan interministériel (Encadré 2.1).

Encadré 2.1. Le projet OHRA du gouvernement de la Finlande : « Effort de réforme du système de pilotage »

Contexte

En décembre 2013, le ministre finlandais des Finances, en coopération avec le Bureau du Premier ministre de la Finlande, a lancé un nouveau projet visant à formuler un processus stratégique unique pour le gouvernement de la Finlande. Cette initiative faisait partie du projet de réforme du gouvernement central de la Finlande (KEHU).

Objectifs

Le gouvernement de la Finlande a reconnu qu'il disposait de ressources suffisantes, qu'il s'agisse des organes politiques, de la fonction publique et des organisations. Cependant, le travail accompli par ces différents groupes n'offrait pas toujours le meilleur résultat possible du point de vue du gouvernement.

Les cadres de pilotage existants avaient été conçus séparément, d'où une approche cloisonnée de la planification des ressources allouées aux politiques, aux réglementations et à l'établissement du budget. Le nouveau processus est conçu pour relier de façon plus étroite le processus de pilotage par le gouvernement de la législation, de l'établissement du budget et de la mise en œuvre afin que la planification des politiques et celle des réglementations soient complémentaires et suffisamment dotées pour atteindre les objectifs fixés.

Recommandations principales pour l'avenir

Le groupe du projet OHRA, qui rassemble des fonctionnaires, a présenté ses recommandations au Premier ministre en novembre 2014. Le rapport a recommandé une nouvelle méthode de poursuite des objectifs du gouvernement incluant des étapes amenant le gouvernement à énoncer ses priorités de programme (ensembles de politiques). Un plan d'action gouvernemental doit ensuite être développé et les fonctionnaires doivent détailler la façon dont le programme sera mis en œuvre au cours du mandat parlementaire. Cette étape donne également du temps au ministère des Finances pour qu'il prépare des cadres budgétaires appuyant les priorités et le plan d'action.

En soutien à ce processus, il est prévu que soient développées de nouvelles méthodes de partage des connaissances et créée une base de données systématique de la situation économique actuelle et future, de la société et de l'environnement opérationnel des ministères. Cette base doit être supervisée par le ministère des Finances et le Bureau du Premier ministre, et elle doit être synthétisée lors du rapprochement du plan d'action gouvernemental et des cadres budgétaires et de ressources. Le ministre des Transports, des Communications et du Gouvernement local de la Finlande a mis en place un comité indépendant afin de travailler sur la transformation des recommandations du rapport en un processus concret.

Sources (en anglais) :

Groupe du projet OHRA (2014), *From Decisions to Changes: Reforming the Government's Steering Framework – Report and recommendations of the OHRA Project*, Rapport du groupe du projet OHRA, M1442:00/2013, Gouvernement de la Finlande, Helsinki, http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f.
Finland Times (2015), « OHRA proposes new govt policy approach », *Finland Times*, www.finlandtimes.fi/national/2015/01/10/13164/OHRA-proposes-new-govt-policy-approach.
OCDE (2015a), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

Par le biais de leurs activités de contrôle (audits), les ISC évaluent la capacité des processus de favoriser l'établissement d'une vision à long terme, la planification de la traduction des objectifs en actions et la diffusion de l'information à leur sujet. Les ISC ne jugent pas le bien-fondé des priorités affichées dans les documents stratégiques, mais le rapport qualité-prix des processus qui les opérationnalisent, une fois à l'ordre du jour.

Les ISC s'appuient sur une base de connaissances accumulées au cours de plusieurs années de vérifications dans des secteurs et des programmes particuliers ; elles ont à cette occasion relevé des tendances transversales et exploré des questions relatives à la planification et au pilotage. Cependant, les ISC peuvent aussi prendre des fonctions de planification et de pilotage comme point focal principal de leur activité de vérification, au niveau ministériel et interministériel. Elles offrent des perspectives de supervision, de connaissance et de prévision qui permettent un examen rétrospectif des déficiences des politiques et de la planification du programme, de l'intégration des objectifs interministériels aux stratégies et à la planification actuelles, ainsi que de la capacité du gouvernement de s'atteler à de futurs objectifs. Les activités des ISC qui évaluent et soutiennent des fonctions principales dans le pilotage stratégique interministériel sont explorées ci-dessous.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Les prévisions et la vision à long terme (Tableau 2.1, fonction principale A)

En se fondant sur une vision à long terme, les CG peuvent aider à déterminer des priorités et des objectifs, et à identifier des actions collectives ou des politiques présentes et futures cherchant à atteindre ces objectifs. Les résultats à cette étape incluent toute une gamme de documents stratégiques comme des rapports sur le marché à terme, des programmes gouvernementaux, un cadre budgétaire à moyen terme et la planification de la main d'œuvre. Une vision à long terme donne de la cohérence aux documents stratégiques, dans la mesure où les capacités futures sont définies ensemble en rapport avec les ressources financières réelles. Les outils de politique sont eux-mêmes mieux articulés, avec pour effet une plus grande souplesse d'affectation et de réaffectation des ressources humaines et financières lors des phases ultérieures (mise en œuvre et évaluation).

De tels documents de politique uniques à l'échelle du gouvernement connaissent, bien qu'ils soient communs, des variations pour ce qui est des périodes couvertes[1]. Dans les pays où le CG participe à la préparation ou à la coordination d'un document à court terme pour le gouvernement, il s'agit souvent d'un énoncé de vision d'assez court terme : pour 60 % des pays sondés, le document offre un horizon temporel d'un à cinq ans, ce qui va un peu au-delà de la durée du mandat du gouvernement (OCDE, 2014a). Cependant, certains gouvernements ont été capables d'entreprendre des activités prospectives afin de prévoir les besoins à long terme d'un pays, indépendamment du cycle électoral. Par exemple, la stratégie à long terme de la Pologne : *Poland 2030: the Third Wave of Modernity; a long term National Development Strategy*[2].

Au moyen de leurs rapports annuels, les ISC complètent les observations sur la régularité et la conformité des dépenses publiques au regard d'un critère de rapport qualité-prix ; elles mettent systématiquement l'accent sur les tendances transversales et les risques à une échelle interministérielle. Les ISC identifient et font état des problèmes généraux qui ont été rencontrés dans le passé, sont expérimentés à l'heure actuelle ou pourraient se produire dans le futur. Ce travail a valeur de référence lorsqu'il s'agit

d'évaluer si les gouvernements affrontent les défis actuels et se préparent convenablement en vue de futurs défis.

Des exemples du travail des ISC dans ce domaine incluent :

- Le Bureau national de vérification de la Pologne, le NIK, a entrepris une évaluation complète de la planification stratégique à long terme, en examinant la préparation des documents stratégiques du gouvernement en regard de la qualité de l'utilisation des ressources financières provenant de l'Union européenne (UE) entre 2014 et 2020. Dans le contexte du cadre budgétaire de l'UE, le NIK a évalué les stratégies pertinentes à moyen et à long terme pour la croissance et le développement, pour le Bureau du premier ministre ainsi que pour sept ministères. Le NIK a conclu que le ministère responsable ne disposait pas des outils pour coordonner efficacement une entreprise transversale. Au travers d'un processus de contrôle du rapport coût/efficacité, le NIK a présenté ses observations aux comités parlementaires pertinents (Étude de cas, Encadré 2.4).
- Dans le cadre de son travail sur l'innovation dans le secteur public, le Bureau national de vérification de l'Australie (l'ANAO) publie un *Rapport intergénérationnel* tous les cinq ans afin d'assurer une continuité de vue institutionnelle à long terme sur les défis futurs de l'Australie, ainsi que sur les solutions possibles. Ce rapport a nourri l'analyse par les organismes des solutions à long terme et les conseils fournis par le ministère des Finances au centre de gouvernement (ANAO, 2007).
- Le *Government Accountability Office* des États-Unis (le GAO) a rassemblé ses observations et connaissances dans un rapport synthétique sur les défis auxquels le gouvernement est confronté : *Views on the Progress and Plans for Managing Government Wide Challenges*. Le GAO a présenté des options aux décideurs pour répondre aux problèmes de gestion de la performance. Celles-ci incluaient la constitution d'un inventaire complet des programmes fédéraux, qui améliorerait l'utilisation de mécanismes collaboratifs, mettrait en œuvre de façon efficace des examens stratégiques et renforcerait la capacité du gouvernement de regrouper et mieux utiliser les informations sur la performance (GAO, 2014a).
- Le Conseil de vérification et d'inspection de la Corée (le BAI) a examiné l'ensemble du cycle des politiques au moyen d'évaluations des politiques et programmes majeurs du gouvernement afin de découvrir les causes fondamentales des déficiences et de recommander des correctifs. Par exemple, la vérification du BAI de la politique du gouvernement central en matière de logement pour les familles à revenu moyen ou faible (Étude de cas, Encadré 4.4) a examiné les étapes de formulation, de mise en œuvre et de rétroaction de l'exécution de la politique. Elle a recommandé des solutions au niveau de la planification, des règles et des contrôles, et pour corriger des déficiences constatées au cours de l'évaluation dans d'autres domaines importants.

Le centre de gouvernement (Tableau 2.1, fonctions principales B et C) et la clarté des règles et des responsabilités (Tableau 2.1, fonction principale D)

Le CG comprend les institutions de base qui appuient la prise de décision par le chef du gouvernement et joue un rôle central pour assurer que la vision d'un État plus stratégique est traduite en de meilleures politiques, plus cohérentes sur le terrain. Le CG doit être capable de dégager et de disséminer les objectifs de la vision d'ensemble qui

façonne en même temps qu'elle reflète les valeurs de la société et du secteur public (OCDE, 2015b ; 2014a). Pour le CG d'un État stratège et ouvert, l'établissement d'une stratégie n'est pas un processus linéaire ; il doit inclure des activités de consultation de prévision, ainsi que l'analyse des tendances et des résultats de la surveillance et de l'évaluation de programme. Ces processus continus peuvent orienter et réorienter les politiques au travers d'actions à court terme susceptibles d'être rapportées à la vision à long terme.

On s'attend à ce que le CG mène des programmes de politiques de plus en plus complexes et coordonne des actions promouvant une perspective interministérielle. Le CG est à l'avant-poste pour les fonctions suivantes : coordination de politiques (69 %), préparation du programme gouvernemental (59 %), surveillance de sa mise en œuvre (53 %) et planification stratégique (50 %). Les fonctions restantes sont partagées entre le CG et d'autres acteurs. Le CG joue également un rôle dans l'avancement de la réforme du secteur public afin d'améliorer sa capacité de mise en œuvre et, dans certains pays, il surveille les dépenses, l'exécution et les résultats, et réalise les évaluations interministérielles (OCDE, 2014a).

En dépit de leur rôle de plus en plus décisif dans l'élaboration de politiques, les institutions du CG souffrent souvent d'une capacité limitée. La justification des ressources pour les activités de pilotage et de stratégie peut être difficile, particulièrement dans un contexte de crise financière. Cependant, même lorsque la situation budgétaire est bonne, l'accent n'est pas toujours mis sur la planification prospective ou d'urgence. En moyenne, les dépenses du CG des pays membres de l'OCDE s'élèvent à seulement 0,045 % des dépenses du gouvernement, et cela représente moins de 0,1 % des emplois au gouvernement central (OCDE, 2014a). Cette faible capacité limite les possibilités pour le CG de déterminer et d'évaluer les risques de façon systématique, d'où le besoin d'un système cohérent et mesuré de contrôles et de réglementations. Le pilotage central peut également être entravé par le fait que la dotation en personnel du CG, particulièrement au sommet, est souvent dépendante du cycle électoral. Cela souligne qu'une vision à long terme basée sur l'anticipation est importante en période de prospérité comme de restrictions.

Les ISC ont reconnu la pression croissante dont les institutions du CG ont fait l'objet ou qu'elles ont acceptée afin d'assurer la cohérence à l'échelle du gouvernement. Alors que les institutions du CG s'inscrivent dans le cadre des vérifications des ISC, certaines ISC vont au-delà de l'exigence de base de vérification de la régularité financière et de la conformité pour examiner la capacité et l'efficacité des institutions du CG. Ce faisant, les ISC répondent à un besoin crucial au sein d'un CG doté de ressources limitées en offrant des renseignements et des perspectives sur la planification stratégique.

6/10
des ISC paires ont examiné :

La capacité ou l'efficacité des unités du gouvernement central, comme : s'assurer que la vision à long terme est en harmonie avec d'autres documents essentiels (les plans budgétaires), et s'assurer que la vision à long terme est reflétée dans les plans de travail des ministères.

7/10
des ISC paires ont examiné :

La division des responsabilités entre les acteurs principaux de la planification stratégique

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- La Cour des comptes du Brésil (le TCU) a examiné le système de planification sur plusieurs années de l'exécutif, le PPA, sous différents angles. Une évaluation du ministère de la Planification et des Investissements stratégiques, ainsi que d'autres entités associées, a été entreprise pour analyser l'adéquation des programmes et des indicateurs figurant au PPA de 2008 à 2011 par rapport aux objectifs de la politique gouvernementale (TCU, 2009a). Une vérification de la performance a ensuite permis de décrire et d'analyser la façon dont le PPA était structuré pour la période allant de 2012 à 2015. La capacité de nouveaux concepts d'intégrer l'innovation a été évaluée et des propositions faites pour corriger les déficiences des précédents plans.
- Au Royaume-Uni, le NAO a synthétisé des années de travail sur les institutions du centre de gouvernement dans le cadre d'un rapport (NAO, 2014a). Reconnaissant son rôle crucial, le NAO a examiné le centre de gouvernement (le Trésor de sa Majesté et le Bureau du Conseil des ministres) et les changements des dernières années, touchant à l'efficacité des fonctions de planification stratégique, de direction et de coordination du CG.

Pour l'évaluation de la maturité des processus du gouvernement liés au pilotage et responsables du pilotage, les ISC et d'autres institutions d'évaluation peuvent s'appuyer sur le *Cadre de travail pour l'évaluation des politiques publiques* (Encadré 3.1) du TCU, le *Centre Stage Report* de l'OCDE (OCDE, 2014a) et le *Cadre de travail pour le Centre de gouvernement* (2014) de la Banque interaméricaine de développement (BID).

L'établissement d'indicateurs mesurables (Tableau 2.1, fonction principale E)

Certains gouvernements ont identifié des critères de mesure dans les documents de planification afin que les programmes et les politiques puissent être évalués en regard des objectifs qui leur sont donnés et d'une façon qui offre une image fidèle de leurs forces et de leurs faiblesses. Les indicateurs nationaux dans la plupart des pays semblent toutefois consister surtout en des indicateurs nationaux macro-économiques, ce qui ne permet pas toujours de refléter les progrès du secteur public vers une croissance inclusive (INTOSAI, 2010). Il demeure difficile de définir, lors de la planification, des critères pertinents et ciblés pouvant être évalués lors d'une phase ultérieure et améliorer en retour les plans ultérieurs. Il n'est pas sûr que l'évaluation ait des conséquences concrètes sur ces processus et sur les décisions d'élaboration des politiques, car les pays éprouvent des difficultés à rassembler dans un ensemble cohérent et systématique des informations claires et de qualité sur la performance. Des recommandations sur la façon de concevoir les critères, comme les sept étapes de l'OCDE pour le développement d'indicateurs (OCDE, 2014c), peuvent cependant être mobilisées.

6/10
des ISC paires ont examiné :

L'existence ou la définition de critères d'évaluation à l'échelle du gouvernement

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- En vertu de son mandat d'évaluation de la Loi sur la modernisation de la gestion de la performance du gouvernement (GRPAMA) des États-Unis, le GAO emploie

des outils innovants pour mettre les informations en matière de planification et de la performance des ministères à la disposition du Congrès. Les *Instructions pour le Congrès* du GAO qui passent en revue les réponses aux problèmes de rendement du gouvernement, le *Guide sur l'utilisation de la GPRAMA* qui vise à informer la prise de décision par le Congrès et l'index sur l'*Utilisation d'informations en matière de performance au niveau des organismes*, sont présentés plus en détail dans l'Encadré 2.6. Ces activités doivent être mises en avant, puisque c'est le Congrès qui en ait à l'origine, reconnaissant ainsi la valeur des connaissances et des prévisions transversales du GAO sur ces sujets cruciaux.

Une base de données factuelles fiables (Tableau 2.1, fonction principale F)

La prise de décisions sur le fondement de données factuelles est un outil essentiel utilisé par les gouvernements et les administrations publiques pour rassembler des éléments importants, au moyen de l'examen et de la mesure des avantages, mais aussi des coûts et des effets probables de leurs décisions. La réalisation d'une évaluation à l'échelle du gouvernement donne une vue d'ensemble et permet de mieux comprendre comment les objectifs transversaux peuvent être atteints. Elle éclaire les coûts associés aux objectifs du gouvernement et donne aux gouvernements les moyens d'établir des priorités parmi des objectifs concurrents. Il existe de nombreux outils disponibles pour un chef de gouvernement amené à prendre des décisions liées aux politiques. Le cabinet demeure le principal canal de décision.

L'un des objectifs importants du rôle de gestion du centre de gouvernement est d'assurer, au moyen de réunions gouvernementales de haut niveau, que des processus de consultation harmonisés ont été suivis et que des outils analytiques appropriés ont été utilisés. Ces activités liées favorisent la prise en compte de questions fondamentales concernant l'utilité et l'analyse coût-bénéfice d'une action par les responsables du gouvernement et du cabinet. Ce processus d'analyse et de consultation va généralement au-delà de la perspective sectorielle de l'organisme ou du ministère commanditaire ; les outils analytiques et les processus de consultation doivent par conséquent être plus larges. La présentation des données rassemblées au gouvernement doit permettre aux dirigeants politiques de cerner l'utilité des interventions proposées ainsi que leurs conséquences. Il s'agit notamment d'en comprendre les coûts et bénéfices en se basant entre autres choses sur les données relatives aux impacts attendus de telles interventions, et en anticipant les risques rapportés aux objectifs et aux résistances à la politique menée. Alors que chaque ministère peut se concentrer sur sa propre collecte de données factuelles, parfois par d'importantes unités de recherche internes, le CG est obligé de recueillir des opinions et des analyses de façon plus large (OCDE, 2014a).

Pour favoriser le succès du secteur public dans la formulation de politiques, on doit disposer d'une pleine compréhension de la nature du problème qu'une politique ou un programme est censé traiter. Cependant, la compréhension de la façon dont une politique ou un programme associé va fonctionner en pratique demeure un défi. Les gouvernements emploient de nouvelles stratégies pour formuler les politiques de manière à offrir plus d'espace à l'innovation et à l'expérimentation. Les collaborations et les sources d'inspiration peuvent provenir de l'extérieur du gouvernement, particulièrement dans les communautés scientifiques et universitaires où les expériences visant à combattre la pauvreté ont par exemple débouché sur de grands succès (Encadré 2.2).

Encadré 2.2. Approches innovantes et collaboratives pour l'élaboration de politiques : l'*Edu-Lab* du Pérou

Dans le but de concevoir des politiques innovantes basées sur des données empiriques pour l'éducation au Pérou, le secrétariat de la planification stratégique du ministère de l'Éducation du Pérou s'est associé au J-PAL (le Laboratoire d'action contre la pauvreté d'Adbul Latif Jameel) et à l'IPA (Innovations pour l'action contre la pauvreté), afin de créer un laboratoire d'innovation pour l'éducation appelé « EduLab ».

L'EduLab a été créé pour déterminer les problèmes et concevoir les innovations potentielles afin de mettre en œuvre des interventions à faible coût mais à fort impact, en associant l'expertise des chercheurs à l'expérience politique et opérationnelle des décideurs.

Le secrétariat de la planification stratégique a collaboré avec le J-PAL et l'IPA, ainsi qu'avec d'autres unités du ministère chargées de mettre en œuvre des interventions, tout au long du cycle de vie de l'EduLab pour la conception d'interventions rentables, la mise en œuvre de ces mêmes interventions, l'évaluation de l'impact à l'aide de données administratives, la systématisation des expériences concluantes et la détermination des problèmes à résoudre.

L'une des interventions proposées cherchait à améliorer la gestion des ressources allouées à l'entretien des écoles (transferts d'argent) en vue de garantir une norme minimale de sécurité, d'hygiène et de confort. En se basant sur les conclusions du laboratoire, qui a défini avec soin des messages SMS susceptible d'orienter et de motiver le personnel des écoles, l'EduLab a conçu, mis en œuvre et évalué leur utilisation. L'impact de cette intervention peut être évalué au moyen de données réunies par le ministère sur l'exécution des budgets d'entretien des écoles.

Source : JPAL (2015), *Bringing Innovation to Education Policy in Peru*, J-PAL (Adbul Latif Jameel Poverty Action Lab) et l'IPA (Innovations for Poverty Action), www.povertyactionlab.org/doc/edulab-publication, (consulté le 1er octobre 2015).

Les ISC ont pu mesurer les défis rencontrés par les pouvoirs exécutif et législatif en matière d'articulation entre, d'une part, les données sur le rapport qualité-prix des politiques, des programmes et des processus et, d'autre part, la planification des processus et des décisions. Les ISC ont entrepris de vérifier que les données produites par de nombreux acteurs, les ministères principalement, sont utilisées, et de quelle façon elles le sont. Un manque de données factuelles précises ou fiables fait naître des difficultés, de la même manière qu'une masse d'informations qui ne dit pas comment améliorer une politique ou un programme.

9/10

des ISC paires ont examiné :

L'utilisation d'une base de données factuelles fiables dans les processus de planification. Il peut s'agir d'examiner la fiabilité et la portée des apports, les processus d'utilisation des données sur la performance et les résultats, ou les mécanismes de prise en compte des tendances et des risques futurs.

Les ISC apprécient le lien entre la gestion de la performance et les évaluations, et la prise de décision au niveau interministériel aussi bien que des ministères. Par exemple, la Cour des comptes des Pays-Bas a mené un audit de la performance pour vérifier si la fusion à l'origine de l'Office de la sécurité des aliments et des produits de consommation des Pays-Bas (la NVWA) pourrait générer les économies prévues, et si le processus dans son ensemble était fondé sur des données fiables. La Cour des comptes a conclu que les arguments favorables et contraires, y compris l'évaluation du risque, n'étaient pas assez clairs pour légitimer les économies anticipées. De ce fait, les économies prévues n'ont pas encore été réalisées, ce qui a des implications sur l'utilisation projetée de ces fonds à long

terme (Encadré 2.5). Cela a été considéré comme une expérience innovante pour la Cour des comptes, qui a pu à cette occasion rapporter les résultats insatisfaisants d'une décision à leurs causes, et faire des recommandations immédiatement prises en compte par la nouvelle entité.

Il est également possible pour les ISC non seulement de prendre en compte la réalisation d'une évaluation et les données dans la planification, mais également de vérifier que des critères ciblés d'évaluation ou de vérification sont préalablement fixés. Seules six ISC paires sur dix ont dit avoir directement examiné la formulation de critères d'évaluation. À un moment où les gouvernements pensent à intégrer l'expérimentation et le test d'alternatives stratégiques de façon plus scientifique, par le biais notamment de laboratoires d'innovation, les ISC peuvent envisager d'intégrer ce travail sur les politiques à leurs évaluations.

Ouverture et consultation en formulation (Tableau 2.1, fonction principale G)

Les ISC sont bien placées pour fournir des idées sur le déploiement d'objectifs à l'échelle du gouvernement et leur intégration dans les stratégies et les plans d'action des entités. Elles vérifient également si les plans des entités ont bien intégré les objectifs du gouvernement et si les institutions centrales assurent leurs fonctions de communication et de suivi de façon efficace.

8/10
des ISC paires ont examiné :

L'ouverture des processus de planification stratégique à l'échelle du gouvernement, y compris l'organisation de consultations lors des processus de planification.

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- Le GAO travaille activement à l'évaluation des *Objectifs de priorité inter-organisme (CAP)* temporaires des États-Unis (GAO, 2012). La GPRAMA, sous l'égide de laquelle les objectifs CAP sont établis, exigeant une consultation large entre le Bureau de la gestion et du budget (OMB), une institution gouvernementale centrale, le GAO a examiné les liens fonctionnels entre l'OMB et les ministères, ainsi que les domaines à améliorer. On peut trouver de plus amples renseignements sur le travail du GAO dans ces domaines dans le document *OMB Should Strengthen Reviews of Cross-Agency Priority Goals* (GAO, 2014b) et dans l'Encadré 2.6 de ce rapport.
- Le Bureau national de vérification (NAO) de la Finlande a consacré une partie de son rapport annuel de 2014 à la gestion et au pilotage. Il a recommandé la mise en œuvre des conclusions du rapport annuel de 2013 et a réitéré l'utilité d'une analyse économique et d'une planification plus systématiques de la préparation stratégique des organismes (NAO, 2014).
- Dans une évaluation sectorielle de 2013 de *la politique de stabilisation du logement pour les familles à revenu moyen ou faible*, le BAI de la Corée a relevé l'incohérence des divers objectifs des plans, soulignant un manque de pilotage et de coordination. L'institution a rapporté que le plan annuel à court terme et le plan à moyen terme sur dix ans du ministère de l'Aménagement du territoire étaient en contradiction avec le plan territorial national global sur 20 ans. Les

prévisions concernant les offres et demandes de logements ne coïncidaient pas, ce qui a entraîné une offre excédentaire d'appartements (BAI, 2013).

Planification de la main-d'œuvre (Tableau 2.1, fonction principale I)

Pouvoir réagir à des défis externes requiert de la flexibilité en matière de ressources humaines et financières. Il s'agit d'un aspect essentiel de la capacité stratégique. Les gouvernements ont avantage à veiller à ce que les compétences utiles soient acquises, développées et déployées en fonction de priorités changeantes. L'investissement en ressources humaines a souffert après la crise financière, les gouvernements essayant de le réduire et de réaliser des économies. Depuis 2008, les deux tiers des pays membres de l'OCDE ont réduit leurs effectifs, et les trois quarts ont entamé des réformes pour les systèmes de rémunération (OCDE, 2015c). La volonté d'améliorer le rapport qualité-prix en réduisant les effectifs du secteur public ne doit pas nuire à la qualité du processus politique et de ses résultats (OCDE, 2015c). Une bonne gestion des ressources humaines requiert une planification stratégique de la main-d'œuvre, une attention aux compétences de la main-d'œuvre et l'emploi des outils usuels (compétences, recrutement, etc.).

Les ISC utilisent leur vue d'ensemble de la situation pour évaluer la planification et la capacité de répondre aux grands défis politiques, comme le vieillissement de la population. Le Rapport d'automne 2012 du Vérificateur général du Canada comprenait un chapitre sur la pérennité du budget national à long terme compte tenu de la proportion croissante des Canadiens âgés et de la pression qui en résulte sur les régimes de soins de santé et de retraite. Les ISC de la Corée et des Pays-Bas ont aussi traité des questions similaires :

- En 2012, le BAI de la Corée a réalisé un contrôle des pratiques de gestion du régime de retraite des employés du gouvernement et de celui des enseignants, dans le but de vérifier la stabilité des régimes et de regagner la confiance du public. Avec une faible fécondité et une population vieillissante, le BAI a reconnu qu'un fonctionnement efficace et la stabilité du régime public de retraite ont des effets sur le public comme sur les bénéficiaires. Le BAI a activement utilisé ses capacités de prévision, ses connaissances et son autorité, pour aborder ces enjeux. Il a par exemple constaté des déficiences dans la gestion des actifs et dans le fonctionnement des deux régimes de retraite, à l'instar d'une mauvaise évaluation de la valeur des actifs, d'un trop-payé pour des services de gestion par rapport aux autres régimes de retraite, et de recettes surévaluées. Le contrôle a également mis au jour l'existence de bénéficiaires inéligibles qui avaient reçu des pensions de retraite et des indemnités de départ. Le BAI a formulé des recommandations en vue d'une meilleure gestion des actifs de ces deux régimes et a communiqué aux ministères concernés la liste des bénéficiaires qui n'étaient pas admissibles aux prestations de retraite afin qu'ils puissent entamer des procédures pour récupérer les sommes versées (Encadré 2.7).
- En 2012, la Cour des comptes des Pays-Bas (NCA) a entrepris un examen de la gestion des ressources humaines qui s'est concentré sur la stratégie et la planification pour le personnel du gouvernement central. Le contrôle a analysé le degré d'anticipation par le gouvernement central de l'augmentation des départs à la retraite et du roulement de personnel prévus qui interviendront entre 2012 et 2022. La Cour des comptes a conclu que l'absence de plan stratégique pour le personnel a miné considérablement sa capacité à anticiper et à superviser les conséquences des changements. Les réductions budgétaires pour la fonction publique planifiées entre 2012 et 2014 ont accru le besoin d'une planification

stratégique afin d'assurer que les effectifs requis restent en place. Le manque de planification a empêché le gouvernement central de diriger la formation du personnel et de répondre à des besoins changeants (NCA, 2012).

Fonction principale 2 : Programmation budgétaire

Avec les contextes économiques et budgétaires difficiles que connaissent les pays du monde entier, confrontés ces dernières années à la crise financière ou au ralentissement économique, les liens et interdépendances de la gestion financière publique (GFP) et de l'établissement des budgets avec d'autres domaines de la gouvernance publique sont réévalués. Ceci inclut la planification interministérielle à moyen terme, la budgétisation fondée sur la performance, la pleine transparence et l'accessibilité aux informations budgétaires, l'identification et la gestion du risque fiscal, et une amélioration de l'assurance de la qualité tout au long des différentes phases et fonctions du cycle budgétaire.

Tableau 2.2. Fonctions principales de la programmation budgétaire

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Formulation des politiques	Pilotage stratégique interministériel
	Programmation budgétaire A. Les budgets sont gérés en respectant des limites claires, crédibles et prévisibles en matière de politique fiscale, notamment en assurant une gestion budgétaire du sommet vers le bas de façon à adapter les politiques aux ressources à moyen terme. B. Faire correspondre au mieux les budgets et les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement. C. Veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires. D. Des dispositions sont prises pour assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires. E. Les budgets rendent compte des finances publiques de manière exhaustive, précise et fiable. F. Identifier, évaluer et gérer avec prudence les risques en matière de viabilité à long terme et autres risques budgétaires.
	Mise en place de politique de réglementation
	Mise en place de politiques de gestion du risque et de contrôles internes

Source : OCDE (2015d), *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

Dans ce contexte, des pays ont intensifié leurs examens introspectifs des outils, des mécanismes et des processus budgétaires pouvant être utilisés pour aider les gouvernements et les administrations publiques pour la planification budgétaire. L'un des points du programme de consolidation fiscale de nombreux pays, comme l'Irlande et l'Espagne, a été la révision de la conception et la réforme des structures budgétaires traditionnelles dans le cadre d'une réforme totale du secteur public, comme de la gouvernance publique, de façon plus large.

À mesure que la compréhension du rôle budgétaire s'élargit et que les gouvernements examinent les processus et les outils budgétaires, les forces traditionnelles des ISC

comme l'indépendance, l'objectivité et l'examen minutieux des concepts de GFP en œuvre, s'étendent à de nouveaux domaines de l'établissement de budgets.

Cette section aborde les concepts plus larges qui vont au-delà du travail financier de base des ISC. Elle explore également d'autres activités qui traitent des problèmes rencontrés par les gouvernements dans le processus budgétaire et, notamment, des liens entre planification budgétaire et stratégique dans le but de parvenir à une meilleure gestion financière.

Les ISC participent à l'étape de planification budgétaire en contribuant aux débats budgétaires à partir des observations faites lors des activités de surveillance, lorsque les échéances le permettent. Elles utilisent de plus en plus activement les prévisions pour évaluer la fiabilité des projections fiscales afin de s'assurer que les hypothèses qui sous-tendent le budget sont fondées.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

La définition de limites claires pour la politique budgétaire (Tableau 2.2, fonction principale A), la fiabilité du budget (Tableau 2.2, fonction principale E) et la pérennité à long terme (Tableau 2.2, fonction principale F)

Le budget est un document de politique centrale du gouvernement ; les processus qui le gouvernent et l'établissent devraient être efficaces et efficients. Ils devraient également assurer que le budget est basé sur une analyse robuste et transparente, et qu'il rendra lisible par les décideurs et les citoyens la façon dont les objectifs annuels et pluriannuels sont hiérarchisés et comment ils seront atteints.

Dans ce contexte, des approches et des outils peuvent être utilisés par les pays qui veulent examiner et réformer leurs structures de gouvernance budgétaire. Dans les années 1990, de nombreux pays de l'OCDE ont commencé à utiliser une « budgétisation descendante » dans le cadre de laquelle les objectifs fiscaux étaient initialement déterminés par l'autorité budgétaire centrale, les politiques budgétaires annuelles et pluriannuelles étant déterminées en regard de ces objectifs. Cela a fait évoluer les rôles, responsabilités et relations budgétaires. L'expérience de pays membres de l'OCDE montre que les examens des dépenses peuvent être un outil important pour motiver les gouvernements à améliorer la hiérarchisation des dépenses et à trouver le moyen de financer de nouvelles priorités (Encadré 2.3).

Au cours des dernières années, certains pays membres de l'OCDE ont cherché à se concentrer davantage sur les résultats atteints au moyen d'affectations de fonds attribués par diverses approches dans le cadre d'une budgétisation fondée sur la performance. Dans l'espoir de mieux lier la stratégie nationale aux dépenses, la budgétisation fondée sur la performance requiert généralement que les institutions du centre de gouvernement se coordonnent plus étroitement de manière continue et travaillent plus étroitement avec les ministères sectoriels.

À ce jour, il n'existe pas de consensus sur les moyens d'utiliser de façon optimale les informations sur la performance dans le contexte budgétaire, et des pays éprouvent des difficultés à les réunir des informations de qualité, robustesse et fiabilité suffisantes pour servir de base solide afin de fonder des décisions d'affectation de ressources. Les défis dans ce domaine concernent la portée des informations aussi bien que la mesure de la performance de l'administration publique. Au Chapitre 4, les approches permettant d'amener les décideurs à rendre des comptes sont abordées plus en détail.

Encadré 2.3. Révisions des dépenses publiques : l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni

Les ressources du gouvernement ayant fait l'objet de pressions croissantes du fait de la crise financière, les responsables publics ont cherché des moyens d'assurer que l'argent est dépensé de façon la plus efficace. L'un des moyens adéquats est l'ajout ou l'inclusion d'examens des dépenses publiques dans le processus de budgétisation.

Les examens des dépenses publiques sont des outils précieux par lesquels les gouvernements peuvent améliorer leur contrôle sur le niveau des dépenses (totales ou cumulées) et l'établissement de priorités en matière de dépenses. Ils peuvent donner une marge de manœuvre en réaffectant ou en réduisant les dépenses en faveur de programmes ou d'organisations donnés.

Il existe deux types principaux d'examens des dépenses publiques : les examens de l'efficacité et les examens stratégiques. Les examens de l'efficacité visent à économiser des ressources en déterminant des façons d'offrir des services gouvernementaux à plus faible coût. Les examens stratégiques visent à économiser des ressources par l'établissement de priorités ainsi que par la réduction ou l'élimination de services de paiement de transfert qui sont inefficaces pour atteindre leurs objectifs, ou qui ne sont pas prioritaires par rapport à d'autres services ou programmes.

Les examens des dépenses publiques peuvent être réalisés de trois façons : des examens ascendants que les ministères dépensiers réalisent eux-mêmes ; les examens conjoints que les ministères dépensiers et les représentants du ministère des Finances réalisent ensemble ; ou des examens descendants que le ministère des Finances réalise avec une participation limitée ou nulle des ministères dépensiers.

Champ d'application

Les examens des dépenses publiques peuvent mettre l'accent sur l'efficacité, proposer des économies stratégiques, ou les deux à la fois. Ils peuvent également être limités à certains domaines comme les dépenses budgétaires, les dépenses indispensables (les régimes de sécurité sociale et les soins de santé, par exemple), les dépenses fiscales ou une combinaison de celles-ci.

Exemples de pays

Australie

L'Australie a lancé son cadre d'examen stratégique en 2007 pour appuyer les cadres d'évaluation et de révision de programme ministériel décentralisé. Ces révisions se sont concentrées sur six mesures principales : 1) pertinence ; 2) efficacité ; 3) efficience ; 4) intégration ; 5) évaluation de la performance ; et 6) alignement de la politique stratégique.

Les ministères ont convenu du champ d'application de l'examen et les examens ont été réalisés conjointement par le ministère des Finances et le personnel des organismes pertinents. On a donné aux organismes concernés la possibilité de commenter les ébauches des rapports d'examen, et ensuite, le rapport final a été présenté au gouvernement. Le ministère des Finances et l'organisme dépensier peuvent présenter leurs propres documents séparés et faire des recommandations à prendre en compte lors de la préparation du budget.

Les examens effectués incluaient, entre autres : les programmes de subvention du gouvernement, l'Agence géo-scientifique australienne, l'organisation de son Programme de secours en cas de catastrophe naturelle, et un examen des organismes dépendant du procureur général de l'Australie.

Encadré 2.3. Révisions des dépenses publiques : l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni *(suite)*

Royaume-Uni

La révision globale des dépenses publiques (CSR) effectuée au Royaume-Uni en 2010 était un examen des « racines » et des « branches » visant à réduire fortement les dépenses publiques à des fins de consolidation budgétaire. La CSR a été un examen de l'efficacité et un examen stratégique. La CSR du Royaume-Uni n'a pas été cantonnée à une liste prévisionnelle des objets d'examen des dépenses publiques ; elle couvrait presque toutes les dépenses du gouvernement : les dépenses budgétaires, les dépenses indispensables, les transferts vers des administrations infra-nationales, et les dépenses fiscales. Le processus de CSR a été principalement ascendant, les ministères (les « départements » dans la terminologie britannique) dépensiers identifiant eux-mêmes les économies possibles.

Les ministères devaient en effet réaliser leurs propres examens internes des dépenses, puis présenter des propositions formelles détaillant les économies possibles au département du Trésor. Les représentants du Trésor formulaient ensuite leurs propres recommandations. L'ensemble du processus a été présidé par le récent Comité des dépenses publiques (PEX) du Conseil du Trésor.

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont effectué un examen complet des dépenses (CER) en 2010. Le CER a examiné 20 domaines et consisté surtout en une révision stratégique. Chaque domaine a été exploré par un groupe de travail, tous les groupes ayant un mandat uniforme et utilisant des processus établis par le ministère des Finances et acceptés par le Cabinet. Conformément à une tradition hollandaise bien établie, les groupes de travail incluaient des représentants du ministère dépensiers et du ministère des Finances. La participation de fonctionnaires du ministère des Finances dans la mise en œuvre de mesures d'économies concrètes, et particulièrement ceux du Bureau d'inspection du budget qui disposent de compétences solides en politiques et d'une connaissance détaillée des portefeuilles, a été essentielle au succès de l'examen des dépenses publiques.

Lors du CER de 2010, chaque groupe de travail de révision devait proposer des économies de 20 % au moins sur quatre ans pour le programme examiné. Ces propositions étaient ensuite soumises à la direction politique. Elles ont joué un rôle majeur dans le débat électoral de 2010 sur les mesures d'économies budgétaires et dans l'accord de coalition consécutif sur le plafonnement de dépenses. Le processus a tiré profit de l'expérience de deux décennies d'examen des dépenses publiques aux Pays-Bas. L'accord entre les partis sur les bénéfices des examens des dépenses publiques a amené le Parlement à mettre en œuvre une nouvelle règle : toutes les évaluations *ex post* de politiques budgétaires nationales doivent désormais identifier des mesures permettant une réduction de 20 % des dépenses sur quatre ans pour la politique en cours d'évaluation.

Sources :
Gouvernement australien (2013), *Expenditure Review Principles*, ministère des Finances, Gouvernement australien, www.finance.gov.au/budget/budget-process/expenditure-review-principles.html.
OCDE (2013b), *La révision des dépenses publiques, 34e réunion annuelle des Hauts responsables du budget des pays de l'OCDE*, La révision des dépenses publiques, Centre de conférence de l'OCDE, Paris, 3 et 4 juin 2013, GOV/PGC/SBO(2013)6.

L'OCDE recommande que les outils budgétaires pour les cadres de dépenses à moyen terme ou pour une budgétisation descendante soient adossés à des hypothèses macro-économiques prudentes, des analyses de la sensibilité et du risque, ainsi que des règles fiscales appropriées. Celles-ci peuvent permettre d'orienter les politiques de dépenses et

de recettes à des niveaux pérennes à court et moyen terme. Pour une approche plus prospective, des projections fiscales à long terme qui intègrent les tendances démographiques et socioéconomiques constituent un outil analytique pertinent. Les analyses de la sensibilité et des risques budgétaires peuvent être des outils pratiques pour faire des hypothèses sur la sensibilité des résultats aux changements dans le domaine des finances publiques.

L'examen minutieux du budget et le contrôle de la conformité sont des activités traditionnelles des ISC qui seront abordées au Chapitre 3 sur l'exécution et la mise en œuvre budgétaire. Cependant, dans le cadre de leurs examens annuels sur l'exécution du budget, les ISC utilisent leur base de connaissance pour envisager les outils et les fonctions à utiliser pour formuler le budget. En particulier, elles sont de plus en plus engagées dans la présentation, à leur initiative, des conclusions de l'examen de l'année précédente afin qu'elles soient prises en compte lors de la formulation du budget pour l'année suivante.

8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*L'exhaustivité, la fiabilité et la précision du document de budget et la façon dont les renseignements budgétaires se conforment aux normes comptables.*
9/10 *des ISC paires ont examiné* :	*La solidité et la qualité de l'ensemble du cadre national de gouvernance budgétaire pour favoriser une affectation, une mise en œuvre, une évaluation et une révision optimales des ressources.*

Reconnaissant que le revenu national brut (RNB) des États membres de l'UE contribue à la partie la plus importante du revenu du budget de l'UE, la Cour des comptes européenne a publié le rapport spécial suivant : *Obtenir des données fiables sur le revenu national brut (RNB) : une approche plus structurée et mieux ciblée améliorerait l'efficacité de la vérification effectuée par la Commission* (CCE, 2013). Ce rapport spécial a évalué le mécanisme de la Commission permettant le contrôle des données de RNB soumises par les pays membres et il a conclu que même si le processus de vérification améliorait la fiabilité de ces données, on pouvait encore améliorer sa propre fiabilité. La Cour a recommandé que le contrôle emprunte une approche plus structurée, fondée sur les risques.

Les ISC ont puisé dans leur base de connaissances pour évaluer la capacité d'un gouvernement à financer ses activités et le service de sa dette à moyen et à long terme en évaluant la façon dont les analyses de viabilité fiscale sont préparées et rapportées. Dans certains cas, les contrôles axés sur d'autres sujets ont jeté un éclairage sur des questions de prévision et leurs conséquences sur les résultats. Le NAO du Royaume-Uni a constaté qu'entre 2010 et 2014, 71 contrôles ont soulevé des questions dans ce domaine. De ce fait, les prévisions sont devenues l'objet de sa vérification en 2014.

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- En 2012, l'institution supérieure de contrôle du Mexique (l'ASF) a évalué des hypothèses sur lesquelles des décisions liées au déficit ont été basées. Le rapport sur *La politique fiscale et l'équilibre budgétaire* (2012) a critiqué l'augmentation du déficit budgétaire de 2012 en arguant que la situation économique ne justifiait

pas les décisions prises. Il a proposé cinq critères pour jauger les augmentations du déficit et fait des recommandations visant à éviter de futurs écarts.

- Le NAO du Royaume-Uni a publié *Les prévisions au sein du gouvernement pour atteindre un rapport qualité-prix* en réponse à des constatations récurrentes sur les déficiences des prévisions et des erreurs d'évaluation notoires qui ont fait augmenter les coûts pour les contribuables. Le rapport a souligné que la médiocre qualité des prévisions des ministères constituaient un problème structurel et détérioraient le rapport qualité-prix. Il a également conclu que ce problème n'était ni pris au sérieux, ni corrigé sur la base des programmes politiques et du désir d'atteindre les objectifs de dépenses annuels. Le NAO a recommandé que l'institution de centre de gouvernement compétente, le Trésor de Sa Majesté, travaille plus étroitement avec le NAO et le Parlement afin de rendre possible un examen minutieux et mieux informé des prévisions des départements (NAO, 2014c).
- En 2004, le GAO a réalisé des simulations budgétaires à long terme pour montrer que, sans changement à grande échelle des politiques sur les taxes et les dépenses, les États-Unis feraient face à des déficits croissants et persistants. Leur rapport qui a été rédigé, *Processus budgétaire : Une vision à long terme est cruciale*, a recommandé que le processus budgétaire intègre de nouvelles mesures et des mécanismes afin de mieux refléter les engagements à long terme du gouvernement et de sensibiliser les décideurs à la pérennité financière (GAO, 2004).
- La présentation du rapport du GAO intitulé *Stratégie, exécution et évaluation du processus budgétaire* a examiné la façon dont la NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) a mis en œuvre le processus de stratégie, exécution et évaluation (SEE) de développement de budget. Elle a également décrit les sept étapes du processus SEE, dont les pratiques suggérées en matière de soumission et de planification de budget (GAO, 2013a).
- Dans son budget de 2007, le gouvernement fédéral du Canada s'est engagé à publier un rapport complet et intergénérationnel sur la viabilité fiscale du Canada. Celui-ci n'ayant pas encore été publié, le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada a encouragé à plusieurs reprises le gouvernement à réaliser des projections publiques conformes aux pratiques de nombreux pays de l'OCDE. Dans un contrôle effectué en 2011/2012, le BVG a examiné la façon dont les analyses de viabilité fiscale à long terme sont préparées et rendues publiques ; il s'agissait de déterminer si les dépenses et les mesures fiscales ont été prises en compte par la Direction des Finances lorsqu'il envisageait de nouvelles politiques. L'audit a conclu que la Direction des Finances avait analysé et informé le ministre des Finances concernant l'impact fiscal à long terme des mesures budgétaires et que les projections à long terme étaient fiables, notant que ces analyses n'avaient pas encore été publiées (BVG, 2012).
- En 2014, le TCU du Brésil a publié un rapport de conformité et de surveillance, *Suivi : Évaluation des prévisions de revenu de la Loi sur le budget fédéral de 2015*, pour évaluer les estimations de revenu contenues dans la Loi sur le budget de l'Union pour 2015. Ce rapport a montré que les estimations de revenu projetées ne correspondaient pas aux attentes du marché (TCU, 2014).

Une référence utile pour des documents pour les ISC concernant les normes et les principes internationaux inclut la *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire* de l'OCDE (OCDE, 2015d) et le *Guide de développement et de gestion des budgets internes* de l'ANAO (ANAO, 2008), qui abordent les bonnes pratiques de budget interne et la façon de les intégrer dans la gestion et la planification organisationnelle générale et la surveillance de la performance au fil du temps.

Alignement entre le budget et les stratégies à moyen terme (Tableau 2.2, fonction principale B)

Dans les dernières années, l'accent a été mis sur les dimensions pluriannuelles de la budgétisation. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ou cadres budgétaires renforcent la capacité du gouvernement à planifier et mettre en œuvre un processus budgétaire pérenne. Presque tous les pays de l'OCDE indiquent qu'ils ont mis en place un cadre de dépenses à moyen terme, et la moitié de ces pays ont intégré les CDMT dans la législation. Ceux-ci améliorent la qualité et la certitude de la planification fiscale pluriannuelle en combinant des plafonds annuels contraignants avec des estimations anticipées descriptives.

S'ils sont correctement conçus, des CDMT doivent imposer aux parties prenantes de prendre en compte la perspective à moyen terme de l'établissement des budgets et des politiques budgétaires, plutôt que d'adopter une simple approche « année après année ». Les CDMT sont de plus en plus pertinents dans un contexte où de nombreuses politiques requièrent un horizon temporel prolongé et où les mesures d'économie n'ont d'effets qu'au-delà d'une année. Avant la mise en place de cadres à moyen terme, de telles mesures n'étaient pas souvent prises en compte, car l'horizon temporel était annuel.

9/10
des ISC paires ont examiné :

L'adéquation des processus de planification budgétaire notamment : en facilitant l'alignement entre l'établissement de budget et les objectifs stratégiques ; en assurant la fiabilité et la qualité des outils qui sous-tendent le budget ; en gérant la dette publique ; en évaluant la pérennité à long terme ; en orientant le processus pluriannuel d'affectation de ressources.

Neuf ISC paires sur dix ont examiné l'adéquation du processus de planification budgétaire et les caractéristiques requises pour qu'il soit fiable. Par exemple, l'ISC du Portugal prend en compte l'adéquation du processus de planification budgétaire dans le cadre de son *Opinion sur la comptabilité générale de l'État* annuelle. Les autres exemples ci-dessous soulignent diverses façons par lesquelles les ISC évaluent l'adéquation du budget et ses caractéristiques :

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- Le vérificateur général de l'Afrique du Sud (AGSA) réalise tous les ans un *Examen budgétaire et stratégique*. Bien que cette activité soit considérée comme un contrôle des comptes et de la conformité, elle comprend également une évaluation plus large d'objectifs fixés décrits dans le budget. En particulier, l'AGSA examine la pertinence et la précision ces objectifs et la possibilité de chiffrer des cibles afin d'aider les ministères à saisir la raison des lacunes dans leur plan. Le vérificateur général présente ses conclusions aux comités parlementaires pertinents (Étude de cas, Encadré 2.8).

- Le BAI de la Corée a réalisé un contrôle de la performance des réformes du système budgétaire en 2008. À partir de 2003, le gouvernement coréen a lancé quatre réformes majeures du système budgétaire, dont : une planification nationale de la gestion budgétaire, un processus budgétaire descendant, un système d'auto-évaluation du programme financier, ainsi qu'un système numérique budgétaire et comptable. Les changements visaient à rationaliser la gestion financière et à faire face à une baisse des recettes fiscales et à une augmentation rapide de la demande de dépenses, y compris pour l'aide sociale. Le BAI a réalisé très tôt un contrôle de la performance des réformes du système budgétaire afin de favoriser leur conduite. Ce contrôle a conclu que le plan fiscal (le Plan national de gestion financière) à moyen terme (cinq ans) ne reflétait pas complètement les plans de travail des ministères, ne s'appuyait pas sur un système international de classification budgétaire, ni ne disposait d'un système efficace de contrôle et d'équilibre visant à empêcher les ministères de formuler des plans à moyen terme sans consulter l'autorité budgétaire[3].

L'ouverture et la transparence des documents budgétaires (Tableau 2.2, fonction principale C) et l'inclusivité du débat budgétaire (Tableau 2.2, fonction principale D)

L'OCDE croit qu'un pouvoir législatif fort est l'un des principaux ingrédients pour l'établissement et le maintien d'une discipline budgétaire, la construction d'un lien nécessaire avec la société civile et la responsabilisation de l'exécutif. De nos jours, les assemblées législatives examinent minutieusement et autorisent les recettes et les dépenses ; elles s'assurent que le budget national est correctement mis en œuvre. Ceci de diverses façons, dont des examens de comité, des débats pléniers, ainsi que lors de questions et d'interpellations parlementaires. Il existe de grandes variations dans l'influence législative sur le budget dans les pays de l'OCDE, et par exemple en ce qui concerne les prérogatives d'amendement d'une législature.

Afin de s'impliquer sérieusement dans le processus budgétaire, plutôt que de servir simplement de chambre d'enregistrement, les organes législatifs ont besoin d'informations fiables et impartiales, ainsi qu'une solide capacité d'analyse. Cependant, le personnel disponible pour appuyer la commission du budget ou des finances dans ses analyses spécialisées du budget et des questions associées varie largement. Dans les pays de l'OCDE, la tendance est à la création d'unités spécialisées qui aident les organes législatifs dans leurs recherches et analyses liées au budget. Dans certains cas, ces unités sont basées au sein du Parlement et font souvent partie des services de recherche ; dans d'autres cas, elles sont indépendantes. Certaines législatures plus importantes maintiennent une grande unité : un Bureau du budget parlementaire (BBP) ou l'équivalent, afin d'aider la commission des finances pour le travail sur les finances publiques. Dans l'OCDE, ces organismes diffèrent selon leur taille, leurs composantes et leur noyau central. Le temps disponible pour réfléchir à la documentation budgétaire et pour en débattre avant son approbation est particulièrement important pour assurer que les commissions législatives (qui existent dans toutes les organes législatifs de l'OCDE et assurent un examen approfondi du budget) peuvent examiner, débattre et proposer des amendements. Cependant, il est toujours difficile de conduire des débats transparents, ouverts et appropriés sur les choix budgétaires.

L'intégration de renseignements fiables qui mettent en lumière les priorités des budgets précédents reste un défi lorsque l'on essaie de relier les plans stratégiques et

budgétaires. Comme indiqué plus haut, les ISC mènent des activités de contrôle pour souligner la façon dont les ministères peuvent offrir des évaluations plus souples à la législature afin de l'aider à s'habituer à utiliser des évaluations.

6/10
des ISC paires ont examiné :

L'ouverture des processus de planification budgétaire dont : l'existence ou l'adéquation de débats participatifs et réalistes sur les choix budgétaires, et s'il est adéquat d'informer les citoyens, le législatif et les principales parties prenantes de la véritable situation des finances publiques.

Voici un exemple du travail des ISC dans ce domaine :

- Un rapport du GAO, *Le processus de formulation du budget met l'accent sur les priorités à l'échelle de l'organisme, mais la transparence de la présentation du budget pourrait être améliorée*, a analysé le processus de formation budgétaire du Corps (US Army Corps of Engineers) et recommandé des façons d'améliorer la transparence des procédures de prise de décision afin de permettre l'établissement de la priorité des projets (GAO, 2010).

Fonction principale 3 : Mise en place de politique de réglementation

Le secteur public utilise des réglementations pour fixer les « règles du jeu » du gouvernement, des entreprises et de la société civile. Les réglementations constituent un outil important que les gouvernements peuvent mettre en place dans le but d'atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux plus larges. Cependant, les réglementations peuvent également générer des contraintes trop lourdes et des inefficacités. Leur utilisation doit donc être justifiée, particulièrement dans le contexte de contraintes budgétaires (OCDE, à paraître).

La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de 2012 de l'OCDE a fourni une référence pour les réformes réglementaires en vue d'une gouvernance réglementaire transversale et cohérente. On a considéré avec plus d'attention l'utilisation des outils de réglementation, comme les analyses d'impact de la réglementation (AIR), l'engagement des parties prenantes et l'évaluation, afin d'informer et d'améliorer les processus de conception, d'exécution et d'examen des réglementations (OCDE, 2015e). Ces outils de réglementation sont cruciaux pour l'amélioration de la qualité des réglementations au niveau micro, ainsi que pour la formulation ou la reformulation d'une politique de réglementation à l'échelle du gouvernement. Des indicateurs mesurables doivent être établis à cette phase du cycle de politique, afin que ces études *ex ante* ou d'impact de la réglementation et les évaluations *ex post* puissent fournir une trame cohérente articulant les objectifs et les résultats d'une politique de réglementation.

Tableau 2.3. Fonctions principales de l'établissement de politique de réglementation

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Formulation des politiques	Pilotage stratégique interministériel
	Programmation budgétaire
	Mise en place d'une politique de réglementation A. Une politique de réglementation explicite est établie avec des objectifs clairs de la politique de réglementation et un cadre de travail pour sa mise en œuvre. B. Une politique de réglementation explicite est établie avec transparence et en favorisant l'implication (l'ouverture) par le biais de processus consultatifs cherchant à maximiser la qualité des renseignements, y compris dans la conception de la réglementation afin d'améliorer la qualité des renseignements utilisés comme intrants. C. La conception de la réglementation intègre une étude d'impact *ex ante* et une gestion du risque, ainsi que des examens *ex post* des réglementations importantes existantes, afin d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficience de la réglementation.
	Création de politiques de gestion du risque et de contrôles internes

Source : OCDE (2012a), « Principes 1, 2, 4, 5, 7 », *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation with cover FR.pdf.

Les exemples de cette section montrent la façon dont certaines ISC appuient les fonctions principales requises pour la formulation ou la reformulation de politique de réglementation ou de réglementations (Tableau 2.3). Les ISC semblent répondre aux efforts du gouvernement visant à améliorer la politique de réglementation et la qualité des réglementations par le biais, par exemple, de l'évaluation de réforme de réglementation et des processus du gouvernement pour les programmes de réduction des contraintes administratives. Cependant, la couverture par les ISC de ces sujets semble être davantage fragmentaire que systématique.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Une politique de réglementation explicite (Tableau 2.3, fonction principale A) et une conception de la réglementation qui intègre des évaluations ex ante *et* ex post *(Tableau 2.3, fonction principale C)*

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de l'OCDE (OCDE, 2012) met au premier plan l'engagement au niveau politique le plus élevé d'une politique interministérielle en faveur de la qualité réglementaire, affichant des objectifs clairs et des cadres de travail pour la mise en œuvre (OCDE, 2012a). Les membres de l'OCDE et de nombreux autres pays ont adopté leurs propres politiques de réglementation, et une variété d'outils de réglementation a été mise en application (OCDE, 2015e). Cependant, ces politiques consistent souvent une série de politiques de réglementation disjointes plutôt qu'elles ne forment une politique cohérente (OCDE, 2015e).

Généralement, l'exécutif ne considère pas les ISC comme un acteur principal du cycle de gouvernance réglementaire, à quelque phase que ce soit. Une étude de l'OCDE portant

sur 24 pays membres a montré que seules 5 instances exécutives considéraient que les ISC avaient un rôle dans l'évaluation de la gouvernance réglementaire (OCDE, 2015e), et qu'aucune ne considérait qu'elles avaient un rôle dans les phases de conception et de mise en application.

Les ISC n'ont en théorie pas de rôle décisionnaire pour les questions de politique et de conception, qui incombent aux pouvoirs exécutif et législatif élus[4]. Et pourtant, les dix ISC participant à ce rapport ont toutes examiné les processus de codification réglementaire et les politiques de réglementation. En France, en Corée, au Portugal et en Afrique du Sud, ces activités sont couvertes périodiquement dans des contrôles sectoriels (Portugal) ou dans d'autres contrôles des organismes concernés (France).

10/10
des ISC paires ont examiné :

Les processus de codification réglementaire et les politiques de réglementation *y compris : la clarté des objectifs des cadres de politique de réglementation ; l'incorporation de la gestion des risques ; l'ouverture et la consultation du processus ; l'alignement de la politique de réglementation avec des principes internationaux.*

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- Le programme de renforcement de la capacité institutionnelle pour la gestion réglementaire (Pro-Reg) du Brésil a été établi par le décret 6062 en 2007 afin de renforcer le système réglementaire à l'échelle du gouvernement. Les mesures incluaient le renforcement de la capacité et l'analyse de la politique publique dans les secteurs réglementés ; l'amélioration de la coordination et de l'alignement stratégique entre les politiques sectorielles et le processus de réglementation ; le renforcement de l'autonomie et de la performance des organismes de réglementation ; le développement de mécanismes de responsabilisation et de transparence du processus de réglementation. Par le biais du Pro-Reg, une analyse d'impact a été prise en charge par dix organismes fédéraux de réglementation. Le TCU a réalisé un contrôle des activités liées au Pro-Reg et il a offert des recommandations basées sur les bonnes pratiques d'organismes de réglementation internationaux. La consultation de représentants du centre de gouvernement au Brésil suggère que les examens périodiques du TCU ont été utiles à l'amélioration de la capacité du CG à mettre en œuvre, surveiller et évaluer les processus de réglementation. En particulier, les recommandations du rapport annuel, le *Guide de référence de base de la gouvernance* du TCU, les réunions et les échanges entre les hauts dirigeants du TCU et du CG, ainsi que les conclusions des activités de vérification concernant des secteurs particuliers (TCU, 2013 ; 2008).

Les examens, les sondages et les tables rondes de l'OCDE sur les réformes de réglementation confirment que les pays sont toujours en train de développer des outils pour appuyer l'identification des concessions, des coûts et des bénéfices de réformes de réglementation alternatives (OCDE, 2014c). Des difficultés persistantes à mesurer la performance d'une réglementation, et à améliorer les pratiques de réglementation, découlent : 1) d'un manque de clarté en ce qui concerne ce que les pays devraient évaluer de la gouvernance réglementaire ; 2) de facteurs de confusion qui influencent les résultats dans les secteurs sociaux que les réglementations cherchent à améliorer, et 3) d'un manque d'information en ce qui concerne l'exécution correcte ou même la simple mise en œuvre des pratiques de réglementation (OCDE, 2014d). Les difficultés de mise en œuvre et d'application sont abordées en détail au Chapitre 3.

Compte tenu de ces difficultés, les outils de réglementation (étude *ex ante* et évaluation *ex post*) doivent être intégrés à la phase de conception, de telle manière que des critères raisonnés et mesurables permettent d'évaluer l'impact et l'efficacité de la réglementation en tant qu'outil de politique. Les fonctions principales des acteurs de surveillance réglementaire incluent : l'amélioration systématique de la politique de réglementation, la coordination des outils de réglementation, ainsi que des conseils et de la formation. Ainsi, les acteurs contribuent surtout à la formulation du cycle de politique. Le rôle des organismes de surveillance en matière de contrôle de la qualité et d'identification des domaines d'amélioration de l'efficacité des réglementations est abordé au Chapitre 4.

5/10
des ISC paires ont examiné :

La mise en application efficace et efficiente des outils de réglementation *y compris : le diagnostic des problèmes de réglementation communs aux différents niveaux de gouvernement, les études d'impact, l'examen* ex post *des réglementations existantes, et le rapport sur la performance des résultats réglementaires.*

Les exemples ci-dessous montrent que les ISC impliquées contribuent également à l'évaluation des outils de réglementation, par exemple pour l'évaluation des programmes de réduction des contraintes administratives et l'adéquation des AIR. Le travail des ISC peut être complémentaire à celui des organismes de surveillance réglementaire ou à la gestion de la réglementation par l'exécutif. Leur contribution peut être particulièrement utile du fait de leur expertise large en matière de contrôles financiers ; elles peuvent éclairer le fonctionnement des processus de réglementation (*ex ante* ou *ex post*) dans un contexte de contraintes budgétaires.

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- En 2013, la Cour des Comptes de la France a publié *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*. Ce rapport explore les relations entre l'administration fiscale, les entreprises et les particuliers ; il souligne la complexité des règlements de l'administration (Cour des Comptes, 2012).

- Analysant la simplification des formalités administratives, le NAO du Royaume-Uni a publié un rapport (NAO, 2012) qui examine le cas de ministères qui tentent de réduire les contraintes réglementaires afin d'améliorer la performance. Il décrit des efforts visant à rationaliser les procédures au Royaume-Uni, dans le contexte de la politique « deux règles supprimées pour une règle créée » (« *one-in, two-out* ») et le « Défi des formalités administratives (appelé défi du ruban rouge) »[5]. Le rapport a également évalué le système d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) du Royaume-Uni en 2012, en se concentrant sur les processus de contrôle de la réglementation dans certains ministères, de la même manière que pour le contrôle des dépenses. Le NAO a conclu que les processus ministériels de gestion des interventions réglementaires proposées fonctionnaient bien et qu'ils répondaient aux Directives de l'exécutif pour une meilleure réglementation ainsi qu'aux exigences du Comité sur la politique de réglementation. Cependant, il a également observé que les ministères tentaient de gérer le flot de réglementations contraignantes au lieu de les considérer comme des ressources qui, comme les ressources financières, devraient être gérées pour appuyer la réalisation des objectifs départementaux (OCDE, à paraître ; NAO, 2012).

- Un autre rapport du NAO, *Utilisation d'alternatives à la réglementation pour atteindre les objectifs de politique*, présente des conclusions sur l'évaluation et la prise en compte d'approches alternatives à la réglementation, mais aussi sur les obstacles qui, dans certains ministères, s'opposent à leur adoption, à l'instar des réticences vis-à-vis des solutions nouvelles et innovantes (NAO, 2014b).
- C'est au BAI qu'incombe, en pratique, le contrôle des réformes de réglementation du gouvernement ; il doit s'assurer que leur mise en œuvre et leur exécution sont efficaces. De nombreux contrôles ont porté sur l'adéquation et la mise en œuvre de systèmes, la gestion, et les outils de politique de réglementation, ainsi que sur la réglementation dans des secteurs majeurs comme l'éducation, les finances, l'établissement d'une usine et la sécurité des installations, par exemple (BAI, 2006 ; 2007 ; 2009a ; 2009b ; 2015a ; 2015b).

Fonction principale 4 : Contrôles internes et gestion du risque

Dans un État stratège, le contrôle interne est la « main invisible » qui permet aux entités du secteur public de se concentrer sur l'établissement d'objectifs et d'apporter de la valeur, tout en se conformant aux attentes légales, réglementaires et sociétales. En gérant le risque et en réalisant des contrôles qui s'inscrivent, plutôt que s'en distinguer, dans le processus d'établissement d'objectifs et de gestion de la performance, l'entité peut mieux répondre et s'adapter aux événements inattendus et aux perturbations entravant la poursuite des objectifs. Ainsi, le développement de mécanismes de contrôle interne robustes est vu comme un processus récurrent qui favorise l'amélioration de la performance et de la gouvernance, plutôt que comme un système distinct avec des procédures et des besoins supplémentaires. Des mécanismes de contrôle interne efficaces peuvent ainsi être parfaitement intégrés aux activités quotidiennes. En ce sens, la gestion du risque et le contrôle interne, même lorsqu'ils sont intégrés, continuent de favoriser la satisfaction des objectifs de politiques publiques (IFAC, 2015).

Les risques ne peuvent jamais être complètement éliminés, et les contrôles internes n'offrent qu'une assurance relative de leur prévention. Les responsables gouvernementaux doivent déterminer un niveau acceptable de risques dans la poursuite des objectifs politiques. La « propension au risque » de l'organisation déterminera l'ampleur des risques à laquelle l'entité est prête à être exposée avant d'entreprendre toute action. Les entités du secteur public doivent intégrer la résilience et la souplesse dans toutes leurs activités afin de pouvoir répondre de façon adéquate aux circonstances nouvelles ou de faire face aux conséquences d'événements imprévus. Dans cette entreprise, l'un des défis est de surmonter la déconnexion entre ceux qui sont responsables de la poursuite des objectifs et ceux qui gèrent le risque. L'intégration de la gestion du risque et de la gestion stratégique suppose une complète intégration de la première dans la gestion globale d'une entité par ses responsables. Il existe pléthore de conseils – souvent inspirés du secteur privé - pour aider les entités du secteur public à mettre en œuvre une gestion du risque intégrée. Ils sont explorés ci-dessous.

Au cours des dernières décennies, les pays de l'OCDE ont créé des dispositifs de contrôle interne plus solides en passant de contrôles *ex ante* à des contrôles *ex post*. Cette approche marque un tournant culturel ; elle a offert aux directions des entités publiques une plus grande souplesse pour l'affection des ressources notamment financières, qui sont dans ce cadre vérifiées après coup, et non approuvées avant l'exécution. L'évaluation *ex post* doit dans cette logique avoir davantage de conséquences, le constat d'une irrégularité de gestion impliquant des améliorations et le cas échéant des correctifs. Ce changement ne signifie pas moins de contrôles de conformité, mais il a généré un système plus complet de contrôle. En être conscient et trouver le juste milieu entre les deux peut aider à atteindre les objectifs politiques.

La gestion du risque et les contrôles internes ne doivent pas obéir seulement à une logique de conformité obnubilée par les rapports financiers externes ou apparaissant comme uniquement procédurale. Donner la possibilité d'un contrôle en matière d'informations financières favorise bien sûr la détection et la prévention de la fraude et encourage l'exactitude des rapports financiers. Des contrôles efficaces devraient toutefois couvrir tous les risques importants, pour aider une entité du secteur public à atteindre ses objectifs, créer une valeur durable et éviter les pertes. Le Tableau 2.4 donne un aperçu des principaux dispositifs au moyen desquels un État stratège et ouvert peut établir une politique de contrôles internes et gérer les risques.

Tableau 2.4. Principaux dispositifs favorisant des politiques de contrôles internes et une gestion des risques

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Formulation des politiques	Pilotage stratégique interministériel
	Programmation budgétaire
	Mise en place d'une politique de réglementation
	Formulation de politiques de gestion du risque et de contrôle interne A. Des orientations pour la gestion du risque et le contrôle interne ont été énoncées à l'échelle gouvernementale et peuvent être adaptées à des entités particulières. B. Les exigences et les lignes directrices en matière de contrôle interne sont conformes à la législation régissant la gestion des finances publiques, et l'administration publique en général, et elles intègrent des normes internationales. C. L'autonomie, les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des acteurs des vérifications et des contrôles (par exemple : le champ d'application du contrôle) sont clairement définis. Ils sont déterminés par le centre de gouvernement et les entités du secteur public, ainsi qu'au sein des entités. D. Un cadre de lutte contre la corruption existe à l'échelle interministérielle. E. Les responsables de l'établissement et de la réalisation des objectifs de l'entité sont également responsables de la réalisation des contrôles afin qu'ils s'approprient, gèrent et surveillent les risques liés à ces objectifs, ainsi que les tolérances à l'égard du risque. F. Les décisions concernant l'entité sont basées sur des renseignements fiables concernant la performance de cette dernière.

Sources :
COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework (Une mise à jour du contrôle interne du COSO : Cadre de travail intégré)*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.
IFAC et CIPFA (2014), *International Framework: good governance in the public sector*, International Federation of Accountants, New York, et The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Londres, www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector.
IIA (2013a), *IIA Position Paper – Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, www.theiia.org/goto/3Lines.
OCDE (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, Éditions OCDE, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

Habituellement, les contrôles de la conformité et des finances réalisés par les ISC servent surtout à l'évaluation des dépenses financières et à la réforme des processus financiers. Le rôle des ISC dans l'évaluation de la mise en œuvre des règles et des

contrôles est abordé au Chapitre 3. Le champ d'application des contrôles des ISC inclut la façon dont les contrôles sont établis pour garantir qu'ils servent la réalisation des objectifs politiques concernés. Les exemples ci-dessous montrent comment les ISC privilégient l'établissement d'approches fondées sur le risque et des dispositifs interministériels pour leurs contrôles internes.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Conseils sur les contrôles internes et la gestion du risque (Tableau 2.4, fonctions principales A et B) et prise de décisions fondée sur les données factuelles au niveau de l'entité (Tableau 2.4, fonction principale F)

Dans de nombreux cas, les institutions du CG sont au cœur du système de contrôle interne. C'est le cas pour le Bureau du contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, et pour le Trésor public de Nouvelle-Zélande. Alors que la fonction de dissémination de la vision stratégique est une responsabilité essentielle des institutions du CG, il est important qu'une situation caractérisée par un « commandement et contrôle » centralisés ne paralyse pas le secteur public. Les fonctions centrales doivent au contraire superviser et offrir des conseils, mais aussi clarifier les responsabilités des acteurs participant à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, afin de faciliter l'appropriation de l'exécution et la responsabilisation pour leurs succès (OCDE, 2015a).

Les pays ont tendance à adapter leurs fonctions de supervision en regard des principes internationaux (OCDE, 2015b). La norme internationale des professionnels du contrôle interne est portée par le COSO ou Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO, 2013). Les nouvelles tendances en administration publique montrent un net essor de l'adoption de principes internationaux de contrôle interne dans les lois et les règlementations nationaux (OCDE, 2015b). L'IIA (International Institute of Internal Auditors) est à l'origine d'un cadre de travail couramment utilisé pour les contrôles internes : le modèle des trois lignes de défense. Il encourage une fonction de contrôle interne conçue comme une activité d'assurance et de consultation indépendante et objective. Cette activité est conçue légitimer l'organisation et l'aider à atteindre ses objectifs en systématisant et rationalisant l'évaluation des processus de gestion, de contrôle et de gouvernance du risque[6].

L'une des difficultés persistantes que rencontrent les entités du secteur public est de s'assurer de l'indépendance des auditeurs internes, principe qui devrait être énoncé dans la législation concernée ou dans la réglementation. En outre, les gouvernements essaient de rationaliser les opérations et de les rendre plus efficaces et efficientes, ils éprouvent eux aussi des difficultés à définir des critères en ce qui concerne les unités de contrôle interne et à assurer un équilibre entre grandes unités bureaucratiques et unités plus petites mais potentiellement moins efficaces (OCDE, 2015b).

En examinant l'efficacité et l'efficience des contrôles internes et de la gestion du risque, les ISC ont été capables de se faire une idée de ce qui fonctionne ou non. Elles scrutent également activement les processus visant à orienter les contrôles internes et la gestion du risque ; certaines ISC formulent d'ailleurs elles-mêmes de telles orientations, comme discuté ci-après. Une prochaine étude de l'OCDE (2016) montre que sur dix ISC responsables du contrôle d'entreprises publiques, huit institutions prévoient un examen de leur système de gestion du risque (OCDE, à paraître).

6/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La souplesse des systèmes de réglementation et de contrôle interne et leur capacité d'adaptation face aux risques et aux évolutions.*
6/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La clarté et la bonne délimitation des rôles et des responsabilités entre les acteurs participant à la création et à la mise en œuvre de réglementations et de contrôles internes.*
9/10 *des ISC paires ont examiné :*	*Les processus pour la formulation de lignes directrices en matière de contrôle interne y compris : l'intégration de la gestion du risque, le caractère ouvert et consultatif du processus, ainsi que sa conformité aux normes internationales.*

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- Le BVG du Canada a entrepris une série de contrôles de la gestion financière et de la gestion des contrôles et du risque. En 2003, le rapport *Gestion intégrée du risque* du BVG (BVG, 2003) a montré qu'il restait beaucoup à faire en ce qui concernait la mise en cohérence des mécanismes de gestion du risque dans les ministères. Des progrès ont été constatés par le rapport de situation de 2006, *Gestion du gouvernement : renseignements financiers*, mais le BVG y recommandait l'amélioration des contrôles financiers afin d'assurer que les décisions soient basées sur des données fiables (BVG, 2006). Le rapport de situation 2011 a évalué les progrès par rapport aux recommandations précédentes au sein de sept grands ministères fédéraux, et il a analysé les évolutions du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), une institution du CG, en ce qui concerne la promotion de portefeuilles renforcés en gestion des finances et du risque au sein de ces ministères. Le rapport a conclu que les institutions avaient réalisé des progrès satisfaisants et que le SCT avait fait preuve de capacité d'impulsion par l'innovation. Cependant, un rôle plus incitatif encore du SCT auprès des ministères était jugé possible (BVG, 2011).
- Dans le cadre d'une série de documents sur la viabilité des finances publiques après la crise de 2008, la Cour des comptes des Pays-Bas a souligné l'importance d'évaluations précises du risque au Parlement. La Cour a essayé à plusieurs reprises de mettre ce point à l'ordre du jour politique. Elle a notamment produit des fiches d'information résumant les risques concernant des liens des Pays-Bas avec huit institutions financières. La Cour a cartographié ces sources de risque, et leurs effets potentiels, d'une façon lisible pour le Parlement. Elle a également encouragé le ministre des Finances à réfléchir aux données présentées et à la façon dont elles le sont, ainsi qu'aux conséquences sur les décisions prises. Ce contrôle est évoqué de manière plus détaillée dans l'Encadré 3.3.
- Le rapport du GAO (2013b), *Hurricane Sandy Relief: Improved Guidance on Designing Internal Control Plans Could Enhance Oversight of Disaster Funding*, a examiné les plans de contrôle interne de l'aide aux sinistrés de l'ouragan Sandy, effectués en réponse à la Loi sur l'aide aux sinistrés de 2013 conformément aux conseils de l'OMB (Bureau de la gestion et du budget). Il a conclu que les

conseils de l'OMB n'étaient pas suffisamment développés et que, par conséquent, ils n'étaient pas systématiquement utilisés par les organismes lors de la préparation de leurs plans de contrôle interne.

L'examen des contrôles internes a toujours été une tâche traditionnelle des ISC et, selon le dispositif de vérification et de contrôle, elles peuvent également être responsables de la formulation des lignes directrices et du suivi des contrôles internes. Même lorsqu'une autre entité (généralement un organisme du centre de gouvernement) est responsable du développement et de la coordination d'un système de contrôle interministériel, les ISC jouent un rôle actif dans la promotion de bonnes pratiques en matière de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des dispositifs de gestion du risque et de contrôle interne. Pour jouer ce rôle, elles dépendent de la richesse des informations collectées après des années d'expérience en ce qui concerne la vérification des contrôles d'entité publique.

Le rôle des ISC va au-delà de l'examen des contrôles *ex post*, et neuf ISC impliquées sur dix ont examiné des processus de formulation de lignes directrices de contrôle interne. En France, ces éléments sont systématiquement intégrés dans le cadre du contrôle financier. Plus de la moitié des ISC ont examiné les chevauchements et les synergies entre les acteurs participant à la création et à la mise en œuvre de ces contrôles.

Voici quelques exemples du travail des ISC dans ce domaine :

- En réponse à des problèmes généralisés dans l'établissement d'un système interministériel cohérent pour les contrôles internes et les vérifications, le GAO des États-Unis a adopté les principes internationaux du COSO et les a mis en application dans le secteur public pour énoncer des *Normes pour le contrôle interne dans le gouvernement fédéral,* également connues sous le nom de « Livre vert ». Le GAO travaille avec des bureaux de vérification au niveau des États pour disséminer les bonnes pratiques et renforcer la capacité des auditeurs à intégrer ces bonnes pratiques dans leur propre travail de contrôle, puis à les partager avec des organismes de coordination pertinents (comme le Bureau de la gestion et du budget au niveau fédéral). Le Livre vert a été considéré internationalement comme un guide utile, car il est gratuit et accompagné par des documents de référence (GAO, 2014c).

La claire délimitation de l'autonomie, des rôles et des responsabilités des organismes de vérification et de contrôle (Tableau 2.4, fonction principale C)

Les ISC ont un rôle unique en ce qui concerne l'établissement de mécanismes de contrôle interne efficaces, car elles sont à la fois les superviseures de l'exécution du contrôle (discutée au Chapitre 3) et, dans certains cas, les responsables de la formulation de conseils sur la mise en œuvre de mesures de contrôle interne. Six ISC participantes sur dix offrent des conseils écrits sur l'établissement de règles et de contrôles, et cinq sur dix entreprennent des recherches dans ce domaine.

Les ISC basent leurs conseils et leurs évaluations en matière de contrôles internes sur des principes internationaux acceptés[7], outre la législation nationale. Cela les aide à bâtir une expertise concernant la gestion intégrée du risque et les techniques de contrôle interne.

Elles peuvent jouer un rôle fondamental dans l'exécution des contrôles en offrant un examen externe indépendant sur la qualité et l'impact des mécanismes de contrôle interne au sein de toutes les entités. Dans un contexte de mesures de réduction budgétaire et

d'austérité, il est important pour les ISC et pour l'organisme principal de gestion financière du gouvernement (les ministères des Finances) de coopérer afin de mettre en place le système le plus complet et efficace de gestion et de contrôle du budget.

Certaines ISC collaborent avec des organismes internationaux afin d'avoir connaissance des normes de contrôle les mieux établies et de promouvoir une meilleure gouvernance. Les guides qui peuvent être utiles aux ISC, et au secteur public en général, incluent :

- *Le contrôle interne en pratique* : Une série d'études de cas produite en collaboration avec le Bureau national de vérification (NAO). Le NAO s'est associé au CIIA (Chartered Institute of Internal Auditors) pour rédiger ce guide qui présente des cas de bonnes pratiques pour les contrôles internes dans des organisations du secteur public comme du secteur privé. Le guide recommande des façons d'établir une norme cohérente de contrôle interne, de promouvoir une direction efficace dans les systèmes de contrôle, et d'assurer le bon rapport qualité-prix des services offerts (NAO et CIIA, n. d.).
- *Le contrôle interne dans le secteur public* : *Un investissement dans le développement des assurances et du commerce*. Ce guide de l'ANAO (2012) recommande de bonnes pratiques pour la planification, l'affectation des ressources et la surveillance des fonctions de contrôle interne. Il offre un modèle de charte de contrôle interne et des exemples de questionnaires pour les contrôles internes.
- *Critères généraux pour le contrôle interne en administration publique* : Cette étude du TCU (2009b) explore des modèles de référence pour la gestion et les contrôles du risque interne, et elle montre comment les pays interrogés ont abordé cette question dans leurs systèmes juridiques. Le but de l'étude était d'appuyer les discussions du Sénat fédéral concernant un projet de loi visant à définir les critères généraux des contrôles internes, de la gestion du risque et de la gouvernance au sein du gouvernement brésilien. L'étude a révélé que le système brésilien de contrôle interne n'était pas en conformité avec les normes internationales.

En plus des guides sur l'intégration de la gestion du risque mentionnés ci-dessus, d'autres guides internationaux existent :

- *De l'option à l'intégration : Gérer le risque comme une partie intégrante de la gestion d'une organisation*. Cette ressource valorise la gestion du risque et le contrôle interne comme des processus extrêmement pertinents et utiles pour le soutien de la décision et de l'exécution. Elle les présente comme des processus que les conseils d'administration et les directions utilisent naturellement pour s'assurer que leur organisation prend les meilleures décisions et atteint ses objectifs (IFAC, 2015).
- *Cadre de travail international : Bonne gouvernance dans le secteur public*. Cette référence a été produite conjointement par l'IFAC (International Federation of Accountants) et le CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) afin d'aider à améliorer et à encourager une gouvernance efficace dans le secteur public. Le cadre de travail permet aux organisations du secteur public d'être mieux organisées et gérées en améliorant la prise de décision et l'utilisation des ressources. La supervision des responsables du pilotage stratégique, des opérations et de la reddition de comptes d'une entité, ainsi que

l'amélioration de la participation des parties prenantes et des examens détaillés robustes, favorisent des interventions plus efficaces et de meilleurs résultats pour la société dans son ensemble (IFAC et CIPFA, 2014).

Faire le point : Activités des ISC en soutien de la formulation de politiques

Les données du Tableau 2.5 ci-dessous montrent une légère variation dans la portée de l'évaluation que les ISC font de fonctions particulières de la formulation de politiques. La majorité des ISC ont évalué tous les éléments évoqués dans l'enquête. Mais elles étaient légèrement moins susceptibles d'avoir évalué des fonctions de pilotage à l'échelle du gouvernement, et un peu plus susceptibles d'avoir évalué des fonctions principales de la programmation budgétaire.

Tableau 2.5. Activités des ISC en soutien à la formulation de politiques

Étape de la politique	Le questionnaire a demandé aux dix ISC participantes, « Votre ISC a-t-elle évalué… »	« Oui » (sur 10 ISC)
Formulation des politiques	**Fonction principale 1 : Pilotage stratégique interministériel**	
	L'utilisation d'une base de données factuelles fiable dans les processus de planification. Ceci peut inclure l'examen de la fiabilité et l'ampleur des intrants ; les mécanismes d'utilisation de données liées à la production et à la performance ; les mécanismes pour l'intégration des risques et évolutions possibles.	9
	L'ouverture des processus de planification stratégique à l'échelle du gouvernement, y compris l'existence de consultations au cours du processus de planification.	8
	La division des responsabilités entre les acteurs principaux participant à la planification stratégique.	7
	L'existence ou la conception de critères d'évaluation à l'échelle du gouvernement.	6
	La capacité ou l'efficacité des unités centrales du gouvernement (comme le centre de gouvernement), notamment pour : s'assurer que la vision à long terme est en harmonie avec d'autres documents essentiels (plans fiscaux) ; s'assurer que la vision à long terme est reflétée dans les plans de travail des ministères.	6
	Fonction principale 2 : Programmation budgétaire	
	La pertinence des processus de programmation budgétaire y compris : faciliter un alignement entre les objectifs budgétaires et stratégiques ; assurer la fiabilité et la qualité des outils qui sont à la base du budget ; gérer la dette publique ; évaluer la durabilité à long terme ; guider le processus pluriannuel d'affectation des ressources.	9
	Le bien-fondé et la qualité du cadre de travail national de gouvernance budgétaire dans son ensemble pour la promotion de l'affectation, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'examen des ressources de façon optimale.	9
	L'exhaustivité, la fiabilité et la précision du document budgétaire et la conformité des renseignements budgétaires avec les normes comptables.	8
	La transparence des processus de programmation budgétaire y compris : l'existence ou la pertinence de débats participatifs et réalistes sur les choix budgétaires ; et s'il est adéquat d'informer les citoyens, la législature et des parties prenantes principales de la véritable situation des finances publiques.	6

Tableau 2.5. Activités des ISC en soutien à la formulation de politiques *(suite)*

Étape de la politique	Le questionnaire a demandé aux dix ISC participantes, « Votre ISC a-t-elle évalué… »	« Oui » (sur 10 ISC)
Formulation des politiques	**Fonctions principales 3 et 4 : Établissement des règles et des contrôles***	
	Les processus pour le développement des réglementations et de politique de réglementation y compris : la clarté des objectifs des cadres de politique de réglementation ; l'intégration de la gestion du risque ; l'ouverture et la consultation du processus ; l'alignement de la politique de réglementation sur des principes internationaux.	10
	Les processus pour le développement de lignes directrices sur le contrôle interne y compris : l'incorporation de la gestion du risque, l'ouverture et la consultation du processus, ainsi que l'alignement sur des principes internationaux.	9
	La mise en application efficace et efficiente des outils de réglementation y compris : le diagnostic des problèmes de réglementation qui traversent les niveaux de gouvernement, les études d'impact, l'examen *ex post* des réglementations existantes, et le rapport sur la performance des résultats réglementaires.	5
	La souplesse des systèmes de réglementation et de contrôle interne pour s'adapter aux risques et évolutions possibles.	6
	La clarté et la délimitation des rôles et des responsabilités des acteurs participant à la création et à la mise en œuvre de réglementations et de contrôles internes.	6

Note : * Pour les besoins de cette enquête, les fonctions principales 3 (Établissement de politique de réglementation) et 4 (Création de politiques de gestion du risque et de contrôles internes) sont agrégées.

Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Les ISC sont plus susceptibles d'entreprendre des activités de recherche à cette étape qu'à toute autre étape du cycle. La raison peut en être qu'à cette étape du cycle politique les évaluations des ISC sont plus récentes ou moins connues. Les ISC interrogées sont également plus susceptibles d'offrir des conseils oraux ou écrits, ce qui peut refléter la nouveauté de l'engagement dans ce domaine et le fait que l'étape de formulation se prête davantage à l'offre de conseils que de contrôles. Ce sont autant d'opportunités pour les ISC d'informer la formulation des politiques de façons moins formelles et moins gourmandes en ressources. Comme indiqué, les ISC sont tout aussi susceptibles d'entreprendre des vérifications de la performance et de la conformité dans des activités liées à la formulation qu'à d'autres étapes du cycle politique. Cependant, elles sont moins susceptibles d'entreprendre des contrôles financiers pendant l'étape de formulation. Le Tableau 2.6 offre une catégorisation des types d'activités que les ISC ont entreprises dans chaque fonction.

Tableau 2.6. Types d'évaluation des fonctions principales de la formulation de politiques, sur 10 ISC interrogées

Fonctions principales	Types de contrôles	Autres activités
Pilotage stratégique interministériel	Contrôle financier (3) **Contrôle de la conformité (7)** Contrôle de la performance (6)	**Conseils par écrit (5)** Conseils oraux (3) Recherche (4) Outils basés sur le Web (1)
Programmation budgétaire	Contrôle financier (5) **Contrôle de la conformité (8)** Contrôle de la performance (7)	**Conseils par écrit (5)** Conseils oraux (3) Recherche (3) Outils basés sur le Web (1)
Établissement des règles et des contrôles *	**Contrôle financier (8)** **Contrôle de la conformité (8)** **Contrôle de la performance (8)**	**Conseils par écrit (6)** Conseils oraux (3) Recherche (5) Outils basés sur le Web (1)

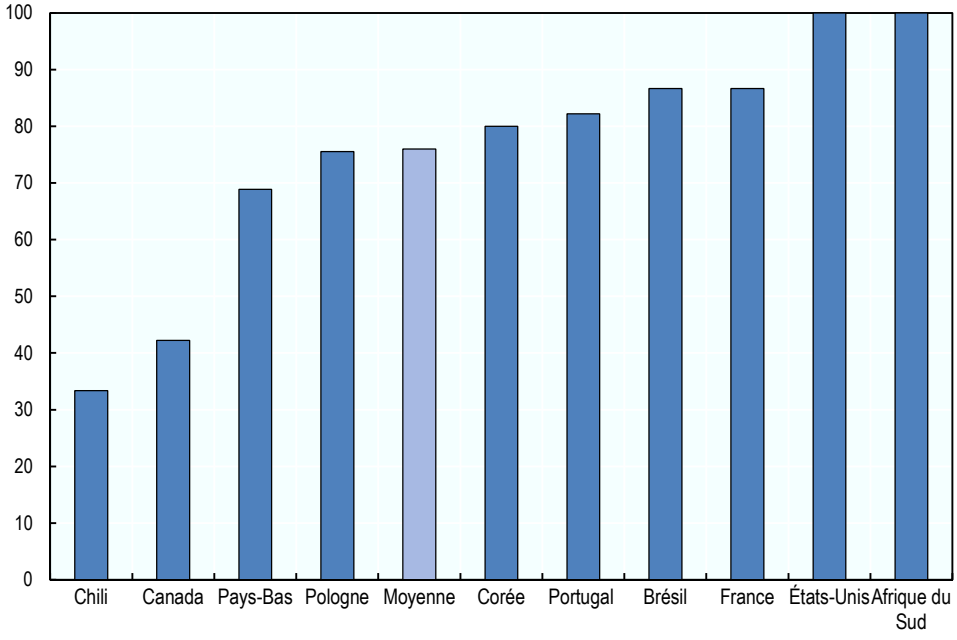
Notes : Cette étude fait référence aux « évaluations » des ISC, ce qui peut inclure des contrôles de la performance, de la conformité ou des finances, ou bien une combinaison des trois, ainsi que des initiatives de recherche séparées, mais qui prend en compte cette distinction pour les évaluations de programme ou de politique particulières entreprises par le gouvernement.

*Les sous-fonctions liées à la politique de réglementation et au contrôle interne sont regroupées dans l'enquête.

Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Le Graphique 2.1 montre le niveau d'activité des pays participants concernant la formulation de politiques en regroupant les réponses affirmatives aux questions sur la réalisation d'une évaluation par l'ISC de cette étape du cycle de politique. Pour les pays présentant les niveaux d'activité les plus bas à l'étape de formulation de politiques (le Chili, le Canada, les Pays-Bas et la Pologne), aucune similitude frappante entre les modèles ou les mandats ne justifie leur faible niveau d'activité. Cependant, ces pays ont plus souvent rapporté que les activités étaient davantage à la discrétion des ISC que d'autres pays.

Graphique 2.1. Niveau d'activité des ISC pour l'évaluation des fonctions principales de la formulation des politiques, par pays

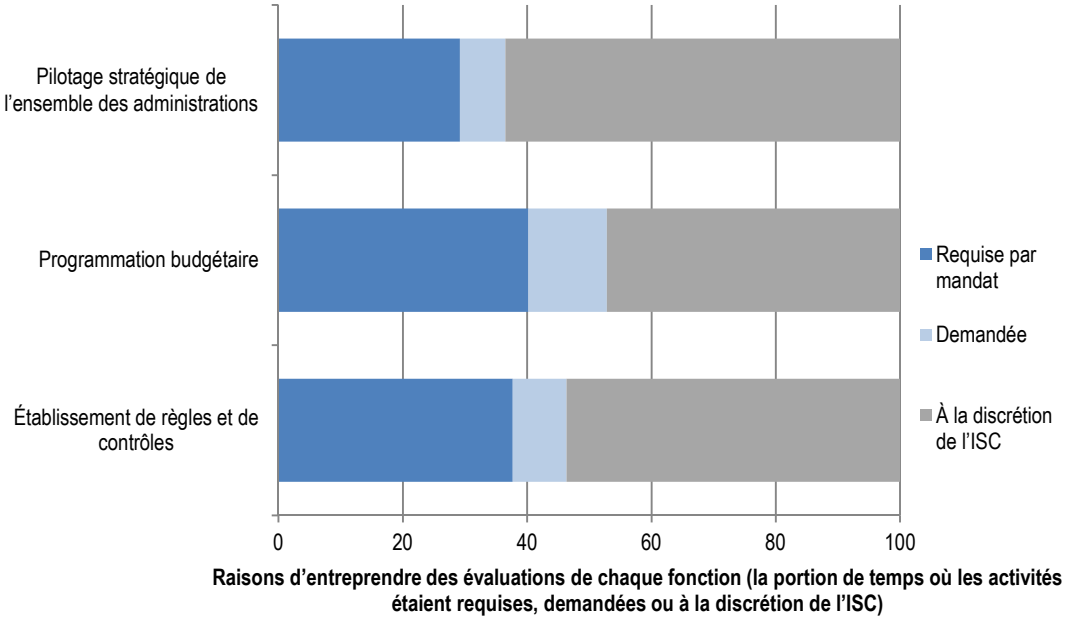


Note : Les sous-fonctions liées à la politique de réglementation et au contrôle interne sont regroupées dans l'enquête.

Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Le graphique 2.2 ci-dessous montre la durée de temps requise, demandée ou à la discrétion de l'ISC pour les évaluations à cette étape. L'impulsion pour entreprendre des activités d'évaluation à l'étape de la formulation est, en moyenne, similaire à celle à d'autres étapes du cycle de politique. Le travail mené par les ISC à l'étape de la formulation des politiques, est, lorsqu'il est entrepris, plus susceptible de se concentrer sur la programmation budgétaire et l'établissement de règles et de contrôles. Il s'agit de domaines traditionnels. Le soutien à la programmation budgétaire est plus susceptible d'être offert en réponse à un mandat ou à une demande. Pour la planification stratégique, près de 65 % des activités des ISC sont réalisées à leur propre discrétion, le taux le plus élevé de tout le cycle de politique.

Graphique 2.2. Impulsion pour les évaluations par les ISC des fonctions principales de la formulation de politiques



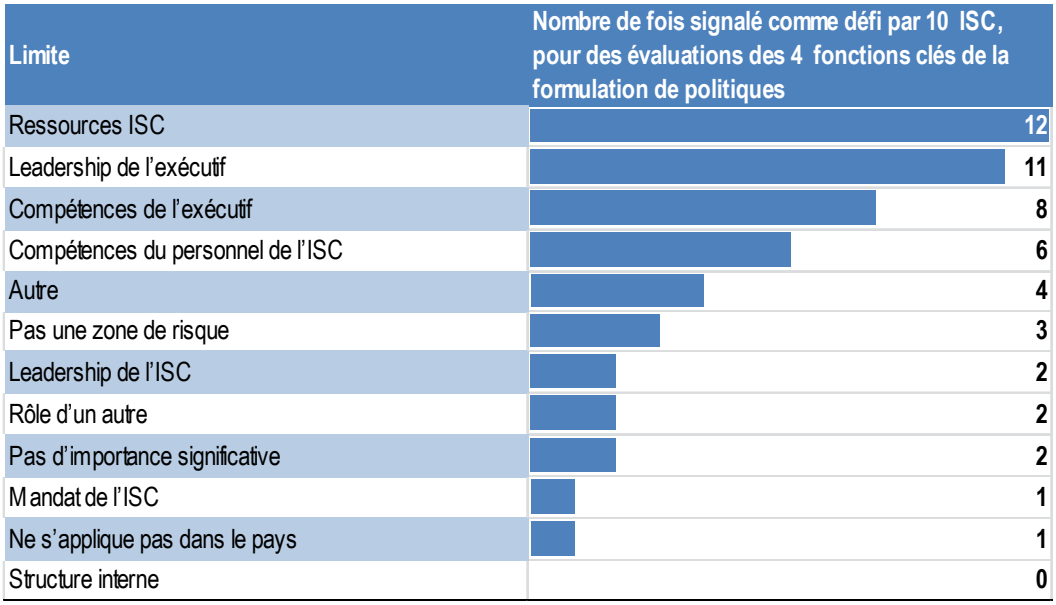
Note : Les sous-fonctions liées à la politique de réglementation et au contrôle interne sont regroupées dans l'enquête.

Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Défis et limitations de la participation des ISC

Parmi les ISC interrogées, les ressources et l'implication de la direction ont été identifiés comme les facteurs principaux déterminant la participation des ISC à des fonctions choisies de la formulation des politiques (Graphique 2.3). Des lacunes en matière de compétences du personnel des ISC comme des membres de leurs directions ont également posé des problèmes lorsqu'il s'est agi intervenir dans la formulation des politiques. La raison principale est un manque d'expertise dans ces domaines. Ces difficultés sont sous le contrôle des ISC et elles peuvent être résolues de façon stratégique, si celles-ci souhaitent jouer un plus grand rôle à l'étape de formulation des politiques.

Graphique 2.3. Facteurs entravant certaines activités d'évaluation de la formulation des politiques



Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Conclusions sur le rôle des ISC en appui à la formulation des politiques

En tant qu'organismes autonomes, les ISC ne participent ni à la définition du programme gouvernemental ni au choix des outils de politique. Ce chapitre montre toutefois que le travail des ISC inclut à cette étape des fonctions de supervision, de perception et de prévision.

Les ISC offrent des activités de supervision des institutions et des processus par lesquels les gouvernements entreprennent ce travail. Elles examinent en amont l'adéquation des préparatifs de prise de décision et d'élaboration des politiques, y compris l'utilisation de données factuelles, des évaluations des coûts et des risques, et des projections d'économies budgétaires, afin de mieux expliquer les défaillances de la réduction des coûts et l'inefficacité de programmes et de politiques. Elles évaluent l'efficacité et l'efficience des outils qui sont en place pour prendre des décisions difficiles comme en ce qui concerne les activités de réduction des contraintes réglementaires.

Les ISC contribuent au soutien de la planification stratégique et de la programmation budgétaire par leurs connaissances. Elles rapportent avoir été moins actives au niveau du conseil à la planification stratégique qu'en appui au CG pour la programmation budgétaire ou la mise en place de règles et de contrôles (les deux derniers étant plus fréquemment dans leurs attributions). Les ISC participantes n'ont pas indiqué que leur mandat ou d'autres entités externes faisaient réellement obstacle à la réalisation d'évaluations de la formulation des politiques. Le fait que des ISC évoquent des limitations internes suggère qu'il est possible de décider de façon stratégique comment les ISC peuvent davantage contribuer à la formulation du cycle de politique.

Les ISC offrent des fonctions de prévision lorsqu'elles valident la vraisemblance et la fiabilité des projections à long terme du gouvernement. Elles jaugent l'adéquation des plans en vigueur face aux défis de long terme. Alors que de nombreuses activités de vérification excluent délibérément les projections à échéance lointaine, leurs conclusions

identifient souvent les défaillances à l'étape de planification des politiques ainsi que des programmes qui influencent les résultats et la réalisation d'objectifs plus amples. Des exemples en sont donnés au Chapitre 3.

Études de cas des activités des ISC en soutien de la formulation de politiques

Fonction principale 1 : Pilotage et planification stratégiques interministériels

Encadré 2.4. L'ISC de Pologne : préparation de documents gouvernementaux stratégiques pour 2014-2020

Objectif

L'institution supérieure de contrôle de la Pologne, le NIK (*Najwyższa Izba Kontroli*), a vérifié le degré de préparation du gouvernement en ce qui concerne l'attribution des fonds à la Pologne au travers du cadre budgétaire pluriannuel de l'UE. Le contrôle de la performance s'est concentré sur les stratégies à moyen et à long terme d'un développement économique et social continu. L'objectif principal du contrôle était d'évaluer la préparation des documents stratégiques par l'administration polonaise en ce qui concerne les Perspectives financières de l'Union européenne pour 2014-2020.

Type

Contrôle de la performance.

Portée et méthodologie

Le contrôle impliquait le Bureau du premier ministre et sept ministères : le Développement régional, l'Administration et la numérisation, l'Économie, la Culture et l'héritage national, les Transports, la Construction et l'économie maritime, le Travail et la politique sociale, ainsi que l'Agriculture et le développement rural.

Le contrôle a examiné les éléments suivants :

- La mise en œuvre par le Premier ministre et le Conseil des ministres des obligations découlant des dispositions des lois et des documents gouvernementaux concernant la programmation stratégique, y compris l'exécution du développement de politiques.
- La mise en œuvre par le ministre du Développement régional des obligations découlant des dispositions des lois et des documents gouvernementaux concernant la programmation à moyen terme des aspects économiques et sociaux, de la planification spatiale et de la coordination des politiques de développement.
- La mise en œuvre par les coordinateurs du ministre des tâches liées au développement des stratégies intégrées.
- La mise en œuvre par les responsables de toutes les entités contrôlées des tâches liées à la préparation de la programmation et de la mise en œuvre de document pour l'absorption des fonds de l'UE par la Pologne dans le cadre de travail des Perspectives financières pour 2014-2020.
- La mise en œuvre des recommandations et des suggestions faites dans une vérification précédente sur « la programmation et la planification des investissements financés à partir du budget de l'État » (P/09/180) par le Premier ministre et le ministre du Développement régional.

Encadré 2.4. L'ISC de Pologne : préparation de documents gouvernementaux stratégiques pour 2014-2020 *(suite)*

Normes du contrôle

Les lois et les règlements du pays (y compris les règlements internes du gouvernement, les ordonnances et la correspondance entre les entités vérifiées), entre autres (cadre de travail financier de l'UE).

Ressources

L'audit a été effectué par sept services de l'ISC (coordonnés par la direction régionale de Varsovie), chacun d'entre eux correspondant à un ministère sectoriel. Il a été réalisé entre septembre 2012 et avril 2013.

Résultats et avantages

Le rapport de contrôle a révélé certaines faiblesses dans le modèle de planification stratégique du gouvernement, les principales étant un manque de force institutionnelle et un manque de coordination entre les entités participant à la planification, évoqués dans des documents gouvernementaux. Le NIK a conclu que le ministère du Développement régional avait pris la direction de la planification stratégique, mais qu'il ne disposait pas des outils nécessaires pour une coordination efficace.

De ce fait, le NIK a recommandé l'établissement d'un centre de coordination stratégique distinct, et armé pour mener ce travail. Une telle unité aiderait à réduire les disparités entre la planification stratégique, les Perspectives budgétaires à long terme et le Budget de performance, qui ont été révélées lors du contrôle. Le NIK considère qu'il est crucial de combler les écarts entre ces trois sphères, qui ont créé une forte vulnérabilité dans le système d'administration publique dans son ensemble.

Bonnes pratiques utilisées

L'audit de la performance a requis une approche élargie et une évaluation soigneuse des activités transversales de diverses entités participant au système de planification stratégique. Le NIK s'est appuyé sur son expertise interne et a beaucoup nourri les débats sur la planification stratégique. Il a participé à des comités parlementaires pertinents. Ce processus a amélioré sa compréhension interne des problèmes et il a mis l'accent sur le besoin de continuer à surveiller strictement et à analyser les progrès du gouvernement dans l'exécution de stratégie.

Enseignements

Comme le NIK n'a pas recouru à des experts externes pour conforter son opinion, il a éprouvé quelques difficultés à identifier le personnel compétent pour participer à un contrôle si complexe et multisectoriel.

Autres lectures

www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/181/
www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/039/

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Encadré 2.5. L'ISC des Pays-Bas : relier les décisions basées sur des données factuelles aux gains d'efficacité

Objectif

La NVWA (l'Office de la sécurité des aliments et des produits de consommation des Pays-Bas) a été créée le 1er janvier 2012 par la fusion de trois organismes d'inspection : l'Inspection générale (AID), l'Autorité phytosanitaire des Pays-Bas (PD) et l'Office de la sécurité des aliments et des produits de consommation originale (VWA). Le gouvernement avait envisagé deux possibilités de faire des économies grâce aux nouvelles méthodes de supervision de la NVWA :

1. Le développement des trois acteurs impliqués dans la fusion et l'introduction de nouvelles méthodes de supervision ont été considérés comme une source potentielle d'économies. En utilisant des méthodes de travail fondées sur le risque et en donnant plus de responsabilités au secteur privé, la NVWA aurait besoin de moins de personnel.
2. Comme les inspections, le développement des connaissances, la gestion du personnel et des installations/opérations pourraient être combinés après la fusion, on s'attendait à des économies d'échelle.

L'ISC des Pays-Bas, la NCA (*Algemene Rekenkamer*), a vérifié que la fusion était basée sur des données factuelles, et si elle avait produit les gains en efficacité souhaités.

Type

Contrôle de la performance.

Portée et méthodologie

La Cour des comptes a évalué la fusion entre la VWA, l'AID et la PD en examinant 1) les économies de coût *ex post* ; et 2) les principes sous-tendant la fusion.

Normes de référence

Les lois du pays et les objectifs de l'entité.

Durée et ressources

650 journées de travail.

Résultats

Le contrôle a conclu que le gouvernement n'avait pas été capable de faire une analyse complète des avantages et des inconvénients de la fusion avant de décider de fusionner les organismes d'inspection en 2007. Le gouvernement avait basé sa décision sur des considérations et des hypothèses générales sur des gains en efficacité potentiels. Les conditions dans lesquelles de nouvelles méthodes de supervision pouvaient diminuer les dépenses, les sommes pouvant être économisées et la période de temps en question n'avaient pas été étudiées à l'avance. L'incapacité de mettre en œuvre systématiquement les nouvelles méthodes de supervision signifiait que les principales économies prévues n'avaient pas été réalisées dans les dernières années. Les nouvelles méthodes de supervision ne vont probablement pas produire des économies importantes dans les quatre prochaines années, car elles vont d'abord requérir des investissements de temps et d'argent. Les économies d'échelle attendues de la fusion se sont également avérées optimistes. Les risques prévisibles, dans le domaine des TI, par exemple, n'ont pas été complètement pris en compte. En outre, le chevauchement entre les trois organisations n'a jamais été quantifié, mais il n'a jamais été évalué à plus de 13 %.

Les économies considérables attendues de la fusion ne se sont pas matérialisées pour l'instant, ce qui a entraîné des conséquences inévitables pour la faisabilité des économies planifiées.

Encadré 2.5. L'ISC des Pays-Bas : relier les décisions basées sur des données factuelles aux gains d'efficacité *(suite)*

Les économies structurelles prévues, de 50 millions d'euros à compter de 2012, n'ont pas été réalisées. L'objectif d'économies supplémentaires de 31,6 millions d'euros à compter de 2018 a été revu à la baisse à 11,8 millions d'euros en 2013. Cependant, la Cour a jugé improbable que ce nouvel objectif soit atteint.

Après la vérification, le Secrétariat d'État aux affaires économiques a commencé à mettre en œuvre la recommandation de la NCA de prendre en compte les risques sociaux et les ressources humaines avant de prendre toute décision en vue d'autres changements des tâches et du budget de la NVWA. L'ISC n'a reçu aucune réponse à sa recommandation de surveiller la réalisation des économies, et elle a depuis encouragé le ministère à fournir une vue d'ensemble claire du budget initial, des objectifs d'économies de coût et du niveau de prix dans le budget annuel et les comptes.

Bonnes pratiques utilisées

Cet audit de la performance a été innovant pour la NCA, car il a non seulement évalué les résultats de la décision (dans ce cas, les économies de coût), mais a également examiné les hypothèses pour la décision (la fusion). Vérifier si les hypothèses d'une décision étaient plausibles aide à déterminer la cause de résultats insatisfaisants. L'analyse de la formulation des documents pertinents, des chiffres et des entrevues avec les personnes directement impliquées a décomposé les concepts généraux (comme les « synergies ») sur lesquels la décision a été fondée en concepts plus opérationnels. La vérification a inclus une quantification des chevauchements, ou du manque de synergies, qui existaient entre les entités fusionnées.

Au niveau le plus élémentaire, la Cour a trouvé utile d'étudier les chiffres des coupes budgétaires prévues. Il semblait exister une incertitude considérable au sein du ministère des Affaires économiques concernant le seuil à partir duquel les coupes devaient être réalisées. De plus, l'effet de l'inflation est important dans de telles intentions de politique à long terme et cela n'a pas été énoncé de façon explicite. La détermination des causes a aidé à renforcer les recommandations de la Cour.

Enseignements

Dans cette étude, la Cour a essayé de découvrir si la nouvelle organisation (la NVWA) disposait de suffisamment de ressources pour ses tâches et, à cette fin, elle a mené de nombreuses entrevues structurées avec le personnel. À la fin de l'étude, la Cour a considéré que la plupart des renseignements obtenus au cours des entrevues n'étaient pas fiables. Maintenant, la Cour considère la fiabilité des renseignements des entrevues comme un problème méthodologique à résoudre en intégrant davantage d'autres approches scientifiques à l'analyse qualitative.

Autres lectures

www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/11/Supervision_of_the_Netherlands_food_and_consumer_product_safety_authority_following_the_merger.

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Encadré 2.6. L'ISC des États-Unis : relier performance et prise de décision au Congrès et au sein du pouvoir exécutif

Objectif

« Comme le Congrès crée, modifie et finance des activités et des programmes fédéraux, il a besoin de renseignements pertinents et fiables afin d'évaluer adéquatement les progrès des agences dans la réalisation des objectifs de performance établis, de tenir les décideurs responsables des résultats obtenus, et de comprendre comment des activités et des programmes individuels s'inscrivent dans un ensemble plus large d'initiatives du pouvoir fédéral. »

Le Congrès des États-Unis a mis à jour le cadre statutaire pour la gestion de la performance au sein du gouvernement fédéral qu'est la Loi sur la performance et les résultats du gouvernement de 1993 (GPRA), au moyen de la Loi sur la modernisation de la GPRA de 2010 (GPRAMA), pour encourager une approche mieux coordonnée et interministérielle susceptible de favoriser des résultats significatifs.

La GPRAMA donne au Bureau de la gestion et du budget (l'OMB), une institution du centre de gouvernement, le rôle principal pour la dissémination et l'intégration d'une approche basée sur les résultats et la performance au sein de l'administration publique. En demandant aux agences de consulter le Congrès lors de la détermination ou de l'ajustement des objectifs du gouvernement et des agences, la GPRAMA favorise l'implication du Congrès dans la planification de la performance au niveau des agences. Les membres du Congrès, ses comités et son personnel peuvent utiliser ces opportunités pour évaluer si les stratégies existantes des agences constituent les façons les plus efficaces et efficientes pour elles d'atteindre leurs objectifs.

Mandaté pour l'examen de la mise en œuvre et de l'utilisation de la GPRAMA, le GAO a répondu aux demandes du Congrès de soutenir la mise en pratique de la GPRAMA. Le GAO produit des rapports et des recommandations visant l'exécutif comme le Congrès. La plupart des initiatives novatrices du GAO dans ce domaine - dont certaines sont mentionnées dans différents guides, exposés et index - ont été réalisées à la demande expresse du Congrès.

Portée et méthodologie

Le travail du GAO dans ce domaine s'étend à l'ensemble du gouvernement. La portée et la méthodologie des activités individuelles sont définies dans les rapports correspondants. Toutes les activités liées aux évaluations de la GPRAMA sont accessibles par le biais des liens Internet ci-dessous, où les recommandations et leur statut sont suivis.

Normes de référence

Les lois et les règlements du pays ; les indicateurs à l'échelle du gouvernement (dans le cas des États-Unis, il s'agit des objectifs prioritaires à l'échelle des agences) ; les objectifs/indicateurs des entités du secteur public ; les lois et règlementations étrangères (utilisées pour identifier les bonnes pratiques à éventuellement mettre en œuvre aux États-Unis) ; les normes et les conseils provenant d'organisations internationales (utilisés pour identifier les bonnes pratiques éventuelles).

Ressources

Chaque année, le GAO dispose d'environ dix employés à plein temps travaillant sur les évaluations de la GPRAMA. Cependant, étant donné que de nombreuses autres activités du GAO couvrent des aspects liés, il est difficile d'estimer les ressources véritablement allouées.

Encadré 2.6. L'ISC des États-Unis : relier performance et prise de décision au Congrès et au sein du pouvoir exécutif *(suite)*

Bénéfices et résultats

Environ 60 % des rapports du GAO contiennent des recommandations, dont 79 % sont mises en œuvre dans les quatre années suivantes. Pour de plus amples renseignements sur les avantages du travail du GAO, consulter la page suivante : www.gao.gov/about/perfaccountreport.html.

Enseignements généraux

L'activité du GAO pour l'évaluation de la GPRAMA a mis en relief le principal défi lors d'un contrôle de la performance : faire évoluer le modèle de l'examen par « unité d'analyse » (par exemple, un programme). Habituellement, les ISC commencent par un programme individuel, puis elles utilisent le « modèle logique » typique en examinant les intrants, le processus et les résultats, puis formulent des avis sur l'efficacité et l'efficience du programme, ainsi souvent que des commentaires sur le degré de satisfaction des résultats. L'intérêt de cette approche garantie qu'elle restera une partie essentielle du portefeuille des ISC.

Afin que les ISC cernent les dispositifs transversaux, elles doivent toujours commencer par analyser un résultat, puis s'attaquer aux différents programmes qui contribuent à sa réalisation. Lorsque les ISC sont en mesure de partir du résultat comme unité d'analyse, de nouvelles voies d'exploration et conclusions émergent par rapport aux possibilités de chevauchement, de double emploi et de morcellement au sein des programmes dans un domaine politique donné. Ces conclusions n'émergeraient sans nul doute pas si un programme constituait la seule unité d'analyse.

Résultats

Exposé au Congrès : Possibilités pour le Congrès de répondre aux questions sur la performance du gouvernement (2011)

En réponse à la demande de soutien pour l'utilisation par le Congrès de renseignements sur la performance, le GAO a conçu, en première instance, un ensemble de documents d'information visant 1) à décrire les dispositions de la GPRAMA qui donnent au Congrès la possibilité de participer à la planification de la performance des agences ; et 2) à illustrer les cas d'utilisation par le Congrès des informations sur la performance des agences dans le processus de prise de décisions.

Cette activité a permis de mieux informer le Congrès sur la possibilité qui lui est faite de juger les éléments suivants : les résultats que les agences devraient chercher à atteindre ; la façon dont ces résultats seront atteints, y compris la façon dont les efforts d'une agence sont alignés et coordonnés avec d'autres initiatives liées ; la façon de mesurer les progrès étant donné la complexité des programmes fédéraux, et la façon de rapporter les résultats.

L'exposé a utilisé trois cas d'études provenant de travaux précédents du GAO qui pourraient clarifier le lien entre la présentation des renseignements sur la performance des agences et l'utilisation de ceux-ci par le Congrès. Le résumé et le rapport sont accessibles à la page suivante : www.gao.gov/products/GAO-12-215R.

Encadré 2.6. L'ISC des États-Unis : relier performance et prise de décision au Congrès et au sein du pouvoir exécutif *(suite)*

Guide : Utiliser la GPRAMA pour aider à informer la prise de décision au Congrès (2012)

Le GAO a conçu un guide visant à aider les membres du Congrès et leur personnel 1) à s'assurer que les consultations requises dans le cadre de la GPRAMA sont utiles au Congrès ; et 2) à utiliser les renseignements sur la performance produits par les agences qui relèvent de l'exécutif assumant diverses responsabilités de prise de décision pour le Congrès, comme : l'autorisation de programmes ou de dispositions par le Code fiscal, l'octroi de dotations, la détermination de budgets, et la surveillance. Le guide a été demandé par le Congrès, qui a reconnu la valeur apportée par le GAO pour la transformation de sa perspective transversale sur des questions similaires dans divers domaines en une liste de contrôle pour le Congrès. Le guide cible les agences qui relèvent de l'exécutif et les encourage à présenter leurs renseignements sur la performance d'une façon qui est plus claire et plus facile à interpréter et à utiliser. Le résumé et le guide sont accessibles à la page suivante : www.gao.gov/products/GAO-12-621SP.

Indice : Utilisation de renseignements sur la performance au niveau de l'agence (2007 et 2013)

Le GAO a consolidé un indice permettant d'effectuer le suivi de l'utilisation des informations sur la performance au sein des agences. L'indice a été créé à partir d'un ensemble d'enquêtes effectuées en 2007 et en 2011. Il reflète l'utilisation par les gestionnaires des informations sur la performance au niveau de la prise de décision et d'autres activités de gestion. Le GAO a déterminé qu'entre 2007 et 2013, deux agences étaient parvenues à une augmentation statistiquement considérable dans la mobilisation des données sur la performance, alors que quatre agences avaient connu un fort déclin. Le tableau de bord de l'indice, les faits saillants et le rapport complet sont accessibles ici : www.gao.gov/products/GAO-14-747.

Autres documents

www.gao.gov/key_issues/managing_for_results_in_government/issue_summary#t=0.

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Fonction principale 2 : Programmation budgétaire

Encadré 2.7. Les ISC du Canada, de la Corée et des Pays-Bas : utilisation de la prospective pour évaluer la durabilité de la main d'œuvre et le vieillissement de la population

En 2012, la Cour des comptes des Pays-Bas (la NCA) a entrepris un examen de la gestion des ressources humaines qui s'est concentré sur la stratégie et la planification pour le personnel du gouvernement central. L'audit a analysé le degré de préparation de ce dernier par rapport à l'augmentation des départs à la retraite et au roulement de personnel prévus entre 2012 et 2022. La Cour des comptes a conclu que le manque de plan stratégique pour le personnel a considérablement affecté sa capacité d'anticiper et de superviser les conséquences des changements dans le personnel. Les compressions budgétaires pour la fonction publique planifiées entre 2012 et 2014 ont aggravé le besoin d'une planification stratégique afin d'assurer que les effectifs nécessaires dans le futur conservent leur poste. Le manque de planification a empêché le gouvernement central de piloter la formation du personnel et de répondre à des besoins fluctuants.

En 2012, le Conseil de vérification et d'inspection de la Corée (le BAI) a réalisé une vérification des pratiques de gestion du régime de retraite des employés du gouvernement (GEPS) et du régime de retraite des enseignants (TP), dans le but de déterminer la stabilité des régimes et de regagner la confiance du public. Il a ainsi découvert des déficiences dans la gestion des actifs et dans le fonctionnement du GEPS et du TP, y compris une évaluation erronée de la valeur des actifs, un trop-payé pour des services de gestion par rapport aux autres régimes de retraite, et des recettes surévaluées. La vérification a également découvert que des bénéficiaires inéligibles avaient reçu des prestations de retraite et des indemnités de départ. Le BAI a offert des recommandations incitant les deux régimes à mieux gérer les actifs et a communiqué aux ministères concernés la liste des bénéficiaires inéligibles de prestations de retraite afin qu'ils puissent entamer des procédures pour récupérer les sommes versées.

Le vérificateur général du Canada a publié son Rapport d'automne en 2012, qui comprenait un chapitre sur la viabilité fiscale à long terme du Canada. Il examinait surtout la proportion croissante des Canadiens âgés et la pression résultante sur les régimes de soins de santé et de retraite. Le vérificateur général a vérifié si Finances Canada avait analysé et médiatisé ces questions de pérennité à long terme, et avait transmis aux décideurs ses conclusions. Le vérificateur général a conclu que Finances Canada avait réalisé lorsque cela était nécessaire des analyses de durabilité à long terme, mais aussi fait des recommandations concernant l'analyse de futurs budgets proposés pour aider les décideurs à mieux comprendre les conséquences à long terme des décisions budgétaires, avant la finalisation du budget.

Autres documents

www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Central_government_personnel_strategy_and_planning.

http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_07_f_37351.html.

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Encadré 2.8. L'ISC de l'Afrique du Sud : Examen du budget et du plan stratégique

Objectif

En Afrique du Sud, les commissions du Parlement et les organes législatifs provinciaux doivent entreprendre un processus d'examen du budget, des recommandations et des rapports sur l'ensemble des budgets avant de les soumettre au Parlement et aux législatifs provinciaux pour leur approbation. L'ISC de l'Afrique du Sud, le vérificateur général (AGSA), apporte sa contribution par le biais d'un examen du budget et du plan stratégique qui utilise les connaissances et les données obtenues lors du contrôle de l'année précédente, y compris la performance du ministère. Un retour est fait aux agents comptables et des présentations sont réalisées pour les commissions du Parlement ou de l'assemblée législative pertinentes.

Type d'activité

Contrôle financier, contrôle de la conformité et conseils.

Portée et méthodologie

L'AGSA intègre tous les ministères nationaux et provinciaux dans son examen du budget et du plan stratégique. Il complète les conclusions des contrôles des finances et de la conformité de l'année précédente, des contrôles de milieu d'année, avec les dossiers de responsabilité financière, les évaluations des contrôles internes, et la réalisation des objectifs de service de chaque ministère, afin d'offrir des renseignements sur l'adéquation des préparatifs budgétaires ministériels. Le processus de l'AGSA comprend largement les vérifications suivantes sur les ministères : 1) déclarations de dotations ; 2) conformité du budget, et 3) pertinence et capacité de mesurer des objectifs prédéterminés.

i. Procédures liées aux comptes de dotations (en fin d'année)

À la fin de l'année, l'AGSA vérifie l'appropriation finale, les fonds réellement reçus, toute variation supérieure ou inférieure, ainsi que la dotation totale pour chaque programme. Il entreprend les tâches suivantes : il inspecte la reconduction des fonds non dépensés des entités ; il vérifie l'estimation ajustée de l'année en cours par rapport à la déclaration de dotation ; il contrôle les dépenses non autorisées ; il détermine si des transferts ont été faits ; il évalue les dépenses réelles ; il recalcule les chiffres de la Déclaration de dotation; il vérifie l'approbation de toute réaffectation de fonds ; il vérifie les Estimations du budget national de dépenses (pour l'année en question), et il inspecte la présentation et la divulgation des états financiers.

ii. Procédures effectuées sur processus budgétaire (en fin d'année)

Dans le cadre de la vérification de la conformité, l'AGSA examine la conformité par rapport à la Loi sur la gestion des finances publiques de l'Afrique du Sud dans les domaines suivants : budget annuel en cours, virements[8], reconductions, ajustements et rapport.

iii. Procédures effectuées sur les objectifs prédéterminés (vérification provisoire)

Les procédures ci-dessous sont effectuées par l'AGSA dans le cadre du contrôle provisoire. Les résultats sont discutés avec le président de la commission avant la soumission du plan stratégique au comité de surveillance.

- Pour évaluer la capacité de mesurer des objectifs, l'AGSA demande : L'indicateur (ou la mesure) s'appuie-t-il sur une définition claire, sans ambiguïté ? L'indicateur (ou la mesure) est-il défini de façon à ce que les données soient systématiquement collectées ? Selon les discussions avec la direction et l'analyse des informations pertinents, l'indicateur (ou la mesure) est-il bien défini ? Est-il possible de vérifier les processus et les systèmes qui produisent l'indicateur ?

Encadré 2.8. L'ISC de l'Afrique du Sud : Examen du budget et du plan stratégique *(suite)*

- Pour évaluer la capacité de mesurer des objectifs, l'AGSA demande : à partir des discussions avec la direction et des données examinées, est-il possible de conclure que l'indicateur (ou la mesure) est bien vérifiable ? L'objectif planifié est-il particulier ? L'objectif planifié est-il mesurable ? L'objectif planifié présente-t-il une échéance ?
- Pour déterminer la pertinence des objectifs, l'AGSA interroge les agents et cadres supérieurs pertinents afin de déterminer la façon dont l'indicateur (ou la mesure) est lié logiquement et directement à un aspect du mandat des institutions, et à la réalisation des buts et des objectifs stratégiques. Les questions suivantes sont utilisées comme base de discussion : pourquoi l'objectif prédéterminé et les indicateurs sont-ils importants ? Comment les indicateurs/objectifs sont-ils utilisés pour gérer la prestation de service ? L'AGSA présente ensuite une conclusion.

Normes de référence

Les lois du pays, les objectifs de l'entité, mais aussi : la politique monétaire (de la Banque centrale sud-africaine, ainsi que l'unité de performance et de surveillance au sein de la Présidence)

Ressources

Le processus d'examen et la présentation aux commissions utilisent environ 1 % des ressources totales.

Résultats

Le résultat est une présentation aux commissions du Parlement et de l'assemblée législative provinciale sur la préparation budgétaire des ministères. Les présentations résument les conclusions des contrôles de l'année précédente, les conclusions de la dernière vérification provisoire, le dossier de responsabilité financière des ministères, les contrôles internes et la réalisation des objectifs de service. Bien que l'AGSA n'établisse pas de critères de performance, une partie de son travail consiste à faire des recommandations sur les caractéristiques des critères utilisés : sont-ils particuliers, pertinents, mesurables, fiables et liés à des échéances ?

Bonnes pratiques utilisées

Les présentations permettent aux membres de commissions de prendre conscience des défaillances en matière de finance, de capacité, d'exécution et autres, au sein des ministères. Elles offrent une évaluation indépendante de la préparation et de la conformité du budget avec des recommandations.

Enseignements

Le succès de l'initiative de l'AGSA et de la participation indirecte de l'AGSA à la planification budgétaire a eu pour effet que les comités du portefeuille s'attendent à un travail qui excède ce que l'AGSA est capable de fournir avec les ressources allouées.

Source : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE.

Fonction principale 3 : Mise en place de politiques de réglementation

Encadré 2.9. L'ISC de la Corée : une inspection et un contrôle complets au service du succès de la réforme de la réglementation en Corée

Objectif

La Loi sur la réglementation administrative a été adoptée en 1998[9] suite au constat qu'une réglementation excessive entravait l'efficacité de l'économie et le potentiel de croissance. Après les plaintes répétées des parties prenantes concernant le manque d'efficacité des activités liées à la réforme, l'ISC de la Corée, le Conseil de vérification et d'inspection (le BAI), a examiné la pertinence du système et de la gestion, ainsi que l'état de la mise en œuvre et de l'exécution de la réforme réglementaire économique.

Type

Autre contrôle complet, contrôle de la performance.

Portée et méthodologie

L'audit incluait : l'examen de la qualité du processus de mise en œuvre des activités du comité de réforme réglementaire, le système d'analyse d'impact réglementaire, ainsi que le système de registre de la réglementation, y compris la caducité des règlementations[10].

Normes de référence

Les lois du pays, les indicateurs de performance clés (IRC) nationaux, les objectifs de l'entité.

Ressources

Vingt-huit vérificateurs sur 55 jours (un total de 1 540 jours).

Résultats

Le BAI est arrivé à deux conclusions : 1) lorsque le comité de réforme réglementaire a choisi les règlementations, ou les tâches, à évaluer, il n'a pas sélectionné la « tâche principale », mais la « tâche normale », considérée comme plus facile à évaluer ; et 2) le contenu des rapports d'analyse de l'efficacité réglementaire était insuffisant et partial, créant une distorsion de la réalité.

Le travail du BAI dans ce domaine est détaillé dans deux rapports principaux : *Corée (BAI – le Conseil coréen de vérification et d'inspection) : Politique de réforme réglementaire 1125/2009* et *Corée (BAI) : Réforme réglementaire économique 0813/2007*.

Bonnes pratiques utilisées

La structure de gestion réglementaire et l'adéquation des outils réglementaires ont été dans ce cas pris en compte de façon simultanée (par exemple : le système d'analyse d'impact réglementaire, le règlement sur la caducité), offrant ainsi une évaluation plus complète du lien éventuel entre la gestion et l'efficacité.

Autres lectures

http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/listBoardArticle.do?mdex=bai_eng19&bbsId=BBSMSTR_200000000004

BAI (2006), *Système d'évaluation d'impact*, Conseil de vérification et d'inspection, Séoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex.

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Fonction principale 4 : Établissement de contrôle interne et gestion du risque

Encadré 2.10. L'ISC du Portugal : renforcer les contrôles dans les entreprises appartenant à l'État

Objectif

L'ISC du Portugal, le TCU (Tribunal de Contas), a évalué la fonction de vérification interne au sein d'entreprises appartenant à l'État pour l'année 2008, dans le but de renforcer la gouvernance générale des entités sélectionnées.

Type

Contrôle de la performance, conseils.

Portée et méthodologie

Portant sur 20 entreprises d'État, le contrôle de la performance visait à évaluer la fonction de contrôle interne dans des entreprises du secteur public, à la comparer aux meilleures pratiques internationales, et à évaluer l'influence des modèles de gouvernance des entités sur l'efficacité de la fonction de contrôle interne.

Normes de référence

Les lois et les règlements du pays, les indicateurs à l'échelle du gouvernement, les objectifs/indicateurs des entités du secteur public, les lois et les règlements étrangers, des normes/conseils d'organisations internationales.

Ressources

Quatre vérificateurs (gestionnaires et économistes) et plus de 300 heures-personnes.

Résultats

Parmi les 20 entités qui ont participé au contrôle et répondu au questionnaire, 16 ont rapporté qu'elles disposaient d'une unité de contrôle interne, et d'autres ont exprimé leur intention d'en établir une. Des 16 entités dotées d'une unité de contrôle interne, 5 seulement connaissaient et mobilisaient toute l'étendue des concepts de contrôle interne. La moitié des unités de contrôle interne des entités ont rapporté qu'elles disposaient d'un conseil, mais certains conseils n'incluaient pas de membres non exécutifs, ce qui risquait de compromettre l'indépendance de la fonction de contrôle interne. Le TCU a quantifié les coûts des entreprises interrogées à 15,9 millions d'euros. Étant donné les coûts impliqués, le TCU a reconnu qu'il était possible d'intégrer un rapport qualité-prix à la fonction. Le TCU a recommandé que les conseils d'administration des entreprises rétablissent la fonction de contrôle interne et que celle-ci soit dotée des compétences nécessaires pour jouer un rôle important dans l'évaluation de l'efficacité de la gestion et du contrôle du risque, et de la gouvernance. Il a déterminé que les principes mondialement reconnus de l'IIA (Institute of Internal Auditors) devaient être suivis par les conseils d'administration des entreprises.

Bonnes pratiques utilisées

Après la vérification, les principes de bonne gouvernance pertinents pour les entreprises appartenant à l'État ont été intégrés à un diplôme légal (décret-loi 133/2013 du 3 octobre). En 2014, un Code de la gouvernance d'entreprise (Article 229 du *Código dos Valores Mobiliários*) a été publié, qui exige que toutes les entités appartenant à une entreprise publique fassent référence à la bonne gouvernance, quelle que soit sa portée.

Encadré 2.10. L'ISC du Portugal : renforcer les contrôles dans les entreprises appartenant à l'État *(suite)*

Enseignements

L'ISC du Portugal a adopté une approche innovante, puisque seules quelques entreprises avaient traité ce point au moment du contrôle. Au travers d'une évaluation transversale de la fonction de contrôle interne dans les entreprises du secteur public, cette vérification a permis au TCU de synthétiser des renseignements et des conseils pour informer le gouvernement sur l'efficacité des contrôles internes dans des entreprises appartenant à l'État.

Autres documents

www.tcontas.pt/en/reports/audit_report_08-2011-2s_abstract.pdf.

Sources : Enquête auprès des institutions supérieures de contrôle paires par l'OCDE ; liens vers d'autres documents ci-dessus.

Notes

1 L'enquête du groupe de travail sur les indicateurs nationaux clés de l'INTOSAI, réalisée auprès de 47 pays, a montré que 32 d'entre eux ont un document unique de planification à l'échelle du gouvernement mais que la période couverte par ce document varie de façon considérable d'un pays à l'autre (INTOSAI, 2010).

2 *Poland 2030. The Third Wave of Modernity,* fut adopté par le Conseil des Ministres le 5 février 2013 et couvre la période 2015-2030. Pour plus d'information sur la vision de la Pologne pour 2030, se référer à l'encadré 3.6 dans OECD (2013a) *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

3 Ce document n'est pas disponible pour le public. Veuillez communiquer avec le BAI de Corée pour obtenir de plus amples renseignements.

4 Dans un petit nombre de juridictions, les ISC peuvent avoir un rôle à jouer dans la revue en amont des activités administratives ou financière, revue que l'on appelle « pre-audit » (ou audit *ex ante* ou *a priori*). Cependant, l'audit *ex ante* de la fonction légale n'existe pas dans la plupart des ISC de référence et dans les quelques-unes dans laquelle il existe, sa portée est limitée soit fonctionnellement (ex. Italie) soit financièrement (ex. Portugal).

5 Les initiatives du gouvernement britannique à ce sujet peuvent être consultées au : www.gov.uk/government/collections/better-regulation-red-tape-challenge; www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation;.

6 Dérivée en partie de la définition par l'IIA d'un contrôle interne.

7 Les normes et les conseils souvent utilisés incluent : Les normes et les conseils de l'INTOSAI (ISSAIs), le cadre de travail du COSO et la norme ISO 31000.

8 L'utilisation d'une économie sous une division principale pour couvrir un excédent de dépense d'une autre division principale soumise au même vote.

9 Pour plus d'information sur la loi coréenne de réforme de la réglementation (Korea's Regulatory Reform Act) et les progrès dans sa mise en œuvre, veuillez vous référer aux *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Corée 2007 : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation* http://www.oecd-ilibrary.org/governance/examens-de-l-ocde-de-la-reforme-de-la-reglementation-coree-2007_9789264032088-fr.

10 La « caducité » fait référence à l'abrogation automatique de règlements un certain nombre d'années après leur entrée en vigueur.

Références

ANAO (2012), *Contrôle interne du secteur public : Un investissement en assurance et amélioration des affaires*, Bureau national australien de vérification, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/Better%20Practice%20Guides%20Public%20Sector%20Internal (en anglais).

ANAO (2008), *Guide des meilleures pratiques : Création et gestion des budgets internes*, ANAO, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/Better%20Practice%20Guides%20Developing%20and%20Managing%20Internal%20Budgets (en anglais).

ANAO (2007), *Rapport intergénérationnel, 2007 et 2002*, ANAO, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/innovation%20case (en anglais).

ASF (2012), *Contrôle de la conformité et des finances : La politique fiscale et l'équilibre budgétaire*, Auditoría Superior de la Federación, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1165_a.pdf (en espagnol).

BAI (2015a), *Contrôle complet : Réglementation financière, Conseil de vérification et d'inspection*, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=115282&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EA%B7%9C%EC%A0%9C&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (en coréen).

BAI (2015b), *Contrôle complet : Règlement sur la sécurité dans les domaines des navires, des loisirs et de la lutte contre l'incendie*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/listBoardArticles.do (en coréen).

BAI (2013), *Contrôle complet : La politique de stabilisation du logement des familles à revenu moyen ou faible, Conseil de vérification et d'inspection de la Corée*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1489&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%84%9C%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EC%95%88%EC%A0%95&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (en coréen).

BAI (2012), *Régime de retraite des employés du gouvernement et des enseignants, Conseil de vérification et d'inspection de la Corée*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1395 (en coréen); http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=14558&searchCnd=7&searchWrd=government%20employ&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (résumé en anglais).

BAI (2009), *Contrôle complet : Réforme réglementaire dans les domaines de l'éducation, des services de santé et du tourisme*, Conseil de vérification et d'inspection, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=960 (en coréen).

BAI (2009), *Contrôle de gestion : Service national de retraite, Conseil de vérification et d'inspection de la Corée*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=946 (en coréen); http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=13082&searchCnd=7&searchWrd=national%20pension&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (résumé en anglais).

BAI (2008), *Contrôle de la performance : Réforme du système budgétaire, Conseil de vérification et d'inspection de la Corée*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/listBoardArticles.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&mdex=bai20 (en coréen).

BAI (2007), *Contrôle complet* : *Réforme réglementaire économique*, Conseil de vérification et d'inspection, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=590 (en coréen).

BAI (2006), *Système d'évaluation d'impact*, Conseil de vérification et d'inspection, Séoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex (en anglais).

BAI (2005), *Contrôle complet* : *Système d'évaluation de l'impact des entreprises et des installations sur l'environnement, les transferts et les sinistres*, Conseil de vérification et d'inspection, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=448&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%81%ED%96%A5%ED%8F%89%EA%B0%80&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (en coréen); http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex (résumé en anglais).

Bureau national de la vérification de la Finlande (2014), *Rapport annuel*, Bureau national de la vérification de la Finlande, Helsinki, www.vtv.fi/files/4593/R182014vp_Annual_report_netti.pdf (en anglais).

BVG (2012), *Rapport du vérificateur général du Canada,* automne 2012, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_07_f_37351.html#hd5a.

BVG (2011), *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada de juin*, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201106_01_f_35369.html

BVG (2006), *La gestion gouvernementale : l'information financière*, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200605_01_f_14958.html.

BVG (2003), *Contrôle de la gestion intégrée du risque*, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200304_01_f_12907.html.

Cour des comptes de France (2012), *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, Cour des comptes, Paris, www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-relations-de-l-administration-fiscale-avec-les-particuliers-et-les-entreprises.

CCE (2013), *Obtenir des données fiables sur le revenu national brut (rnb) : une approche plus structurée et mieux ciblée améliorerait l'efficacité de la vérification effectuée par la commission*, la Cour des comptes européenne, La Haye, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr13_11_/sr13_11_fr.pdf.

COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.

Finland Times (2015), « L'OHRA propose une nouvelle approche à la politique gouvernementale », *Finland Times*, www.finlandtimes.fi/national/2015/01/10/13164/OHRA-proposes-new-govt-policy-approach (en anglais, consulté en juillet 2015).

GAO (2014a), *Efficience et efficacité du gouvernement : Opinions sur les progrès et plans pour la gestion des défis à l'échelle du gouvernement*, Government Accountability Office, Washington, www.gao.gov/products/GAO-14-436T (en anglais).

GAO (2014b), *Gérer pour les résultats : L'OMB devrait renforcer les examens des objectifs à l'échelle des agences,* GAO, Washington, http://gao.gov/products/GAO-14-526 (en anglais).

GAO (2014c), *Le Livre vert*, GAO, Washington, www.gao.gov/greenbook/overview (en anglais).

GAO (2013a), *Vue d'ensemble de la stratégie, de l'exécution et de l'évaluation du processus budgétaire,* GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-13-649R (en anglais).

GAO (2013b), *Aide aux sinistrés de l'ouragan Sandy : Recommandations pour la conception de plans de contrôle interne pouvant améliorer la surveillance des fonds de soutien aux sinistrés,* GAO, Washington, http://gao.gov/products/GAO-14-58 (en anglais).

GAO (2012), *Gérer pour les résultats : Le travail du GAO lié aux objectifs temporaires de priorités transversales dans le cade de la Loi sur la modernisation de la GPRA*, GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-12-620R (en anglais).

GAO (2010), *Le processus de formulation budgétaire met l'accent sur les priorités à l'échelle des agences, mais la transparence de la présentation du budget pourrait être améliorée,* GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-10-453 (en anglais).

GAO (2004), *Processus budgétaire : La vision à long terme est cruciale*, Government Accountability Office, Washington, www.gao.gov/assets/120/110714.pdf (en anglais).

IADB (2014), *Gouverner pour tenir ses promesses : Réinventer le centre de gouvernement en Amérique latine et dans les Caraïbes*, Inter-American Development Bank, Washington, http://publications.iadb.org/handle/11319/6674?locale-attribute=en& (en anglais).

IFAC (2015), *De l'option à l'intégration : Gérer le risque comme une partie intégrale de la gestion d'une organisation*, The International Federation of Accountants, New York, www.ifac.org/publications-resources/bolt-built (en anglais).

IFAC et CIPFA (2014), *Cadre de travail international : Bonne gouvernance dans le secteur public*, International Federation of Accountants, New York, et The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Londres, www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector (en anglais).

IIA (2013a), *Article d'opinion de l'IIA : Les trois lignes de défense pour contrôler et gérer le risque de façon efficace*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, www.theiia.org/goto/3Lines (en anglais).

INTOSAI (2010), *Livre blanc sur les indicateurs clés nationaux,* Groupe de travail sur les indicateurs clés nationaux de l'INTOSAI, Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, Vienne, http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/working-papers/White%20Paper_final_edition.pdf (en anglais)

JPAL (2015), *Innover en matière de politique pour l'éducation au Pérou*, J-PAL (le laboratoire d'action contre la pauvreté d'Adbul Latif Jameel) et à l'IPA (Innovations pour l'action contre la pauvreté), *www.povertyactionlab.org/doc/edulab-publication* (en anglais, consulté le 1er octobre 2015)

OCDE (à paraître), *Inventaire de la gestion du risque par les entreprises appartenant à l'État et leur régime de propriété*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015a), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE (2015b), *Building on Basics, Value for Money in Government,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en.

OCDE (2015c), *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 (2015d), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

OCDE (2015e), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr

OCDE (2014a), *Centre Stage: Driving Better Politicies from the Centre of Government*, Paris, www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.

OCDE (2014b), *The Principles of Public administration*, SIGMA, Éditions OCDE, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

OCDE (2014c), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en.

OCDE (2014d), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en.

OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

OCDE (2013b), *La révision des dépenses publiques, 34e réunion annuelle des Hauts responsables du budget des pays de l'OCDE*, La révision des dépenses publiques, Centre de conférence de l'OCDE, Paris, 3 et 4 juin 2013, GOV/PGC/SBO(2013)6.

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil sur la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf.

OHRA (2014), « Des décisions aux changements : Réformer le cadre de pilotage du gouvernement, Rapport et recommandations du projet OHRA », *Rapport du groupe du projet OHRA, VM1442:00/2013*, gouvernement finlandais, Helsinki, http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f (en anglais)

NAO et CIIA (n. d.), *Le contrôle interne en pratique : Une série d'études de cas produite en collaboration avec le Bureau national de vérification*, Bureau national de vérification (NAO) du Royaume-Uni et le CIIA (Chartered Institute of Internal Auditors), www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/Internal-audit-in-practice-case-studies.pdf (en anglais).

NAO (2014a), *Le Centre de gouvernement*, NAO, Londres, www.nao.org.uk/report/centre-government/ (en anglais).

NAO (2014b), *L'exécutif pour une meilleure réglementation : Utiliser des alternatives à la réglementation pour atteindre les objectifs de politique*, NAO, Londres, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives1.pdf (en anglais).

NAO (2014c), *Réaliser des prévisions au gouvernement pour atteindre un meilleur rapport qualité-prix*, NAO, Londres, www.nao.org.uk/report/forecasting-government-achieve-value-money-2/ (en anglais).

NAO (2012), *L'exécutif pour une meilleure réglementation : Soumission des données factuelles : les contrôles en réglementation*, NAO, Londres, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/controls_on_regulation_2012.pdf (en anglais).

NCA (2012), *Personnel du gouvernement central : stratégie et planification*, Cour des comptes des Pays-Bas, La Haye, www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Central_government_personnel_strategy_and_planning (en anglais).

TCU (2014), *Suivi : Évaluation des prévisions de revenu du projet de loi sur le budget fédéral de 2015 (*Jugement 3013/2014), Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141107/AC_3013_44_14_P.doc (en portugais).

TCU (2013), *Examen de la gouvernance réglementaire : Agences de réglementation de l'infrastructure*, (Jugement 031.996/2013-2), Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc (en portugais).

TCU (2009a), *Rapport de contrôle, ministère de la Planification et des Investissements stratégiques* TCU, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110204/AC_0117_02_11_P.doc (en portugais).

TCU (2009b), *Critères généraux pour le contrôle interne dans l'administration publique,* TCU, Brasilia, http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF (en portugais).

TCU (2008), *Contrôle de la performance :* « Agences de réglementation opérant dans le secteur des soins », TCU, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_2799_39_10_P.doc (en portugais).

Chapitre 3

L'apport des institutions supérieures de contrôle à l'application des politiques publiques

Ce chapitre examine le rôle des institutions supérieures de contrôle (ISC) en ce qui concerne l'exécution des politiques publiques et ses fonctions clés : coordination et communication, exécution du budget, application et mise en œuvre de la politique réglementaire et mise en place de processus de gestion des risques et de contrôle interne. Lors de cette phase du cycle des politiques publiques, les ISC sont souvent activement impliquées, par exemple dans le contrôle de processus budgétaires ou de la conformité avec les politiques. Ce chapitre explore la possibilité pour les ISC de prendre en compte lors de telles activités les critères de gestion optimale des deniers publics. Cette discussion est appuyée sur des exemples d'ISC qui ont pris des initiatives et conçu des produits dans ce domaine commun à différents ministères et secteurs. Le chapitre explique de quelle manière les ISC peuvent seules offrir une vue englobante qui contribue à la mise en œuvre de politiques publiques en aidant les décideurs à cerner les tendances et à analyser les arbitrages.

La mise en œuvre d'une politique dans le secteur public est l'opérationnalisation de cette politique au travers de la prestation de programmes et de services. Elle peut être compliquée, car il peut y avoir une coupure entre ceux qui formulent cette politique et ceux qui sont désignés pour la mettre en œuvre, même si les uns et les autres appartiennent au même ministère. La multiplicité des intervenants nuit à la mise en cohérence au sein d'entités individuelles de plans, ou de directives ou d'exigences connexes, transversaux. Des variations des capacités et des ressources, comme un manque de communication, peuvent nuire à l'efficacité du gouvernement pris dans son ensemble. Au cours des cinq dernières années, certains pays de l'OCDE ont connu une multiplication des initiatives de nature interministérielle, qui exigent davantage de cohérence des processus mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la politique.

La mise en œuvre de politiques publiques requiert une **communication** et des consultations exhaustives entre les parties concernées, ainsi qu'une **coordination** avec d'autres acteurs gouvernementaux, afin d'éviter les doubles emplois et chevauchements. **L'exécution du budget** doit coïncider avec la mise en œuvre de contrôles internes efficaces. Cette exécution requiert une certaine confiance et un appui au sein du gouvernement comme dans la société. L'ouverture, la responsabilité et la transparence peuvent renforcer cette confiance (OECD, 2015a).

Il est très important que les gouvernements assurent un équilibre entre coordination centrale et autonomie des ministères. Les barrières érigées afin de protéger l'autonomie ministérielle (parfois des entraves à la communication et à la coordination), ne doivent pas affecter la flexibilité du gouvernement pour ce qui est de l'optimisation des ressources là où le besoin se fait le plus sentir (et donc pour un résultat optimal). Grâce à une **mise en œuvre efficace de contrôles et de règles**, les gouvernements peuvent s'assurer que le risque est géré adéquatement, que les contrôles sont appliqués, et que les règles sont mesurées et équilibrées (c.-à-d. que les rapports en cours d'exercice sont fiables et peuvent servir à prendre, en temps réel, le pouls d'initiatives gouvernementales, de mesurer leurs réussites ou échecs, ou leur rentabilité.)

Fonction principale 5 : Coordination et communication

Une communication et une coordination horizontales (entre les niveaux du gouvernement) et verticales (au sein et à l'échelle des entités) efficaces sont nécessaires à l'élaboration de politiques et de programmes cohérents qui servent la réalisation de la vision du gouvernement. Grâce à une communication et une coordination efficaces, des informations claires sur les programmes et services sont communiquées aux citoyens. Elles permettent également à divers acteurs de travailler ensemble en vue d'élaborer et de fournir des politiques et des programmes, ce qui est particulièrement important lorsque des initiatives intergouvernementales sont mises en œuvre. Les initiatives interministérielles dans les pays membres de l'OCDE ont augmenté dans 59 % des cas entre 2008 et 2012, diminué dans 3 % des cas et sont restées stables dans 38 % des cas (OCDE, 2014a). Le tableau 3.1 restitue les principes internationalement acceptés en ce qui concerne les aspects essentiels d'une communication et d'une coordination verticales et horizontales dans un État stratégique et ouvert.

Tableau 3.1. Aspects essentiels de la coordination et coordination

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Mise en œuvre des politiques	**Coordination et communication** A. Communication et coordination autour de la vision ou du programme du gouvernement. B. Les organismes de coordination surveillent la diffusion et la mise en œuvre de programmes et de stratégies gouvernementaux (par exemple par l'entremise d'unités spécifiques dans le centre de gouvernement) afin de : - Vérifier que la vision à long terme est en harmonie avec d'autres documents stratégiques ou de politiques clés (plans budgétaires, stratégies de croissance, etc.), ainsi qu'avec des plans de travail d'entités ou de ministères. - Spécifier les rôles de suivi et de coordination interministérielle dans les mesures approuvées par le Cabinet. - Faciliter la coopération entre les ministères au niveau de la direction. C. Communication et coordination autour de secteurs, de cadres de travail ou d'initiatives interministérielles particuliers (par exemple une gouvernance budgétaire pour le contrôle interne et pour la gouvernance réglementaire, ou des dirigeants chargés de piloter un programme intergouvernemental) : - Certains mécanismes permettent d'identifier des chevauchements et des écarts entre les acteurs. - D'autres favorisent un partage efficace d'informations et la résolution des asymétries informationnelles. - Il existe une compréhension commune des risques pour les entités impliquées dans des initiatives intergouvernementales, et de la capacité de chacune de ces entités de gérer les risques. - Des mécanismes permettent de partager des informations sur les risques au sein et à l'échelle des entités, notamment la création d'une structure hiérarchique propre pour les dossiers à risque élevé. D. La communication avec les citoyens concernant l'élaboration de politiques publiques et la mise en œuvre de programmes et de services est claire. E. Les mécanismes de transparence et d'ouverture sont efficaces (les demandes d'accès à l'information sont traitées en temps opportun).
	Exécution du budget
	Application et mise en œuvre de la politique réglementaire
	Mise en place de processus de gestion des risques et de contrôle interne

Sources :

OCDE (2015b), *Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across borders,* Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE (2014b), *Principes d'administration publique*, SIGMA, OCDE, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf.

ANAO (2014), « Successful Implementation of policy Initiatives », *Better Practice Guides*, Office national de contrôle des finances publiques de l'Australie, Canberra, www.anao.gov.au/~/media/Files/Better%20Practice%20Guides/2014%202015/ANAO%20-%20BPG%20Policy%20Implementation.pdf.

Les ISC n'ont généralement pas été impliquées dans l'évaluation des aspects de coordination et de communication. Il existe toutefois de nombreuses situations, évoquées ci-dessous, dans lesquelles une ISC a pu offrir conseils et prospective pour la mise en œuvre de la communication et de la coordination.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

La communication et la coordination autour de la vision du gouvernement (tableau 3.1, aspect essentiel A) et la diffusion du programme gouvernemental (tableau 3.1, aspect essentiel B)

Selon une étude de l'OCDE portant sur des centres de gouvernement (CG), le CG est, dans 70 % des cas, seul responsable de la coordination de politiques ; il partage cette responsabilité dans 30 % des cas (OCDE, 2014a). L'objectif des CG est d'assurer la cohérence de la gestion horizontale des politiques du gouvernement à travers ses ministères et agences. Les tensions liées aux divergences politiques au sein de gouvernements ne sont pas rares, lorsque par exemple les intérêts sectoriels de ministères compétents entrent en conflit avec le ministère du budget qui cherche à contrôler les dépenses. Dans tous les pays, d'importants compromis entre intérêts divergents doivent souvent être faits au plus haut niveau, et le centre de gouvernement aide à faciliter cet arbitrage. Des politiques incohérentes renforcent le risque de redondances, conduisent à des dépenses inefficaces, minent la qualité des services, multiplient les objectifs et cibles contradictoires et, enfin, affectent la capacité de gouverner. La tâche du centre est de trouver un point d'équilibre entre un idéal de cohérence et la réalité des obstacles politiques et pratiques. Alors que les CG jouent un rôle crucial dans cette entreprise, un engagement collectif en faveur d'objectifs plus larges signifie également que les ministères et les responsables publics principaux doivent favoriser la mise en cohérence des politiques et programmes.

Le suivi des dépenses par ministère a principalement incombé aux ministères eux-mêmes, qui ont l'obligation de suivre leurs propres dépenses à des fins de comptabilité et de reddition de comptes. Cependant, le centre de gouvernement joue un rôle de plus en plus direct dans le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques ; il veille au maintien d'une bonne coordination, particulièrement d'initiatives politiques multisectorielles toujours plus nombreuses. Selon l'étude de l'OCDE, le nombre d'initiatives politiques interministérielles a en effet augmenté dans la plupart des pays. Le CG est impliqué de diverses façons : promouvoir la coordination d'activités prévues par le gouvernement même, faciliter la coopération entre les ministères au niveau des responsables (ministre, secrétaire d'État, directeur), appuyer les travaux d'organes de coordination spécialisés chargés d'un domaine politique particulier (organes consultatifs économiques), et préciser les formes de suivi et les rôles interministériels requis par les mesures approuvées par le cabinet.

La capacité de définir des agendas et de travailler avec d'autres institutions gouvernementales est une compétence décisive pour le CG. Il s'agit souvent d'appliquer de règles au nom du chef du gouvernement. L'étude indique que la plupart des responsables du CG considèrent qu'ils n'ont qu'un niveau modéré d'influence sur les ministères lorsqu'il s'agit de promouvoir la coordination (18 pays, influence modérée ; 9, influence élevée, et 3, faible influence) (OCDE, 2014a).

Le CG devant fournir des informations précises aux responsables politiques sur les progrès de la mise en œuvre, il doit pouvoir maîtriser l'information sur les dépenses et les

résultats en ce qui concerne une large gamme de domaines politiques. Bien que la plupart des ministères disposent d'importants services chargés de suivre les dépenses, c'est là une tâche relativement nouvelle pour le CG, alors que les ressources disponibles sont limitées. Ces fonctions centrales sont toutefois mieux assurées grâce à la gouvernance numérique.

Malgré ces progrès, les CG connaissent des difficultés lorsque : le flux d'informations devient trop important et que les coûts de transaction apparaissent supérieurs au bénéfice pour les décideurs ; il existe une asymétrie des connaissances entre les grands services des ministères qui fournissent les données et les équipes non spécialisées du centre qui essayent de traiter ces données ; enfin, les informations offertes peuvent ne pas être entièrement objectives puisque les ministères savent que leur performance, voire leurs ressources, seront évalués sur la base ces informations. Le CG doit avoir l'autorité de concevoir et mettre en œuvre les réformes au moyen d'une diffusion et d'une gestion claires des interdépendances dans tout le gouvernement. Cette collaboration devrait être la norme et non l'exception (OCDE, 2015b).

Dans le cadre de leurs travaux d'audit, certaines ISC ont évalué les mécanismes d'une coordination efficace - question abordée par des contrôles sur une diversité de sujets. La majorité des ISC convergent toutefois vers des aspects renforçant la capacité et l'habileté des dirigeants de gérer des interventions politiques de plus en plus transversales.

6/10
des ISC paires ont examiné :

L'efficacité des organes centraux de coordination en matière de communication et de coordination, notamment : assurer que la direction des ministères est consciente des évolutions et risques ; conseiller les directions et ministères compétents.

Les ISC prennent rarement en considération l'existence de canaux de communication autour des objectifs politiques, ou la responsabilité des agents publics de diffuser des informations sur ces objectifs. Dans le cas de l'Afrique du Sud, cette communication est la responsabilité de l'unité d'évaluation de la performance au sein de la Présidence.

2/10
des ISC paires ont examiné :

La capacité des hauts responsables de s'assurer que la vision du gouvernement ou les indicateurs associés sont compris et intégrés.

Des exemples évoqués dans d'autres chapitres du présent rapport montrent que les problèmes de communication et de coordination surgissent souvent lorsque sont exposées des lacunes des programmes et processus. En 2009, le rapport de l'ISC belge, *Mise en œuvre du protocole de Kyoto*, a ainsi examiné les efforts du gouvernement pour atteindre les cibles de Kyoto (Cour des Comptes, 2009). Ce rapport a critiqué le manque de coordination au niveau fédéral et demandé des mesures plus concrètes de réduction des émissions de carbone. Des questions portant sur la communication et la coordination sont soulevées dans des contrôles abordant la délimitation des prérogatives des différents acteurs. La communication et la coordination, ou la prévention de chevauchements ou de doubles emplois, ont de ce fait pu devenir le cœur de certains rapports.

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Le National Audit Office du Royaume-Uni (NAO) (2014), mentionné brièvement au chapitre 2, a rédigé un rapport sur le centre de gouvernement qui synthétisait

des années de rapports de contrôle. Ces rapports dressaient un panorama des réussites et des opportunités en ce qui concerne le rôle du centre de gouvernement afin de consolider son rôle de coordination. Ce travail fait partie des efforts du NAO pour améliorer la gestion d'institutions du centre de gouvernement à la suite de nombreux autres contrôles montrant que des problèmes transversaux relevés dans le secteur public pourraient être mieux gérés par le centre.

- Les ISC pourraient mener des évaluations de la communication et de la coordination dans des domaines comme celui de la réforme réglementaire. Par exemple, le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada a examiné explicitement des mécanismes de coordination autour d'activités de réforme réglementaire et de contrôle (BVG, 2013). Le Conseil d'audit et d'inspection (BAI) de la Corée effectue quant à lui actuellement un contrôle de conformité sur l'efficacité du mécanisme de coordination d'organismes centraux de coordination, tel que le comité de réforme réglementaire.

Communication autour de secteurs, cadres de travail ou initiatives intergouvernementales spécifiques (tableau 3.1, élément principal C)

Certaines ISC évaluent et examinent actuellement la gestion de conflits intra- et interministériels dans le but d'aider le CG à comprendre comment surmonter les tensions entre ministères et favoriser des compromis.

8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*Les mécanismes favorisant une efficacité du partage d'informations et de la transparence : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et à l'échelle des entités.*
8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*Les mécanismes favorisant une efficacité de la coordination et de la mise en œuvre : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et à l'échelle des entités.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	*Les mécanismes de coordination des activités de réforme des réglementations et du contrôle.*
6/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La séparation des rôles et fonctions des acteurs impliqués, en matière de coordination ou de chevauchement des fonctions de gestion réglementaire, de gestion budgétaire et de contrôle interne.*

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Les rapports annuels du Government Accountability Office (GAO) étatsunien sur les doubles emplois, le chevauchement et le morcellement soulignent les défis transversaux liés aux informations relatives à la performance, y compris leur quantité limitée ou leur absence. Dans les cas où il n'existe que très peu

d'informations sur la performance, celles-ci n'atteignent pas toujours les parties intéressées du Congrès, ou ne peuvent pas être présentées rapidement ou d'une manière utile à la prise de décisions du Congrès.

- L'ISC du Danemark a publié un rapport (*Rigsrevisionen*, 2014) sur la planification et la coordination de mesures de préparation face à des urgences et des désastres majeurs au niveau de l'Etat. Ce rapport examine la façon dont les ministères planifient et coordonnent les mesures politiques en cas d'urgences et de désastres. La conclusion en est que bien que certains ministères soient bien préparés aux urgences, très peu disposent de plans d'action suffisants. Une mise en cohérence de mesures est recommandée pour tous les ministères afin de répondre rapidement et efficacement à des situations imprévues.
- La Cour des comptes des Pays-Bas (*Algemene Rekenkamer*) a proposé une approche novatrice de l'évaluation en évaluant les données à partir desquelles une décision de fusion gouvernementale a été prise. Le chevauchement entre les entités avant leur fusion a été quantitativement mesuré : il s'est avéré n'avoir été que de 13 %. Dans les hypothèses émises lors de la phase de prise de décision, pourtant, le chevauchement était jugé plus important et les économies projetées ont été évaluées sur cette base (étude de cas, encadré 2.5).
- Le Tribunal de Contas da União (TCU) du Brésil, en collaboration avec des institutions de contrôle du niveau de l'État, a réalisé un contrôle coordonné sur la gestion de l'Amazone. Les mêmes critères ont été continument utilisés afin de comprendre si cet objectif environnemental commun à différentes régions du Brésil a donné lieu à une coordination et à une gestion efficaces. Les critères d'évaluation de la communication et de la coordination sont présentés dans le cadre d'évaluation de politiques publiques du TCU, dont il est question à l'encadré 4.2.
- Sous la bannière « innovation à travers les frontières », le *Better Practice Guide* (ANAO, 2009), *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions* de l'Office national de contrôle des finances publiques de l'Australie (ANAO), évalue l'intérêt d'activités de coordination inter-agences qui appuyées sur des points de contacts et de meilleurs systèmes de partage de l'information. Ce rapport discute de l'importance d'une approche holistique et nationale aux problèmes transversaux, et commente l'utilité du Council of Australian Governments (COAG) pour la coordination de mesures politiques à travers le système fédéral australien. Il y est affirmé qu'une « fertilisation transversale améliorée d'idées facilitera la sortie des sentiers battus et les idées novatrices ».

Fonction principale 6 : Exécution du budget

L'exécution du budget dans un État stratège et ouvert consiste en une mise en œuvre complète et fidèle, par les organes publics, des affectations budgétaires autorisées par le législateur. Des autorités budgétaires centrales, des ministères et d'autres agences supervisent, le cas échéant, cette exécution de manière continue. Le budget devrait être exécuté parallèlement à des contrôles internes et une réglementation modérément contraignante, afin d'assurer une affectation efficace et efficiente des ressources et d'atténuer les risques de corruption et de fraude. Les aspects essentiels d'une exécution budgétaire adéquate sont présentés au tableau 3.2.

Compte tenu du rôle qu'elles jouent dans la vérification de comptes, et dans certains cas dans la certification de comptes, les ISC sont généralement impliquées dans l'exécution du budget.

Tableau 3.2. Aspects essentiels de l'exécution du budget

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Mise en œuvre des politiques	Coordination et communication
	Exécution du budget A. L'exécution du budget est activement gérée, suivie et supervisée. B. La durabilité à long terme et d'autres risques financiers sont identifiés, évalués et gérés avec prudence. C. L'intégrité et la qualité des prévisions budgétaires, des plans fiscaux et de l'exécution budgétaire sont favorisées par une assurance qualité rigoureuse, et notamment un contrôle indépendant.
	Application et mise en œuvre de la politique réglementaire
	Mise en place de processus de gestion des risques et de contrôle interne

Source : OCDE, (2015c), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf.

Il est important que les gouvernements demeurent souples face à des priorités concurrentes. Une budgétisation descendante devrait favoriser une telle flexibilité des ministères dans l'affectation et la réaffectation du budget. Pour qu'une budgétisation descendante puisse être mise en œuvre de manière efficace, des prévisions économiques rigoureuses et prudentes doivent être combinées à des pratiques complémentaires de gestion fiscale, comme des cadres de dépenses à moyen terme. Voici quelques facteurs qui favorisent la flexibilité du budget : le nombre et le détail de postes de dépenses (au plus haut niveau de détail possible) ; l'utilisation de dotations forfaitaires, ce qui donne aux organismes gouvernementaux une plus grande flexibilité dans l'affectation de fonds publics afin de maximiser leur performance ; la possibilité de réaffecter des dotations au cours de l'année budgétaire, sous certaines restrictions, et la possibilité de reporter les appropriations inutilisées d'une année budgétaire sur l'autre (à la condition d'une discussion le cas échéant).

Parallèlement à l'élaboration d'outils et d'institutions améliorées favorisant l'implication du parlement dans le processus budgétaire, il existe une tendance claire au sein des pays de l'OCDE en faveur de la mise en place d'institutions fiscales indépendantes (généralement appelées conseils fiscaux, bien que la définition inclue parfois les bureaux parlementaires du budget) ; elles apparaissent en effet comme un moyen d'améliorer la supervision autonome et la responsabilisation de la performance fiscale de l'exécutif, ou afin de renforcer la crédibilité de prévisions budgétaires. Le rôle, la structure et le modèle de base de ces organes varient considérablement d'un pays à l'autre. Certaines tâches sont typiques : l'évaluation ou la préparation de prévisions économiques officielles, l'analyse des propositions budgétaires de l'exécutif, le suivi du respect des règles fiscales ou des objectifs affichés, l'évaluation de propositions législatives, et des études analytiques de questions choisies.

L'augmentation du nombre de dispositifs transversaux est une autre tendance nette au sein des pays de l'OCDE. Cependant, l'organe central de coordination est souvent peu volontariste dans ce domaine. Le gouvernement central n'a qu'une influence limitée sur la coordination entre ministères et il a souvent de la difficulté à désigner des ministères clés responsables de la coordination. Tout porte à croire que des règles fiscales peuvent aider les gouvernements à parvenir à une consolidation budgétaire. Toutefois, les pratiques peuvent varier et il n'existe aucun consensus des experts sur les configurations les plus efficaces. L'efficacité des règles fiscales est liée à d'autres pratiques et procédures budgétaires, selon Schick (2003), parmi lesquelles : des cadres de dépenses à moyen terme, une budgétisation descendante, des projections fiscales à long terme, des évaluations de l'impact des réformes, des procédures de supervision et de suivi, et des mécanismes d'exécution. La littérature récente souligne également le rôle facilitateur d'organes indépendants d'exécution (Schaechter *et al.*, 2012).

L'exécution du budget est appuyée, dans certains cas, par une reddition de comptes en cours d'année, et la révision d'estimations budgétaires aide à détecter et à gérer l'impact d'évolutions économiques sur le budget en temps opportun. Ces rapports comprennent des informations sur des recettes fiscales et non fiscales, et les dépenses sur des programmes et des services publics. De tels rapports identifient tous les changements par rapport aux hypothèses initiales, ainsi que tout autre événement pertinent intervenu au cours de l'année fiscale.

Le rapport de fin d'année est un document clé de la responsabilisation du gouvernement. Dans *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE* (OCDE, 2002), on recommande que ce document soit : évalué par des ISC conformément aux pratiques d'évaluation généralement acceptées, publié dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier, et examiné attentivement par le parlement. Tous les pays membres de l'OCDE disposent d'une institution dont le mandat est d'évaluer les comptes du gouvernement. Cependant, il existe, au sein de pays de l'OCDE, une grande variation relativement à la date avant laquelle le rapport annuel évalué doit être divulgué après la fin de l'exercice financier. Par exemple, alors que les États-Unis publient un rapport de fin d'année évalué dans les 3 mois après la fin de l'exercice financier, les rapports de fin d'année de l'Allemagne et de la Grèce sont publiés 11 à 12 mois après la fin de l'exercice. Au Portugal, le gouvernement produit le rapport de fin d'année dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice financier, et la Cour des comptes présente son opinion et les résultats de l'audit dans les 6 mois qui suivent. L'Espagne publie le rapport évalué 16 mois suivant la fin de l'exercice financier (6 mois après que l'institution de contrôle ait reçu les comptes).

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Suivi de l'exécution du budget (tableau 3.2, aspect essentiel A), gestion des risques fiscaux (tableau 3.2, aspect essentiel B), et assurance et contrôle qualité (tableau 3.2, aspect essentiel C)

La budgétisation publique consiste en général principalement en l'affectation, l'autorisation et la gestion de ressources financières. Dans ce cadre, les ISC ont grandement contribué à favoriser l'exactitude de la reddition de comptes, une probité dans la gestion des fonds publics, et, dans une certaine mesure, l'examen de questions liées au rapport coût-efficacité. La réalisation de contrôles financiers et de conformité en vue de fournir un certain contrôle sur les dépenses du gouvernement demeure cruciale,

comme le montre la forte participation des ISC participantes aux activités décrites ci-dessous.

10/10 *des ISC paires ont examiné :*	*L'efficacité des procédures mises en place en matière de gestion, de suivi et de surveillance des allocations budgétaires, notamment : la conformité et la cohérence des réaffectations budgétaires durant l'exercice et la pertinence des rapports annuels sur l'exécution du budget.*
10/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La précision et la probité des comptes publics annuels des organes publics et du gouvernement dans son ensemble.*
8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*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.*
8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La pertinence des autres mécanismes déterminant la qualité et la fiabilité des prévisions budgétaires et des plans budgétaires, et leur gestion en conséquence.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	*Une définition claire de la possibilité pour les organismes publics de réaffecter les fonds en cours d'exercice.*

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Au Brésil, en accord avec la Constitution brésilienne de 1988, l'un des rôles du TCU est d'examiner les comptes annuels du président de la République et de publier un rapport annuel à la fin de chaque exercice financier. De plus, un rapport sur la gestion fiscale est produit tous les quatre mois au cours de l'exercice financier, dans le but d'analyser l'exécution budgétaire et financière, la légalité et la conformité, et d'autres questions pertinentes[1].
- Au Canada, le rapport de novembre du Système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral analyse le Système de gestion des dépenses (SGD) du Canada afin de déterminer l'efficacité de l'affectation des fonds de l'État pour promouvoir un gouvernement efficient, réactif et responsable (BVG, 2006).

  Le vérificateur général du Canada a entrepris un contrôle des performances des dépenses fiscales en 2013. Il a évalué la gestion par le ministère des Finances et l'Agence du revenu du Canada des dépenses fiscales et la fourniture d'informations claires et pratiques sur ces dépenses au Parlement et au grand public. Le BVG a jugé que plusieurs améliorations étaient nécessaires afin

d'assurer une supervision efficace par le Parlement, telles que l'inclusion de projections du coût des programmes dans les années à venir, et une meilleure indexation de dépenses pour orienter les allocations. De plus, le vérificateur général a recommandé que le ministère des Finances publie des informations plus complètes sur toutes les allocations basées sur les recettes fiscales qui ont été évaluées (BVG, 2015).

- *Public Expenditure and Outcome-Based Budgeting*. Ce rapport de la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF) du Mexique (2012a) analyse une croissance non autorisée des dépenses nettes du gouvernement et recommande la mise en place de mécanismes plus solides pour superviser les procédures budgétaires dans les institutions fédérales.

  Le document *Financial Statements of the Federal Government* du Mexique (2012ba) par l'ASF discute des procédures de comptabilité du gouvernement fédéral et les compare au cadre normatif actuel et aux meilleurs pratiques dans le domaine.

- En 2011, la Chambre suprême de contrôle des finances publiques/*Najwyższa Izba Kontroli* (NIK) de la Pologne a mené un audit particulier : *Implementation of the performance budgeting: the assessment of planning, monitoring and reporting processes*. Des questions liées à une budgétisation basée sur la performance ont été soulevées par des audits de l'exécution du budget de l'État depuis 2007 (ce concept a été mis en œuvre en Pologne en 2006). Les indicateurs et mesures utilisés dans les budgets basés sur les performances sont également pris en compte par le NIK au cours des contrôles budgétaires actuels. L'audit de 2011 a examiné 48 entités (le ministère des Finances, 16 autres ministères et 16 autres organes du secteur financier publics) afin d'évaluer le statut de la mise en œuvre d'une gestion des tâches publiques (planification, suivi et responsabilisation) mise en place dans le contexte budgétaire de l'État. Ce contrôle a porté principalement sur : 1) les actions du ministre des Finances, responsable de l'exécution du budget basé sur les performances, et 2) les actions des autres entités chargées de la mise en place d'un système axé sur la performance. Le NIK identifia un fort risque que l'exécution d'une budgétisation fondée sur la performance ne soit pas menée à son terme dans les délais prévus par la loi des finances publiques (à la fin de l'année 2012). Les vérificateurs ont également soulevé la question de l'absence d'un système global de responsabilisation qui faciliterait la collecte, la vérification et le traitement de données liées à l'accomplissement des missions publiques concernées. De plus amples informations sur les contrôles par le NIK de l'exécution budgétaire et de l'inclusion d'informations relatives à la performance sont fournies à l'encadré 3.2.

- Le Conseil d'audit et d'inspection de la Corée (BAI) est allé au-delà du contrôle usuel des comptes et s'est impliqué dans l'appui à une bonne exécution budgétaire. Au moyen de contrôles de bilans financiers, l'ISC a jaugé la qualité du contrôle et la fiabilité des rapports de performance de toutes les agences centrales du gouvernement depuis l'exercice financier 2009. Il contrôle également la qualité de l'exécution budgétaire. Par le biais de contrôles spécifiques, le BAI réalise des analyses et une évaluation globale de questions sociales et économiques importantes. Le nombre de contrôles spécifiques a augmenté pour représenter 63 % du nombre total de contrôles menés par le BAI en 2014, ce qui représente la plus forte proportion des quatre types de contrôles. Grâce à des

contrôles de la performance, le BAI présente un diagnostic et une analyse systématiques de l'efficacité, l'efficience ainsi que des mesures d'économie et d'identification des gaspillages, afin de promouvoir une bonne exécution budgétaire. Les contrôles de la performance ne représentaient cependant que 1% du nombre total de contrôles effectués en 2014 (BAI, 2014, 2013, 2012).

Fonction principale 7 : Application et mise en œuvre de la politique réglementaire

La capacité des gouvernements d'atteindre des objectifs généraux dépend de la manière dont ils font respecter le cadre réglementaire conçu à cette fin. L'application et l'exécution des règles et règlements contribuent beaucoup au bon développement des sociétés et de la confiance dans le gouvernement (application de la règlementation). Le défi auquel font face les gouvernements est d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'application qui favorisent les meilleurs résultats possibles à de hauts niveaux de conformité, tout en réduisant les contraintes et les coûts. Une conformité et une application inadéquates peuvent mettre en péril les améliorations ciblées par les réformes et les nouvelles approches adoptées.

Parmi les tendances en matière de régulation et de supervision administratives figure le recours à des approches fondées sur des risques qui ont été adoptées, là où elles l'ont été, parce qu'elles favorisent une supervision efficace tout en permettant de réduire les coûts réglementaires (OCDE, 2015d). La gestion et la supervision basées sur les risques sont encore inexplorées dans certains pays, où la conception de la réglementation, plutôt que son application, a dans une certaine mesure été privilégiée, au détriment d'une maturité qui permet l'évaluation des risques ou de la proportionnalité.

Tableau 3.3. Aspects essentiels de la mise en œuvre et de l'application d'une politique réglementaire

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Mise en œuvre des politiques	Coordination et communication
	Exécution du budget
	Application et mise en œuvre de la politique réglementaire A. La transparence et l'implication au profit des processus réglementaires, qui se traduisent notamment par des bases de données gouvernementales en ligne accessibles et consultables et une communication en langage clair sur les droits des parties affectées par des règlements. B. Le recours à la gestion des risques dans des processus réglementaires afin de rendre crédibles les objectifs de conformité et de protéger le public et l'environnement. C. Il y a une cohérence réglementaire entre tous les niveaux du gouvernement, y compris une coordination de l'adoption de bonnes pratiques et d'outils permettant d'analyser des questions réglementaires transversales. D. Il existe des mécanismes d'application et d'inspection réglementaires fondés sur des données et tenant compte des risques. E. Une politique réglementaire explicite qui explicite de manière cohérente le rôle et les fonctions des agences réglementaires.
	Mise en place de processus de gestion des risques et de contrôle interne

Sources : Adaptation de *Inspections et application de la réglementation* de l'OCDE (2014c), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation*, OCDE, Parishttp://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr
OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf.

Un nombre croissant de pays de l'OCDE prennent conscience de l'importance de la phase de mise en œuvre des politiques publiques pour garantir l'exécution, la qualité et l'efficacité des politiques réglementaires. La conception de politiques réglementaires ayant jusqu'alors été privilégiée, les pays de l'OCDE ont besoin d'aide dans la mise en œuvre et l'application de règlements, qui sont considérées le maillon faible du cycle de gouvernance réglementaire (OCDE, 2014c). Les agences réglementaires jouent un rôle crucial à cette étape.

Il est possible d'améliorer les inspections réglementaires et le processus d'application afin de favoriser une meilleure conformité et réduire les contraintes et les coûts qui en découlent. Le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE a exposé les principes essentiels qui devraient fonder une mise en œuvre et des inspections réglementaires efficaces et efficientes[2]. Bien que ces principes tendent à sortir du cadre de la « réglementation à l'intérieur du gouvernement », ils pourraient orienter la conduite de contrôles internes, en particulier au moyen du concept de proportionnalité. La mise en place de processus qui se servent de ce concept pour pondérer l'affectation de ressources en regard des risques existants peut aider à mieux justifier, voire à réduire, les coûts et les charges.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Cohérence réglementaire (tableau 3.3, aspect essentiel C)

En plus d'évaluer les outils de politique réglementaires, les ISC examinent l'application et la gestion d'outils de supervision et de mise en œuvre des réformes. La moitié des ISC déclarent examiner ces domaines, mais c'est nettement bien en-deçà de l'activité des ISC dans l'exécution du budget et la mise en œuvre de contrôles. Le rôle des ISC dans l'évaluation de réglementations *ex post* est abordé au chapitre 4.

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Les contrôles de la Corée dans le domaine de la politique réglementaire ont eu pour objectif d'appuyer le succès de la réforme réglementaire du gouvernement. Le BAI a examiné la pertinence du système de gestion de la réglementation et l'exécution de réformes réglementaires. Le document *Implementation of Economic Regulatory Reform* du BAI (2007) évalue la performance de 12 agences du gouvernement central et de 8 gouvernements locaux. Il a examiné l'avancement global de l'exécution des réformes réglementaires économiques, en se concentrant sur la mise en œuvre descendante de réformes réglementaires, le système d'application et de gestion de règlements, une surveillance des finances, et la pertinence de la réglementation sur l'implantation d'usines. Le document du BAI datant de 2009, *The Implementation of Regulatory Reform in the fields of Education, Health Services and Tourism,* est un autre exemple. Il examine le système global de gestion de la réglementation et l'exécution de réformes réglementaires, et recommande des améliorations sectorielles pour quatre agences du gouvernement central et cinq gouvernements locaux.

- Le chapitre 4 du *Rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2011* (BVG, 2011) porte notamment sur : la réglementation des médicaments — Santé Canada. Il évalue les procédures réglementaires et de suivi de Santé Canada concernant l'introduction de nouveaux médicaments sur le marché canadien et l'évaluation de médicaments qui sont actuellement disponibles. Selon le rapport, bien que les évaluations de médicaments par Santé Canada soient cohérentes et de haute qualité, le processus est lent et Santé Canada ne publie pas assez d'informations sur son processus de prise de décisions.

Les ISC peuvent avoir un mandat de supervision d'agences réglementaires. Par exemple, en vertu des articles 70 et 71 de la Constitution du Brésil, le TCU est habilité à superviser des agences réglementaires. Dans ce cadre, il a examiné de manière plus systématique la gouvernance réglementaire par le biais de son *Contrôle de performance. Agences de réglementation dans le secteur de l'infrastructure* : *Examen de la gouvernance réglementaire,* et s'est servi d'un rapport de contrôle de la performance pour, à la demande du Congrès, vérifier l'efficacité et l'efficience des services rendus par des agences réglementaires qui répondent par téléphone, aux questions des citoyens (TCU, 2013a, 2010, 2008).

Fonction principale 8 : Établissement de processus de gestion des risques et de contrôle interne

Dans certains pays, certaines institutions spécialisées de contrôle interne sont indépendantes de ceux qu'elles surveillent. Elles jouent un rôle dans l'évaluation du contrôle interne, ce qui signifie que ces fonctions sont centralisées. Ailleurs, l'évaluation du contrôle interne est décentralisée, et incombe aux ministères compétents. Lorsqu'il est décentralisé, le dispositif de contrôle interne fait partie intégrante, bien qu'indépendante, de l'administration.

Dans les deux cas, l'établissement, le maintien et la réforme de dispositifs de contrôle interne sont de la responsabilité de la direction, et non du personnel ou d'un service de contrôle. Le rôle des vérificateurs, internes et externes, est d'offrir des conseils indépendants et objectifs, et une évaluation de l'efficacité et l'efficience de mécanismes de contrôle interne. Les normes internationales en matière de mise en œuvre de contrôles internes et de gestion des risques sont résumées dans le tableau 3.4.

L'adoption plus large d'un contrôle *ex post* représente une nouvelle contrainte pour les gestionnaires qui doivent faire preuve d'efficience, d'efficacité et de fiabilité tout en assurant la conformité. En pratique, des compromis ont été nécessaires entre, d'une part, la méthode inefficiente mais bien établie de vérification de la conformité réglementaire des transactions individuelles (*ex ante*), et d'autre part la méthode plus efficiente, mais encore incertaine de vérification du bon fonctionnement de systèmes (*ex post*) (OCDE, 2005). Certains pays ont entamé une transition de contrôles *ex ante* à des contrôles *ex post* en mettant l'accent sur les contrôles de conformité *ex ante*, alors que d'autres ont vite affirmé le recours aux contrôles externes *ex post*.

Le passage du contrôle *ex ante* au contrôle *ex post* s'est traduit par leur multiplication et donc souvent par une charge de travail plus importante pour les vérificateurs et les sujets du contrôle (OCDE, 2005). La capacité d'unités de contrôle interne et d'audit peut poser problème, en particulier lorsque leur influence est limitée par un processus de contrôle de risques qui ne tient pas compte des risques réellement affrontés par l'entité.

Tableau 3.4. Aspects essentiels de la mise en place de processus de gestion du risque et de contrôle interne

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Mise en œuvre des politiques	Coordination et communication
	Exécution du budget
	Application et mise en œuvre de la politique réglementaire
	Mise en place de processus de gestion du risque et de contrôle interne A. Une direction fonctionnelle existe pour la gestion du risque et le contrôle interne à l'échelle du gouvernement, permettant une adaptation à des entités individuelles. B. Les organes de surveillance (contrôle, lutte contre la corruption, exécution) fonctionnent de façon indépendante dans la mise en œuvre de leurs activités, ont une capacité suffisante et respectent les normes internationales. C. La gestion au sein de l'entité organise des contrôles et évalue, traite, rapporte, surveille et examine le risque en lien avec les objectifs que l'entité désire atteindre. D. Un organe de contrôle interne indépendant produit des informations fiables et supervise efficacement les mécanismes de contrôle interne. E. Il existe des mécanismes permettant de rassembler des informations de haute qualité sur la performance d'une entité.

Sources :
OCDE (2014b), *Principes d'administration publique*, *SIGMA*, OCDE, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2014-Fr.PDF
COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control-Integrated Framework*, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.
IFAC (2012), *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, International Federation of Accountants, New York, www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0.

Un organe de contrôle interne réellement indépendant et compétent n'est qu'un des moyens d'anticiper les risques qui pèsent sur une entité. Il doit pouvoir compter sur des gestionnaires publics assumant leurs responsabilités dans la fixation d'objectifs, la détermination du niveau de risque acceptable en regard des résultats voulus, et la mise en place d'une gamme adéquate de contrôles. Lorsque les pouvoirs, d'une part de détermination et de poursuite des objectifs, d'autre part de mise en place des différents contrôles, sont séparés, les agents peuvent dépendre excessivement de la vérification interne et externe en matière de conformité financière et le cas échéant non financière.

Les responsables opérationnels, en tant que premiers responsables de l'anticipation des risques, devraient concevoir les dispositifs de contrôle interne de l'entité, mais aussi les mettre en œuvre, les préserver, les surveiller, les évaluer et rédiger des rapports à leur sujet, conformément à la stratégie et aux politiques en matière de risques sur le contrôle interne approuvé par l'organe directeur. Le personnel chargé de fonctions d'appui (par exemple les agents de gestion du risque) ou des spécialistes externes peuvent jouer des rôles de médiateur ou de soutien, mais ne devraient pas assumer une responsabilité hiérarchique quant à la gestion du risque ou l'efficacité de contrôles.

La supervision de la mise en place de contrôles internes, ou le respect des règles par les entités vérifiées, demeurent une composante cruciale du portefeuille d'une ISC. Les exemples ci-dessous visent à expliquer de quelle manière les ISC évaluent des aspects déterminés du contrôle interne et de la gestion du risque relativement aux aspects essentiels présentés au tableau 3.4.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Pilotage fonctionnel offert aux entités (tableau 3.4, aspect essentiel A), gestion des risques par les responsables de l'entité (tableau 3.4, aspect essentiel C), et fonction indépendante de contrôle interne (tableau 3.4, aspect essentiel D)

Alors que les gouvernements aspirent à réduire les contraintes administratives et à mettre en œuvre des contrôles et des règlements avec un meilleur rendement, les ISC peuvent promouvoir une approche descendante et fondée sur les risques du contrôle interne en favorisant une identification et une évaluation du risque à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Si toutes les ISC paires ont dit le faire au niveau ministériel, il est envisageable de développer encore cette activité afin d'améliorer la gestion des risques par les CG ou les ministères responsables. Seule la moitié des ISC affirme envisager de prendre un rôle directeur dans ce domaine, que les normes internationales considèrent décisif pour l'efficacité de l'approche basée sur les risques.

5/10
des ISC paires ont examiné :

Le rôle d'instigateur des entités du secteur public dans l'établissement d'une culture de contrôle et de gestion du risque.

10/10
des ISC paires ont examiné :

L'application efficace, efficiente et économique de la gestion du risque au moyen d'approches fondées sur les risques du contrôle interne, des politiques réglementaires et de la gestion du budget.

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- La Cour des comptes des Pays-Bas a étudié les liens financiers entre les Pays-Bas et huit institutions financières à la suite de leur intrication plus étroite à l'occasion de la crise financière. L'évaluation de profils financiers d'institutions et les mesures prises pour atténuer les risques ont été analysées. La Cour a préparé huit fiches d'information afin de démontrer les liens financiers entre les Pays-Bas et les huit institutions, et les profils financiers des institutions ainsi que les mesures qu'elles ont prises pour atténuer les risques. Une étude de cas de cette approche novatrice se trouve à l'encadré 3.3.
- Afin d'évaluer la gouvernance de contrôles, le Contrôleur général de la République du Chili (CGR) a examiné les systèmes de contrôle interne de gouvernements locaux. Le rapport du CGR discute des problèmes structuraux relativement à l'autorité, à la centralisation du pouvoir, et à l'affectation des fonctionnaires dans une portion importante des municipalités du Chili. Ces problèmes réduisent la qualité des services et des procédures de contrôle interne. Le rapport propose une réorganisation de la structure pour assurer la cohérence et l'efficacité de systèmes de contrôle de gouvernements locaux (CGR, 2010).
- Le NAO du Royaume-Uni a effectué un audit sur la gestion du risque dans le centre de gouvernement. Le niveau de risque du Trésor de Sa Majesté a été évalué dans le cadre du Rapport annuel de 2014 à 2015 et des comptes du Trésor de Sa Majesté (NAO, 2015).
- Depuis les années 1990, le GAO des États-Unis compile une « liste des risques élevés » (GAO, 2015) afin d'identifier les agences qui posent le plus grand risque

pour la pérennité du secteur public. Cette liste est considérée un outil utile pour le Congrès, et est mise à jour tous les deux ans lors de la session inaugurale du nouveau Congrès[3]. La liste incité les agences à apporter des améliorations, en particulier en ce qui concerne les financements.

- Le rapport du TCU du Brésil, *Maturity Assessment in Risk Management in Public Administration*, classe les agences gouvernementales selon les niveaux de développement de leurs mécanismes de gestion du risque, de la formalisation – faible (« initiale » et « de base ») à pleinement optimisée (« améliorée » et « avancée »). C'est ce qui permet aux agences d'utiliser les données comparatives pour améliorer leur performance. Ce sujet est exploré plus en détails dans une étude de cas à l'encadré 3.4.
- Le *Rapport du vérificateur général du Canada - Printemps 2012* examine les stratégies de gestion du risque et de la dette du ministère des Finances. Il est axé sur les procédures qui rendent compte de stratégies du financement de la dette en ce qui concerne la dette portant intérêt (dette contractée sur les marchés et passif au titre des régimes de retraite). Un point important de discussion concerne l'équilibre entre coûts et risques dans le portefeuille de dette du gouvernement.

Comme il en a été question au chapitre 2, les ISC jouent un rôle unique en matière de contrôles internes. Le contrôle de la conformité sur la base des contrôles et règles internes au sein du gouvernement est une prérogative centrale des ISC, mais cela dépasse le contrôle basique de la conformité, comme on le verra plus loin.

Les collaborations continues et parfois denses entre le contrôle public interne et les ISC sont devenues communes. Dans certains pays, elles sont prévues par les lois et règlements. Ces relations sont souvent fondées sur des initiatives ponctuelles prises par les organisations de contrôle elles-mêmes afin d'éviter le chevauchement, des inefficiences et les doubles emplois, ainsi que de faciliter le processus et assurer la coopération de l'entité vérifiée. Un contrôle interne est bien placé pour fournir des informations aux ISC sur l'efficacité des systèmes utilisés. Cependant, celles-ci devraient être pleinement responsables des conclusions tirées de telles informations.

8/10 *des ISC paires ont examiné :*	*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.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	*La conformité des entités du secteur public aux réglementations en vigueur en matière de contrôle interne et de gestion financière (y compris les régulateurs).*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	*L'indépendance ou capacité des entités d'audit et de contrôle, notamment : les unités de contrôle internes, les comités de contrôle.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	*L'application des politiques d'intégrité par les entités publiques (conflit d'intérêts, déclaration de patrimoine, mécanisme de dénonciation, etc.).*

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- En Pologne, le développement du système de contrôle interne, la gestion du risque, et la mise en œuvre de normes internationales sont assujettis à des contrôles annuels d'exécution du budget par l'État. Cette tâche inclut un examen de l'entité, comme dans le rapport de 2014 : *L'adéquation et l'efficacité du système de contrôle de gestion dans certaines unités gouvernementales* (NIK, 2015).
- L'ISC du Portugal, le Tribunal de Contas, a évalué la fonction de contrôle interne au sein des entreprises d'État pour l'année 2008, avec l'objectif de consolider la gouvernance globale des entités choisies. Le contrôle de la performance avait pour but d'évaluer la fonction de contrôle interne dans des entreprises d'État en la comparant aux meilleures pratiques internationales et en évaluant l'influence de modèles de gouvernance d'entités sur l'efficacité de la fonction de contrôle interne. L'encadré 2.10 contient de plus amples renseignements sur cette étude de cas.
- Le TCU du Brésil a examiné l'exercice du contrôle interne pour une fonction gouvernementale particulière (marchés publics) par une consolidation des contrôles de performance dans le rapport : *Évaluation de contrôle interne en matière d'appels d'offres et de contrats dans les hôpitaux universitaires* (TCU, 2013b). Le TCU, en collaboration avec d'autres membres du réseau contrôlé, a également entrepris une évaluation des contrôles internes des municipalités de Roraima pour examiner l'administration municipale (TCU, 2014).
- L'ISC de la Suède a rédigé un rapport sur deux études de cas concernant des fonctions de contrôle : *Kontrollfunktioner – två fallstudier*. Ce rapport couvre des contrôles effectués sur l'assurance sociale et l'administration du marché du travail (AMV), la direction du marché du travail (AMS), le fonds de l'assurance-chômage (SO) et deux fonds de chômage sélectionnés (AEA et Byggnads). Ces contrôles portaient sur les versements d'assurance santé et les subventions publiques liées aux allocations chômage. Le rapport décrit les défaillances constatées dans les systèmes de contrôle interne des organisations vérifiées et suggère des mécanismes visant à éviter un mauvais usage des ressources (*Riksrevisionen*, 2005).
- Le troisième chapitre du rapport de la Cour des comptes de Belgique, *Les services à gestion séparée de la Direction générale de l'enseignement obligatoire. Financement, organisation et contrôle interne* (Cour des Comptes de Belgique, 2004), analyse les systèmes de contrôle interne de services à gestion séparée (SGS). Il relève des faiblesses dans le système actuel qui ont mené à une mauvaise gestion de fonds par le passé, et recommande la mise en place d'un système de contrôle interne plus complet et systématique.

Bilan : Les activités des ISC appuyant la mise en œuvre

Les ISC étudiées ont fait état d'une forte implication dans la phase de mise en œuvre du cycle des politiques publiques ; l'exécution du budget et la mise en place de contrôles relèvent en effet pour partie du rôle traditionnel des ISC. Le tableau 3.5 met en avant les aspects de la mise en œuvre de politiques publiques qui ont été évalués par les ISC participantes.

Tableau 3.5. Les activités des ISC dans l'évaluation de la mise en œuvre de politiques publiques

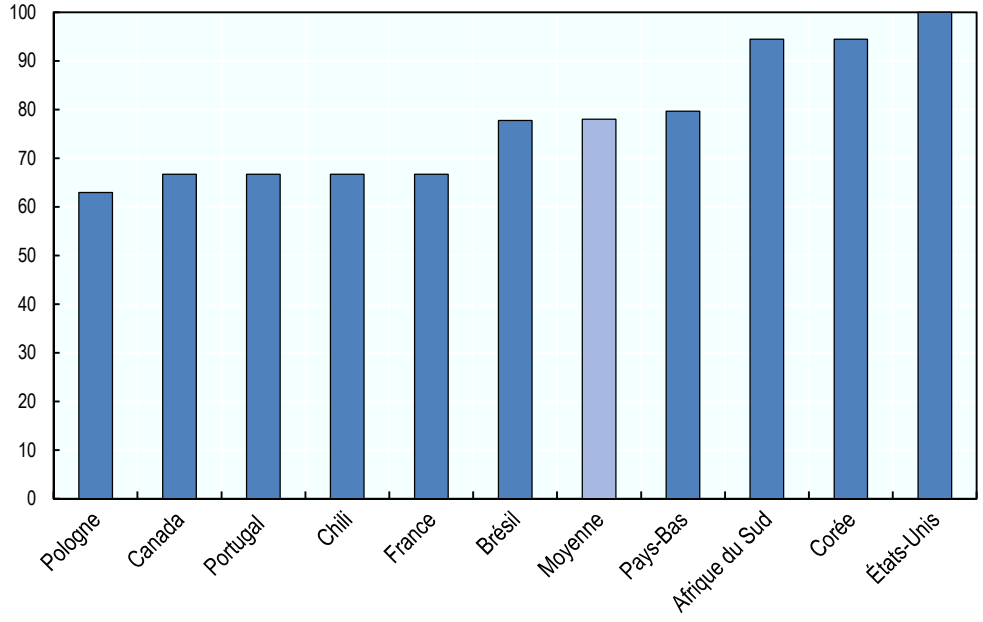
Étape de la politique publique	Dans le cadre de l'enquête, la question « Votre ISC a-t-elle évalué… » a été posée aux 10 ISC participantes	« Oui » (sur 10 ISC)
Mise en œuvre des politiques	**Fonction principale 5 : Coordination et communication**	
	Les mécanismes d'un partage d'informations et d'une transparence efficaces : entre les niveaux du gouvernement ; au sein et à l'échelle des entités	8
	Les mécanismes d'une coordination et d'une mise en œuvre efficaces : 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 matière de coordination 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, pour notamment : assurer que la direction des ministères est consciente des évolutions et risques ; donner des conseils aux départements et ministères compétents	6
	L'efficacité avec laquelle la direction s'assure que la vision du gouvernement ou les indicateurs associés sont compris et intégrés	2
	Fonction principale 6 : Exécution du budget	
	L'efficacité des procédures mises en place 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 claire explicitation de la possibilité pour des organismes publics de réaffecter les fonds en cours d'exercice	7
	Fonctions principales 7 et 8 : Mise en œuvre de règles et de contrôles*	
	Une gestion efficace, efficiente et économique du risque par le biais d'approches fondées sur les risques, notamment : du contrôle interne, des politiques réglementaires, et de 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.	8
	La conformité des entités du secteur public aux réglementations en vigueur en matière de contrôle interne et de gestion financière (y compris les régulateurs)	7
	L'indépendance ou capacité des entités d'audit et de contrôle, notamment : les unités d'audit internes, les comités d'audit	7
	L'application des politiques d'intégrité par les entités publiques (conflit d'intérêts, déclaration de patrimoine, mécanisme de dénonciation, etc.)	7
	Le rôle d'instigateur des entités du secteur public dans l'établissement d'une culture de contrôle et de gestion du risque	5
	L'efficacité des politiques / programmes relatifs à la capacité de gestion réglementaire à la capacité de contrôle interne	5

Note : * 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 du risque et de contrôle interne) ont été agrégées.

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

Le graphique 3.1 illustre le niveau d'activité de pays participants relativement à la mise en œuvre de politiques publiques. Les réponses affirmatives aux questions relatives à l'évaluation, par les ISC, d'aspects essentiels spécifiques à ce stade du cycle de politiques publiques ont été agrégées. En moyenne, les ISC ont indiqué évaluer près de 80 % des principaux aspects nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques qui étaient mentionnés dans l'étude. Le niveau d'activité à la phase de mise en œuvre ne varie pas autant qu'il varie à d'autres phases. La raison peut être que le travail lors de cette phase est commun dans les portefeuilles des ISC et qu'il est le reflet de leur responsabilité courante qui consiste à examiner la mise en œuvre de politiques et de programmes publics.

Graphique 3.1. Niveau d'activité des ISC dans l'évaluation d'aspects essentiels de la mise en œuvre de politiques publiques, par pays



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

L'activité des ISC dans la mise en œuvre de politiques publiques est plus susceptible d'être entreprise par le moyen de vérifications de conformité, comme le montre le tableau 3.6, qui catégorise ces activités par type. Les contrôles financiers ont plus de chance d'être utilisés qu'à toute autre étape du cycle des politiques publiques, alors que les contrôles de la performance sont moins susceptibles d'être utilisés qu'à d'autres étapes. C'est un résultat prévisible en raison de la nature des évaluations de la mise en œuvre par les ISC. Il est moins probable que les ISC évoluent vers la prestation d'autres services, y compris des instructions et des recherches écrites, comparativement à d'autres domaines. Il y a, dans les domaines de la communication et de la coordination une plus grande utilisation du contrôle de la conformité, ce qui confirme que cette question est fréquemment soulevée dans des résultats de contrôle à des fins d'explication, au lieu d'être un sujet d'audit.

Tableau 3.6. Types d'évaluations des fonctions principales de la mise en œuvre de politiques publiques, par 10 ISC étudiées

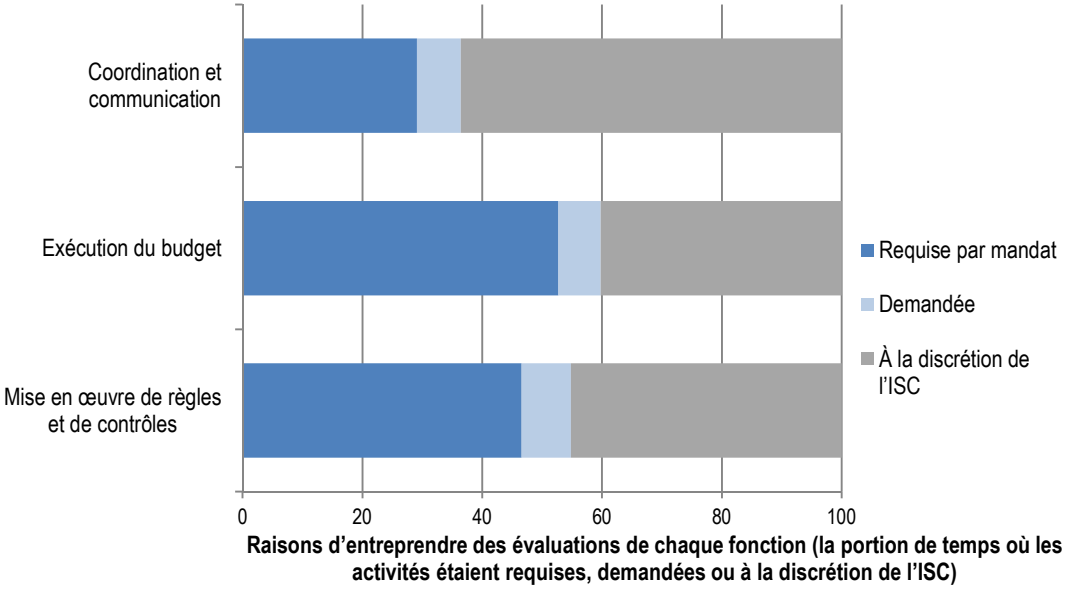
Étape de la politique publique	Principales fonctions	Types de contrôles	Autres activités
Mise en œuvre des politiques	Coordination et communication	Contrôle financier (7) **Contrôle de la conformité (8)** **Contrôle des résultats (8)**	Orientations écrites (2) **Orientations verbales (3)** Recherche (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)

Note : 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 comme différentes des évaluations spécifiques aux programmes ou aux politiques effectuées par l'État.

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

Le graphique 3.2 illustre l'origine des activités en soutien de la mise en œuvre de politiques publiques, qu'elles soient mandatées, requises ou à la discrétion de l'ISC. Il démontre que les activités des ISC dans ces domaines du cycle des politiques publiques sont plus susceptibles d'être requises, en particulier pour les activités liées à l'évaluation de l'exécution du budget et à la mise en place adéquate de contrôles. Cependant, les ISC sont plus susceptibles d'évaluer, à leur discrétion, de quelle manière la communication et la coordination peuvent faciliter une mise en œuvre plus harmonieuse de politiques et de programmes publics. Tout comme c'est le cas à d'autres étapes du cycle des politiques publiques, les ISC moins actives ont moins de chance de recevoir le mandat d'entreprendre ces initiatives.

Graphique 3.2. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments de la mise en œuvre de politiques publiques

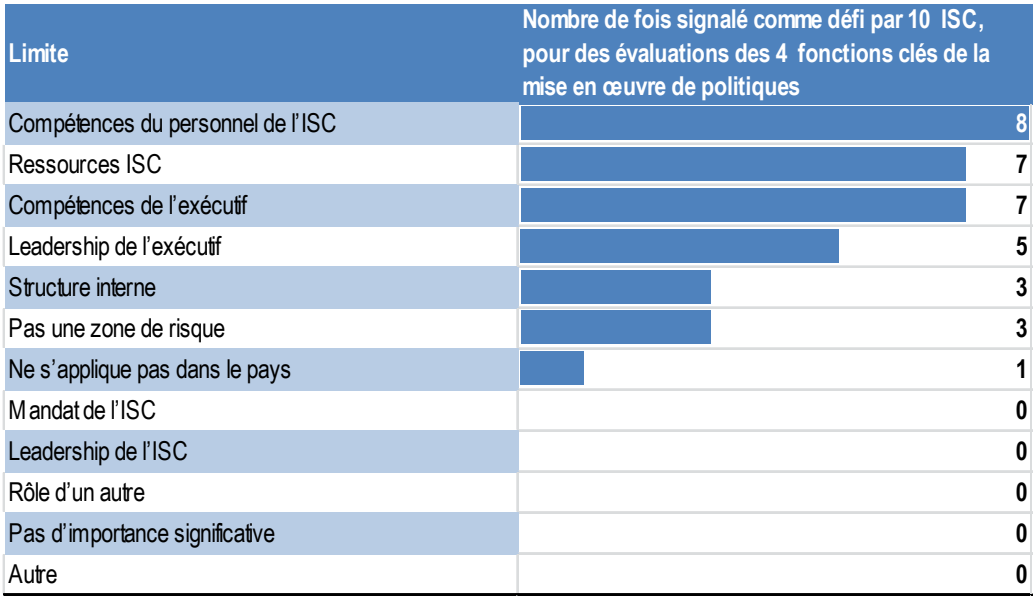


Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Défis et limites à la participation des ISC

Les ISC ont indiqué que les principaux défis rencontrés dans la conduite de ces activités dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques étaient un manque de compétences au sein de leur personnel, la faiblesse des ressources qui leur sont allouées et un manque de compétences du côté de l'exécutif (c'est-à-dire l'entité vérifiée). Le graphique 3.3 illustre le nombre de fois où certains facteurs ont affecté la capacité des ISC d'entreprendre certaines évaluations. Il est intéressant de souligner que le fait qu'un tel examen soit la responsabilité d'une autre entité, qu'une absence de pilotage par l'ISC ou la matérialité du sujet en question n'ont pas représenté un problème pour les ISC.

Graphique 3.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine de la mise en œuvre de politiques publiques



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

Conclusions sur le rôle des ISC dans le soutien à la mise en œuvre de politiques publiques

Les tâches principales des ISC sont réalisées au cours de la phase de mise en œuvre du cycle des politiques publiques, car elles remplissent alors leur rôle fondamental de vérification de comptes et du respect des lois en vigueur. Les ISC qui ont participé au présent rapport étaient plus enclines à entreprendre des activités au cours de la phase de mise en œuvre des politiques publiques qu'au cours de toute autre phase du cycle des politiques publiques, comme on le verra au chapitre 4. De plus, leur rôle est plus susceptible d'être obligatoire et d'être sous la forme d'un contrôle financier qu'aux autres phases du cycle des politiques publiques.

Ce chapitre démontre comment les ISC contribuent à la mise en œuvre de politiques publiques en se servant de leur vision transversale, à leur discrétion, pour suggérer des améliorations dans des domaines essentiels visant à rehausser l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des politiques publiques. Des exemples soulignent la manière dont les ISC intègrent des critères d'optimisation de la dépense publique à des contrôles financiers et de conformité dans le but d'identifier des améliorations possibles de la performance.

En ce qui concerne l'exécution du budget, les ISC utilisent une combinaison de contrôles financiers, de conformité et de performance, ainsi que de l'information de performance financière et non financière, pour vérifier des comptes publics. En plus de leurs rapports de fin d'année, qui détaillent les réussites et les échecs globaux de politiques et de programmes publics, les ISC vérifient l'efficacité, l'efficience et la précision des systèmes fiscaux et de dépenses. À l'aide de l'audit de conformité, les ISC évaluent la mise en place de contrôles au sein d'entités publiques et à l'échelle du gouvernement, ainsi que l'efficacité des dirigeants dans la mise en place d'un système de contrôle plus vaste. Au fil des ans, les ISC ont relevé de nombreuses lacunes dans la mise

en place de contrôles et l'exécution du budget, ce qui indique un manque de cohérence, de communication et de coordination parmi les organes concernés. La communication et la coordination sont donc devenues une cible de nombreuses ISC, qui visent à réduire les chevauchements à l'échelle gouvernementale constatés par l'entremise d'autres activités de contrôle. Les ISC ont également activement évalué la mise en œuvre de politiques réglementaires, leurs réformes, et l'efficacité des organes responsables : notamment les régulateurs.

Les contrôles financiers et de conformité devraient demeurer une composante principale des attributions d'une ISC. Toutefois, en se fondant sur les exemples présentés à ce chapitre, il est évident que l'extrapolation des conseils recueillis dans ces audits et la mise à profit de l'expertise et des pratiques existantes pour commenter l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de politiques publiques sont avantageuses pour les ISC. Ce faisant, ces dernières n'ont pas nécessairement besoin d'acquérir des connaissances et une expertise sur une nouvelle forme de contrôle (audit de performance ou recherche), mais peuvent plutôt intégrer les critères d'optimisation de la dépense publique à des processus d'audit existants et restructurer la présentation de l'information.

Études de cas d'activités d'ISC appuyant la mise en œuvre de politiques publiques

Communication et coordination

Encadré 3.1. L'ISC du Brésil - le cadre d'évaluation de politiques publiques du TCU

Objectif

Le TCU du Brésil a conçu le cadre d'évaluation de politiques publiques comme un moyen d'évaluer la gouvernance de politiques publiques. Le principal objectif du cadre est de guider un contrôle approfondi de défis transversaux dans des domaines clés, y compris : développement, stabilité économique et financière, et investissement stratégique accru en santé, en éducation, en innovation technologique et en infrastructure. Ce cadre de travail se concentre sur huit composantes : institutionnalisation, plans et objectifs, participation, capacité et ressources organisationnelles, coordination et cohérence, suivi et évaluation, gestion des risques et contrôle interne, et responsabilisation. Chaque composante s'appuie sur des exemples de bonnes pratiques.

Type

Directives de vérification.

Portée et méthodologie

Le développement du cadre d'évaluation de politiques publiques s'est basé sur l'adaptation de modèles méthodologiques existants, y compris :

- La politique nationale de développement régional du TCU (TCU, 2009)
- *Governance and Sustainable Development Policies*, par Guy B. Peters, qui est axé sur les quatre piliers qui constituent une bonne gouvernance publique
- *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation* (UKDPC, 2010).
- *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective* (NDARC, 2010).
- *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money* (2001)

Encadré 3.1. L'ISC du Brésil - le cadre d'évaluation de politiques publiques du TCU *(suite)*

- *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland*, OFMDFMNI (2003)
- *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance* (Health Policy Journal 2009)
- *Gouvernance intégrée et politiques publiques favorables à la santé : deux exemples canadiens* (CCNPPS, 2008)

Méthodologie

Le TCU a mis en place un groupe de travail pour appuyer la collaboration avec l'OCDE. Ce groupe de travail a élaboré le cadre d'évaluation de politiques publiques. Pour vérifier la cohérence des éléments de ce dernier, le TCU a consulté des représentants du monde académique, d'entités du centre de gouvernement, de Cours de comptes d'États et de municipalités choisies, et de certains gouvernements d'États et municipaux.

Normes de référence

Lois/règlements du pays, lois/règlements étrangers, normes/directives d'organisations internationales.

Ressources

Cinq auditeurs ont été impliqués dans l'élaboration du cadre de travail sur une période de quatre mois, de février à mai 2014. Chacun d'entre eux a travaillé environ quatre-vingts jours, pour un montant total de 800 000 BRL. Les compétences de l'équipe étaient liées à la capacité d'effectuer un contrôle de performance, d'évaluer des politiques publiques et d'évaluer la gestion publique.

Bonnes pratiques utilisées

Des contrôles pilotes ont été menés en 2014, principalement sur la base de la composante du cadre de travail touchant la coordination et la cohérence de politiques publiques liées à la mobilité urbaine, la santé, l'éducation, des programmes et des outils de gestion publique, et des aspects administratifs du commerce extérieur. Ces contrôles ont fourni aux services inspectés des directives visant à améliorer la coordination afin de répondre aux exigences de politiques publiques. Les résultats de ces contrôles seront intégrés dans le rapport de fin d'année du président et, une fois jugés, ils seront mis à disposition sur le portail du TCU.

Document complémentaire

http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF.

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; lien ci-dessus.

Exécution du budget

Encadré 3.2. L'ISC de la Pologne – le contrôle annuel de l'exécution du budget de l'État

Objectif

Le contrôle de l'exécution du budget de l'État a lieu annuellement afin de fournir des connaissances objectives sur la condition de l'État et son fonctionnement, y compris la régularité de la collecte et de la dépense de fonds publics. Le principal objectif est d'évaluer la mise en œuvre de la Loi budgétaire pendant l'année et d'émettre une opinion sur le règlement financier du budget de l'État. Ce contrôle, requis par la Constitution et la législation créant l'ISC, est l'une des fonctions les plus fondamentales de cette dernière. L'audit présente l'état du secteur des finances publiques en évaluant l'efficacité des dépenses publiques dans la résolution des problèmes socio-économiques les plus importants dans certains domaines de l'État.

Type

Financier, de conformité, de performance.

Portée et méthodologie

La portée du contrôle comprend : 1) l'exécution de revenus, de dépenses et le déficit du budget de l'État et de ses sources de financement ; 2) l'exécution du revenu, des dépenses et du résultat du budget des fonds européens ; 3) les créances et dettes, y compris des dettes liées à des prêts contractés et à des bons du Trésor émis ; et 4) l'exécution de plans financiers de certaines entités du secteur public. Pour l'année 2014, l'audit a couvert 234 unités du secteur public (ministères, bureaux centraux, agences et institutions gouvernementales, et diverses unités subordonnées).

Les résultats de cet audit devraient fournir une évaluation de : 1) l'exécution du budget de l'État et du budget des fonds européens par les administrateurs principaux (ministères, chefs de bureaux centraux et d'institutions du secteur public), et la mise en œuvre de plans financiers par les chefs d'unités budgétaires de l'État (administrateurs des deuxième et troisième degrés) ; 2) l'exactitude et le caractère complet de documents comptables dans certaines parties du budget de l'État qui ont le plus fort impact sur sa mise en œuvre et celle du budget des fonds européens ; 3) la mise en œuvre de plans financiers d'entités du secteur public extrabudgétaires, et 4) la performance du service bancaire du budget de l'État et du budget des fonds européens.

Le dernier contrôle budgétaire en 2014 a été mené conformément à la législation encadrant l'ISC. Il s'est servi des méthodes et des techniques de vérification recommandées par les normes internationales en matière de contrôle, et s'est fondé sur les normes de l'ISC et des hypothèses méthodologiques de supervision de la mise en œuvre du budget de l'État. La portée et les détails des audits effectués dans différents éléments budgétaires sont variés.

Un examen détaillé de l'exactitude et du caractère complet de documents comptables de certaines unités fut mené conformément aux normes internationales sur l'utilisation d'un échantillon de preuves et de documents comptables. Il existe deux méthodes statistiques de sélection de cet échantillon : échantillonnage par unités monétaires (EUM – qui prend en compte la valeur de la transaction) ou une méthode simple d'échantillonnage de documents comptables aléatoirement choisis. L'examen de l'ISC couvrait également des livres comptables, et donnait le détail de contrôles de la crédibilité de registres comptables selon leur influence sur les comptes courants et les déclarations annuelles.

Encadré 3.2. L'ISC de la Pologne – le contrôle annuel de l'exécution du budget de l'État *(suite)*

Cet examen a été précédé par une évaluation des aspects essentiels du système de contrôle de la gestion. L'ISC a continué à chercher à identifier les principales tendances des dépenses publiques. La portée du contrôle budgétaire a été élargie à des indicateurs tangibles, qui mesurent la performance de tâches liées au budget. Des indicateurs budgétaires ont été établis dans des domaines tels que : sécurité sociale obligatoire, transport et communications, politiques agricole et piscicole, défense nationale, politique sociale, science et enseignement supérieur, sécurité publique, santé, éducation, culture et protection du patrimoine national, et économie municipale et protection environnementale.

Normes de référence

Lois du pays, KNIS, objectifs d'entité, législations étrangères (règlements de l'UE), principes internationaux (normes INTOSAI, EUROSAI et FIC).

Ressources

Le contrôle budgétaire a été mené de janvier à mai 2015, principalement par des contrôleurs de l'ISC ayant l'expérience des contrôles financiers et de la performance. Les contrôleurs devaient également bien connaître les systèmes de contrôle de gestion afin d'analyser des bilans financiers et leurs éléments individuels. L'activité de contrôle était soutenue par l'outil d'analyse assistée par ordinateur (*Computer Analysis Assisted Tool*), la solution logicielle d'échantillonnage statistique et d'analyse de bases de données de l'ISC. Aucune aide de spécialistes et d'experts externes n'a été nécessaire.

Résultats

Les résultats du contrôle, présentés sous la forme d'une analyse agrégée et de rapports correspondant à environ 80 éléments budgétaires, ont été discutés avec les comités parlementaires concernés. Sur la base de cette analyse, le Parlement a donné formellement décharge au gouvernement pour l'exercice financier. Certains résultats du contrôle ont attiré l'attention des médias.

Bonnes pratiques utilisées

Les contrôles budgétaires ont des effets sur l'amélioration de la gestion financière dans le secteur public. À la suite du dernier contrôle budgétaire, l'ISC de la Pologne, le NIK, a recommandé des changements, dont : la mise en œuvre d'une budgétisation fondée sur la performance, l'élargissement et le renforcement du système de contrôle interne, l'application de normes internationales de comptabilité, et le développement de techniques de TI. La qualité de la gestion financière a été grandement améliorée grâce à l'adoption d'une perspective pluriannuelle.

Enseignements

L'ISC a modifié son approche des contrôles budgétaires pour parvenir à une analyse du risque plus poussée et de se concentrer sur des domaines où l'utilisation de ressources de contrôle est la plus efficace. L'ISC s'est appropriée les avancées des TI, particulièrement pour l'échantillonnage statistique.

L'utilité générale du contrôle budgétaire varie selon l'intérêt des parties prenantes. Il est donc nécessaire de lier des contrôles financiers typiques (conformité) avec des contrôles de la performance, car ces résultats sont plus intéressants aux yeux des parties prenantes.

Lecture complémentaire

www.nik.gov.pl/plik/id,6907.pdf.
www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/.

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Établissement de processus de gestion du risque et de contrôle interne

Encadré 3.3. L'ISC des Pays-Bas - évaluation du niveau d'exposition du gouvernement aux risques financiers

Objectif

Depuis la crise du crédit de 2008, les liens financiers entre les Pays-Bas et les institutions internationales qui aident les pays et les banques d'Europe en difficulté financière sont devenus considérablement plus forts. La Cour des comptes a étudié les liens financiers entre les Pays-Bas et huit de ces institutions, y compris leurs profils financiers et les mesures prises par les Pays-Bas pour atténuer les risques.

La valeur des garanties données par les Pays-Bas à des institutions internationales et des intérêts qu'ils ont accumulés afin de combattre la crise de la dette et bancaire européenne a augmenté au cours des dernières années, passant de 18,5 milliards EUR (3 % du PIB) en 2008 à 201 milliards EUR (33 % du PIB) en 2012. À la vue de cette forte hausse, le Parlement requiert des informations sur : les risques qui sont partagés, comment les institutions atténuent les risques, les encaisses de précaution des institutions, et le risque pour les Pays-Bas.

Type

Contrôle financier, contrôle de la performance.

Portée

Huit fiches d'information ont été préparées pour évaluer les liens financiers entre les Pays-Bas et les huit institutions financières. On y trouve de l'information sur les profils financiers des institutions et les mesures prises par ces dernières afin d'atténuer les risques. Chaque fois que c'était possible, des informations publiques publiées par les institutions et le ministre des Finances dans leurs rapports annuels ont été utilisées.

Méthodologie

Les risques pour les finances publiques ont augmenté au cours des dernières années, mais ils ne sont pas périodiquement et entièrement recensés. La Chambre des représentants ne peut donc pas voir au premier coup d'œil les risques auxquels les finances publiques font face, leurs conséquences potentielles et de quelle manière ils peuvent être contrôlés. Dans une série de rapports, l'ISC des Pays-Bas tente de présenter une analyse approfondie de la situation.

Normes de référence

Législation nationale, lois étrangères, norme internationale.

Ressources

280 jours de travail.

Résultats

Le ministre aurait pu informer le Parlement de manière plus proactive et explicite. L'ISC se serait attendue à des informations sur : les raisons sous-tendant les propositions faites, la durée exacte, les avoirs et événements garantis, et les conséquences sur la capacité d'emprunt des institutions. Le ministre des Finances devrait donner au Parlement des informations opportunes, explicites, appropriées et concrètes sur les propositions budgétaires futures impliquant des institutions internationales. Ces conclusions vont dans le sens de la recommandation du Comité de gestion des risques selon laquelle le ministre doit fournir au Parlement des explications relatives aux politiques publiques appropriées et concrètes en soumettant le cadre complet d'évaluation pour de nouveaux dispositifs de prévention de risques.

Encadré 3.3. L'ISC des Pays-Bas - évaluation du niveau d'exposition du gouvernement aux risques financiers *(suite)*

Bonnes pratiques utilisées

Ce contrôle fait partie d'une série d'audits sur la pérennité des finances publiques. Au cours des dernières années, l'ISC des Pays-Bas a souvent mis ce thème à l'ordre du jour politique et tenté d'y sensibiliser le Parlement. L'ISC a, grâce à cette série, amené le ministre des Finances à examiner plus soigneusement les informations nécessaires à la prise et au suivi de décisions dans ce domaine.

Enseignements

L'information sur ce sujet particulier ne peut pas toujours, selon le ministre des Finances, être publique en raison de conséquences potentielles sur la solvabilité des institutions. Ceci a entravé la mise en œuvre d'une recommandation importante.

Lecture complémentaire

www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/09/Financial_risks_to_the_Netherlands_of_international_guarantees.

www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/06/Risks_to_public_finances.

www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2011/05/Spending_Cuts_Monitor_2011

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 3.4. L'ISC du Brésil - évaluation de la maturité de la gestion du risque au sein du gouvernement fédéral

Objectif

L'objectif de cette étude était d'évaluer la maturité de la gestion du risque dans divers secteurs du gouvernement fédéral du Brésil. Elle a été initiée par la construction et la diffusion d'un indicateur afin de stimuler la réforme de la gestion du risque dans le secteur public et de fournir les informations pertinentes au TCU à des fins de planification de contrôles.

Type

Recherche et orientation.

Portée et méthodologie

La tâche portait sur l'identification de conditions organisationnelles observables indiquant la maturité de la gestion du risque et l'existence de meilleures pratiques. Le TCU a élaboré une évaluation standard de la gestion du risque fondée sur les normes COSO ERM, ISO 31000 et des modèles gouvernementaux de gestion du risque au Canada et au Royaume-Uni. Le TCU a envoyé une enquête sur la gestion du risque dans 65 entreprises d'État. Ces missions de contrôle se rattachaient aux thèmes stratégiques de la gouvernance, de la gestion du risque et des contrôles internes du TCU, qui ont été approuvés par la Cour en 2012 ; ainsi qu'à l'objectif du TCU « d'intensifier les mesures qui favorisent l'amélioration de la gestion du risque et des contrôles internes de l'administration publique ».

Normes de référence

Normes/principes internationaux (COSO ERM, ISO 31000 et modèles gouvernementaux de gestion du risque au Canada et au Royaume-Uni).

Encadré 3.4. L'ISC du Brésil - évaluation de la maturité de la gestion du risque au sein du gouvernement fédéral *(suite)*

Ressources

- 900 heures de travail pour une équipe de 2 personnes (la conception du questionnaire a impliqué 5 auditeurs).
- 1 consultant externe.
- 6 000 $US (coût du consultant), en plus des salaires des membres du personnel.

Les principales compétences requises étaient une connaissance de modèles de gestion du risque (p. ex. : COSO ERM et ISO 31000), du développement et de la mise œuvre d'enquêtes, et de la rédaction de rapports d'audits.

Résultats

Les institutions prenant part à l'enquête étaient classées en cinq groupes selon le niveau de maturité de gestion du risque. On a découvert que 67 % des organisations étaient classées dans les deux derniers niveaux de maturité de gestion du risque, et que seulement 9 % de l'échantillon avait atteint le stade le plus avancé. Le niveau moyen de maturité était 43 % : il était plus élevé dans les secteurs du pétrole (61 %) et des finances (65 %), et inférieur dans les secteurs du transport (28 %) et des agences réglementaires (31 %).

Puisqu'il s'agissait d'une enquête ayant pour but de rassembler des informations, aucune recommandation n'a été faite. Chaque entité a reçu un bref rapport indiquant des zones possibles d'amélioration de la gestion du risque selon les réponses qu'elles avaient données. Cependant, des 65 organisations sondées, sept furent choisies pour faire l'objet d'un contrôle sur la gestion du risque.

L'enquête révéla la situation de la gestion du risque dans les organisations consultées, selon les réponses données volontairement par ces entités - sans l'obligation de fournir une preuve. Les contrôles qui ont suivi l'enquête étudient plus précisément le degré de maturité de la gestion du risque dans ces organisations. Le suivi de ces contrôles rendra possible la vérification de l'impact de la première enquête. La rétroaction informelle offerte au TCU suggère que des entités ont mis en place des politiques ou des départements de gestion du risque afin de favoriser une meilleure coordination de la mise en œuvre après avoir participé à l'enquête du TCU.

Bonnes pratiques utilisées

Les critères de vérification de l'enquête pourraient offrir une orientation pratique pour les entités publiques et la gestion du risque. L'utilisation de ces critères pour formuler des questions à propos de meilleures pratiques de gestion du risque a illustré l'importance de la gestion du risque pour ouvrir la voie à une bonne gouvernance dans les organisations publiques participantes.

Enseignements

Un questionnaire sur la gestion du risque doit être accompagné d'un texte qui explique les critères de contrôle (c'est-à-dire une norme qui définit ce qu'est une gestion mature du risque) qui ont été fixés. On estime que dans certains cas, les réponses données ne correspondaient pas à la réalité en raison d'une mauvaise compréhension de la signification d'éléments du questionnaire.

Lecture complémentaire

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/administracao_publica/Relatorio_Levantamento_28062013_final.pdf.

www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130916/AC_2467_35_13_P.doc.

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Notes

1 Les vérifications de fin d'année sont accessibles en ligne au : http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/.

2 Les principes clés ont un statut informel et s'appliquent, selon la portée de la publication, aux opérateurs non étatiques, mais peuvent s'appliquer, de façon similaire, à d'autres acteurs y compris des entreprises publiques, des ONG et des particuliers. Ils sont les suivants : application fondée sur des faits avérés, sélectivité, accent mis sur le risque et la proportionnalité, réglementation adaptée, vision à long terme, coordination et consolidation, gouvernance transparente, intégration de l'information, processus clair et juste, promotion de la conformité et professionnalisme. Voir *Inspections et application de la réglementation* de l'OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation,* Éditions OCDE, Paris, pour plus de renseignements. DOI : http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr

3 La liste à haut risque du GAO est accessible en ligne au : www.gao.gov/highrisk/overview.

Références

ANAO (2014), « Successful Implementation of policy Initiatives », *Better Practice Guides*, Office national de contrôle des finances publiques de l'Australie, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/media%20Better%20Practice%20Guides%20ANAO%20Policy%20Implementation.

ANAO (2009), *Better Practice Guide: Innovation in the Public Sector: Enabling better performance, driving new directions*, Office national de contrôle des finances publiques de l'Australie, Canberra www.anao.gov.au/search/site/Better%20Practice%20Guides%20Innovation%20the%20Public%20Sector.

ASF (2012a) *Compliance and Financial Audit: Secretariat of Finance and Public Credit, Public Expenditure*, Auditoría Superior de la Federación, Mexico City, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1170_a.pdf.

ASF (2012b) *Compliance and Financial Audit: Secretariat of Finance and Public Credit, Federal Government and Financial Operation*, Auditoría Superior de la Federación, Mexico City, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1171_a.pdf.

BAI (2014), *Contrôle complet* : *Audit on Budget Planning and Execution of Major Projects by Local Government*, Conseil d'audit et d'inspection de la Corée, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1573&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (en coréen seulement).

BAI (2013), *Audit on Planning and Execution of Major Projects Expenditure in Construction and Environment Field (2013)*, BAI, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1551&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10.

BAI (2012), *Contrôle complet : Gestion financière de projets importants*, BAI, Séoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1426&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10.

BAI (2009), *Contrôle de gestion : Service national de retraite*, BAI, Séoul, http://english.bai.go.kr/cmm/fdm/FileDown.do;jsessionid=cwF5Dosr9eaKdqwtSuaWhVPu.node01?atchFileId=20110321152506218&fileSn=1&siteId=bai_eng&bbsId=BBSMSTR_200000000004.

BVG (2015), *Rapport 3 — Les dépenses faites au moyen du système fiscal*, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201504_03_f_40349.html.

BVG (2013), *Automne 2013 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, BVG, Ottawa, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201311_f_38658.html.

BVG (2011), *Automne 2011 — Rapport du vérificateur général du Canada,* BVG, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201111_f_35962.html.

BVG (2006), *2006 novembre — Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, BVG, Ottawa, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200611_f_1092.html.

CCNPPS *(2008), Gouvernance intégrée et politiques publiques favorables à la santé : deux exemples canadiens,* Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, www.ccnpps.ca/docs/Gouvernance_intégréeFR.pdf.

CGR (2010), *Internal Control Systems of Local Governments*, Contraloría General de la República de Chile, www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=df011efb343e9285aa046402df0cef6a&_adf.ctrl-state=1c83smhl80_3.

COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.

Cour des Comptes de Belgique (2009), *Politique climatique fédérale : Mise en œuvre de protocole de Kyoto)*, www.ccrek.be/docs/2009_12_Kyoto_FR.pdf.

Cour des Comptes de Belgique (2004), *Les services à gestion séparée de la Direction générale de l'enseignement obligatoire : Financement, organisation et contrôle interne)*, Cour des Comptes de Belgique, 200www.ccrek.be/docs/2004_06_ServicesGestionSeparee.pdf.

GAO (2015), *High Risk List*, Government Accountability Office, Washington DC, www.gao.gov/highrisk/overview.

Health Policy Journal (2009), *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance*, Health Policy Journal, 90(1):13 à 25. 10.1016/j.healthpol.2008.08.005, www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18838188.

IFAC (2012), *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, Fédération internationale des comptables, New York, www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0.

NAO (2015), *HM Treasury's 2014-15 Annual Report and Accounts*, NAO, Londres, www.nao.org.uk/report/hm-treasurys-2014-15-annual-report-and-accounts/.

NAO (2014), *The Centre of Government*, National Audit Office, Londres, www.nao.org.uk/report/centre-government/.

NAO (2001), *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money,* National Audit Office, Londres, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

NDARC (2010), *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective,* National Drug and Alcohol Research Centre, https://ndarc.med.unsw.edu.au/sites/default/files/ndarc/resources/18%20The%20coordination%20of%20Australian%20illicit%20drug%20policy.pdf.

NIK (2015), *L'adéquation et l'efficacité de systèmes de contrôle de la gestion dans des unités gouvernementales choisies (Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej)*, Najwyższa Izba Kontroli, www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/011/.

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), *Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders (Estonie et Finlande : Encourager la capacité stratégique à l'échelle des gouvernements et les services numériques entre les pays)*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE, (2015c), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf.

OCDE (2015d), *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), *Principes d'administration publique*, SIGMA, OCDE, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf.

Inspections et application de la réglementation de l'OCDE (2014c), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation*, OCDE, Parishttp://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/politiqueue-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf.

OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010529-fr.

OCDE (2002), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1/3 (7013), Éditions OCDE, Paris http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr.

OFMDFMNI (2005), A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland, Bureau du Premier ministre et vice-Premier ministre, Gouvernement du Royaume-Uni, www.executiveoffice-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/ofmdfm_dev/practical-guide-policy-making-amend-aug-11_0.pdf.

Rigsrevisionen (2014), *Rapport sur la planification et la coordination des activités de préparation de l'État en vue d'incidents majeurs et de désastres (Beretning om statens planlægning og koordinering af eredskabet for større ulykker og katastrofer)*, Rigsrevisionen, Danemark, www.rigsrevisionen.dk/publikationer/2014/162013/, (en danois seulement).

Riksrevisionen (2005), *Études de cas*, Riksrevisionen, Suède, www.riksrevisionen.se/PageFiles/945/RiR_2005_22.pdf.

Schick, A. (2003), « The Role of Fiscal Rules in Budgeting », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, ISSN 1608-7143, Vol. 3, No. 3, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, and A. Weber (2012), « Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset », *Bulletin du FMI*, WP/12/187.

TCU (2014), *Évaluation de contrôles internes des municipalités de Roraima*, Décision 568/2014, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140314/AC_0568_07_14_P.doc.

TCU (2013a), *Audit de performance. Agences de réglementation dans le secteur de l'infrastructure* : *Examen de la gouvernance réglementaire*, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc.

TCU (2013b), *Évaluation de contrôle interne de la zone d'appel d'offres et contractuelle d'hôpitaux universitaires*, Décision 1610/2013, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130627/AC_1610_23_13_P.doc

TCU (2010), *Contrôle de la performance : évaluation de la performance d'agences réglementaires qui offrent des services de répondeur téléphonique aux citoyens,* Décision 2799/2010, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_2799_39_10_P.doc.

TCU (2009), *Politique nationale de développement régional,* Décision 2919/2009-TCU-Plenary, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091204/013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf.

TCU (2008), *Contrôle de la performance. Agences de réglementation dans le secteur de l'infrastructure* : *Examen de la gouvernance réglementaire*, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_2799_39_10_P.doc.

UKDPC (2010), *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation*, UK Drug Policy Commission, www.ukdpc.org.uk/wp-content/uploads/characteristics-of-good-governance-for-drug-policy-findings-from-an-expert-consultation.pdf.

Chapitre 4

L'apport des Institutions supérieures de contrôle à l'évaluation et au suivi des politiques publiques

Ce chapitre examine le rôle que jouent les Institutions supérieures de contrôle (ISC) dans le soutien apporté à l'évaluation et au suivi de politiques publiques, en analysant des fonctions gouvernementales essentielles d'évaluation axée sur les résultats et en assurant une responsabilisation. Il décrit les activités de dix ISC qui analysent activement l'efficacité et l'efficience de mécanismes d'évaluation de l'exécutif. De plus, ce chapitre montre comment les ISC offrent une supervision et des conseils au travers de contrôles et de missions consultatives qui peuvent aider un gouvernement à déterminer si les objectifs de politiques et de programmes publics ont été atteints. Les constatations dans ce chapitre explorent les voies que peuvent emprunter les ISC dans une ère de gestion publique axée sur les performances, et esquissent des compromis possibles entre un contrôle de la responsabilité et une évaluation basée sur les résultats.

Le suivi et l'évaluation impliquent la collecte systématique de données sur les résultats de politiques et de programmes publics, qui sont analysées avec l'objectif de juger la pertinence et la performance des politiques en regard d'autres voies possibles. Dans un État stratégique et ouvert, le gouvernement met en place un système cohérent visant à suivre activement la mise en œuvre de programmes par rapport aux objectifs politiques. Idéalement, ce processus aide à mieux comprendre l'impact d'initiatives gouvernementales par rapport aux résultats attendus. Les enseignements tirés de l'expérience peuvent servir à adapter ou à abandonner des politiques, des programmes et des processus inefficaces. L'étape d'évaluation du cycle des politiques publiques comprend l'exercice de fonctions liées à la responsabilité et à la supervision. Cette étape est traditionnellement celle où les gouvernements sont tenus pour responsables de ce qu'ils ont, ou n'ont pas, livré aux citoyens. Des mécanismes adéquats d'évaluation doivent être établis au cours de la phase de formulation, conformément à la mise en place d'objectifs de programmes et de politiques publics.

L'étape d'évaluation est plus utile lorsque des mécanismes permettent de tenir compte de ses résultats à l'étape de la formulation de politiques publiques, afin que ces dernières soient conçues en vue des résultats attendus. Une évaluation efficace nécessite des compétences, du temps et des ressources qui peuvent être lacunaires dans certains gouvernements. Elle se limite souvent à cocher des cases sur un formulaire. Même lorsque des critères clairs ont été établis, et lorsque les évaluations semblent destinées à rapporter de véritables améliorations, il peut s'avérer complexe pour le centre de gouvernement (CG) et les ministères compétents d'exploiter cette information d'une manière qui permette un réel changement. Il y a également un risque que des données factuelles soient utilisées de façon fragmentaire ou à des fins politiques.

Un État stratégique et ouvert comprend que l'acquisition d'informations sur la performance ne suffit pas. Une information opportune et fiable doit être diffusée et rendue accessible à un auditoire plus vaste que celui qui est à l'intérieur du gouvernement. En réponse aux demandes de citoyens sur ce que les gouvernements font pour eux, et de quelle manière, avec leur argent, les pays de l'OCDE s'orientent progressivement vers des approches en matière d'activité administrative fondées sur les résultats. À cette fin, la phase d'évaluation des politiques publiques comprend deux fonctions principales : **évaluation axée sur les résultats** et **supervision et responsabilité.**

Fonction principale 9 : Évaluation axée sur les résultats et amélioration de la performance

L'évaluation dans un État stratégique et ouvert est fondée sur les résultats, est cohérente, lie des stratégies et des résultats d'entités et les objectifs nationaux ou gouvernementaux, et gère les compromis inhérents à l'échelle des ministères. La qualité et le niveau d'utilité de l'évaluation dépendent de sa planification. D'entrée de jeu, il faudrait réfléchir au calendrier de l'évaluation et aux critères selon lesquels les résultats seront jugés. Des aspects essentiels de l'évaluation dans un État stratégique et ouvert sont présentés au tableau 4.1.

Tableau 4.1. Aspects essentiels d'une évaluation axée sur les résultats et amélioration de la performance

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Suivi et évaluation des politiques	**Évaluation axée sur les résultats et amélioration de la performance** A. Les rôles et responsabilités du centre de gouvernement en matière d'évaluation sont bien définis relativement aux ministères, avec la volonté d'équilibrer direction descendante et expertise ascendante. B. Il existe un système d'évaluation à l'échelle du gouvernement, ou une série de lignes directrices procédurales et opérationnelles, sur le calendrier de l'évaluation, les normes d'évaluation et des techniques visant à assurer une cohérence à l'échelle des entités du secteur public. C. L'évaluation permet l'intégration d'informations fiables et mesurées sur la performance aux processus décisionnels, ce qui facilite la prise de décisions et les compromis. D. Il existe des mécanismes de transparence et d'ouverture dans le flux d'informations sur la performance. E. L'évaluation de la performance et les analyses de la gestion des deniers publics sont intégrées aux processus budgétaires et offrent des informations complémentaires et contextuelles aux côtés d'affectations financières dans le rapport budgétaire. F. Des mécanismes et des institutions supervisent la politique réglementaire et identifient des aspects à améliorer, des outils de coordination et réglementaires, et une orientation et des formations. G. Des rapports sur la performance de politiques réglementaires sont publiés sur une base régulière.
	Supervision et responsabilisation

Sources :
OCDE (2014a), *Principes d'administration publique*, *SIGMA*, Éditions OCDE, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf.
Engela, Ronette et Tania Ajam (2004), « Evaluating Capacity Development: Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa", *ECB Working Paper Series*, N° 21, Independent Evaluation Group, Banque Mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_21_south_africa.pdf.
OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf (en particulier 5 et 6).

Les travaux de l'OCDE suggèrent qu'un accent sur la performance demeurera une composante essentielle des processus d'évaluation (OCDE, 2015a). Les gouvernements tentent de créer un environnement dans lequel les informations sur les résultats sont considérées comme étant une manière de favoriser les améliorations, au lieu d'être vues comme une arme politique ou un outil de contrôle. Toutefois, il s'est avéré difficile de mettre en place une culture axée sur les résultats où des faits avérés, opportuns et accessibles sont produits et utilisés d'une manière objective et systématique.

Un premier défi concerne la gestion de la multitude d'informations liées à la performance qui existent déjà, mais ne peuvent pas nécessairement illustrer avec précision « ce qui fonctionne »[1] et ce qui ne fonctionne pas. Le processus d'évaluation peut alors devenir inefficace et souvent onéreux. L'évaluation risque également d'être vue comme étant un processus administratif qui n'est pas lié à un réel apprentissage ou à une véritable amélioration. Une formulation claire des réussites et des lacunes de l'évaluation est nécessaire pour relever ce défi. L'amélioration des capacités techniques de ceux qui produisent des informations sur la performance afin de maintenir la qualité et favoriser une comparabilité permettra la multiplication des analyses et utilisations objectives de l'information. La gestion d'un second défi sera de cette manière facilitée : l'utilisation de faits avérés à des fins politiques.

Conformément à d'autres tendances gouvernementales, une des réponses face aux défis de l'évaluation a été d'adopter une approche interministérielle. Cependant, il s'est avéré difficile de mettre en place un système harmonisé qui articule l'information sur la performance d'entités et une évaluation interministérielle globale. Cette difficulté est partiellement liée à des lacunes au niveau de la capacité et de l'expertise entre le niveau ministériel et les institutions centralisant la fonction, qu'il s'agisse du CG ou d'un organisme responsable (OCDE, 2014b).

Une certaine concurrence entre des entités dans des systèmes interministériels peut également exister. Dans ce contexte, et lorsque des résultats de performance sont utilisés pour informer des processus budgétaires, des entités pourraient ne pas vouloir être assujetties aux mêmes critères que d'autres. Un État doit avoir conscience de la nécessité d'équilibrer standardisation et personnalisation de programmes et de politiques individuels.

Il doit y avoir un équilibre entre l'utilisation de faits avérés en vue d'une amélioration et l'utilisation de ces faits en tant que facteur décisif d'affectations ou de décisions budgétaires. L'évaluation peut aider à comprendre ce qui a fonctionné, au lieu de se contenter de dire ce qui n'a pas fonctionné. Cependant, une flexibilité et une certaine inventivité peuvent être opportunes dans l'élaboration de politiques publiques, car les politiques et programmes qui touchent la société peuvent dériver par accident ou du fait d'idées potentiellement coûteuses que des gestionnaires pourraient autrement éviter. Il peut être avantageux de laisser de la place à l'évolution et à l'expérimentation, à condition que celles-ci soient ancrées dans un système où le contrôle interne est solide et où les pilotes inefficaces sont traités en conséquence.

Les ISC sont conçues traditionnellement pour effectuer l'audit *ex post* de politiques et de programmes publics. Toutefois, elles évaluent également l'efficacité et l'efficience des processus et des mécanismes qui créent ces programmes. Les résultats du travail des ISC doivent promouvoir l'amélioration de la gouvernance et favoriser la responsabilisation. De cette manière, les ISC contribuent aux différents défis auxquels les gouvernements font face dans l'évaluation axée sur les résultats.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Un système d'évaluation interministériel (tableau 4.1, aspect essentiel B)

Les ISC qui ont participé à ce rapport analysent l'existence et le lancement de systèmes d'évaluation interministériels. Ces systèmes peuvent être un objet de contrôle spécifique, ou une ISC peut émettre des conclusions sur le lancement de l'évaluation en extrapolant des résultats d'analyses d'évaluations au niveau ministériel. Les ISC

analysent activement la solidité de l'évaluation du secteur public qui est menée de façon ascendante, ou par ministère.

7/10 *des ISC paires ont examiné :*	***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 ; une prise en compte des meilleures pratiques internationales ; un alignement avec les indicateurs nationaux clés.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	***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.*
7/10 *des ISC paires ont examiné :*	***Les résultats des organes centraux de coordination concernant la coordination d'une évaluation exhaustive de l'ensemble des administrations.***
6/10 *des ISC paires ont examiné :*	***L'accessibilité et la fiabilité des systèmes de données collectant, stockant et utilisant des informations relatives aux performances, accessibles à divers niveaux du gouvernement.***
9/10 *des ISC paires ont examiné :*	***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).***

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Le TCU du Brésil est très actif dans l'évaluation des évaluateurs. Une étude de 2011 examine la mise en œuvre d'activités de suivi et d'évaluation par des organes responsables de programmes de l'exécutif fédéral, et tente de comprendre dans quelle mesure ces pratiques sont institutionnalisées (TCU, 2010). À travers des activités comme l'étude de 2011, ainsi que des contrôles axés sur les secteurs sur l'intégration d'évaluations, le TCU a développé un indice de maturité pour les systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux. Ce sujet est abordé en détail à l'encadré 4.2.
- Le gouvernement du Canada a adopté de nombreuses politiques sur l'évaluation de l'efficacité de programmes depuis les années 1970. Le Bureau du vérificateur

général (BVG) du Canada a réalisé des contrôles de la fonction d'évaluation à de nombreuses reprises, plus récemment en 2009, avec un suivi en 2013. L'objectif de ces contrôles était de déterminer si l'agence centrale concernée et les ministères touchés répondaient aux besoins d'informations sur l'efficacité de programmes, et s'ils identifiaient et apportaient les améliorations nécessaires à la fonction. Cette série est examinée en tant qu'étude de cas à l'encadré 4.1.

- Le ministre des Finances de l'Australie a demandé des conseils de la part du Bureau du vérificateur général (ANAO) dès les premières étapes de ses travaux de mise en place de réformes au système d'évaluation de la performance interministériel. L'ANAO et le Parlement ont travaillé conjointement avec le ministère des Finances et se sont mis d'accord pour différer l'examen des réformes et du nouveau système afin de lui laisser le temps et l'espace de se déployer. Cette approche, qui accepte de retarder des contrôles des nouveaux programmes, est novatrice, et pourrait aider à apaiser les inquiétudes selon lesquelles la vérification étouffe l'innovation en offrant des occasions aux programmes et aux politiques de tester ce qui fonctionne.

Intégration de l'information sur la performance dans les processus décisionnels (tableau 4.1, aspects essentiels C)

Les ISC analysent les mécanismes par lesquels les gouvernements gèrent les informations liées à la performance, y compris comment ces informations sont utilisées dans le processus budgétaire et les systèmes de gestion de l'information.

Les rapports de fin d'année ou annuels des ISC comprennent généralement des informations sur la performance visant à compléter leur analyse de l'exécution du budget de l'année précédente. Par exemple, au Brésil, le rapport consolidé de fin d'année du TCU sur le gouvernement comprend des informations sur la performance financière du gouvernement fédéral et des informations non financières sur la prestation de services, ainsi que des facteurs clés qui expliquent la performance financière et non financière. La Cour des comptes de Corée (BAI) vérifie annuellement les bilans financiers d'environ 50 agences du gouvernement central, en plus d'évaluer si les systèmes d'évaluation de la performance financière et non financière fonctionnent de façon systématique. Grâce à ce travail, le BAI vérifie occasionnellement l'adéquation de systèmes de gestion de la performance financière et non financière.

5/10
des ISC paires ont examiné :

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*

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- En 2015, le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni a porté son attention sur le plan « rétribution à la performance » (PbR) du pays, lequel est, selon le NAO, une méthode onéreuse d'attribution de contrats pour la prestation de services dans des domaines essentiels au bien-être social. Bien que le PbR représente environ 15 milliards de livres (GBP) des dépenses publiques, il

> n'existe à ce jour aucun système de suivi par le trésor de Sa Majesté et le Bureau du cabinet. L'audit du NAO, *Outcome Based Payment Schemes: government's use of payment by results*, examine un certain nombre de cas où le PbR est appliqué, et conclut qu'il s'agit d'un plan techniquement complexe qui ne convient pas à tous les services gouvernementaux. Le NAO a recommandé que des commissaires définissent des objectifs de performance au début de chaque plan afin de permettre un suivi et une évaluation actifs de ses impacts. Il a également recommandé que des mécanismes soient mis en place afin d'évaluer l'impact de cette approche dans son intégralité (NAO, 2015).

La contribution des ISC à la « fermeture de la boucle de rétroaction », selon laquelle l'information sur la performance est ou n'est pas utilisée comme élément de la formulation de politiques et de programmes, est abordée en détail au chapitre 2. Il existe de nombreux exemples d'ISC qui analysent l'utilisation de faits avérés dans la prise de décision et la fiabilité de cette information.

Fonction principale 10 : Supervision et responsabilisation

Un contrôle externe est une partie importante du suivi et de l'évaluation, car il fait en sorte que les gouvernements soient tenus pour responsables de leurs actions et dépenses par rapport aux attentes des citoyens. Un État stratégique et ouvert dispose d'un système de poids et contrepoids qui fonctionne bien, selon lequel les acteurs qui supervisent sont capables, de façon indépendante, de remplir leurs rôles dans la promotion de l'intégrité et le combat de la fraude et des pertes. Idéalement, les contrôles et approches de la gestion des risques à l'échelle de l'ensemble du gouvernement sont mis en œuvre à partir du centre de gouvernement et sont liés à une stratégie de lutte contre la corruption et d'intégrité interministérielle. Le tableau 4.2 présente des aspects essentiels de l'approche d'un État stratégique et ouvert à la mise en place d'une supervision et d'une responsabilisation appropriées.

Tableau 4.2. Aspects essentiels de l'évaluation et de la supervision

Étape du cycle des politiques publiques	Principales fonctions d'un État stratège et ouvert
Suivi et évaluation des politiques	Évaluation des résultats
	Supervision et responsabilisation A. Un système efficace de supervision garantit que les fonds publics sont utilisés pour le bien-être des citoyens. B. Un système efficace de supervision fournit une assurance quant à la fiabilité et la qualité d'informations non divulguées. C. Les services, politiques et activités du gouvernement sont adaptés et accessibles aux citoyens (y compris par des dispositions légales en matière d'accès à l'information, des politiques sur les données libres et des systèmes accessibles d'information). D. Il existe une divulgation active d'informations sur la conformité et la performance quant à la conformité financière et réglementaire, ainsi que sur l'efficacité et l'efficience de programmes, de politiques réglementaires et de contrôles internes en regard de priorités interministérielles plus inclusives. E. Des systèmes justes et transparents sont en place pour l'examen législatif et judiciaire du fonctionnement d'administrations publiques. F. Des outils efficaces sont créés et mis en place dans le but de promouvoir une culture d'intégrité dans le secteur public, y compris des mécanismes de lutte contre la corruption interministériels, la protection des dénonciateurs, l'intégrité des marchés publics, et la prévention de conflits d'intérêt. G. Les parties touchées prennent part à des analyses de performance de programmes et de règlements. H. Il existe des mécanismes et des institutions visant à fournir une assurance quant à la qualité de politiques réglementaires.

Sources :
Adaptation de diverses sources, y compris les *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique de l'OCDE* (série), OCDE (2015b), *Open Government,* l'Organisation de coopération et de développement économiques, www.oecd.org/gov/open-government.htm, (consulté le 1er octobre 2015).
OCDE (2014a), Pri*ncipes d'administration publique*, *SIGMA*, Éditions OCDE, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf.
Engela, Ronette et Tania Ajam (2004), « Evaluating Capacity Development: Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa", *ECB Working Paper Series*, No 21, Independent Evaluation Group, Banque Mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_21_south_africa.pdf.
OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf (en particulier 3, 4, 5, 6 et 8).

L'utilisation d'une évaluation et de contrôles internes et externes de la responsabilisation implique, dans un État stratégique et ouvert, d'utiliser objectivement des informations opportunes, accessibles et fiables. Il y a un risque de tension entre l'utilisation de l'évaluation comme outil d'apprentissage et son utilisation en tant qu'outil strict de responsabilisation ou de conformité. Ce risque est accru dans un environnement où l'argent ou le financement de programmes est lié aux performances et aux résultats. Les évaluations, tout comme les contrôles internes, sont souvent traités comme étant des tâches administratives ou mondaines, sans importance pour les objectifs de l'entité. Certains hommes politiques peuvent s'opposer à toute forme d'évaluation.

Pour surmonter ces problèmes, un État stratégique et ouvert pose les bases de la supervision à l'étape de la formulation de politiques publiques, alors qu'il y a un

engagement manifeste envers l'ouverture et la responsabilisation. Les parties prenantes doivent être consultées et il doit y avoir une transparence au niveau des initiatives lors de la mise en œuvre de programmes, avec une adaptation et une réorientation continues. Les citoyens doivent être impliqués dans l'étape d'évaluation, lors de laquelle on analyse les résultats pour savoir à quel point ils répondent aux attentes des citoyens.

L'impact que peut avoir une évaluation sur la responsabilisation et la performance dépend des effets de la transparence. En tant que l'un des organes désignés constitutionnellement responsables du soutien de la transparence et de la responsabilisation, les ISC doivent jouer un rôle actif dans ce domaine.

Activités des ISC qui évaluent et soutiennent :

Un système efficace de supervision (tableau 4.2, aspect essentiel A)

Les ISC fournissent une assurance quant aux capacités des institutions de supervision et à la fiabilité de résultats divulgués ; elles analysent également l'efficacité et l'efficience de programmes et politiques gouvernementaux. En ce sens, elles appuient la capacité du gouvernement de superviser et offrent une supervision complémentaire au moyen du contrôle et, le cas échéant, des discussions sur l'évaluation.

Les ISC ont progressé vers l'intégration de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie dans leurs critères de vérification en évaluant des programmes, des politiques, des règlements et des contrôles. De plus, elles font de plus en plus appel à des activités de recherche pour développer leur base de connaissances et utilisent plus souvent des outils d'évaluation, comme des études. En plus de ces activités, certaines ISC exercent un contrôle de la légalité ainsi que des fonctions d'application, ce qui peut compléter les activités de contrôle et de recherche qui sont plus axées sur l'efficacité et l'efficience. Par exemple, au Brésil et au Costa Rica, les ISC jouent un rôle dans le respect de la légalité et l'application liés à des analyses de contrats des marchés publics et de contestations d'offres, et elles peuvent également vérifier la performance de processus et d'institutions d'approvisionnement publiques. Dans le cas du Costa Rica, l'ISC se sert des mécanismes d'objection (c.-à-d. l'examen de contrats et de procédures avant et après l'offre) pour compléter les contrôles de projets d'approvisionnement.

Grâce à ces activités, les ISC produisent des renseignements et des faits avérés sur les résultats du cycle des politiques publiques, qui complètent les informations financières et liées à la conformité provenant d'autres activités de vérification, et élargissent davantage leur perspective sur la performance du gouvernement.

8/10
ses ISC paires ont examiné :

La performance des entités contrôlées par rapport aux objectifs des entités ou nationaux

Cinq études de cas fournies par les ISC du Brésil, du Canada, de la Corée, des Pays-Bas et de l'Afrique du Sud montrent la manière dont les ISC mettent l'accent sur une évaluation de politiques et de programmes qui sont importants pour les citoyens, et souvent sur des sujets sensibles liés à des objectifs de l'ensemble du gouvernement. Ces études de cas démontrent l'approche « à vue d'oiseau » que peuvent adopter les ISC, chaque contrôle étant axé sur des politiques ou des initiatives interministérielles. Les études de cas sont les suivantes :

- De 2007 à 2013, le Tribunal de Contas da União (TCU) du Brésil a entrepris une série de contrôles de programmes liés à la politique de développement national, qui dépense annuellement près de 10 milliards BRL. À travers de nombreux contrôles, le TCU a tenté d'adopter une vision systémique afin d'identifier des questions systémiques qui pourraient mieux expliquer les inefficiences et inefficacités de la politique nationale. Ce sujet est exploré plus en détails à l'encadré 4.7.
- Au Canada, un nombre de plus en plus important de vétérans souffrant d'un trouble psychiatrique reconnu sont aidés par l'administration des Anciens Combattants. Par conséquent, le BVG du Canada a mené un audit de la performance afin de déterminer si l'organisation Anciens Combattants Canada facilitait l'accès rapide à des services et des prestations pour les anciens combattants souffrant d'un trouble mental. Ce dispositif, présenté en tant qu'étude de cas à l'encadré 19, a adopté une perspective innovante axée sur le client dans le but de comprendre les variations des expériences des clients à l'égard des services reçus. En raison de la sensibilité de cette question dans la société, cette vérification a été largement médiatisée.
- Le BAI de la Corée a mené un contrôle de la performance de la gestion de la politique et des pratiques du gouvernement national en matière de logement pour les familles de la classe moyenne et à faible revenu. Ce contrôle a évalué la pertinence de chaque étape du cycle des politiques publiques, de la formulation à la mise en œuvre et la rétroaction, en ayant pour objectif de cibler les lacunes afin d'améliorer les conditions de logement. On a trouvé des incohérences entre les plans d'offre de logement à moyen et à long terme. L'encadré 4.4 contient de plus amples renseignements sur cette vérification.
- Un contrôle de la performance menée par la Cour des comptes des Pays-Bas a examiné l'existence et l'efficacité d'évaluations de programmes ayant des objectifs sociaux par des ministères, qui ont coûté près de 111 milliards EUR en 2010. La Cour a examiné près de 1 200 rapports d'évaluation de politiques sur une période de quatre ans afin de jeter la lumière sur l'exercice des responsabilités d'entités en matière d'évaluation. La Cour a appuyé le processus de vérification en organisant des ateliers pour des ministères en vue de renforcer leur pratique en matière d'évaluation. Cet exemple est abordé plus en détail à l'encadré 4.5.
- Un rapport sur le secteur de l'éducation de 2013 à 2014 du vérificateur général de l'Afrique du Sud (AGSA) a examiné le progrès par rapport aux Objectifs du millénaire pour le développement de l'alphabétisation en Afrique du Sud. Ces objectifs visaient à rendre 4,7 millions d'analphabètes fonctionnels et semi-analphabètes adultes, capables de lire et de compter dans l'une des 11 langues officielles avant 2015. L'ASGA a collaboré avec la gestion de programmes afin de commencer une mise en œuvre précoce des recommandations de la vérification pour réajuster et cibler les inefficacités. De plus amples renseignements à propos de cette vérification et de ses résultats se trouvent dans l'étude de cas à l'encadré 4.6.

7/10
des ISC paires ont examiné :

La performance de la réglementation dans la satisfaction des objectifs.

Sept ISC participantes sur dix examinent la performance de la réglementation en regard des objectifs fixés, ainsi que le système de supervision réglementaire assurant la qualité de politiques réglementaires.

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- *Federal Rulemaking: Regulatory Review Processes Could Be Enhanced (*GAO, 2014a), du Governement Accountability Office (GAO) des États-Unis, qui souligne l'importance d'une supervision par l'exécutif de la formulation et la coordination de politiques réglementaires afin de favoriser la cohérence à l'échelle du gouvernement. Ce rapport recommande une plus grande transparence et une ouverture accrue des procédures d'établissement de règles, ainsi que la mise en œuvre de règlements plus harmonisés.
- Le rapport de la Cour des Comptes de France (2013), *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, analyse des règlements qui visent à préserver l'employabilité de ceux qui sont les plus fragilisés par les évolutions économiques. Ce rapport porte également sur des tentatives pour former des personnes sans emploi et les encourager à retourner sur le marché du travail.
- Un rapport par le Tribunal de Contas du Portugal, *PPP Regulation in the Water Sector* (Tribunal de Contas de Portugal, 2014), synthétise les résultats de contrôles de 27 concessions municipales d'eau en partenariats public-privé (PPP) qui avaient été menés en collaboration avec l'Autorité réglementaire des services d'eaux potables et d'eaux usées (ERSAR, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Residuos).

Dans le cadre du système de supervision, les ISC doivent comprendre l'importance de leurs propres efficacité, efficience et économie. La qualité et la vitesse de leur travail ont des conséquences sur l'impact de leurs recommandations et le souci de rendre des comptes. Il doit y avoir des mécanismes en place pour assurer l'indépendance de l'ISC (ou autonomie), et qu'elle gère des deniers publics de façon optimale.

Assurer la fiabilité et la qualité de l'information divulguée (tableau 4.2, aspect essentiel B)

Comme les exemples ci-dessous le démontrent, certaines ISC vont au-delà de l'analyse de la conformité et jouent un rôle dans l'évaluation de l'indépendance, de la capacité et de l'efficacité d'organes de supervision. Elles analysent la manière dont une gamme d'organes de supervision, d'agences réglementaires et d'unités du gouvernement central remplissent leurs fonctions.

8/10
des ISC paires ont examiné :

L'indépendance, la capacité, l'efficacité et l'efficience des organes de surveillance *(institutions de contrôle, surveillance réglementaire, médiateur, etc.).*

6/10
des ISC paires ont examiné :

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.

6/10
des ISC paires ont examiné :

L'efficacité et l'efficience du système de contrôle interne s'appliquant à l'ensemble des administrations*, notamment pour ce qui est d'atteindre leurs objectifs et d'appliquer un programme contre la corruption.*

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Le chapitre 5 du *Rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2010* porte sur la réglementation et la supervision de grandes banques. Ce rapport discute de la réglementation et de la supervision des six plus grandes banques au Canada par le ministère des Finances du Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada. Il examine comment l'information est échangée entre les institutions réglementaires et financières afin de favoriser une prise de décisions efficace (BVG, 2010).
- Un rapport de la Cour des comptes européenne examine la pertinence du système de contrôle dans la gouvernance de la production, le traitement, la distribution et l'importation de produits biologiques. Ce rapport discute de l'efficacité du système de contrôle pour les produits biologiques et remarque les difficultés inhérentes liées à la création d'une étiquette « biologique » sans une manière scientifique claire de garantir la nature biologique d'un produit donné. Le rapport recommande un meilleur dialogue entre les États membres et un pilotage plus clair de la part de la Commission.
- La Loi sur la modernisation de la gestion de la performance du gouvernement des États-Unis (*Government Performance Management Modernization Act*, GPRAMA), oblige les agences à évaluer si des règlements contribuent aux objectifs prioritaires inter-organismes gouvernementaux. Dans le cadre de son mandat qui consiste à vérifier la mise en œuvre de la GPRAMA, le GAO a évalué l'analyse rétrospective de règlements et des modifications apportées aux règlements afin de les aligner plus étroitement sur les objectifs nationaux. Le rapport qui a suivi, *Re-examining Regulations: Agencies Often Made Regulatory Changes, but Could Strengthen Linkages to Performance Goals*, fait remarquer que les agences apportent souvent des modifications à des règlements à la suite d'examens *ex post*. Il recommande l'amélioration des normes en matière de responsabilisation pour diffuser l'information sur l'évolution de la réforme réglementaire (GAO, 2014b).

Services adaptés et accessibles (tableau 4.2, aspect essentiel C), processus législatifs et judiciaires transparents (tableau 4.2, aspect essentiel E) et engagement de parties prenantes dans les processus d'évaluation (tableau 4.2, aspect essentiel G)

À la base, le travail des ISC découle d'un souci de transparence et du partage de l'information. Les ISC mènent des audits afin de comprendre comment la transparence et le partage de l'information évoluent à l'échelle du gouvernement. En plus de rendre leurs rapports accessibles par le public, les ISC ouvrent les voies de communication vers les citoyens par l'entremise de portails en ligne, des médias sociaux et d'ateliers et de séminaires.

7/10 *des ISC paires ont examiné :*	***L'existence de consultations avec les parties prenantes concernant leur expérience avec les programmes et services.***
8/10 *des ISC paires ont examiné :*	***La pertinence des mécanismes de déclaration pour l'accessibilité des citoyens.***
8/10 *des ISC paires ont examiné :*	***La conformité aux lois relative à l'accès aux informations / la liberté d'information.***

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- Le TCU du Brésil a mené une étude et produit un rapport sur la disponibilité des données dans l'administration publique fédérale. Le TCU a proposé des solutions pour la collecte, le stockage et le traitement de mégadonnées afin d'améliorer le niveau de transparence et de moderniser la gestion publique (TCU, 2014).
- Le rapport du BAI de la Corée, *Audit on the Status of Information Sharing among Public Institutions*, examine : 1) l'adéquation de systèmes de partage de l'information, de l'infrastructure humaine et physique ; 2) la volonté de chaque institution de partager des informations avec d'autres institutions publiques afin de promouvoir l'efficacité de l'administration ; 3) la recherche de sources de revenu fiscal ; et 4) l'amélioration d'allocations. Cet audit a révélé que les données sur la violation de lois et de règlements dans chaque juridiction n'étaient pas partagées entre agences. Le BAI a conclu que cette absence de partage d'information par des autorités individuelles nuisait non seulement au lancement de systèmes des technologies de l'information, mais qu'elle entravait également l'utilisation appropriée de l'information qui existait déjà (BAI, 2013).
- Le Bureau du Contrôleur général de la République du Chili (CGR) a introduit son portail novateur GEO-CGR en 2014. Ce portail sert de forum pour l'articulation,

le stockage, la consultation et la publication d'informations au sujet de l'investissement de ressources dans des travaux publics. L'objectif ultime est de faire la promotion d'un contrôle social et d'une responsabilisation axée sur le citoyen, en offrant des informations fiables et opportunes utiles à l'analyse et au suivi des ressources investies dans des travaux publics.

Mécanismes d'intégrité dans le secteur public (tableau 4.2, aspect essentiel F)

Huit ISC paires sur dix ont examiné la conception du cadre de la lutte contre la corruption et la fraude au cours de leurs travaux.

8/10
des ISC paires ont examiné :

La conception et la qualité des programmes contre la corruption et la fraude s'appliquant à l'ensemble des administrations.

Parmi les exemples de travaux d'ISC dans ce domaine, on peut citer :

- En ligne avec son programme de contrôle de 2015, l'ISC de la Pologne, *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK), est en train de planifier un contrôle des activités de lutte contre la fraude et la corruption à l'échelle du secteur public entier. Le programme de lutte contre la corruption du gouvernement (2014-2019) est un élément majeur de la stratégie politique nationale en la matière ; il vise à réduire la corruption en renforçant la prévention et l'éducation dans l'administration publique et dans la société, et en augmentant le niveau d'efficacité du combat contre les crimes liés à la corruption. Le contrôle planifié cherchera à révéler si les indicateurs de performance fixés par le programme gouvernemental ont été atteints, comment les mécanismes de lutte contre la corruption ont été renforcés, et comment la coordination d'activités connexes parmi des entités publiques a été facilitée. Cet audit englobera 13 ministères et institutions centrales, et devrait être achevé au cours du premier trimestre de 2016[2].
- La Cour des Comptes de la France examine activement les cadres de lutte contre la fraude et la corruption du pays dans une vaste ensemble de domaines à haut risque. La Cour a offert une analyse continue des services de l'État visant à combattre la fraude fiscale internationale, dont il est plus récemment question dans son rapport annuel de 2016. La Cour a analysé l'action des douanes dans le combat contre la fraude et le trafic, ainsi que les cadres de travail s'attaquant au problème de la fraude au niveau des cotisations de sécurité sociale (2014), la fraude sur les taxes à valeur ajoutée (2015) et la fraude dans le transport passager urbain (2016). De plus, la Cour a publié, en 2016, un rapport critique sur la prévention de conflits d'intérêts dans l'expertise santé. Ce contrôle transversal a été demandé par le Comité des affaires sociales du Sénat, et comprend une analyse de cinq entités, desquelles trois appartiennent au secteur pharmaceutique (2016).
- Le rapport de 2012 sur la gestion des conflits d'intérêts dans des agences de l'UE sélectionnées de la CCE examine des politiques et des procédures qui visent à atténuer les situations de conflit d'intérêts entre quatre organismes européens majeurs. Il fait appel à l'Union européenne (UE) afin qu'elle développe un cadre de travail réglementaire complet afin de donner aux organismes des lignes

directrices plus claires en cas de situations de conflit d'intérêts. Voir l'encadré 4.8 pour de plus amples renseignements (CCE, 2012b).

- Un rapport de la Cour des comptes des Pays-Bas, *State of integrity management in central government* (NCA, 2009), enquête sur l'état de la gestion de l'intégrité au sein des ministères. La principale question de l'audit était : « Comment garantit-on que les fonctionnaires sont incorruptibles et dignes de confiance ? » La NCA s'est servie du contrôle pour promouvoir des mesures de prévention, de détection et de répression comme moyen d'éviter les atteintes à l'intégrité. Le contrôle de 2009 prolongeait une mesure de référence entreprise en 2004.
- Le BVG du Canada a examiné l'ombudsman pour le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, afin d'évaluer des contrôles, des systèmes et des pratiques clés liés à la gestion financière, à l'attribution de marchés et à la gestion des ressources humaines, dans l'accomplissement de son mandat. Le contrôle a également vérifié si le ministère de la Défense nationale exerçait adéquatement ses responsabilités de supervision conformément à la législation en vigueur pour son Bureau de l'ombudsman. La Défense nationale et l'ombudsman actuel ont convenu que le ministère devrait suivre les autorités financières et de dotation afin de s'assurer que leurs activités sont menées adéquatement. Un suivi insuffisant des activités administratives du Bureau de l'ombudsman avait déjà été constaté (BVG, 2015).
- Le GAO aux États-Unis a élaboré un cadre de gestion du risque de fraude, basé sur les meilleures pratiques internationales d'organisations gouvernementales et internationales. Ce cadre a deux objectifs principaux : 1) Il illustre les pratiques exemplaires de gestionnaires au sein de l'exécutif visant à améliorer leurs politiques et pratiques de prévention, de détection et de réponse face à la fraude et à la corruption ; et 2) il sert de critères pour les analystes et les auditeurs, sur lesquels baser leur travail.

Bilan : Apport des ISC au soutien de l'évaluation et du suivi de politiques publiques

Le tableau 4.3 montre combien des dix ISC participantes étudiées ont analysé des aspects particuliers de l'évaluation et du suivi de politiques publiques. Les ISC semblent légèrement plus enclines à mener des activités d'analyse liées à des fonctions de responsabilisation et de supervision que des évaluations axées sur les résultats, mais en général, les ISC étudiées sont actives à cette étape du cycle des politiques publiques.

Tableau 4.3. Les activités des ISC dans l'évaluation de la mise en œuvre de 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)
Suivi et évaluation des politiques	**Fonction principale 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 sur 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 des 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
	Fonction principale 10 : Supervision et responsabilisation	
	La conception et la qualité des programmes contre la corruption et la fraude s'appliquant à l'ensemble des administrations	8
	La performance des entités contrôlées par rapport aux objectifs des entités 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
	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
	L'efficacité et l'efficience du système de contrôle interne s'appliquant à l'ensemble des administrations, notamment : pour qu'elles atteignent leurs objectifs et appliquent un programme interministériel contre la corruption	6

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

Le tableau 4.4 illustre les types d'activités entreprises par les ISC dans ce domaine. Puisque les contrôles de la performance sont centrés sur des critères d'optimisation des dépenses publiques, ils sont fréquemment utilisés pour analyser des évaluations des

politiques et des programmes d'un gouvernement. La forte incidence des contrôles financiers à cette étape est liée à l'information de performance incluse dans des contrôles financiers annuels, selon lesquels les systèmes de rapport d'informations sur la performance financière et non financière sont liés.

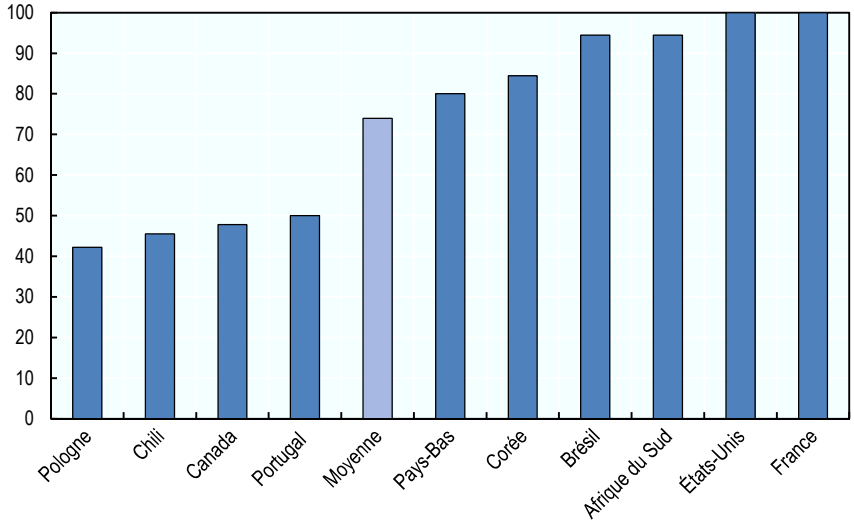
Tableau 4.4. Types d'évaluations des fonctions principales de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques, par 10 ISC étudiées

Étape de la politique publique	Principales fonctions	Types de contrôles	Autres activités
Suivi et évaluation des politiques	Évaluation des résultats	Contrôle financier (6) Contrôle de la conformité (7) **Contrôle des résultats (8)**	**Orientations écrites (4)** Orientations orales (1) **Recherche (4)** Outils en ligne (1)
	Responsabilisation et supervision	Contrôle financier (5) **Contrôle de la conformité (8)** Contrôle des résultats (7)	**Orientations écrites (5)** Orientations orales (1) Recherche (4) Outils en ligne (2)

Note : 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.

Le taux de participation d'ISC paires dans les analyses proposées dans l'étude (graphique 4.1) varie. La Pologne, le Chili, le Canada et le Portugal sont moins enclins à effectuer des vérifications axées sur les résultats que d'autre pays. Le Portugal a indiqué être inactif dans l'évaluation de systèmes axée sur les résultats et la performance, et les résultats illustrés par le graphique 4.2 correspondent à un niveau d'activité plus élevé dans la tâche centrale qui consiste à appuyer la supervision et la responsabilisation.

Graphique 4.1. Niveau d'activité des ISC dans l'évaluation d'aspects essentiels de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques, par pays

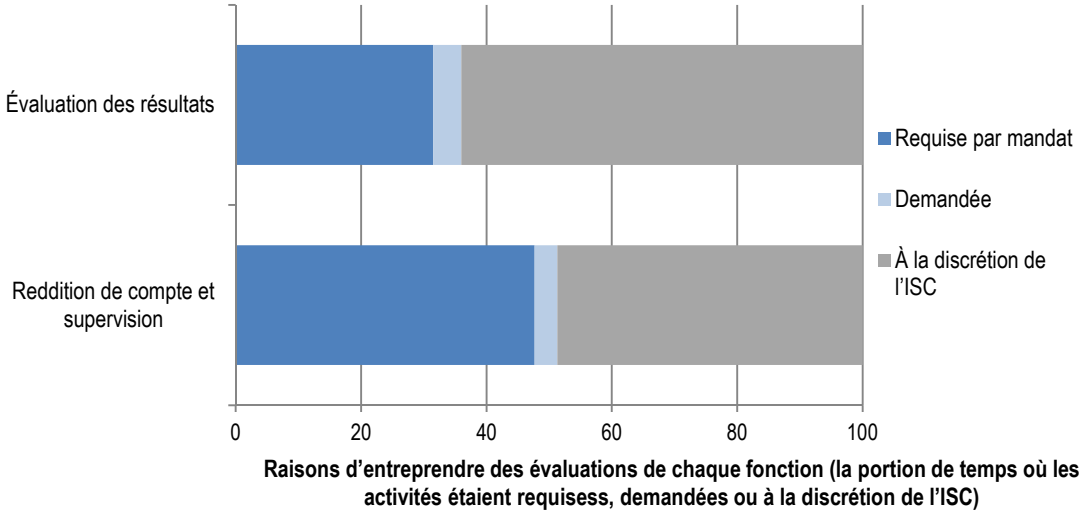


Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Le graphique 4.2 montre si les activités des ISC d'évaluation de cette étape sont plus souvent requises, demandées ou à la discrétion de l'ISC. Les activités sont plus susceptibles d'être exigées par le mandat ou menées à la discrétion de l'ISC que demandées. C'est peut-être dû au fait que les activités de contrôle sont généralement sollicitées pour des domaines à haut risque ou critiques, comme le budget et les contrôles. Les activités de contrôle liées à la responsabilisation et à la supervision sont plus susceptibles d'être requises par mandat que le sont les activités liées à l'analyse de mécanismes d'évaluation, car elles correspondent davantage à la fonction centrale de l'ISC.

Là où les ISC indiquent être moins actives qu'à d'autres étapes du cycle des politiques publiques, les activités sont habituellement entreprises à leur propre initiative. Ce n'est pas le cas à l'étape de l'évaluation où, par exemple, l'ISC du Chili a déclaré que toutes les activités en appui de la supervision et de la responsabilisation sont requises par mandat.

Graphique 4.2. Fondement des activités des ISC concernant certains éléments de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques

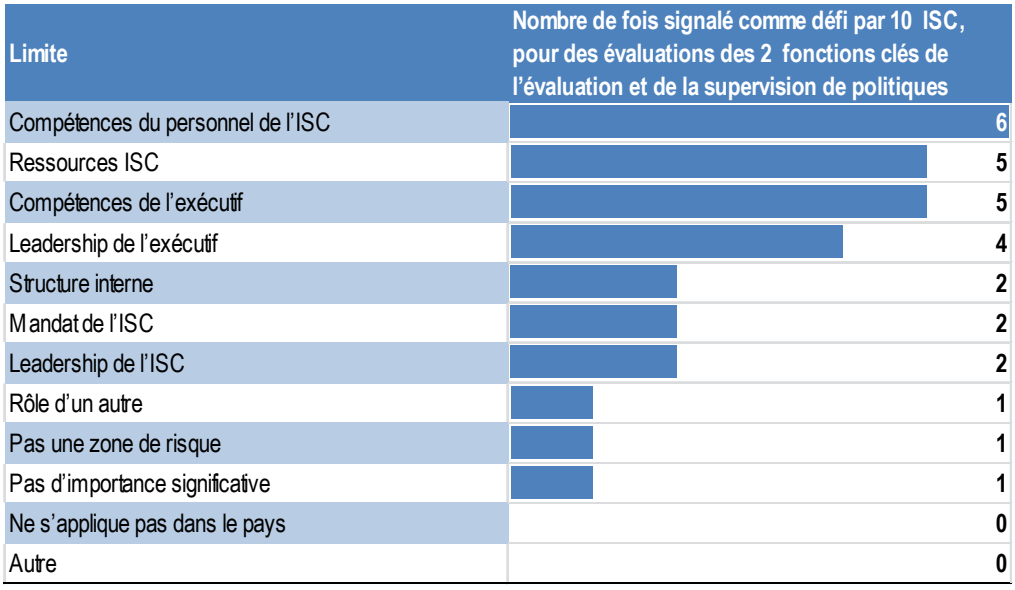


Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle.

Défis et limites à la participation des ISC

Les ISC participantes peuvent avoir des difficultés à mener des analyses de l'évaluation de politiques publiques en raison d'un manque de compétences au niveau du personnel de l'ISC, un manque de ressources, et un manque de compétences au niveau de l'exécutif (ou de l'organisation auditée). Le graphique 4.3 présente un résumé des facteurs qui minent la capacité d'une ISC à participer à l'étape de l'évaluation de politiques.

Graphique 4.3. Facteurs contrariant l'intervention des ISC dans chaque domaine de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques



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

Conclusions sur le rôle des ISC dans le soutien de l'évaluation et de la supervision de politiques publiques

Les ISC mènent des vérifications *ex post* sur l'efficacité et l'efficience de politiques et de programmes publics. Ce faisant, elles occupent une fonction de superviseur à l'étape de l'évaluation du cycle des politiques publiques. Les ISC analysent également l'efficacité et l'efficience de processus utilisés par les gouvernements pour s'autoévaluer. Les données d'études démontrent que les ISC se considèrent comme plus susceptibles d'entreprendre des activités de contrôle liées à la responsabilisation que dans le but d'améliorer les résultats. Les données démontrent également qu'il existe des limites moins surmontables pour les ISC qui entreprennent des activités liées à l'amélioration de la performance.

Bien que le fait que les ISC s'investissent de plus en plus dans le domaine de la vérification et de l'évaluation de la performance provoque des tensions, c'est le manque de compétences au sein des ISC qui a été perçu comme la contrainte la plus importante à la participation des ISC à ces activités. Il s'agit d'un problème courant de l'évaluation dans diverses entités, car les programmes requièrent souvent une expertise en la matière qui n'est pas facilement accessible aux ISC. Pour cette raison, les ISC font communément appel à une expertise externe pour compléter leur équipe de vérification au cours de contrôles ou d'évaluations avec des critères d'optimisation de la dépense publique. Cette pratique a l'avantage de favoriser le partage de connaissances et l'intégration de nouvelles pratiques et idées. Toutefois, il faut veiller à poursuivre le développement d'une expertise interne lorsque c'est souhaitable, et il est nécessaire de s'assurer que les experts externes soient tenus de respecter les mêmes normes de conduite pour qu'ils ne compromettent aucunement l'indépendance de l'ISC.

La fonction de contrôle externe valorise le système d'évaluation gouvernemental en offrant un aperçu objectif de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie de programmes,

de politiques et de processus gouvernementaux. Lorsqu'il y a un risque de biais chez ceux qui établissent et mettent en œuvre des politiques qui les éloignent des besoins des citoyens et de la vision globale du gouvernement, cette perspective externe peut fournir un point de vue nécessaire et complémentaire.

Les ISC pourraient décider d'adopter une approche de l'évaluation qui diffère du contrôle, si leur mandat le permet et si l'institution est prête à tester d'autres approches évaluatives. Les représentants exécutifs consultés au cours de cette étude ont indiqué que cette approche réduirait la confusion qui entoure le rôle des ISC dans l'évaluation de programmes en visant à les améliorer, tout en adoptant des approches strictes axées sur la conformité.

D'autres représentants ont recommandé que les contrôles et les évaluations de performance soient plus suggestifs et moins directifs. Les ISC pourraient être avantageusement placées pour utiliser les enseignements sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Elles pourraient ainsi décider d'adopter une approche qui souligne les succès et les échecs, et juger que les audits de conformité et financiers seuls peuvent ne pas suffire à identifier des programmes qui sont généralement fructueux.

Il est important de souligner ici deux objectifs d'évaluation connexes : 1) l'amélioration des performances des politiques, des programmes et des processus ; et 2) la supervision et la responsabilisation. Bien que ces objectifs soient liés, et que la performance leur est un indicateur commun, un État stratégique et ouvert doit être conscient de différences importantes. Une évaluation strictement axée sur la responsabilisation peut avoir des effets de distorsion sur les activités de ministères en encourageant un comportement menant à un exercice consistant à « cocher des cases » ou à remplir à tout prix les critères d'évaluation. D'un autre côté, privilégier la démonstration de résultats, mais rater des opportunités d'utiliser ces résultats à des fins de responsabilisation, peut mettre en péril l'intégrité des activités administratives et rendre les gouvernements moins attentifs aux besoins des citoyens.

La communauté des ISC se pose la question importante de savoir « qui contrôle les contrôleurs » ; elle encourage et alimente les examens par les pairs et un cadre de gestion de la performance pour l'autoévaluation. À ce jour, de nombreuses ISC ont fait l'objet d'un examen par des organisations internationales (y compris l'OCDE), ainsi que par leurs ISC paires. La qualité, l'objectivité et la pertinence du travail des ISC sont cruciales pour qu'elles aient un impact et qu'elles jouent un rôle complémentaire, plutôt que redondant et inefficace, dans l'évaluation de la responsabilisation et des résultats.

Études de cas d'activités d'ISC appuyant l'évaluation et la supervision de politiques publiques

Évaluation des résultats

Encadré 4.1. L'ISC du Canada – analyser l'évaluation de programmes dans le gouvernement fédéral

Objectif

Le gouvernement du Canada dispose de nombreuses politiques sur l'évaluation de l'efficacité de programmes depuis les années 1970. Le Bureau du vérificateur général du Canada a mené des vérifications de la fonction d'évaluation à de nombreuses reprises, plus récemment en 2009, avec un suivi en 2013. L'objectif de ces vérifications était de déterminer si l'agence centrale concernée et les ministères affectés répondaient aux besoins d'informations sur l'efficacité de programmes, et s'ils identifiaient et ils apportaient les améliorations nécessaires à la fonction.

Type

Contrôle des résultats.

Portée et méthodologie

Les contrôles portaient sur l'agence centrale responsable de la politique gouvernementale en matière d'évaluation de programmes (le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) et certains ministères assujettis à cette politique. Ces ministères ont été sélectionnés afin de refléter un échantillon de types de programmes.

La phase initiale de planification du premier audit d'évaluation comprenait de larges consultations avec des experts du domaine de l'évaluation de programmes et de l'administration publique. Le calendrier du contrôle a été modelé selon une politique révisée sur l'évaluation en 2009. La méthodologie de contrôle comprenait l'examen d'échantillons de rapports d'évaluations abouties, et l'analyse de la conformité des ministères avec la politique.

Normes de référence

Législation nationale (la Loi sur l'administration financière requiert l'évaluation de certains types de programmes) et indicateurs nationaux clés (la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor et ses directives et normes associées).

Ressources

Les ressources engagées pour le premier contrôle en 2009 s'élevaient à 9 100 heures de travail du personnel pour un coût de 1,4 million CAD (dollars canadiens). Les ressources engagées pour le suivi en 2013 étaient de 6 100 heures de travail du personnel pour un coût de 1,1 million CAD (dollars canadiens). L'équipe était constituée d'environ six membres, l'un d'entre eux étant un évaluateur de programmes expérimenté. Les consultants ont été très peu mobilisés.

Encadré 4.1. L'ISC du Canada – analyser l'évaluation de programmes dans le gouvernement fédéral *(suite)*

Résultats

Les six ministères étudiés par le BVG ont mis en œuvre des processus systématiques de planification de leurs évaluations d'efficacité ; ils sont venus à bout de la plupart des évaluations planifiées. Cependant, les évaluations de chaque ministère au cours de la période de contrôle ont couvert une proportion relativement faible de ses dépenses totales de programme : de 5 % à 13 % annuellement selon les six ministères. Le taux réel de couverture a été encore plus faible, car plusieurs des contrôles d'efficacité examinés par le BVG n'ont pas correctement étudié l'efficacité des programmes. Souvent, les ministères n'ont pas rassemblé l'information sur la performance dont ils avaient besoin pour évaluer si l'efficacité des programmes. Des 23 rapports d'évaluation examinés par le BVG, 17 comportaient des données inadéquates, ce qui a limité l'analyse de l'efficacité des programmes.

Les ministères examinés par le BVG ont affirmé qu'il restait difficile de trouver des évaluateurs expérimentés et qu'ils avaient largement fait appel à des contractants pour répondre aux exigences. Les ministères ont fait part de leurs inquiétudes quant à leur capacité d'évaluer toutes les dépenses directes de programmes à partir de 2013, comme l'exige la politique de 2009 sur l'évaluation. Pour assurer une couverture complète (subventions et contributions sont incluses), les ministères devront évaluer en moyenne 20 % de leurs dépenses directes de programmes chaque année du cycle quinquennal.

Le Secrétariat du Conseil du trésor du Canada a fait des propositions en vue d'améliorer le processus d'évaluation à l'échelle du gouvernement. Toutefois, il n'a pas offert d'appui soutenu à l'évaluation de l'efficacité. En particulier, il a fait très peu de progrès dans le développement d'outils pour aider les ministères à résoudre le problème structurel du manque de données permettant d'évaluer l'efficacité de programmes. À l'exception d'un ministère qui s'appuie sur un processus existant pour identifier les améliorations requises, les ministères étudiés se préoccupent peu des défaillances de l'évaluation de l'efficacité. Le rapport d'audit comprend des recommandations sur les différents points évoqués. Les critères de ce contrôle étaient énoncés dans le plan d'audit accepté par les ministères étudiés.

Bonnes pratiques utilisées

Depuis les premiers contrôles d'évaluation dans les années 1970, la fonction d'évaluation a connu des périodes de force et de faiblesse, certaines d'entre elles documentées par des contrôles du BVG. En général, cette fonction s'est renforcée, en partie grâce à un cadre politique plus cohérent et au renforcement des capacités au sein des ministères. Les résultats des contrôles ont été pris en compte par l'agence centrale lors de l'examen et de l'ajustement de ses politiques en matière d'évaluation de l'efficacité.

Enseignements

Une attention périodique par l'ISC à la fonction d'évaluation sur une période de 30 ans a contribué à son renforcement.

Lecture complémentaire

Bureau du vérificateur général du Canada : *Automne 2009, Chapitre 1 — L'évaluation de l'efficacité des programmes* : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200911_01_f_33202.html.

Bureau du vérificateur général du Canada : *Printemps 2013, Rapport Le Point sur l'évaluation de l'efficacité des programmes* : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201304_01_f_38186.html.

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 4.2. L'ISC du Brésil – indice de maturité pour les systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux (iSA-Gov)

Objectif

L'étude sur l'indice de maturité visait à évaluer la maturité des systèmes de suivi et d'évaluation de l'administration publique du Brésil. En 2013, la Cour fédérale des comptes du Brésil (TCU) a mené un contrôle de 27 agences appartenant à l'administration publique fédérale directe avec pour objectif de caractériser leurs systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux et d'offrir un diagnostic sur leur capacité à suivre et à évaluer des programmes.

Type

Contrôle des résultats.

Portée et méthodologie

L'étude avait pour but d'identifier et de vérifier si les systèmes d'évaluation de l'administration publique répondaient aux besoins des gestionnaires et contribuaient à l'amélioration de la prestation et de la fourniture de projets et de services publics. Pour ce faire, l'indice iSA-Gov fut conçu. Cet indice visait à quantifier le niveau d'institutionnalisation des systèmes d'évaluation de l'administration publique qui surveillent la performance et les résultats des programmes, des mesures et des politiques sectorielles. Son objectif était d'identifier le niveau de maturité de systèmes d'évaluation, de contribuer à leur amélioration, et d'indiquer les occasions d'amélioration.

L'outil d'aide à la décision multicritère (MCDA) a été utilisé pour analyser les données et a favorisé la constitution de l'indice de maturité des systèmes d'évaluation. Le processus d'évaluation a été mené avec le soutien du Centre de recherche sur le gouvernement et l'administration publique à l'Université de Brasilia (CEAG/UnB).

Le niveau de maturité des systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux, iSA-Gov, exprimait la perception qu'avaient les gestionnaires publics de la pertinence des mécanismes et des instruments employés pour demander, produire et utiliser les connaissances évaluatives existantes. Le modèle d'évaluation est constitué de quatre aires d'analyse : 1) demandes d'évaluation ; 2) production d'une source de connaissances évaluatives ; 3) capacités d'apprentissage organisationnel, et 4) utilisation.

Vingt-sept ministères ont répondu à l'étude. L'analyse des données rassemblées a montré comment et à quelle fin les entités de l'administration produisent et utilisent des informations sur la performance et les résultats de programmes. Pour l'analyse des données, des tableaux de fréquence et des mesures de position (déviation moyenne, mode, médiane et écart type) ont été utilisés pour décrire la perception générale des répondants en ce qui concerne les critères étudiés.

Normes de référence

Lois (décret 7889/2012 - qui établit les principes et les procédures de gestion du plan pluriannuel 2012-2015), normes et principes du pays.

Ressources

L'équipe qui a pris part à cette étude comptait deux auditeurs. La phase de planification s'est déroulée du 22 mars 2013 au 28 juin 2013 ; la phase de mise en œuvre s'est déroulée du 1er juillet 2013 au 23 décembre 2014, et la phase de rédaction du rapport s'est déroulée du 20 janvier 2014 au 31 mars 2014. Des chercheurs du Centre de recherche sur le gouvernement et l'administration publique de l'Université de Brasilia ont appuyé le projet.

Encadré 4.2. L'ISC du Brésil – indice de maturité pour les systèmes d'évaluation de programmes gouvernementaux (iSA-Gov) *(suite)*

Résultats et bonne pratique

L'indice iSA-Gov a relevé que les mécanismes et les instruments de l'administration publique utilisés pour évaluer des systèmes répondent partiellement aux demandes d'informations évaluatives de la gestion.

L'étude a été suivie de la préparation de rapports individualisés pour chaque agence répondante et d'un rapport général consolidé. Celui-ci identifie de nombreuses voies d'amélioration des systèmes d'évaluation et de suivi et offre une analyse comparative d'entités participantes, ce qui a permis une visualisation de différents niveaux de maturité de systèmes de suivi et d'évaluation dans l'administration publique.

L'étude a également donné à chaque entité la possibilité d'effectuer une autoévaluation qui était ajustée à ses propres particularités, et d'examiner des suggestions sur la manière dont elle peut contribuer à l'amélioration de la performance et des résultats de programmes gouvernementaux afin d'assurer l'efficience et l'efficacité de politiques publiques.

Le travail entourant l'indice de maturité a offert une vue systémique de la maturité des systèmes de suivi et d'évaluation de l'administration publique du Brésil, et a permis le suivi et l'amélioration d'instruments d'évaluation dans l'administration publique.

Enseignements

Ce travail a montré l'importance d'une analyse plus vaste et plus stratégique de l'administration publique. Le diagnostic de failles et d'opportunités d'amélioration au niveau stratégique, comme la capacité d'agences d'effectuer le suivi et l'évaluation de politiques publiques, permet d'éviter des problèmes dans la mise en œuvre des politiques.

Lecture complémentaire

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/english/publications/institucional_publications/
www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1209_16_14_P.doc

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 4.3. L'ISC du Canada – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion

Il y a environ 700 000 anciens combattants au Canada. En mars 2013, Anciens Combattants Canada (ACC) avait identifié 16 700 anciens combattants souffrant d'un trouble psychiatrique reconnu, y compris environ 12 000 souffrant du syndrome du stress post-traumatique. Le nombre d'anciens combattants souffrant d'un trouble psychiatrique reconnu assistés par ACC a connu une hausse de 63 % de 2007 à 2013, et on s'attend à ce qu'il continue de grimper. Les comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat ont exprimé un intérêt continu dans des programmes et un soutien pour les anciens combattants, et ont publié un certain nombre de rapports. L'intérêt médiatique pour cette question est également persistant, avec des sujets récurrents comme : les anciens combattants sans abri, souvent en lien avec un trouble mental ; un manque d'appui pour les familles d'anciens combattants ; les lacunes de la « Nouvelle Charte des anciens combattants » ; et des groupes indépendants qui offrent du soutien aux anciens combattants souffrant du syndrome du stress post-traumatique, comme des chiens d'assistance, des abonnements gratuits au gym, et un groupe de soutien en ligne.

Encadré 4.3. L'ISC du Canada – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Objectif

Le BVG a mené un audit de la performance afin de déterminer si Anciens Combattants Canada facilitait l'accès rapide à des services et des prestations pour les anciens combattants souffrant d'un trouble mental. La responsabilité du BVG associée à cette vérification était d'effectuer un examen indépendant de la gestion de programmes et de ressources qui visent à rendre plus accessibles les soins de santé et les traitements pour les anciens combattants souffrant d'un trouble de santé mentale. L'objectif de cette vérification était de fournir des informations objectives, des conseils et d'assurer leur aide au Parlement dans cet examen de la gestion gouvernementale de programmes et de ressources.

Type

Contrôle des résultats.

Portée et méthodologie

Le BVG a examiné la gestion de l'accès aux services de santé mentale pour les anciens combattants. Cette vérification portait principalement sur Anciens Combattants Canada, mais a également examiné deux autres domaines : des initiatives conjointes et le transfert de dossiers militaires avec la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, et l'information sur des examens et des appels faits par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel). La Défense nationale et les Forces armées canadiennes ont été incluses, car elles sont des partenaires importants d'Anciens Combattants Canada dans le soutien des anciens combattants souffrant d'un trouble mental. Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a été inclus, car il s'agit de l'organisation à laquelle les anciens combattants peuvent demander réparation s'ils ont été jugés inéligibles.

L'approche adoptée pour l'audit incluait l'examen de politiques, systèmes et de pratiques ministériels choisis, ainsi que d'autres documents pertinents. Le BVG a également mené des entrevues avec des représentants de ministères au siège et dans trois régions (Atlantique, Québec et Ouest), ainsi qu'avec les représentants de certaines organisations d'anciens combattants. Les éléments les plus significatifs ont été mis au jour à la suite d'examens de dossiers et d'une analyse des bases de données comprenant des dossiers d'anciens combattants de tout le Canada pour la période du 1er avril 2006 au 6 juin 2014. Ces éléments probants ont été également recueillis par deux études portant sur la Légion royale canadienne et un échantillon de parties prenantes. Le BVG a préalablement soumis à Anciens Combattants Canada une ébauche des études pour commentaires. Les résultats cet audit ont fourni au Parlement une évaluation du travail d'ACC quant aux besoins des anciens combattants liés à la santé mentale, et permis au ministère de déterminer si l'approche la plus pertinente avait été retenue. C'est un enjeu d'importance, car le public canadien s'attend à ce que les membres actifs des forces armées, les anciens combattants et leur famille soient traités avec respect et qu'ils reçoivent les services et prestations dont ils ont besoin.

Normes de référence

Législation nationale, et objectifs de l'entité.

Encadré 4.3. L'ISC du Canada – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Ressources

Environ 8 000 heures, y compris un membre d'équipe à temps plein, 2 chefs d'équipe, et 2 vérificateurs. Un directeur principal de la vérification (approximativement au tiers de son temps), ainsi qu'une supervision et une participation importante du spécialiste en recherche et analyse quantitative du BVG, ont contribué à l'audit. La participation d'un chef d'équipe et du spécialiste interne, tous deux possédant une vaste expérience en analyse de données, a été cruciale pour la réussite de la vérification. Le chef d'équipe a supervisé de nombreuses visites du site et permis une compréhension claire des processus sous-jacents aux données analysées. Un examen attentif des données pour mener l'analyse à son terme, dont les résultats n'ont pas été contestés par les représentants de l'entité. L'audit a couvert la période s'étendant du 1er avril 2006 au 31 août 2014, mais a insisté sur la période du 1er avril 2013 jusqu'à la finalisation de la vérification le 31 août 2014.

Résultats

Cette vérification a souligné les raisons pour lesquelles les anciens combattants et les représentants ministériels ont des points de vue différents sur l'accès aux services de soins de santé mentale. Le BVG a émis sept recommandations à la suite de cette vérification : quatre visaient Anciens Combattants Canada, une Anciens Combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), et deux la Défense nationale. Au cours de cette vérification, le BVG a constaté que bien qu'un engagement ait été pris en regard de l'évaluation de la réussite de leur stratégie au niveau de la santé mentale, ACC n'avait pas de bons résultats, car l'organisation n'avait pas mis en place les mesures nécessaires. Cette constatation peut aider Anciens Combattants Canada à concentrer ses ressources de sorte à atteindre ses objectifs stratégiques, déterminer si ses objectifs sont atteints, et ajuster sa stratégie afin de s'assurer que les anciens combattants reçoivent les services de santé mentale dont ils ont besoin.

Le BVG a également constaté que la méthode de calcul de la performance d'ACC n'était pas représentative de l'expérience du bénéficiaire. Par exemple, le BVG a examiné le temps écoulé entre la première demande de prestations psychologiques par un ancien combattant et le moment de la prise de décision ; il a constaté que l'ACC mettait le chronomètre en marche non au moment de la première demande, mais lorsque le ministère avait reçu la demande de prestation et l'avait jugée complète.

Bonnes pratiques utilisées

Le BVG ne s'est pas contenté d'utiliser les critères de performance des entités en comparant les mesures d'ACC à la perception du bénéficiaire, il a mis en question la manière dont ACC calculait leur performance. Cet audit a vivement intéressé les médias lorsqu'il a été présenté le 25 novembre 2014 ; on y faisait encore fréquemment référence dans la presse en date du 30 avril 2015.

Cette vérification a mis l'accent sur l'évaluation du programme dans la perspective du bénéficiaire, en posant les questions suivantes : « À quoi ressemblerait le succès ? » et « Comment l'entité évalue-t-elle la réussite ? » Ces messages trouvent un écho chez les citoyens et correspondent donc à des problèmes de gouvernance qui ont une profonde implication sociale.

L'approche adoptée par le BVG s'est fondée sur des faits avérés et reproductibles par l'entité étudiée. Dans la perspective de cette reproductibilité par d'autres ISC, il a été jugé que :

- Une telle reproductibilité est importante et significative s'il s'avère que l'entité ne tient pas compte des informations nécessaires à l'évaluation de l'efficacité de programmes et d'activités majeurs, par exemple lorsque des montants importants sont dépensés sans que l'entité n'évalue si ces dépenses donnent des résultats valables.

Encadré 4.3. L'ISC du Canada – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

- Il est important d'entreprendre le travail nécessaire à la détermination de la qualité de l'information produite par l'entité étudiée et qui nourrit les analyses. Une compréhension approfondie des politiques et des processus sous-jacents aux analyses de données est cruciale.

Enseignements

Il est essentiel, pour formuler une conclusion appropriée fondée sur les résultats, d'examiner comment l'entité évalue la performance par rapport aux mesures et aux cibles. La vérification du BVG a mis en lumière l'absence d'une orientation client dans la définition des cibles, et un manque de transparence en matière de transmission de résultats. Les comparaisons par rapport à des mesures et des cibles d'organisation comparables dans d'autres juridictions peuvent s'avérer difficiles et souvent impossibles lors de l'évaluation de la performance d'une organisation. La base législative du droit, et l'importance relative de l'activité, peuvent varier largement selon la juridiction. C'est pourquoi la perspective du bénéficiaire est une approche pragmatique et avantageuse.

Document complémentaire

Rapport du BVG : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201411_03_f_39961.html.
Le site Web ministériel d'ACC : http://www.veterans.gc.ca/fra/.

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 4.4. L'ISC de la Corée – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion

Objectif

Le gouvernement de Corée a formulé et mis en œuvre diverses politiques visant à combattre la pénurie de logements et à stabiliser le logement chez les familles à moyen et à faible revenu. Cependant, selon le BAI, ces politiques et programmes n'ont pas semblé avoir l'effet escompté et pourraient avoir eu divers effets pervers, y compris : la privatisation d'intérêts publics en matière de développement ; la destruction de résidences plus avantageuses pour les familles à moyen et faible revenus ; et des pertes découlant de la mise en suspens ou du retard de certains programmes. Le BAI a examiné la convenance des étapes de planification, de mise en œuvre et de rétroaction, ainsi que la performance institutionnelle et de programmes. Dans le rapport *The housing stabilisation policy and key programmes for the middle and lower income families*, le BAI offre des options politiques différentes qui peuvent contribuer à la stabilisation du logement pour les familles à moyen et à faible revenu.

Type

Contrôle des résultats.

Portée et méthodologie

Le BAI a analysé le processus complet de programmes de base de logement public, y compris l'étape de planification du programme, l'étape de mise en œuvre et l'étape de rétroaction. L'audit était axé sur les programmes de base de logement locatif et d'amélioration de la zone urbaine.

Les principales institutions ciblées dans le cadre de l'audit étaient l'agence gouvernementale de formulation de politiques en matière de logement, les institutions publiques d'exécution des politiques en matière de logement, et des agences locales.

Encadré 4.4. L'ISC de la Corée – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Normes de référence

Lois et règlements du pays (Loi cadre sur les terres nationales) ; indicateurs nationaux clés sur le logement (taux d'approvisionnement en logement, taux de location à long terme).

Ressources

Environ 90 jours de travail du personnel pour l'étude préliminaire et 60 jours de travail du personnel d'audit sur le terrain, qui comprenait 12 experts professionnels.

Résultats/retombées

L'audit a identifié une incohérence entre des plans d'approvisionnement en logement à long et à moyen terme. Il a découvert qu'une offre excessive en logement était causée par un plan d'approvisionnement inadéquat qui ne reflétait pas entièrement les tendances récentes, soit une faible fécondité et le vieillissement de la population. Les recommandations suivantes ont été faites : 1) assurer une cohérence entre les plans à moyen et à long terme grâce à une coordination efficace ; 2) prendre des mesures pour répondre au problème de l'écart dans l'approvisionnement selon la zone et les dimensions ; et 3) mettre à jour la politique du logement à long terme en intégrant les modifications relatives aux types de ménage. Cet audit visait à rehausser l'efficacité de la politique en matière de logement du gouvernement en rendant les plans d'approvisionnement en logement plus orientés sur la demande, et en répondant spécifiquement aux besoins des familles à faible revenu.

Bonnes pratiques utilisées

Il s'agit d'un contrôle sans équivalent, dans la mesure où il a examiné le cycle entier des politiques d'un programme gouvernemental majeur le long des étapes de planification, de mise en œuvre et de rétroaction. À la suite des diverses recommandations visant à améliorer la performance du programme, le gouvernement a pris des mesures.

Enseignements

L'examen du cycle entier des politiques publiques d'une politique et d'un programme gouvernementaux majeurs (à toutes les étapes de formulation, de mise en œuvre et de rétroaction) est une façon valable de trouver les causes fondamentales de lacunes, afin d'émettre des recommandations visant à les corriger et à atteindre les résultats escomptés.

Lecture complémentaire

BAI (2013), *The housing stabilization policy of the middle and lower income families* (서민주거안정시책 추진실태 공개문), Cour des comptes Conseil d'audit et d'inspection de la Corée, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1489&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%84%9C%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EC%95%88%EC%A0%95&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10, (en coréen seulement).

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 4.5. L'ISC des Pays-Bas – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion

Objectif

Dans le cadre de ce contrôle aux Pays-Bas, la Cour des comptes a mené une enquête afin de savoir si les ministères évaluaient l'efficacité des politiques en ayant en tête un objectif social. La Cour a vérifié les dépenses de politiques publiques en 2010, année où le gouvernement a investi 111 milliards EUR dans des politiques ayant des objectifs sociaux. Un an plus tard, la Cour a effectué une vérification de suivi qui examinait les raisons pour lesquelles les ministères n'avaient pas évalué l'efficacité de ces politiques.

Type

Contrôle des résultats.

Portée et méthodologie

La Cour a examiné près de 1 200 rapports d'évaluation de politiques publiés entre 2006 et 2010, et vérifié s'ils évaluaient l'efficacité des politiques. Cet audit comprenait : l'utilisation d'informations publiques et d'informations gouvernementales pour inventorier les rapports ; une liste de vérification pour analyser les rapports, et de vastes échanges avec ceux étudiés concernant leur interprétation des faits.

Normes de référence

Législation nationale.

Ressources

265 journées de travail.

Résultats

La Loi relative aux comptes de l'État indique que les ministères sont responsables de l'évaluation de l'efficacité de leurs politiques. La Cour des comptes recommande d'améliorer l'efficacité des analyses des politiques par le ministère et d'introduire un programme global d'analyse de politiques publiques, conformément aux règlementations budgétaires du gouvernement central. Si un ministre croit qu'un contrôle de l'efficacité est soit infaisable, soit indésirable pour une mesure particulière politique, les raisons doivent en être expliquées à la Chambre des représentants et le ministre réévaluer les avantages et le besoin de cette politique, l'issue éventuelle étant l'annulation de la politique. Enfin, les ministres devraient améliorer la qualité de l'information qu'ils donnent à la Chambre des représentants concernant les évaluations de politiques menées.

Bonnes pratiques utilisées

- Ce contrôle a offert au Parlement une nouvelle perspective sur la mesure dans laquelle le gouvernement a rempli ses obligations dans le domaine de l'évaluation. En temps de budgétisation stricte, l'argent doit être dépensé de façon judicieuse et l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques est un outil indispensable.
- L'audit fut combiné à des ateliers et à des conseils pour les ministres portant sur comment renforcer leurs pratiques en matière d'évaluation.

Enseignements

La Cour a appris qu'il pourrait y avoir de bonnes raisons de ne pas évaluer des politiques publiques. Au cours du premier audit, la Cour n'a pas exploré cette question, ce qui a suscité quelques interrogations de la part des ministères. Le contrôle de suivi expliquait pourquoi les politiques n'avaient jusqu'alors pas donné lieu à évaluation.

Encadré 4.5. L'ISC des Pays-Bas – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Lecture complémentaire

Contrôle de 2012 : www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Evaluation_of_policy_effectiveness_in_central_government.

Suivi de 2013 : www.courtofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/06/Evaluation_of_Policy_Effectiveness_in_Central_Government_Follow_up_audit.

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Encadré 4.6. L'ISC de l'Afrique du Sud – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion

La réduction de l'analphabétisme chez les adultes est un objectif mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Leur mouvement de l'Éducation pour tous (EPT) est un engagement global visant à assurer une éducation de base de qualité pour tous les enfants, jeunes et adultes. Lors du Forum mondial sur l'éducation (Dakar, 2000), 164 gouvernements ont plaidé en faveur de l'EPT et ont identifié six objectifs à atteindre d'ici à 2015. Le quatrième objectif concerne spécifiquement l'analphabétisme, et est le suivant : « nous nous engageons collectivement à améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ».

Le principal objectif de la campagne *Kha Ri Gude* de l'Afrique du Sud est de rendre 4,7 millions d'analphabètes fonctionnels et semi-analphabètes adultes, y compris des personnes handicapées, capables de lire et de compter dans l'une des 11 langues officielles avant 2015. Elle a pour but de réduire le taux national d'analphabétisme de 50 % avant 2015, conformément à l'engagement pris par le gouvernement envers l'@EPT au Dakar en 2000. Les Objectifs du millénaire pour le développement pour la réduction de la pauvreté, l'inclusion des femmes, l'éradication du VIH et du SIDA, la protection environnementale, et la démocratisation durable et la consolidation de la paix doivent également être atteints. Un montant substantiel de 2,5 milliards ZAR (rands sud-africain) avait été investi dans la campagne en 2012, cependant, seulement 2,2 millions (47 %) des 4,7 millions d'adultes non scolarisés ciblés avaient réussi ou passé les tests liés à la campagne. Bien que le taux de réussite moyen soit de 99 %, en prenant en compte le retard et le taux moyen de décrochage de 18 %, la cible de réalisation planifiée ne sera atteinte qu'en 2018.

Type

Contrôle des résultats.

Objectif

L'audit de l'AGSA visait à répondre à la question suivante : est-ce que la campagne *Kha Ri Gude* est mise en œuvre de manière économique, efficiente et efficace afin d'assurer la réduction du taux d'analphabétisme chez les adultes en Afrique du Sud ?

Portée et méthodologie

Le contrôle de la performance était axé sur *Kha Ri Gude*, et couvrait une période de six années, de 2008 à 2013, avec des essais détaillés axés sur les années 2009 à 2013. Au cours de l'audit, dix sites d'enseignement *Kha Ri Gude* ont été visités. Des entrevues ont été réalisées avec des coordinateurs, des superviseurs, des éducateurs bénévoles et des élèves.

Encadré 4.6. L'ISC de l'Afrique du Sud – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Ce contrôle a été conçu à la suite d'un processus de planification stratégique où risque et matérialité ont été considérés. Le sujet a été approuvé par le comité consultatif en matière de contrôle de la performance. Une planification détaillée a ensuite eu lieu afin d'identifier l'objectif de l'audit, ses questions de recherche et ses critères. Les parties prenantes identifiées se limitaient au ministère concerné, au contractant gérant le projet, aux élèves de la campagne et aux bénévoles de la campagne.

Normes de référence

Législation nationale, indicateurs nationaux clés, normes internationales.

Ressources

Le budget était de 1,8 million ZAR. On a comptabilisé 2 185 heures-hommes pour cinq membres de l'équipe. L'équipe était composée d'un gestionnaire principal, d'un gestionnaire et de trois membres du personnel subordonnés. Tous les membres du personnel avaient des antécédents en vérification et en comptabilité. Certains des membres de l'équipe possédaient de nombreuses années d'expérience de travail dans le secteur de l'éducation.

Résultats

Le progrès de la campagne a été mal rapporté. De plus, les facteurs suivants ont également nui à l'atteinte de la cible 2015 ;

- Le ministère du Trésor du gouvernement a réduit le budget de la campagne pour 2014-15 et 2016-17. Environ 135 à 215 apprenants en moins seront donc inscrits au cours de la période restante, selon les allocations et les cibles du cadre de dépense à moyen terme. À mesure que le bassin d'adultes non scolarisés se rétrécit, son étendue géographique augmentera ; il sera donc plus difficile d'atteindre les adultes ciblés. Pour combattre ce problème, il faudrait infléchir la stratégie et l'approche de la campagne ; compte tenu de l'inflation, il pourrait en résulter des coûts plus élevés par apprenant vers la fin de la campagne. Cette augmentation des dépenses mènera ultimement à l'enrôlement d'un nombre plus faible d'apprenants puisque le budget total est fixe.

La campagne n'atteindra pas sa cible, qui est de rendre 4,7 millions d'analphabètes fonctionnels et semi-analphabètes adultes capables de lire et de compter, avant 2015.

Bonnes pratiques utilisées

Cet audit a été suivi d'un rapport sur la gestion qui contenait des résultats et des recommandations pour le domaine étudié. Les éléments apportés par l'audit ont également été inclus dans le rapport sur le secteur de l'éducation. Voici certains des bienfaits ou des impacts d'un appui au domaine : la gestion a débuté avec une mise en œuvre précoce pour adresser les résultats et les recommandations avant la publication du rapport ; le ministère a apporté des modifications aux méthodes de travail afin de corriger les défaillances identifiées en regard des échéances fixées ; des critères de performance ont été définis.

Enseignements

Puisque de nombreux indicateurs sont proposés par chaque entité gouvernementale, il est très difficile de vérifier l'adéquation de tous les indicateurs. L'AGSA a considéré comme nécessaire la vérification de l'adéquation et de la fiabilité d'indicateurs importants qui garantissaient l'autonomie de chacune des entités gouvernementales.

Encadré 4.6. L'ISC de l'Afrique du Sud – évaluation de la responsabilisation et de l'inclusion *(suite)*

Lecture complémentaire

Résultats du contrôle dans le secteur de l'éducation : www.agsa.co.za/Documents/Auditreports/PFMA20112012/PFMAreportsandpressrelease/tabid/220/ArticleID/76/Audit-outcomes-of-the-Education-Sector.aspx.

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; lien ci-dessus.

Encadré 4.7. L'ISC du Brésil – vérification de la politique nationale de développement

Objectif

Une série de vérifications a été menée de 2009 à 2013 et était axée sur la politique nationale en matière de développement régional ; elle visait à comprendre et à identifier les caractéristiques structurelles à l'origine des réussites ou des lacunes au niveau de la performance.

L'effort et le temps requis par ces contrôles étaient justifiés par la quantité de ressources publiques investies dans la politique nationale en matière de développement régional (environ dix milliards BRI par année) et l'importance de la question pour le développement national.

Types

Contrôle de la conformité, orientation

Portée et méthodologie

La structure complète de gouvernance pour la gestion de la politique nationale en matière de développement régional était concernée, y compris sa formulation, ses règles, ses acteurs, ses systèmes de suivi et d'évaluation, sa transparence, ses plans et ressources financières - en tant que fonds publics réservés aux prêts pour entrepreneuriat avec des taux d'intérêts, des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires favorables.

Pour capter une image d'ensemble de la politique, le TCU a inclus ce qui suit : l'utilisation de plusieurs équipes pour contrôler les multiples agences publiques et outils financiers, réparties dans les régions brésiliennes retenues, recourant à une orientation et des questions d'audit communes fournies par le premier audit ; l'évaluation de la conformité entre les actions et la conception légale de la politique ; l'utilisation de plusieurs outils de contrôle de performance (analyse d'indicateurs ; méthode de l'arbre à problème ; schématisation du modèle logique de la politique ; analyse de parties prenantes ; études ; consultations avec des experts) ; une étude de modèles internationaux, avec les organes et agents exécutifs responsables de la gestion de la politique, et une forte interaction et un débat ouvert avec les organes et agents exécutifs responsables de la gestion de la politique.

Normes de référence

Législation nationale, indicateurs nationaux clés, objectifs de l'entité, normes internationales, autres.

Encadré 4.7. L'ISC du Brésil – vérification de la politique nationale de développement *(suite)*

Ressources

Ce travail exhaustif a impliqué six contrôles et 214 jours ouvrables à un coût de 988 000 BRL (environ 325 000 $US).

Résultats

Les principaux résultats (et recommandations connexes) sont :

- La politique n'avait pas été évaluée depuis sa mise en œuvre.
- Le système de suivi et d'évaluation prévu n'avait pas été réfléchi.
- Il n'y avait aucun indicateur de performance approprié pour guider la gestion et assurer une transparence pour les citoyens.
- La formulation de la politique n'a pas pris en compte les mécanismes servant à combattre les causes majeures des problèmes.
- Il n'y avait aucun alignement entre le diagnostic qui guidait la formulation de la politique et la réglementation sur l'utilisation de la majorité des ressources financières. Il y avait un manque de coordination entre les agences fédérales relativement à la politique.
- Il y avait un manque de coordination entre les niveaux fédéral, étatique et local quant à la planification et la mise en œuvre de la politique.

Plusieurs mesures ont été adoptées à la suite des recommandations :

- L'organe gouvernemental responsable a fait la promotion d'une évaluation de la politique qui couvre la période allant de sa formation à l'année suivant les recommandations du premier audit.
- Il y a eu un fort investissement dans le développement du système de suivi et d'évaluation.
- Un nouvel ensemble d'indicateurs est désormais utilisé et d'autres sont en cours de développement par les agences gouvernementales.
- Une nouvelle conception pour la politique fut formulée à la suite d'une forte participation de parties prenantes partout au pays. S'en est suivi un nouveau projet de loi et de réglementation pour la politique qui prend en compte le besoin d'améliorer la gouvernance de la politique, en particulier les problèmes de coordination.

Bonnes pratiques utilisées

Le TCU a adopté une approche systémique à l'évaluation de la politique qui a permis l'identification de problèmes d'ordre structurel responsables des résultats et du manque de performance.

Des recommandations d'améliorations ont été faites sur la gouvernance de la politique et sa mise en œuvre.

Encadré 4.7. L'ISC du Brésil – vérification de la politique nationale de développement *(suite)*

Enseignements

La capacité d'offrir des connaissances plus approfondies et de meilleures prévisions concernant une politique publique complexe dépend du développement des connaissances au cours d'au moins un travail à moyen terme, d'une interaction intensive avec des experts et des gestionnaires de politiques, et d'une utilisation d'une gamme d'outils appropriés.

Lecture complémentaire

Contrôle préliminaire de la politique nationale en matière de développement régional (TC 013 705 / 2009-6) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20091204%5C013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf.

Contrôle de la performance sur le modèle logique et les objectifs de la politique nationale en matière de développement régional (TC 033 934 / 2011–8) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141211/AC_3564_49_14_P.doc.

Suivi des recommandations du contrôle préliminaire (TC 015 133/2011-7) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120124/AC_0042_01_12_P.doc.

Contrôle de la performance sur les indicateurs de la politique nationale en matière de développement régional (TC 037 079 / 2012-3) https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=37079&p2=2012&p3=3.

Contrôle de la politique nationale en matière de développement régional dans le plan pluriannuel et les budgets annuels (TC 002 976 / 2013-7) www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu_ata_0_n_2013_38.pdf.

En tant que sujet dans l'audit du rapport de fin d'année du gouvernement en 2011 http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/index.html and in 2012 : http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/index.html.

Sources : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Supervision et responsabilisation

Encadré 4.8. L'ISC de l'Union européenne – évaluation de la gestion des conflits d'intérêts dans des agences de l'UE

Type

Performance

Objectif

La Cour des comptes européenne (CCE) a évalué les politiques et les procédures en place, jusqu'en octobre 2011, pour la gestion de situations de conflits d'intérêt dans quatre agences européennes : l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), l'Agence européenne des produits chimiques (AEPC), l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et l'Agence européenne des médicaments (AEM).

L'objectif du contrôle était de répondre à une question globale : « Les agences choisies gèrent-elles adéquatement les situations de conflit d'intérêts ? » et deux questions auxiliaires : « Existe-t-il des politiques et des procédures en place pour gérer les situations de conflit d'intérêts ? » et « Les agences choisies ont-elles adéquatement mis en œuvre leurs propres politiques et procédures de gestion de situations de conflit d'intérêts ? »

Encadré 4.8. L'ISC de l'Union européenne – évaluation de la gestion des conflits d'intérêts dans des agences de l'UE *(suite)*

Portée

Les quatre agences ont été choisies en raison des décisions vitales qu'elles prennent qui influencent la sécurité et la sécurité des consommateurs. Le contrôle portait sur des membres des conseils de gestion ; des membres de comités consultatifs scientifiques, de comités, de forums, et d'autres experts ; des membres de chambres de recours, et des organisations de parties prenantes. Tous les participants jouent un rôle important dans le processus décisionnel scientifique et les activités opérationnelles des agences choisies.

Le contrôle se limitait à l'application de politiques et de procédures et n'a pas examiné des situations spécifiques, car un examen intensif des circonstances ainsi que des jugements arbitraires auraient été nécessaires. Il n'a également pas porté sur les procédures de gestion de situations de conflit d'intérêts dans les procédures d'approvisionnement et de recrutement, car elles font l'objet des contrôles annuels de la CCE.

Méthodologie

L'audit comprenait : une analyse comparative du cadre réglementaire des agences choisies ; des rencontres avec la gestion et le personnel ; un examen sur dossiers de divers documents (y compris les politiques, procédures, directives internes, déclarations d'intérêt, procès-verbaux de réunions, dossiers individuels des membres du personnel), et l'examen, par échantillonnage, de la manière dont les agences appliquaient leurs politiques et procédures aux cas particuliers.

Normes de référence

Le cadre réglementaire de l'Union européenne (UE), et les politiques et procédures propres aux agences, ont été jugés insuffisamment complets par la CCE. Les lignes directrices et les meilleures pratiques de l'OCDE ont donc été utilisées comme base pour l'évaluation de l'adéquation des politiques et des procédures en place. Les critères utilisés pour une partie de l'audit comprenaient : l'examen du taux de mise en œuvre de politiques en matière de conflit d'intérêts, de politiques particulières aux agences, et des exemples de meilleures pratiques.

Ressources

L'audit a nécessité environ 100 semaines de travail de vérificateurs.

Résultats et bienfaits

La CCE a conclu qu'aucune des quatre agences ne gérait les conflits d'intérêts de manière adéquate. Un nombre de lacunes a été trouvé dans des politiques et procédures propres aux agences, ainsi que dans leur mise en œuvre. Huit aspects à améliorer dans les politiques et procédures des agences ont été recommandés par la CCE. De plus, le législateur de l'UE, le cas échéant en consultation avec d'autres institutions de l'UE, a été avisé de prendre en compte le cadre réglementaire élargi de l'UE visant à gérer les situations de conflit d'intérêts, en utilisant les lignes directrices et les meilleures pratiques actuelles de l'OCDE comme référence. En décembre 2013, la Commission, en coopération étroite avec les agences, a présenté des lignes directrices afin d'offrir une référence claire pour les politiques qui seront adoptées et mises en œuvre par chaque agence. Des mesures visant à renforcer les politiques et les procédures et à combler les lacunes ont également été prises dans des agences individuelles. L'audit a eu un impact important, non seulement sur les politiques en matière de conflit d'intérêts des quatre agences contrôlées, mais aussi sur toutes les autres agences européennes, y compris celles établies après l'audit.

Après la publication du rapport, le Parlement européen a discuté et adopté des résolutions qui soulignaient des questions concernant la gestion et la prévention de potentiels conflits d'intérêts dans des agences.

Encadré 4.8. L'ISC de l'Union européenne – évaluation de la gestion des conflits d'intérêts dans des agences de l'UE *(suite)*

Bonne pratique

Le contrôle a été le premier réalisé par la CCE sur des politiques en matière de conflit d'intérêts, et dans le domaine plus large de l'éthique et de l'intégrité. En l'absence d'exigences et de critères légaux clairs, l'audit a utilisé des principes reconnus internationalement et une analyse comparative avec succès.

Enseignements

Les critères de contrôle doivent être adéquats en matière de pertinence et d'acceptabilité. En utilisant des sources reconnues pour les définir, et en prenant en compte les situations particulières des organisations étudiées, il est possible de faire accepter les résultats et les recommandations sur des questions et inquiétudes hautement complexes et sensibles. De surcroît, l'analyse et la rédaction de rapports de contrôles doivent suivre le rythme des développements, particulièrement dans des situations où l'organisation contrôlée introduit rapidement des mesures correctives afin de combler les lacunes identifiées dans un audit.

Lecture complémentaire

CCE (2012), *Management of conflict of interest in selected EU agencies,* Cour des comptes européenne, Luxembourg, http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1210_11/NEWS1210_11_FR.PDF

OCDE (2004), « The Experiences of OECD Countries », dans *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris : http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en.

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'Institutions supérieures de contrôle ; liens ci-dessus.

Notes

1 L'initiative « Ce qui fonctionne », mise en place par le Bureau du cabinet du Royaume-Uni, vise à améliorer la façon dont laquelle les gouvernements créent, partagent et utilisent des faits avérés dans la prise de décisions. Voir www.gov.uk/what-works-network pour plus de renseignements.

2 Puisque ce contrôle est en cours, l'information n'est pas encore disponible en ligne. Le NIK peut être contacté pour obtenir de plus amples renseignements.

Références

BAI (2014), BAI Brochures, Conseil d'audit et d'inspection, Séoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/listBoardArticles.do?mdex=bai_eng14&bbsId=BBSMSTR_200000000002.

BAI (2013), *Contrôle complet : Information Sharing among Public institutions*, Conseil d'audit et l'inspection, Séoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=66964&searchCnd=&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex=bai_eng19.

BVG (2015), Rapport 7 — Le Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, BVG, Ottawa, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201504_07_f_40353.html.Cour des Comptes de France, (2013) Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Marche-du-travail-face-a-un-chomage-eleve-mieux-cibler-les-politiques.

BVG (2010), Automne 2010 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada, BVG, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201010_05_f_34288.html.

Cour des Comptes de France (2016), La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France: un échec collectif, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/content/download/89524/2121317/version/1/file/15-lutte-contre-fraude-transports-idf-RPA2016-Tome-1.pdf.

Cour des Comptes de France (2016), La lutte contre la fraude fiscale: des progrès à confirmer, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/content/download/89525/2121327/version/2/file/09-lutte-contre-fraude-fiscale-RPA2016-Tome-2.pdf

Cour des Comptes de France (2016), La prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/content/download/90491/2132992/version/3/file/20160323-prevention-conflits-interets-en-matiere-expertise-sanitaire.pdf

Cour des Comptes de France (2015), La taxe sur la valeur ajoutée la gestion de l'impôt et la fraude à la tva, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/content/download/88135/2102925/file/20151216-rapport-Dian-gestion-imp%C3%B4t-et-fraude-a-la-TVA.pdf

Cour des Comptes de France (2014), *La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier*, Cour des Comptes de France, Paris, www.ccomptes.fr/content/download/73459/1911669/file/rapport_securite_sociale_lutte_fraudes_cotisations.pdf

CCE (2012a), *Audit of the control system governing the production, processing, distribution and imports of organic products*, Cour des comptes européenne, Luxembourg, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_09/SR12_09_EN.PDF

CCE (2012b), *Management of conflict of interest in selected EU agencies,* Cour des comptes européenne, Luxembourg, http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1210_11/NEWS1210_11_FR.PDF.

Engela, R. et T. Ajam (2004), « Evaluating Capacity Development : Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa », *ECB Working Paper Series*, N° 21, Independent Evaluation Group, Banque Mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_21_south_africa.pdf.

GAO (2014a), *Federal Rulemaking : Regulatory Review Processes Could Be Enhanced*, Government Accountability Office, Washington DC, www.gao.gov/products/GAO-14-423T.

GAO (2014b), *Reexamining Regulations: Agencies Often Made Regulatory Changes, but Could Strengthen Linkages to Performance Goals*, GAO, Washington DC, www.gao.gov/products/GAO-14-268.

NAO (2015), *Outcome Based Payment Schemes: government's use of payment by results*, National Audit Office, Londres, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-governments-use-of-payment-by-results.pdf.

NCA (2009), *State of integrity management in central government*, Cour des comptes des Pays-Bas, www.courtofaudit.nl/english/Themes/Public_administration/Integrity.

OCDE (2015a), *Building on Basics*, Value for Money in Government (*Construire sur les fondations*, *Rapport qualité-prix dans le gouvernement)*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en.

OCDE (2015b), *Open Government,* Organisation de Coopération et de Développement Économiques, www.oecd.org/gov/open-government.htm, (consulté le 1er octobre 2015)

OCDE (2014b), *Principes d'administration publique*, SIGMA, OCDE, Paris, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Fr.pdf.

OCDE (2014b), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/politiquereglementaire/Recommendation%20with%20cover%20FR.pdf.

OCDE (2004), « The Experiences of OECD Countries », dans *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en

TCU (2014), *Séance plénière : rapport d'étude*, Décision 2569/2014, Tribunal de Contas da União, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141006/AC_2569_38_14_P.doc.

TCU (2010), *Enquête sur les systèmes de suivi et les organes d'évaluation de la gestion directe du pouvoir exécutif*, TCU, Brasilia, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2781_43_11_P.doc.

Tribunal de Contas de Portugal (2014), *PPP Regulation in the Water Sector,* Tribunal de Contas de Portugal, www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2016 28 2 P) ISBN 978-92-64-28560-6 – 2017

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance

SUPERVISION, CONSEIL ET PROSPECTIVE

Cette série d'examens par pays évalue les arrangements de gouvernance publique dans une perspective comparative internationale en termes de leur capacité à fournir sur les objectifs du gouvernement, en particulier pour l'ensemble du gouvernement, et de la préparation pour relever les défis actuels et futurs. Ils analysent la fonctionnement de l'administration publique du pays de l'objet, avec un accent particulier sur l'horizontalité au sein de l'administration publique, les relations entre les niveaux de gouvernement et avec les citoyens et les entreprises, l'innovation et la qualité de la prestation de service public, et l'impact de l'information politique de la société sur l'e-gouvernement. Ils se appuient sur un examen approfondi de l'information sur la gouvernance publique et les opérations de l'administration publique dans le pays en question ; et une série d'entretiens avec des fonctionnaires au niveau des États et sous-nationaux.

Ce rapport répertorie les activités de 10 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) : 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. Il étudie en particulier comment ces ISC évaluent les étapes clés du cycle des politiques publiques ainsi que les programmes et politiques qui en découlent. Les ISC ont la capacité d'aller plus loin que leur rôle traditionnel de supervision pour fournir des informations contribuant à l'élaboration de politiques publiques. Ce rapport présente des exemples et des études de cas d'activités d'ISC qui prennent en compte et soutiennent l'intégration de bonnes pratiques internationales dans la formulation, la mise en place et l'évaluation des politiques et programmes publics. Il donne des indications aux ISC cherchant à développer leurs activités de supervision, de conseil et de prospective tout en prenant en compte leur stratégie interne ainsi que les défis et acteurs des politiques publiques propres à leur environnement.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264285613-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-28560-6
42 2016 28 2 P

9 789264 285606