



# La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle

Qu'entend-on par  
responsabilité et contrôle ?

En quoi le contrôle  
change-t-il ?

Pourquoi le contrôle  
interne ?

Et que dire des contrôles  
externes ?

Quels seront les défis  
à relever ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

## Introduction

Au cours des deux dernières décennies, les nouveaux modes de gestion, les privatisations et les nouvelles technologies ont modifié le fonctionnement du secteur public, tout en créant la nécessité de nouvelles méthodes pour que les agences comme les autorités publiques soient tenues de rendre compte de leur action. Du fait de la décentralisation fonctionnelle du secteur public, assurer le respect des objectifs gouvernementaux, la maîtrise des dépenses et le contrôle des résultats des agences est une tâche de plus en plus complexe. Parallèlement, l'évolution des rapports entre les autorités publiques et le secteur public a exercé une influence profonde sur la responsabilité classique des ministres devant le Parlement.

Le principe du contrôle interne du secteur public est de s'assurer qu'une organisation exerce ses activités dans le cadre juridique de sa compétence et qu'elle atteint les objectifs de sa mission. Les mécanismes de contrôle sont censés garantir le bon fonctionnement des méthodes de gestion. Le contrôle s'exerce normalement à plusieurs niveaux. Les tâches et le budget d'un ministère sont fixés par le gouvernement et le Parlement. Ensuite, le contrôle et la responsabilité s'exercent au moyen de multiples mécanismes qui agissent les uns sur les autres. L'exécutif, par l'intermédiaire du cabinet du ministre et de l'appareil ministériel, assurera le contrôle des performances. Le cycle budgétaire normal permettra aux services financiers centraux et au Parlement de contrôler l'intégrité financière, l'efficacité et les résultats. Les mécanismes de vérification, tant interne qu'externe, doivent assurer l'examen régulier et indépendant de la gestion financière et des performances. La responsabilité de l'exécutif devant le Parlement vient coiffer ces mécanismes plus ou moins systématiques de contrôle et de responsabilité. L'évolution des administrations publiques depuis vingt ans se caractérise par le remplacement progressif de l'instrument brutal du contrôle central des crédits, essentiellement financier, par le modèle diversifié évoqué plus haut. Du fait de la déconcentration croissante des pouvoirs de gestion et de la responsabilité financière, il incombe à chaque ministère ou aux différentes agences, beaucoup plus qu'auparavant, de montrer que leurs gestionnaires ont utilisé leurs crédits et autres ressources pour s'acquitter avec efficacité des fonctions qui leur ont été confiées.

*Cette Synthèse est la sixième d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour adapter leurs secteurs publics aux évolutions de leurs sociétés. La première Synthèse de la série, La modernisation du secteur public, envisage la question dans son ensemble, tandis que les autres approfondissent certains aspects particuliers de la modernisation, par exemple Axer la gouvernance sur la performance.*

Les contrôles qui s'appliquent aux activités des services publics se sont multipliés et diversifiés. Les agences produisent aujourd'hui des informations plus complètes et (généralement) pertinentes pour rendre compte de leur action. L'examen des vérificateurs a gagné en indépendance et s'est perfectionné, portant sur les résultats comme sur la régularité des activités de l'administration. Les organes de vérification cherchent aujourd'hui à garantir leur indépendance en se rattachant au Parlement. Les Parlements ont eux-mêmes mis en place des mécanismes plus complexes pour surveiller les administrations, notamment au moyen de commissions. Ces évolutions entraînent à leur tour de nouvelles difficultés, notamment pour s'assurer que les informations, une fois réunies, sont exploitées efficacement. Et ce problème va sans doute se compliquer, et non pas se simplifier, à mesure que les autorités publiques délèguent des fonctions de prestation de services à des entités qui échappent au contrôle direct des ministères.

Cette Synthèse porte sur l'évolution des mécanismes de contrôle et les difficultés qu'ils soulèvent dans les pays de l'OCDE. ■

## Qu'entend-on par responsabilité et contrôle ?

De prime abord, les termes « responsabilité » et « contrôle » semblent explicites et faciles à traduire, mais ils renvoient à des notions différentes selon les pays. En anglais, le mot « *control* » sert à désigner le pouvoir effectif de gestion, alors qu'en français « contrôle » évoque une surveillance moins active et d'autres termes désignent le pouvoir effectif de gestion. Même si l'on met de côté les différences linguistiques, l'interprétation que font les autorités du contrôle varie beaucoup d'un pays à l'autre, allant du contrôle de l'utilisation prévue des ressources avant autorisation des dépenses à une vérification *a posteriori* pour déterminer si les résultats voulus ont été obtenus avec efficacité. Certaines autorités s'attachent essentiellement au contrôle des aspects financiers, tandis que d'autres s'emploient à contrôler une série de résultats, méthode souvent qualifiée de contrôle de gestion. La responsabilité est, elle aussi, un concept fluctuant selon les langues et selon les pays. Dans de nombreux pays, le concept se limite au système comptable ou évoque l'obligation d'établir des rapports. Dans d'autres, le terme anglais « *accountability* » renvoie à des notions plus générales : les modalités par lesquelles ceux qui sont investis de l'autorité publique sont tenus de rendre compte de leurs actes. Il importe de tenir compte de ces différences de sens, de concept et de pratique lorsque l'on s'essaie à des comparaisons internationales et il faut en tenir compte si l'on veut que les différents pays puissent confronter leurs expériences dans ce domaine et en tirer des enseignements.

Dans les travaux qu'elle consacre à la responsabilité et au contrôle dans les administrations publiques des pays membres, l'OCDE utilise le terme responsabilité pour

désigner l'obligation faite à ceux qui sont investis de missions précises d'en rendre compte et d'en assumer la responsabilité. Par « contrôle », on entend l'ensemble des mécanismes qui permettent normalement de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des activités, de la fiabilité des informations produites et du respect des lois et règlements applicables. Le contrôle peut être externe ou interne. Le contrôle externe est habituellement le fait de l'organe central de vérification, mais il fait aussi intervenir des services centraux de l'exécutif qui, par exemple, autorisent les dépenses nécessaires à l'accomplissement d'une fonction précise. Les contrôles internes sont les méthodes, les règles et les modalités d'organisation de la gestion qui permettent aux cadres dirigeants de s'assurer de la légalité, de l'efficience, du bon rapport coût-efficacité, et de la régularité de l'action menée. ■

## En quoi le contrôle change-t-il ?

La principale tendance en matière de contrôle dans les pays de l'OCDE est le passage d'un système où les paiements étaient, pour l'essentiel, approuvés à l'avance par un contrôleur n'appartenant pas au ministère qui effectuerait la dépense à un système plus équilibré conjuguant contrôle externe et contrôle interne, où une partie du contrôle est transférée au niveau de l'agence considérée. Celle-ci jouit aujourd'hui d'une plus large autonomie dans l'affectation de ses ressources pour assurer ses fonctions avec efficacité, fiabilité et dans le respect de la réglementation applicable. Le système centralisé mettait l'accent sur la légalité et la régularité des dépenses. L'intérêt de la décentralisation fonctionnelle est de pouvoir s'assurer que l'utilisation des ressources sert les objectifs prioritaires impartis à l'agence.

Le recours croissant au contrôle interne de l'utilisation des crédits et des autres ressources touche tous les pays membres de l'OCDE, mais ils partaient de situations très différentes. À une extrémité de la gamme, les mécanismes de contrôle externe des systèmes traditionnels des pays d'Europe continentale, par exemple l'Espagne, la France et l'Italie, où des contrôleurs financiers (délégués par le ministère des Finances ou le Trésor auprès des ministères) et une « cour » quasi juridictionnelle de vérificateurs des comptes approuvaient et surveillaient les dépenses avant que les crédits ne soient attribués. À l'autre extrémité, les démocraties de type Westminster et les pays nordiques, eux aussi dotés de contrôles externes, mais exercés une fois les crédits dépensés. Chaque groupe de pays semble avoir évolué par rapport à sa situation initiale. Certains pays ont remplacé la délégation à des intervenants externes par des contrôles internes, mais tardent davantage à alléger le contrôle des ressources. Dans le même temps, d'autres pays délèguent et décentralisent davantage la prise de décision et s'emploient aujourd'hui à relever les défis de la gestion des risques et des méthodes de contrôle de gestion plus complexes.

Ces changements ne résultent pas d'un événement isolé ni d'une seule réforme, mais de l'accumulation régulière

de nombreux facteurs et de l'évolution progressive des systèmes. Parmi ces facteurs, il faut citer :

- L'augmentation de la taille de l'administration, notamment l'ampleur même des opérations.
- La complexité croissante de l'administration (du fait notamment que les autorités publiques s'efforcent de porter remède aux problèmes sociaux).
- Les progrès techniques qui permettent de renforcer l'efficacité et la surveillance des opérations.
- L'accent mis sur la performance des services publics et non plus seulement sur le respect de la loi.
- La délégation plus fréquente du pouvoir de décision à des unités administratives plus proches des clients.
- Le recours à des entités qui ne sont pas sous l'autorité directe de l'administration pour assurer la prestation des services, notamment les agences, les collectivités publiques subordonnées et d'autres prestataires, par exemple des sous-traitants du secteur privé.

Ces changements s'inscrivent dans le contexte d'économies parvenant à maturité et de la nécessité de limiter le montant global des dépenses publiques. Nombre des modifications apportées aux règles budgétaires se sont accompagnées, entre autres évolutions ou conséquences, de réformes des systèmes comptables, de changements structurels et d'une plus grande liberté de gestion. Chaque changement a mis les mécanismes de responsabilité et de contrôle à l'épreuve. Du fait d'une focalisation nouvelle sur la performance et les résultats, il faut trouver les moyens de les mesurer et de les passer en revue. La décentralisation comporte le risque que des agences ou des ministères aient à rendre compte à

plusieurs organes et que les gestionnaires soient entravés par la multiplication des rapports à établir, les administrations centrales essayant de garder leur droit de regard. L'innovation et l'effort de flexibilité supposent que l'on trouve les moyens de maîtriser l'aggravation corrélative du risque d'erreur.

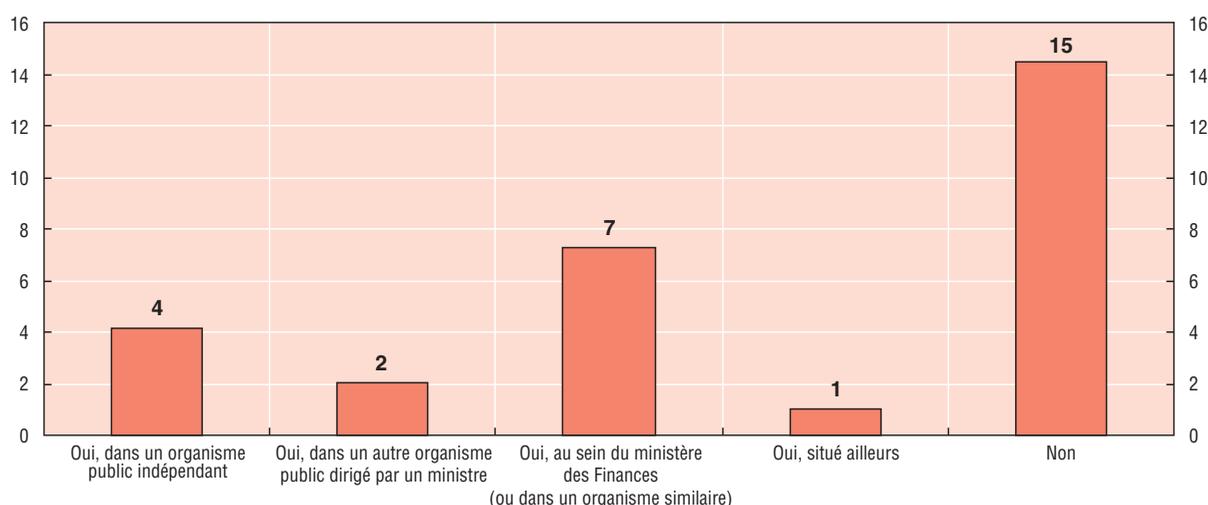
D'une manière générale, les changements et leur diversification touchent le contrôle interne plus que le contrôle externe, ce qui montre l'importance grandissante du premier. Il est vrai que, la plupart des autorités publiques ayant pris la performance en considération dans leur système budgétaire et leurs modes de gestion, les vérificateurs externes appliquent de plus en plus souvent, et dans tous les pays ou presque, les critères de l'utilisation optimale des ressources et de la performance. Cette évolution répond en partie au renforcement du contrôle interne des opérations financières. Le rôle des vérificateurs dans la responsabilisation s'est nettement affirmé avec la décentralisation fonctionnelle et le renforcement du contrôle interne. Les organes de vérification ont affirmé leur indépendance, pris leurs distances par rapport à l'exécutif et resserré leurs liens avec le législatif. ■

## Pourquoi le contrôle interne ?

Le contrôle interne vise à s'assurer qu'un ministère ou une agence remplit ses missions avec efficacité et efficacité, que ses rapports financiers sont fiables et qu'il ou elle respecte la législation et la réglementation applicables. Dans la plupart des pays, ce contrôle interne est centré sur l'affectation des dépenses, les méthodes comptables et les rapports financiers. S'y ajoutent, dans certains pays, des

Graphique 1. **Existe-t-il un service central chargé de superviser les audits ?**

Nombre de pays de l'OCDE



Source : Question 4.1.I. Enquête 2003 de l'OCDE/Banque mondiale, <http://ocde.dyndns.org>.

moyens de contrôle de gestion plus perfectionnés, sans qu'ils se substituent jamais aux vérifications financières. Les pays se distinguent aussi par l'utilisation qu'ils font des vérifications de l'efficacité et de l'efficience, ainsi que des techniques de gestion des risques.

Tous les pays de l'OCDE sont dotés de services de contrôle interne, mais la plupart d'entre eux remplacent les contrôles qui s'exercent avant la dépense par la vérification des résultats. L'exploitation des données recueillies par les organes de contrôle et le degré de décentralisation des services de contrôle interne varient beaucoup eux aussi selon les pays. Dans la plupart des pays, on trouve à la fois des contrôleurs internes et des vérificateurs. L'enquête de 2003 de l'OCDE et la Banque mondiale sur les pratiques budgétaires montre que, sur les 28 pays interrogés, trois seulement (l'Islande, la Suède et la Turquie) ne font pas appel à des vérificateurs internes et que dans trois autres pays (l'Allemagne, la Grèce et la République tchèque) le recours à la vérification interne n'est pas très répandu.

L'exploitation des données sur les performances par les gestionnaires augmente régulièrement elle aussi, bien qu'elle ne soit pas nécessairement surveillée par les services de contrôle interne. Dans la plupart des pays, l'information sur les performances fait partie de l'élaboration normale du budget, mais il n'en est pas toujours tenu compte dans les décisions d'affectation des crédits budgétaires. Lorsque le contrôle interne s'étend à des aspects non financiers, il en résulte un contrôle axé sur les performances qui tient plus d'un contrôle des performances financières ou de l'optimisation des ressources (économie, efficience et efficacité) que d'un contrôle des données sur les résultats. De ce fait, les pays qui passent du contrôle financier à un contrôle de gestion plus large privilégient en général l'efficacité des programmes par rapport à l'exactitude des données sur les performances. Lorsque la vérification porte sur des résultats non financiers, c'est généralement à l'échelon d'une agence particulière et non au niveau d'un ministère fonctionnel.

Ces derniers temps, quelques pays, par exemple l'Australie et le Royaume-Uni, ont inscrit les techniques de gestion des risques dans l'organisation du contrôle de gestion et d'autres pays s'intéressent de près à cette évolution. L'Irlande compte appliquer bientôt les techniques de gestion des risques, tandis que le Japon commence à gérer les risques au niveau des ministères et des agences. Ces pays sont ceux qui avaient au départ les contrôles internes les plus poussés et qui sont allés le plus loin dans l'allègement des contrôles des ressources et dans la gestion contractuelle axée sur les résultats. Toutefois, la plupart des autres pays suivent la stratégie plus classique de l'évaluation des risques par contrôle externe, du fait que chaque gestionnaire n'a pas une vue globale des risques, qu'ils soient financiers ou non.

L'un des problèmes cités par les pays est celui des incohérences dans le contrôle interne et des chevauchements avec les vérificateurs externes. Du fait que le contrôle interne est assuré par la direction du service visé, son

indépendance, son impartialité ou son objectivité sont mises en question. Pour répondre à ce problème, près de la moitié des pays de l'OCDE ont mis en place des services centraux de coordination et d'élaboration ou de suivi des politiques pour surveiller le contrôle interne des ministères (voir le graphique 1). Ces services se situent une fois sur deux au sein du ministère des Finances. Il peut s'agir aussi bien d'unités qui contrôlent activement les vérificateurs internes que de petites unités qui fixent des normes et assurent la coordination lorsque certaines questions entraînent une répétition des tâches. Dans certains pays, il existe des liens explicites entre les institutions de contrôle externe et les services de contrôle interne. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) évaluent le contrôle interne afin de déterminer l'étendue et l'approfondissement de leurs propres tâches de vérification. Les sondages de corroboration, l'évaluation des systèmes, la vérification des comptes et d'autres mesures similaires sont souvent appliqués pour donner suite à l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne, de la fiabilité de ses conclusions et recommandations, et de ses effets réels sur les méthodes et les actes de la gestion.

Bien que l'on observe une évolution vers le contrôle par les résultats, le contrôle exercé avant l'affectation des ressources subsiste à bien des égards. L'élaboration descendante du budget exige un contrôle rigoureux au début des opérations, avec un rationnement des ressources, des règles, des mécanismes de contrôle et des mesures d'incitation pour s'assurer que les ministères et l'administration tout entière ne reçoivent et ne dépensent pas plus que leur dotation budgétaire. La budgétisation et la gestion axées sur les performances nécessitent non seulement un retour partiel à la planification centrale des obligations de résultats, mais aussi davantage d'efforts pour rendre compte des performances, les vérifier et les évaluer *a posteriori*.

Dans les pays de l'OCDE, la plupart des rapports de contrôle interne sont établis et utilisés aux niveaux infraministériels. Dans quelques pays seulement, en particulier l'Italie et la République slovaque, les rapports montent au-dessus de la direction générale. Dans le cas de l'Irlande, par exemple, les services de contrôle interne font rapport aux responsables du service vérifié, à l'agent comptable et à la commission de vérification des comptes. Les responsables peuvent formuler des commentaires sur les conclusions et recommandations, et leurs commentaires figurent dans le projet de rapport transmis à la commission de vérification et à l'agent comptable. La commission utilise le rapport pour formuler des plans de vérification et donner son avis sur les mesures à prendre, et l'agent comptable s'en sert pour apporter des améliorations au contrôle interne.

Au Royaume-Uni, le chef du service d'audit interne d'un ministère communique lui aussi à l'agent comptable les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel sur le contrôle interne, accompagnées d'un avis sur les dispositions prises par l'organe pour la gestion des risques, le contrôle et la gouvernance.

Dans le cas de l'Espagne, les vérificateurs internes rendent compte aux hauts responsables et au service central du ministère des Finances. Des rapports spéciaux peuvent être adressés aux ministres et au gouvernement. Le service central présente au gouvernement un rapport annuel qui expose les aspects les plus significatifs, les conclusions et les recommandations concernant l'activité financière. ■

## Et que dire des contrôles externes ?

Le contrôle externe, conjugué au contrôle interne, vise à s'assurer que la planification, la budgétisation et l'usage des deniers publics sont conformes aux lois nationales, poursuivent des objectifs définis par le Parlement et le gouvernement et correspondent aux réalités de la conduite des programmes. La mission de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) ne se limite plus à la tâche classique de vérifier la légalité et la régularité de la gestion financière et de la comptabilité et s'étend aujourd'hui à l'examen de l'efficacité et de l'efficacé de la gestion financière et de la gestion des programmes. Du fait du cadre constitutionnel des États-Unis, le Government Accountability Office américain est le seul à aller au-delà pour assurer une fonction de consultation et formuler des recommandations concernant la gestion. Les services du budget et les ministères des Finances effectuent eux aussi en général un contrôle externe : examen des dépenses, des méthodes, des résultats et évaluations de l'optimisation des ressources.

Les principaux changements apportés aux ISC ont pour but d'assurer l'indépendance des vérificateurs et de resserrer les liens qui unissent les institutions et le Parlement.

En vertu de la Constitution ou de la loi, la plupart des ISC sont aujourd'hui indépendantes du pouvoir exécutif. En Scandinavie et dans quelques autres pays, les institutions de contrôle sont devenues des organes indépendants relevant du Parlement. Dans la plupart des pays, l'institution de contrôle fixe son propre programme de travail, et certains pays en autorisent la saisine par le corps législatif (40 % des pays de l'OCDE), voire l'exécutif (25 % des pays).

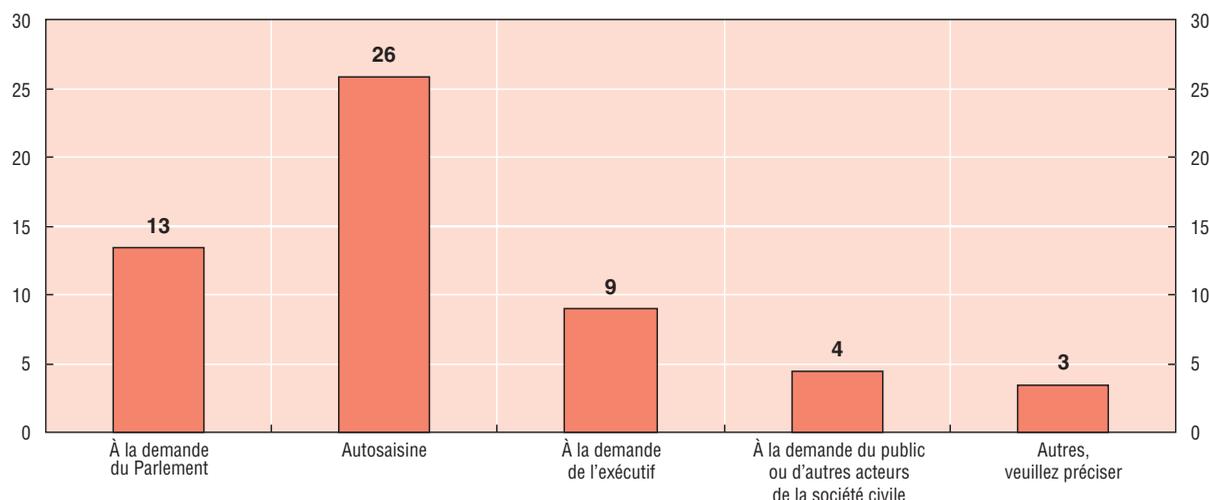
Quelques différences apparaissent dans la gamme des institutions contrôlées par les ISC, notamment le contrôle des collectivités régionales ou locales et des entreprises publiques en Italie et au Japon. De plus, quelques ISC, en particulier dans certains systèmes d'Europe continentale, conservent une fonction juridictionnelle d'examen et de sanction de l'usage privé des deniers publics.

L'organisation interne d'une ISC reflète les catégories du contrôle, les secteurs d'activité et les types d'institutions vérifiées. En Espagne, l'ISC est organisée selon les secteurs institutionnels (ministères, agences, entreprises publiques, etc.), alors qu'en Allemagne, aux États-Unis et en Suède, l'optique est plus proche des secteurs d'activité, par exemple les services de l'emploi, les transports, l'enseignement ou la santé et la protection sociale. La spécialisation du personnel stabilise l'organisation de l'ISC, mais il est aussi de bonne politique de faire tourner les vérificateurs pour qu'ils aient l'occasion de traiter différents secteurs ou entités.

À mesure que la focalisation du contrôle interne sur la gestion financière et l'automatisation simplifient le contrôle financier, les contrôleurs externes s'intéressent presque partout à l'efficacité des programmes ou à l'optimisation

Graphique 2. Comment les sujets des contrôles sont-ils déterminés ?

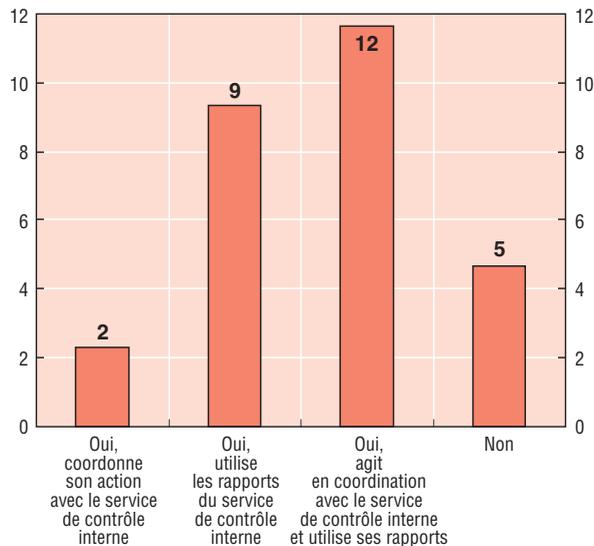
Nombre de pays de l'OCDE



Source : Question 4.5.n. Enquête 2003 OCDE/Banque mondiale, <http://ocde.dyndns.org>.

Graphique 3. **L'institution supérieure de contrôle agit-elle en coordination avec les contrôleurs internes ou bien utilise-t-elle leurs rapports ?**

Nombre de pays de l'OCDE



Source : Question 4.5.s Enquête 2003 OCDE/Banque mondiale, <http://ocde.dyndns.org>.

des ressources. Toutefois, la vérification financière représente encore la majeure partie du travail des ISC. Le contrôle de l'optimisation des ressources et de l'efficacité des programmes ne représente plus de la moitié des tâches accomplies par l'ISC que dans quelques pays, par exemple les États-Unis et le Royaume-Uni. À mesure que les vérifications effectuées aux États-Unis dépassent le contrôle classique des opérations financières, des performances et des risques, les liens avec l'exécutif se resserrent nécessairement et le Government Accountability Office essaie de concilier objectivité et nécessité de participer étroitement aux opérations de gestion. Toutefois, hors des États-Unis, la plupart des ISC coordonnent ou utilisent les rapports des contrôleurs internes. ■

## Quels seront les défis à relever ?

Depuis une vingtaine d'années, les administrations des pays membres de l'OCDE assument un rôle élargi en se chargeant de tâches plus lourdes, plus complexes et plus ambitieuses. Parallèlement, et surtout depuis dix ans, le tassement des recettes fiscales a obligé les gestionnaires de l'administration publique à veiller de plus près à l'efficacité de l'exploitation des ressources dont ils disposent. La nécessité de relever des défis plus complexes avec des ressources rares impose elle-même des méthodes de gestion plus complexes qui doivent s'accompagner d'un contrôle interne diversifié. À mesure que s'étoffe la gamme des services publics, les

vérificateurs externes doivent eux aussi adapter et élargir leur contrôle.

Les réformes des mécanismes de responsabilité et de contrôle sont allées de pair avec les efforts visant à mettre en œuvre les systèmes de gestion et de budgétisation axés sur les performances qui doivent permettre de donner aux responsables des organismes chargés d'assurer les services plus de liberté de gestion pour atteindre leurs objectifs. Les mécanismes qui mettent l'accent sur l'approbation des dépenses *a priori* ne répondent pas aux exigences d'un système axé sur les performances. Toutefois, un système qui consiste à définir des objectifs de performance pour ensuite en mesurer et en contrôler la réalisation présente lui aussi des limites bien connues. Ne serait-ce que parce que, dans la plupart des pays sauf la Nouvelle-Zélande et la Suède, les données sur les performances sont prises pour argent comptant.

Les Parlements s'intéressent aux évaluations de programmes conduites par les vérificateurs, mais jusqu'à présent beaucoup moins à la mesure des performances. Comme les liens qui unissent les ressources disponibles et les performances sont ténus, le contrôle interne reste centré sur les mesures financières. Bien que les organismes internationaux s'emploient à élaborer des normes à l'intention des vérificateurs et, à un moindre degré, du contrôle interne pour l'audit des performances et l'information sur les performances, les pays tardent à les adopter dans leur dispositif.

Dans la mesure où les pays financent la prestation des services, voire l'élaboration des politiques, à l'échelon des collectivités publiques subordonnées, il est difficile de contrôler l'usage des fonds et d'en rendre compte. Les règles de contrôle et de vérification qu'appliquent parfois les collectivités subordonnées peuvent ne pas être compatibles avec les procédures nationales. Obliger les élus et les agents responsables de ces collectivités à rendre des comptes est plus difficile que dans le cas des ministères fonctionnels soumis à l'autorité gouvernementale. De plus, du fait de la décentralisation, il faut resserrer la coordination des contrôles internes et renforcer le contrôle externe.

Par souci de l'efficacité et de la réceptivité de l'administration, les autorités publiques ont fait appel à des agences et autres organismes publics indépendants pour assurer la prestation de services. Elles passent aussi des accords de partenariat avec des sociétés privées et des organisations non gouvernementales qui sont soumises aux normes de vérification du secteur privé et non pas à celles du secteur public. De plus, les entreprises privées ne sont tenues de communiquer à l'administration que les données relatives à leurs activités de service public. Les responsables de programme doivent alors s'en remettre au contrôle interne des résultats obtenus en fin de programme, ce qui ne leur laisse guère de moyens de corriger les problèmes qui se poseraient en cours de route. Dans la plupart des pays, la responsabilité repose toujours en dernier ressort sur les ministres et les hauts fonctionnaires. Du fait du recours à des prestataires externes, la responsabilité d'une mission ou d'un programme est donc éloignée de ceux qui sont tenus de

rendre compte des deniers publics, ce qui peut leur permettre de se soustraire plus facilement aux mécanismes de contrôle classiques.

L'automatisation et l'adoption d'autres techniques auront été la véritable réussite en matière de contrôle. D'une manière générale, l'information produite est plus fiable et de meilleure qualité du fait des progrès réalisés dans le domaine des données sur les performances et de l'adoption dans les systèmes comptables de certaines données comptabilisées sur la base des droits constatés. De plus, l'utilisation de l'Internet élargit les possibilités de développer le dialogue avec les citoyens et de contribuer à la transparence de l'administration. Au moyen de la technologie, les contrôleurs internes et externes ont pu élargir la portée et la gamme des contrôles pratiqués sans abandonner leurs fonctions traditionnelles qui consistent à prévenir les erreurs et les fraudes et à réaliser des analyses financières.

Le problème fondamental qui se pose dans le domaine des mécanismes de contrôle, c'est de gérer le passage d'une optique qui demande avant tout aux gestionnaires de se conformer aux règles à une optique qui leur laisse une certaine latitude pour atteindre des objectifs plus généraux. En d'autres termes, on passe d'une conception du contrôle qui repose sur la méfiance à l'égard des gestionnaires à un système qui leur donne toute leur place et s'en remet à eux pour prendre des risques calculés et des décisions fondées sur les performances. Toutefois, c'est aux citoyens que les responsables du secteur public doivent en dernier ressort rendre compte de leur intégrité et de leur efficacité dans l'usage qu'ils font des impôts, et leurs obligations d'intégrité financière sont généralement plus rigoureuses que celles qui s'appliquent au secteur privé. En général, ils acceptent moins facilement le risque, sans parler des erreurs de gestion. Quelques pays ont tenté d'inscrire la gestion des risques dans leur régime de responsabilité et de contrôle, mais les expériences sont limitées et leurs enseignements, rares.

Les mécanismes de contrôle sont aujourd'hui en transition. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le contrôle reste essentiellement financier, mais il se diversifie de plus en plus. Le contrôle exercé avant l'affectation des ressources existe toujours et l'élaboration descendante du budget exige même un contrôle *a priori* plus rigoureux, avec rationnement des ressources, prescription de règles, mécanismes de contrôle et mesures d'incitation pour s'assurer que les ministères et l'administration tout entière ne reçoivent et ne dépensent pas plus que leur dotation budgétaire.

Les pays de l'OCDE se concentrent de plus en plus sur les performances du secteur public. Cette préoccupation a conduit à la diversification des formes d'organisation, à de nouveaux systèmes d'établissement de rapports et à de nouvelles données, à de nouveaux modes de prestation des services et à de nouvelles techniques de gestion. Cette complexité de l'intervention des pouvoirs publics nécessite de nouveaux régimes de contrôle, des contrôleurs internes aux vérificateurs externes, ainsi que la généralisation des vérifications de l'optimisation des ressources et des performances. La budgétisation et la gestion axées sur les performances supposent que les autorités précisent clairement les objectifs et les résultats attendus d'un projet avant d'y affecter des ressources, et d'élaborer des mesures des performances qui permettront l'évaluation du projet. ■

## Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux que l'OCDE consacre à la modernisation des mécanismes de responsabilité et de contrôle, veuillez prendre contact avec Michael Ruffner ([Michael.Ruffner@oecd.org](mailto:Michael.Ruffner@oecd.org)), Tél. : +33 1 45 24 16 32; et Joaquin Sevilla ([Joaquin.Sevilla@oecd.org](mailto:Joaquin.Sevilla@oecd.org)), Tél. : +33 1 45 24 82 25. ■

## Références

- Aucoin, P. et M. D. Jarvis (2004), **Accountability in Democratic Governance and Public Management: A Framework for Understanding the Canadian System**. École de la fonction publique du Canada, Ottawa.
- Dubnick, M. J. (2002), **Seeking Salvation for Accountability**. Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, [www.andromeda.rutgers.edu/%7Edubnick/papers/salvation4.pdf](http://www.andromeda.rutgers.edu/%7Edubnick/papers/salvation4.pdf).
- Jabbra, J.G. et O.P. Bwivedi (1989), **Public Service Accountability: A Comparative Perspective**. Kumarian Press, West Hartford, CT.
- Mayne, J. et P. Wilkins (2004), « Believe it or not?: The Emergence of Performance Information Auditing » in **Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting**, R. Schwartz et J. Mayne (dir. de la publ.), Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Synthèse : « La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance », OCDE, décembre 2004.
- Pour s'informer sur le contrôle interne du COSO : [www.coso.org/key.htm](http://www.coso.org/key.htm).
- Pour s'informer sur les normes de contrôle externe : [www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADf.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADf.html).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.ocdelibrairie.org](http://www.ocdelibrairie.org)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
[washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)