

Note

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et participation citoyenne

La Plateforme pour des institutions efficaces est un partenariat international regroupant plus de 60 pays (à revenu élevé, intermédiaire et faible) et organisations (agences multilatérales et bilatérales de développement, organisations de la société civile, groupes de réflexion), qui vise à soutenir les besoins et les attentes des pays dans le cadre du renforcement de leurs institutions du secteur public. La Plateforme a été créée en 2012 pour répondre aux engagements internationaux (tels que le [Nouveau consensus sur des institutions « plus efficaces » pour le développement](#)) pris pour renforcer l'efficacité des institutions du secteur public afin d'offrir des services publics de meilleure qualité.

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont indispensables à la bonne gouvernance

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), souvent dénommées Cours des comptes, sont des protagonistes importants au sein des systèmes nationaux de redevabilité des pays. Les ISC sont des organes de supervision qui ont la tâche très importante de veiller à ce qu'au minimum, les transactions de l'État fassent l'objet d'un suivi selon les normes comptables requises, et qu'elles correspondent au descriptif figurant dans le budget adopté. La principale particularité des ISC est qu'elles sont des organes autonomes.

Il existe 3 modèles de type idéal : le modèle Westminster, le modèle de la Cour et le modèle du Conseil. Les trois modèles partagent tous une caractéristique commune fondamentale: leur indépendance formelle vis-à-vis du pouvoir exécutif (à quelques exceptions près). Dans la pratique (en raison de l'économie politique du pays), l'indépendance réelle des ISC vis-à-vis de l'exécutif peut varier, et elles peuvent être plus ou moins soumises à l'influence politique. Elles sont également liées, à des degrés divers, au pouvoir législatif.

Chaque année les ISC vérifient les rapports financiers des ministères dépensiers et produisent un rapport annuel d'audit financier. Ces rapports peuvent contribuer à la validation de la situation d'ensemble des finances publiques par rapport aux règles et aux objectifs budgétaires prédéterminés et ainsi contribuer à l'orientation des discussions nationales sur la santé financière et la viabilité des finances publiques à long terme.

Toutefois, il serait erroné de limiter la nature du travail des ISC à l'audit financier, aussi importante que soit cette tâche. Dans de nombreux pays, les ISC vont bien au-delà de ce cadre, effectuant des audits de performance et des évaluations sophistiqués des activités, processus et services de l'État. En bref, les ISC vérifient non seulement la conformité financière, mais aussi l'intégrité, l'efficacité, la qualité, l'efficience, et l'optimisation des ressources, voire l'impartialité (autrement dit les impacts des politiques ou des programmes sur les différents groupes de la société). Par ailleurs, sa position unique, du fait de sa vue d'ensemble du gouvernement, est d'une grande importance du point de vue de l'évaluation de la cohérence politique et du soutien à une approche pangouvernementale de la réforme.

Les ISC prennent de plus en plus conscience de l'importance d'une collaboration accrue avec les parties prenantes externes, qui peut se présenter sous plusieurs formes

Une valeur fondamentale du travail des ISC découle également de leur indépendance et objectivité, et leurs livrables et recommandations jouissent d'une forte légitimité et influence en raison de ce trait de caractère. Cependant, les ISC s'accordent de plus en plus à reconnaître l'importance de trouver le juste milieu et, tout en conservant leur indépendance, de démontrer également leur pertinence aux citoyens et aux autres parties prenantes en communiquant et en coopérant de manière plus proactive et plus efficace. En effet, une collaboration accrue avec les citoyens et les autres parties prenantes externes (c'est-à-dire les commissions parlementaires et les bureaux du budget, les ministères des Finances, les groupes de réflexion et les médias) peut également renforcer les propres capacités des ISC et leur efficacité à demander aux gouvernements de rendre compte sur l'utilisation des ressources publiques limitées et sur les performances obtenues par rapport aux objectifs énoncés.

Puisque ce phénomène est relativement nouveau pour les ISC, une étude a été entreprise en décembre 2013 pour évaluer les approches adoptées par les ISC pour impliquer les parties prenantes dans le cadre des efforts visant à renforcer les relations entre l'État et la société. L'étude a également cherché à analyser certaines des dimensions pertinentes susceptibles d'influer sur les stratégies des ISC favorisant la participation, y compris les conditions favorables, les mécanismes et les instruments utilisés pour la participation, les coûts et les avantages d'une telle implication, les risques et les nouveaux résultats obtenus. Les membres de la Plateforme pour des institutions efficaces (ou PIE) ont pris part à cette étude dans le cadre de leur travail sur les « institutions responsables et inclusives », un des cinq axes de travail de la Plateforme, sur la réforme du secteur public¹.

Les résultats, reposant sur un bilan effectué dans 32 ISC à travers le monde, révèlent que les stratégies de participation citoyenne sont variées et présentes tout au long du cycle d'audit - de la conception au contrôle et au suivi des recommandations. L'échantillon touche différentes régions et divers niveaux de revenu et couvre des contextes politiques et juridiques très divers ainsi qu'une gamme variée d'instruments et d'outils favorisant la participation. L'échantillon comprend 15 ISC issues de pays de l'OCDE et 17 issues de pays non membres de l'OCDE, dont neuf d'Amérique latine et des Caraïbes, huit

¹ Pour en savoir davantage sur la Plateforme pour des institutions efficaces (PIE) et les activités se rapportant au Pilier sur les « Institutions responsables et inclusives », veuillez consulter le site Web de la PIE : <http://www.effectiveinstitutions.org/pillars/accountableandinclusiveinstitutions/>

de l'Europe, quatre d'Afrique, trois du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, trois d'Asie, trois du Pacifique et deux d'Amérique du Nord.

L'étude a révélé que la collaboration avec les citoyens et les organisations de la société civile est plus fréquente qu'avec d'autres acteurs (comme les parlements, les médias) pour les pays étudiés. En outre, les communications unidirectionnelles (des plateformes et des forums pour recueillir les contributions des citoyens) sont plus répandues que les interactions participatives, bidirectionnelles. Certaines stratégies sont vraiment innovantes, tirant parti par exemple des Technologies de l'information et de la communication (TIC). Enfin, certaines régions (y compris les pays non membres de l'OCDE), ainsi que différents modèles institutionnels d'ISC (les modèles de Westminster et collégial dans cet exemple), ont montré une plus grande propension à adopter de telles approches innovantes plutôt que d'autres plus traditionnelles.

Phase d'audit	Exemples de stratégies de participation citoyenne utilisées par les ISC dans l'étude de la PIE	Avantages
Cartographie des risques (déterminer dans quels domaines les audits devraient être effectués)	Mécanismes de plaintes (« lignes d'assistance téléphonique » ou lignes à l'usage des dénonciateurs et portails web) ; programmes de demande d'audits citoyens	Permet aux ISC d'analyser les plaintes et de déterminer les domaines à hauts risques de fraude ou de corruption
Conception/planification de l'audit	Audits conjoints (participatifs) et/ou citoyens	Rend la portée des contrôles plus dynamique et, finalement, plus efficace pour constater et décourager tout acte de corruption
Mise en œuvre de l'audit	Audits conjoints (participatifs) et/ou citoyens	Permet aux ISC d'accéder aux informations et à l'expertise qu'elles n'auraient peut-être pas eues autrement (autrement dit, les citoyens peuvent témoigner de la bonne prestation ou non des services tels que prévus, ou de la bonne réalisation ou non des programmes gouvernementaux)
Formuler les recommandations de l'audit	Audits conjoints (participatifs) et/ou citoyens	L'amélioration des audits résulte en de meilleures recommandations de réformes
Diffusion des recommandations	Communications conjointes (rapports d'audit adaptés aux besoins des citoyens, utilisation accrue des TIC et des médias sociaux)	Diffusion beaucoup plus large, avec le partage de recommandations d'utilisation facile afin que les citoyens puissent les assimiler ; attire une plus grande attention des médias et des parlements ; exerce une plus forte pression sur la conformité
Suivi et contrôle de la conformité avec les recommandations	Registres des sanctions ; ateliers/formation conjoints ; enquêtes supplémentaires sur les citoyens (audits sociaux)	Contribue à garantir la concrétisation des recommandations

Source : Effective Institutions Platform Working Paper (2014), *Supreme Audit Institutions and Citizen Engagement: A Stocktake*. (Document de travail de la Plateforme pour des institutions efficaces (2014) : *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et participation citoyenne : un bilan*)

Institutionnaliser la participation externe aux ISC prendra du temps et nécessitera des changements internes

Les stratégies de participation sont encore rarement institutionnalisées. La mise en œuvre de pratiques et de mécanismes favorisant la participation n'est pas sans risques et sans inconvénients potentiels, et de véritables défis peuvent entraver leur adoption et l'obtention de résultats. Ces défis comprennent, entre autres : une absence de cadres juridiques et réglementaires pour la mise en œuvre de ces mécanismes; de faibles capacités du côté des ISC comme du côté des OSC ; des réticences culturelles et organisationnelles à partager des informations ou à coopérer ; et la nécessité de trouver le juste milieu entre les avantages de faire participer les citoyens et de maintenir la légitimité et l'indépendance de l'ISC. En outre, la mise en œuvre de pratiques favorisant la participation est encore embryonnaire et peut être améliorée ; par exemple, alors que les mécanismes participatifs ont tendance à être inclusifs, ils ne sont pas forcément représentatifs dans tous les cas.

Les coûts représentent également un problème. Même si l'utilisation des TIC peut réduire les coûts de participation, la mise en œuvre de ces pratiques nécessite d'embaucher ou de réaffecter du personnel, de formaliser les nouvelles procédures et d'établir de nouveaux bureaux. Les coûts des pratiques participatives ont tendance à être répartis entre l'ISC et ses contreparties, bien souvent avec l'appui de donateurs dans les pays en développement.

Le partage des bonnes pratiques entre les

ISC contribuera à la progression des stratégies favorisant la participation

Les ISC et les citoyens sont des alliés naturels pour la mise en place de gouvernements plus transparents, efficaces et responsables. Bien que la nature et la portée de leur coopération puissent différer, l'impact de leurs efforts peut être amplifié quand ils collaborent. Constat qui a été reconnu au sein de la communauté des ISC. Le partage des bonnes pratiques au sujet des mécanismes qui conviennent le mieux pour certains objectifs, à quel moment et de quelle façon, et comment faire face efficacement à certains défis de mise en œuvre, sera indispensable à l'apprentissage mutuel et à la progression dans le monde des stratégies favorisant la participation.

Le Secrétariat de la PIE

Pour de plus amples renseignements sur la Plateforme pour des institutions efficaces, veuillez consulter notre site Web à www.effectiveinstitutions.org ou nous contacter par courriel à effectiveinstitutions@oecd.org.

Plateforme pour des institutions efficaces

4 Quai du Point du Jour
92100, Boulogne-Billancourt, France