

# LA FONCTION DE CONTROLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

## Résumé et Conclusion

### I.

#### FRANCE

Le terme "contrôle" est synonyme en français de "révision" et d'"inspection", alors qu'en anglais il est assimilé à "autorité", "pouvoir" et "surveillance".

L'expression "contrôle de l'administration" se réfère au contrôle qu'exercent le Parlement, l'opinion publique et les administrés (Contrôle externe de l'administration publique), Le "contrôle dans l'administration" est celui que l'administration exerce sur ses propres structures et qui peut prendre plusieurs formes: tutelle, contrôle hiérarchique, inspection et contrôle financier.

#### a)

##### **Contrôle de la légalité.**

Dans le cadre juridico-administratif, le contrôle de la légalité des décisions et du fonctionnement des services publics est réalisé, pour l'essentiel, par le Conseil d'Etat et par le "médiateur", qui réalise lui, un contrôle à posteriori lorsque toutes les autres tentatives ont échoué.

En France, le contrôle de la légalité concerne non seulement la conformité de l'acte administratif aux normes qui lui sont appli-

cables, mais aussi sa cohérence dans le cadre de l'administration publique.

Il est indispensable, pour atteindre cette cohérence, de disposer d'un contrôle à priori, qui, s'il ne permet pas d'éviter l'exécution de l'acte, permet d'attirer l'attention de l'administration sur l'ajustement de l'acte aux normes générales. Les contrôles de légalité et de cohérence sont exercés fondamentalement par le Conseil d'Etat. Un contrôle à posteriori de la légalité est toujours possible à la demande d'un particulier.

#### b)

##### **Contrôle financier**

Dans le domaine financier, le contrôle est réalisé à priori par la Ministère des Finances et à posteriori par la Cour des Comptes.

Le contrôle financier peut être exercé sous forme d'un contrôle externe à posteriori ou d'un contrôle interne et à priori. Le premier type de contrôle est exercé en France, sous forme juridictionnelle et administrative, par la Cour des Comptes. Les deux types de contrôle doivent considérer successivement: a) l'objet du contrôle, b) la procédure du contrôle et c) la sanction du contrôle.

Le contrôle administratif, de son côté, est exercé par la Cour des Comptes mais aussi par: 1) le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics; 2) la Cour de discipline budgétaire et financière et 3) la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Pour ce qui est des contrôles financiers internes et a priori, relatifs à l'exécution du budget, deux solutions sont, en théorie envisageables: a) Contrôles par un organe juridictionnel ou; b) Contrôles par un organe administratif. On adopte, en France, cette deuxième procédure qui fait intervenir d'une part, le ministère concerné, et d'autre part les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances. Le contrôle financier du Ministère sur lui même (Autocontrôle) est rendu possible par le contrôle du service, la multiplication des corps de contrôle ministériel et par le contrôle exercé par l'"ordonnateur" sur les comptables. Le contrôle financier du Ministère de l'Economie et des Finances comporte le contrôle des dépenses engagées, celui du comptable sur l'ordonnateur et celui, direct, du Ministère de l'Economie et des Finances, sur pièces et sur le lieu même des faits. Il faut en outre signaler: le contrôle politique financier, celui des Assemblées législatives qui s'exerce au préalable (Vote du budget), pendant l'exécution de ce budget (Commissions Spéciales d'enquête) et après son exécution (Vote de la Loi du Règlement).

c)

### **Contrôle Technique**

Le contrôle technique s'exerce à priori, au moment où l'on fixe les normes qui devront, dans ce domaine, être respectées et à posteriori, sur le fonctionnement des services.

Ce contrôle présente, en France, certains inconvénients: il ralentit les procédures, déplace les compétences, "dilue" les responsabilités et escamote les décisions: de plus les contrôles sont inefficaces lorsque leurs effets sont tardifs.

On essaie donc, afin d'éliminer ces inconvénients, d'éviter le dédoublement des contrôles, de limiter le contrôle à priori et

d'accélérer le contrôle à posteriori; on essaie de la même façon, de réviser le contrôle hiérarchique afin de le remplacer par le contrôle de gestion.

d)

### **Contrôle hiérarchique et contrôle de gestion**

La modernisation des administrations publiques concerne aussi bien les pays industrialisés que les pays en voie de développement.

Les divers problèmes inhérents aux administrations caduques, qui freinent ou bloquent le processus de changement, ont stimulé le développement de techniques modernes de gestion, déjà utilisées dans l'entreprise, mais appliquées ici à l'administration publique.

Nôtre expérience, dans ce domaine, est encore récente en France; certains secteurs de l'administration ont fait l'objet d'études et on s'est heurté à certains problèmes liés au changement (Ex: les attitudes et la capacité technique du personnel). Malgré cela, les résultats obtenus ont été satisfaisants.

L'importance du contrôle de gestion a donné naissance à un certain nombre de tentatives destinées à modifier la pratique d'un contrôle hiérarchique qui ne répond plus aux besoins actuels.

Le contrôle de gestion permet en fait d'éviter la dilution de la responsabilité de exécutants.

Les études relatives au contrôle de gestion ont permis de structurer la technique de la gestion par objectifs, qui repose sur les résultats ou réalisations de la gestion. La gestion par objectifs suppose, au préalable, la définition des objectifs fixés à chaque action, et des moyens disponibles afin de la mener à bien.

Les expériences tirées du processus d'implantation de ce type de contrôle ont montré qu'il s'agissait d'un système complexe. La technique implique en effet la persuasion permanente des participants et l'élimination des attitudes négatives.

Enfin, le système de gestion par objectifs implique, dans la mesure où ses résultants sont à long terme, le concours et la tenacité de tout le personnel concerné; on peut

croire toutefois qu'au cours des prochaines années, l'application de ce système permettra d'obtenir des décisions administratives plus cohérentes et plus effectives.

e)

### **Le contrôle dans le secteur para-public**

Le contrôle dans le secteur para-public constitue, dans tous les pays, un problème parmi les plus importants à résoudre.

Il existe en France un grand nombre d'entreprises publiques, que l'on peut répartir en quatre grands groupes :

- a) Institutions d'administration publique, comme dans le cas de l'Université;
- b) Institutions Industrielles et commerciales au niveau national;
- c) Entreprises Nationales (Ex: l'Electricité et les Chemins de fer). c)
- d) Entreprises de service publique (Ex: la Sécurité Sociale).

Le contrôle de ce secteur implique deux risques

1) Tout d'abord, de ne pas respecter la personnalité de l'organisme autonome et d'exercer une tutelle stricte qui limite cette autonomie, en contrôlant ses ressources propres suffisantes.

2) Il peut s'agir, ensuite, d'une entreprise auto-suffisante, de dimensions telles qu'elle ne peut faire l'objet d'un contrôle valable.

Il est difficile de nier les dangers que présentent ces deux situations; les institutions qui ont pour fonction d'exercer le contrôle dans les diverses entreprises doivent donc: 1) tenir compte du fait que les entreprises doivent être totalement libres d'administrer leurs propres ressources; 2) participer avec elles à l'établissement de leurs objectifs; 3) préciser si elles peuvent les aider à obtenir leurs ressources et comment; 4) appliquer un contrôle budgétaire "progressif"; 5) utiliser les techniques modernes de l'"administration par objectifs" au lieu de l'"administration de procédures"; 6) abandonner l'idée du "contrôle strict" et laisser chaque entreprise "jouer son propre jeu" dans le cadre juridique et particulier à chaque cas.

f)

### **Influence du contrôle parlementaire et du contrôle de l'opinion publique sur la fonction de contrôle administratif.**

Il existe entre les organes de contrôle externe de l'administration publique, une interaction qui présente d'énormes avantages; le Parlement, le Gouvernement, la Cour des Comptes et l'opinion publique conjuguent leurs efforts pour exercer un contrôle de l'administration publique qui permet ainsi, par exemple, de libérer la Cour des Comptes des pressions dont elle fait l'objet, en informant l'opinion publique par l'intermédiaire des moyens de communication courants.

II.

### **MEXIQUE**

L'administration publique est chaque jour plus complexe en raison de la diversité des objectifs politiques qu'elle doit atteindre; cette complexité se traduit par l'existence d'une gamme de contrôles diversifiés; 1) Contrôle de la légalité des actes de l'administration publique; 2) Contrôle politique; et 3) Contrôle interne, exercé par l'appareil administratif sur sa propre activité, dans les domaines comptable, administratif, juridique et politique.

L'administration publique est donc soumise à:

a) un contrôle exercé par le Pouvoir Législatif et le Pouvoir judiciaire et,

b) un auto-contrôle macro et micro-administratif, selon qu'il s'agit du contrôle interne d'un département ou du contrôle des départements de l'exécutif dans leur ensemble par les Ministères centraux, comme par exemple le Ministère des Finances, le Ministère du Patrimoine National et le Secrétariat à la Présidence.

Tous ces types de contrôle se développent en outre sous leur trois modalités, qui se répartissent dans le temps, par référence à la prise de décision; avant (à priori); au moment de la décision (de façon concomitante) et après (à posteriori).

a)

### **Le contrôle de la légalité**

Le contrôle de la légalité, au Mexique, même s'il peut être administratif et a priori, est surtout marqué par son caractère contentieux, c'est-à-dire qu'il est déclenché à l'instance de la partie lésée par un acte administratif.

Le contrôle concerne ici la constitutionnalité et la légalité ordinaire des actes de l'administration.

Il existe des recours administratifs (reconsidération et révision hiérarchique) qui symbolisent le contrôle de la légalité que l'administration publique exerce sur ses propres actes.

Le contrôle de la légalité des actes de l'administration est exercé par le pouvoir judiciaire au moyen du jugement de garantie (Habeas Corpus) et par les Tribunaux administratifs (Tribunal Fiscal du Fédération et Tribunal du Contentieux Administratif du District Fédéral).

b)

### **Contrôle budgétaire**

Le budget est un instrument de programmation et un instrument d'administration; le contrôle dont il fait l'objet consiste à vérifier, à partir de l'information périodique du budget des dépenses de la Fédération, s'il est conforme aux buts et aux programmes approuvés. Le contrôle budgétaire administratif qui est à la charge du Ministère des Finances comporte trois phases: a) le contrôle préalable des comptes par la Direction des Dépenses, b) le traitement et l'enregistrement des paiements dont se charge la Trésorerie de la Fédération, c) le contrôle des comptes, à la charge du Comptable de la Fédération.

La législation établit les normes et les critères qui concernent la formulation, l'approbation, l'exercice et le contrôle du budget des dépenses.

Une fois le budget approuvé, on arrive à la phase d'exercice puis de contrôle budgétaire. Il est indispensable (et cela est déjà mis en pratique) à ce stade, d'utiliser l'ordinateur. Divers départements intervien-

nent ici: le département juridique (qui vérifie les aspects légaux des contrats et des documents qui engagent le Trésor); le département technique (qui se prononce sur l'opportunité des modifications et des élargissements apportés au budget); et le département d'inspection budgétaire (qui enregistre et vérifie l'application correcte des fonds).

Le contrôle budgétaire doit être en harmonie avec celui qui est exercé au sein de chaque ministère. Le Ministère des Finances se propose, pour cela, en utilisant un système d'information intégrale, d'éviter la multiplication des contrôles.

c)

### **Coordination et contrôle des investissements publics**

On constitue, afin d'analyser les programmes d'investissement, des groupes de travail composés par des spécialistes du Ministère des Finances et du Ministère de la Présidence; ces groupes de travail établissent un dialogue avec le département qui formule une demande d'autorisation, afin de déterminer, de façon simultanée, le montant et la structure du programme prévu ainsi que le financement qui lui correspondra.

Les programmes d'investissement sont soumis au Président de la République qui les autorise par l'intermédiaire du Ministère de la Présidence. Le contrôle de l'exercice des investissements publics par le Ministère de la Présidence s'effectue au moyen de visites faites aux entités qui bénéficient de l'investissement et à partir des rapports périodiques qui lui parviennent; cette information, une fois analysée et évaluée permettra d'élaborer les programmes pour l'année suivante.

Le Secrétariat à la Présidence, désireux de définir une politique de dépenses à court terme et moyen terme plus rationnelle, a demandé à tous les départements de l'exécutif de lui fournir leurs programmes d'investissements pour la période 1973-1976. On pense actuellement que la plupart des programmes de travail devront être établis à plus longue échéance, afin de rendre pos-

sible d'élaboration de perspectives économiques et sociales jusqu'en 1980.

d)

#### **Contrôle des achats du Gouvernement Fédéral**

Les achats gouvernementaux conditionnent, par leur ampleur, l'évolution et le développement de nombreuses activités: ils influent sur l'évolution et sur la tendance de la balance des paiements et agissent, en fonction de l'efficacité des procédures administratives, sur la croissance des institutions qui sont liées au processus de transformation économique et sociale du pays.

Origine des achats gouvernementaux — Les achats sont faits par plus de 500 organismes, et leur efficacité est liée à l'administration plus ou moins correcte des ressources destinées à l'achat de biens de consommation ou de biens d'équipement. Dans la mesure où ces ressources sont manipulées honnêtement, du point de vue administratif et efficacement, du point de vue technique, il est possible alors qu'elles soient un instrument de transformation économique et sociale du pays.

Les achats massifs doivent soutenir la recherche du pleinemploi, réduire les importations, orienter des revenus vers les secteurs marginaux et faciliter l'utilisation optimale des ressources destinées à ces achats; le Ministère du Patrimoine National dispose à cet effet de pouvoirs légaux qui lui permettent d'obtenir les programmes annuels d'achat, de réviser les systèmes d'achat et de stockage, et de promouvoir l'unification des demandes et la création d'organismes chargés d'importer des biens de consommation et d'équipement. Ces pouvoirs sont exercés dans le seul but d'obtenir pour chaque peso dépensé, le rendement le plus élevé possible.

On procède actuellement à la consolidation des achats afin de les grouper et d'obtenir ainsi des prix et des qualités plus intéressants grâce à un pouvoir de négociation plus important du secteur public, qui, en dernière instance, est celui qui va fixer les règles du jeu.

Il est relativement facile, pour ce qui

est des achats internes, de mener à bien une analyse des coûts. Cela est plus délicat pour les achats à l'extérieur, dans la mesure où l'on ne dispose pas de l'information relative aux marchés externes qui permettrait d'évaluer la relation coût-produit; nous sommes donc, dans ce domaine, de mauvais acheteurs, dans la mesure où nous manquons d'éléments essentiels dans la négociation.

Le Ministère du Patrimoine National s'est heurté à une résistance de la part des départements concernés, qui considèrent qu'ils doivent être responsables de la qualité et de l'efficacité de l'achat dans la mesure où ils sont responsables de leurs programmes d'action. Il est, de plus, utile de tenir compte du fait que, dans certains cas, ce type de contrôle peut modifier les objectifs et l'usage pour lesquels la marchandise est requise.

e)

#### **Le contrôle des organismes décentralisés**

Les mécanismes de contrôle des organismes décentralisés sont divers et sont placés sous la responsabilité du Ministère des Finances, du Ministère du Patrimoine National et du Ministère de la Présidence. Le contrôle du Ministère du Patrimoine National s'exerce sous la forme d'un audit (contrôle) externe, d'une supervision des programmes d'opération, de l'inspection technique et de la supervision des affectations de patrimoine.

f)

#### **La Trésorerie Générale des finances en tant qu'organe de contrôle du pouvoir législatif**

Le Congrès de l'Union dispose, lorsqu'il révisé les comptes publics annuels, de l'aide de la Trésorerie Générale des Finances qui dépend de la Chambre des Députés et qui prépare le contrôle qui s'exerce sur les dépenses publiques.

Un certain nombre de projets ont été mis au point, en vue de perfectionner la Trésorerie Générale des Finances.

La procédure qui est suivie par cette Trésorerie, dans la révision des comptes publics implique aussi bien l'analyse des chiffres

présentés, que l'analyse des politiques à réaliser pour les investissements qui y figurent. La comparaison des Secrétaires d'Etat (Ministres) et des chefs de département, et la présence des responsables des organismes décentralisés, permettent au Congrès de l'Union de bénéficier d'une information plus ample quant aux activités du secteur public et d'étudier plus à fond les comptes publics.

Le contrôle des comptes publics implique des conséquences quant aux programmes et aux politiques qu'ils soutiennent.

**g)**

### **Contrôle politique**

L'étude du contrôle politique de l'administration publique peut se décomposer en deux thèmes essentiels: le contrôle que cette administration exerce sur elle-même (Contrôle politique interne); le contrôle qui est exercé par des organes du gouvernement, des groupes ou des personnes étrangères à la hiérarchie administrative, juridiquement liés à cette hiérarchie (comme c'est le cas du pouvoir législatif et des organes de collaboration de la population) ou sans relation juridique avec elle (comme c'est le cas pour les partis politiques) (Contrôle politique externe).

Le contrôle politique de l'administration publique découle des buts mêmes qui lui sont fixés et des sujets qu'ils touchent. Il est déterminé par un processus d'exclusion, ce qui veut dire que tout contrôle est politique s'il n'est ni juridique ni administratif (même s'il présente les caractéristiques formelles de ces deux catégories de contrôle).

L'administration publique exerce, de son côté, un contrôle politique sur les organes gouvernementaux, sur les groupes et sur les individus.

**h)**

### **Le contrôle au niveau de l'Etat et de la municipalité**

A ce niveau, les systèmes de gouvernement se sont organisés légalement et administrativement sur le modèle du gouvernement fédéral, avec les mêmes vertus et les mêmes défauts.

Il existe une corrélation entre les fonctions administratives et de contrôle, aux différents niveaux du gouvernement. Les objectifs et les plans deviennent plus flous aux niveaux inférieurs, et les contrôles deviennent plus complexes et parfois anti-économiques.

Les différents types de contrôle, qu'il s'agisse du contrôle de la légalité, des contrôles politiques, administratifs, du contrôle des achats, des travaux, des organismes décentralisés, ou du contrôle budgétaire, se développent au niveau de l'Etat et de la municipalité.

Le contrôle administratif, exercé par les Directions administratives, implique des conséquences quant aux politiques du personnel, d'achats courants, etc.; le contrôle budgétaire, établi afin de régulariser de façon précise les sommes attribuées globalement au gouvernement de l'état et/ou de la municipalité, recouvre tous les départements et concerne de façon détaillée les postes reliés à la fonction administrative.

Seuls les municipalités ou états considérés comme prospères, ont été capables de réformer leur administration et leurs systèmes de contrôle.

Les gouverneurs délèguent une partie de leurs pouvoirs aux secrétaires généraux, qui en font de même au profit des directeurs administratifs pour ce qui est des fonctions de contrôle administratif.

Le corps des conseillers municipaux exerce des fonctions administratives de contrôle qui lui permettent de rechercher une gestion efficace des services; le premier conseiller se charge du contrôle politique et se convertit parfois en contrôleur du Président Municipal.

### **CONCLUSION**

Le contrôle perspicace et équilibré de l'administration publique doit reposer sur une politique générale qui aboutit naturellement au processus ou à l'acte susceptible d'un contrôle. On doit, à cet effet, définir et identifier les composantes du contrôle dans ses diverses manifestations, aussi bien en France qu'au Mexique.

La définition d'une politique de contrôle au niveau du gouvernement doit permettre l'instauration et le maintien d'un principe de cohérence entre les divers secteurs qui forment l'administration.

Il est indispensable, ensuite, de fixer les objectifs du contrôle dans chaque domaine d'application, à tous les niveaux en suivant les lignes essentielles de cette politique, en tenant compte non seulement de la régularité formelle des actes administratifs mais aussi et surtout de la relation entre le coût du contrôle et les bénéfices que l'on en tire et qui dépendent de la réalisation des objectifs fixes.

Le contrôle des résultats, qui n'exclut en aucune façon le contrôle a priori, devient alors le moyen le plus adéquat pour garantir la réalisation des objectifs qui ont été assignés à l'administration publique.

Le contrôle "à priori" s'avère nécessaire, mais l'on doit tout faire pour éviter qu'il ne fasse pas partie intégrante du processus de décision. Le contrôle "a posteriori" risque d'aboutir à la bureaucratie et à l'inefficacité. On peut toutefois atténuer ces inconvénients en réduisant les périodes au cours desquelles intervient le contrôle.

Le contrôle doit atteindre deux objectifs: a) vérifier que l'appareil administratif applique bien les politiques du gouvernement; b) s'assurer que les opérations administratives se développent selon un processus logique, ce qui rend nécessaire une programmation des actions administratives. Il est indispensable, alors, de disposer d'un système d'information qui permette d'intervenir systématiquement et de façon opportune afin de corriger toute irrégularité.

Au Mexique, les contrôles dans et sur l'administration ont pout fonction, de plus, de s'attaquer à la corruption administrative; il faut signaler toutefois que, dans certains cas, ils ont aggravé cette corruption.

En France, le contrôle essaie essentiellement de garantir la régularité. Dans les cas où l'administrateur a le pouvoir d'apprécier, —pouvoir discrétionnaire— le contrôle des résultats est insuffisant.

Le contrôle de la légalité peut, lorsque la

loi ne s'adapte pas à la réalité socio-économique qu'elle doit réglementer, constituer un obstacle à la réalisation des objectifs qui ont été assignés à l'administration. Mais ce n'est pas toujours la loi elle-même qui est limitative; son interprétation souvent conservatrice, peut l'être aussi dans certains cas. Au Mexique, "l'habeas corpus" protège aussi bien l'individu que la société et garantit la légalité administrative, à la condition que le pouvoir judiciaire tienne compte, dans l'exercice de ses fonctions, de la réalité socio-économique.

Il est utile d'évaluer les procédés de contrôle qu' utilise actuellement l'Administration Publique Mexicaine et de signaler les réformes jugées nécessaires; de la même manière, il est bon de déterminer les besoins à satisfaire avant de mettre en cours un type de contrôle.

Le contrôle est un processus dynamique, qui aboutit fondamentalement à une correction qui assure la réalisation des objectifs qui ont été programmés. Les éléments complémentaires de ce processus sont les suivants: 1) l'information; 2) l'objectif (qui sert de référence); 3) la décision; 4) le régulateur (appareil qui installe la correction).

Si on se réfère à l'influence des politiques sur l'administration, on ne doit pas oublier que cette administration doit lui être soumise.

Le contrôle exercé par le pouvoir législatif est absolument nécessaire, dans la mesure où il constitue un trait d'union entre le peuple et le gouvernement. Il faut, afin de faciliter l'exécution de cette fonction, garantir l'indépendance et l'autonomie du pouvoir législatif, en le dotant, à cet effet de ses propres sources d'information.

Le pouvoir législatif a cessé d'être un frein pour le pouvoir exécutif et il est devenu l'instrument moteur de la réalisation des objectifs sociaux et économiques poursuivis dans chaque pays par l'un et par l'autre de ces deux pouvoirs.

L'administrateur (l'appareil administratif) présente une résistance au changement. Il est donc essentiel de déterminer s'il doit

être neutre ou s'il doit être politiquement engagé.

Les contrôles appliqués à l'administration publique se développent simultanément, ce qui rend délicat une distinction entre contrôle politique et contrôle administratif.

Sans nier l'importance du contrôle exercé par des personnes ou des groupes étran-

gers à l'administration, il faut reconnaître que ceux qui sont exercés par des groupes qui collaborent avec elle et par le pouvoir législatif, doivent être renforcés; on acceptera alors les risques qu'impliquent une action pluraliste plus poussée et une participation plus marquée de l'administré dans l'Administration Publique.