

L'EFFICACITE DES INTERVENTIONS
DES CHAMBRES REGIONALES DES
COMPTES FRANÇAISES

EFFICIENCY OF REGIONAL PUBLIC
FINANCE AUDIT INSTITUTIONS-THE
CASE OF THE FRENCH REGIONAL
ACCOUNTING CHAMBERS

M. Gabriel Mignot

Président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace

A PROPOS D'EFFICACITE DES CONTROLES EXTERNES D'ORGANISMES PUBLICS

La question est peut être saugrenue puisque l'existence de contrôles externes est absolument générale. Elle ne dépend ni de la forme des gouvernements, ni de l'organisation territoriale des pays, ni du caractère plus ou moins démocratique de ses institutions. La généralité des contrôles externes ne retire-t-elle pas tout intérêt à une réflexion sur leur efficacité? Sans doute pas si l'on se réfère à un bon mot toujours en vogue en France et selon lequel, M. Cambon, ministre des finances avant la première guerre mondiale, aurait répondu à un interlocuteur qui lui demandait -pour des raisons que l'histoire ne dit plus- s'il ne conviendrait pas de supprimer la Cour: "Sans doute, mon cher ami, mais à condition que personne n'en sache rien". Ce bon mot illustre en tout cas une vérité toujours d'actualité. Beaucoup d'hommes politiques rêvent d'un organisme de contrôle externe dont l'existence conforterait la bonne conscience des honnêtes gens, mais dont l'inaction ou, à tout le moins, l'inefficacité, laisserait en paix les gouvernants.

Au-delà de l'anecdote, il existe au moins deux raisons de s'intéresser à l'efficacité du contrôle externe. S'agissant d'institutions consommatrices de moyens publics, leur fonction même les oblige à l'autocritique c'est-à-dire à la recherche d'une élévation constante du rapport entre leurs coûts et leurs résultats. Mais il existe une raison plus fondamentale encore: s'interroger sur l'efficacité des organismes de contrôle externe oblige à progresser dans l'explicitation des objectifs qui leur sont assignés. Or, cette explicitation ne va pas de soi. A vrai dire, c'est elle le véritable sujet de l'exposé.

Avant de décortiquer ce vocable d'efficacité, il est nécessaire de commencer par un début de définition du contrôle externe des collectivités territoriales publiques infraétatiques.

Le qualificatif "d'externe" renvoie au contrôleur, à l'institution concernée. Externe signifie que le contrôleur n'appartient pas à l'organisme contrôlé, mais cette extériorité peut prendre diverses formes:

- une institution indépendante de nature juridictionnelle ou administrative;
- une institution administrative dépendante d'une autorité "supérieure" dotée d'une compétence englobant celle du contrôlé. Par exemple, le contrôle exercé par une inspection ministérielle sur les organismes dotés d'une personnalité juridique propre placé sous la tutelle du ministre concerné;
- une institution "commissonnée" par un tiers ou par la loi pour contrôler: par un expert comptable privé chargé de contrôler un organisme de droit public (cas de la Hesse et semble-t-il de certains pays scandinaves et de la Grande-Bretagne concurremment avec les interventions directes de l'Audit Commission).

Dans le cas français, on bute immédiatement sur le statut à conférer au comptable du point de vue du contrôle. Il n'est pas soumis à l'ordonnateur, il est tenu d'effectuer ses propres diligences, mais il intervient au fil de l'eau: il exerce un contrôle concomitant, voire a priori.

Pour commencer à cerner le sens du mot "contrôle", il convient, tout d'abord, de se référer aux déterminants "objectifs" de son champ et de son contenu (nature).

Le champ de compétence se définit à la fois par:

- la liste des organismes soumis au contrôle (l'extension la plus récente en France concerne les organismes faisant appel à la générosité publique).

- la nature des opérations soumises au contrôle indépendamment de la personne morale ou physique qui les effectue (cf la gestion de fait dans le droit public financier français ou par exemple, les opérations financées par des contributions légalement obligatoires; et plus récemment les comptes d'opérations des délégataires privés de services publics: eau et assainissement).

Il se définit aussi par le degré d'autonomie ou de contrainte du contrôleur; on peut, à cet égard, distinguer un champ de compétence:

- obligatoire: le contrôle des comptes tenus par les comptables publics en France;
- facultatif: pour les chambres régionales des comptes françaises, le contrôle des S.E.M. et des associations ou l'inscription à leur programme d'un contrôle sollicité par une autorité territoriale;
- autonome ou dépendant: dans ce dernier cas, le contrôleur est actionné par une autorité tierce. Il a obligation d'effectuer le contrôle et il rend compte à l'auteur de sa demande qui apprécie souverainement les suites à donner au contrôle qu'il s'agisse de la publicité à donner au constat et aux conclusions du contrôleur ou des conséquences administratives, judiciaires, etc... à en tirer. La dépendance ou l'autonomie peuvent n'être que partielles. Le contrôleur est totalement libre dans l'élaboration de son programme de travail, mais soumis à des obligations plus ou moins lourdes dans la conduite du contrôle et dans l'exploitation des résultats.

Déjà ici, on peut remarquer qu'efficacité ne rime pas toujours avec indépendance. L'obligation de négocier les conclusions peut être plus productive en mesures de redressement que l'indépendance complète insérée dans le corset d'une procédure de type juridictionnel. De même, l'obligation d'apurer certaines catégories de comptes est-elle antinomique avec le souci de concentrer les contrôles sur les zones à risques.

Deux types de préoccupations peuvent inspirer le contrôleur. Elles définissent la nature de son contrôle:

- La vérification de la "régularité", de la légalité: la conformité par rapport à la norme juridique:
 - Respect du droit positif.
Les lois et les règlements pris pour leur application et relatifs à chaque domaine considéré
 - Respect des formes et des procédures que le contrôle doit suivre.
 - Respect des règles et normes propres à la gestion comptable et financière: cohérence, fiabilité, sincérité, exhaustivité des comptes. Quand ce type de contrôle est confié à une institution externe (ce qui n'est pas toujours le cas), il débouche une décision, acte assez formel: jugement des comptes (France), certification.
 - Respect des principes généraux tels que la probité des gestionnaires.
- L'examen, l'appréciation de l'efficience et l'efficacité de l'action des contrôlés.

Le contrôle de l'efficience, de l'efficacité économique a un contenu plus complexe. A preuve, la variété des termes employés d'un pays à l'autre. On parle, par exemple, tantôt du contrôle de performance comprenant l'appréciation de l'économie des opérations, tantôt de leur efficacité, tantôt de leur efficience ou encore du rapport coût-avantage. C'est dire que l'on ne sait de quoi il s'agit que lorsqu'on complète ces expressions générales par le contenu exact des démarches qu'elles recouvrent. Le plus souvent, elles n'ont pas de correspondant exact d'un pays à l'autre. Pour rester à l'intérieur de

la francophonie, les chambres régionales des comptes françaises ont compétence pour "examiner la gestion" des organismes qu'elles contrôlent. Aucun texte législatif ou réglementaire n'explique cette expression bien vague. Le vérificateur général du Québec a le mandat d'effectuer la "vérification financière, de conformité et celle d'optimisation des ressources". Celle-ci vise à "faire la lumière sur les moyens mis en place pour gérer les ressources de façon économique et efficace et pour évaluer l'efficacité et la présence des lieux d'imputabilité". On imagine volontiers que les activités des contrôleurs français et québécois vont être différentes, mais le simple énoncé des fondements légaux de leur intervention ne se suffit pas à lui-même.

Le résultat de ces investigations peut être seulement l'énoncé des constatations des anomalies les plus flagrantes -organisation dispendieuse ou irrationnelle, politique de personnel critiquable, projets conduits de manière déraisonnable ou, au contraire, aller jusqu'au chiffage des économies qu'aurait permis une gestion plus rigoureuse ou la non réalisation de projets contestés.

Ces définitions préalables permettent de "dégrossir" l'étendue des missions confiées à un organe de contrôle. Elles délimitent en quelque sorte le champ à l'intérieur duquel on pourra prétendre apprécier son efficacité.

L'efficacité ne peut être appréciée, dans un premier temps, qu'au regard d'une compétence formellement reconnue. Mais, dans un deuxième temps, on peut essayer de voir s'il existe, au regard des critères de régularité, d'une part, d'efficacité, de l'autre, des combinaisons de pouvoirs ou de compétences plus ou moins performantes.

Avant de passer à l'étape suivante, à savoir l'énoncé des questions qui permettent de mesurer et de comparer "l'efficacité" du contrôleur, on appellera la réserve majeure qui pèse sur tout exercice de ce genre: dans quelle mesure un état satisfaisant au regard des critères est-il imputable au contrôle externe? Le contrôle externe peut se borner à constater un bon fonctionnement des contrôles internes, des contrôles incorporés, qu'il s'agisse des dispositifs consciemment organisés ou de comportements plus ou moins spontanés.

A cet égard, l'ampleur des "critiques", des "redressements" émanant du contrôle peut n'être que l'indicateur d'un "état de désordre". Mais dans quelle mesure est-elle aussi un indicateur de l'efficacité du contrôleur qui constate et fait connaître cet état de désordre?

ce qui renvoie à l'efficacité interne du contrôle.

C'est donc à l'intérieur du champ de compétence de l'institution qu'il convient d'apprécier son efficacité. Je distinguerai, à cet égard, efficacité externe et efficacité interne.

I. Les efficacités externes

Elles peuvent être appréciées en répondant à trois questions: l'institution a-t-elle

- les moyens de voir,
- de dire,
- les pouvoirs de provoquer des réactions à ses messages?

L'indépendance de l'institution et de ses membres est, bien évidemment, une condition préalable. L'examen des divers cas de figure montre qu'il existe plusieurs manières de satisfaire à cette exigence: considérer l'institution comme un élément du pouvoir judiciaire, assurer un statut d'indépendance à son chef, s'en remettre à une déontologie professionnelle en sous traitant le contrôle à des experts reconnus

Devant cette variété de formes, on peut se demander si l'appréciation de cette indépendance ne serait pas mieux éclairée par la recherche des situations et des cas dans lesquels elle a été mise en cause ou menacée, car l'expérience montre que l'indépendance résulte tout autant de la qualité des hommes que des situations juridiques ou institutionnelles qui leur sont faites. Peut-on aller dans l'irrévérence jusqu'à prétendre que l'excès de protection peut encourager l'autocensure et attirer les individus peu enclins à prendre des risques?

A. Les moyens de voir

L'efficacité dépend de ce point de vue:

- des compétences (on a évoqué plus haut les interventions subordonnées à la saisine d'un tiers).
- de la liberté dans l'élaboration du programme de travail.

l'obligation de viser annuellement tous les comptes des organismes à contrôler peut, par exemple, empêcher des investigations approfondies. Le droit d'être sélectif ne représente-t-il pas, à cet égard, un gage d'efficacité comme le fait de pouvoir regrouper plusieurs exercices (années)?

- des pouvoirs d'investigation. En général, les contrôleurs ont tout pouvoir pour consulter les documents et les agents de l'organisme contrôlé. Ils disposent aussi de moyens de coercition vis-à-vis de ceux qui feraient obstacle à leurs demandes. Mais il existe des "espaces" d'investigation plus délicats:
 - Les institutions de contrôle ont-elles les mêmes prérogatives que l'administration fiscale?
 - Les institutions de contrôle ont-elles un pouvoir général d'investigation et de communication vis-à-vis dans diverses administrations publiques qui ont pu avoir à faire avec les "contrôlés"?
 - Quels sont leurs rapports avec le pouvoir judiciaire, les polices?
 - Quelle est l'étendue de leur droit de suite: aller chercher des tiers des informations relatives aux relations qu'ils ont eu ou pu avoir avec le contrôlé?

En France, une loi récente a donné aux juges financiers un droit d'accès aux comptes des concessionnaires de service public¹ (Eau et assainissement par exemple).

- des capacités d'expertise:

Les institutions de contrôle disposent-elles des moyens que requiert la maîtrise intellectuelle et technique des domaines à contrôler:

- les programmes informatiques
- les services médicaux
- les travaux publics et le bâtiment
- les matériels militaires
- l'environnement, etc...?

Il s'agit d'une question cruciale. Il existe au moins deux réponses:

¹ Le droit de suite concerne bien évidemment la capacité de contrôler les organismes "dépendant" des institutions contrôlées (subventions, sociétés d'économie mixte, participations, etc).

- la présence au sein des organismes de contrôle d'experts qualifiés;
- la capacité, dans ces organismes, de commander des expertises à des tiers.

Des exposés sur la manière concrète de procéder en ce domaine apprendraient beaucoup sur la réalité de l'efficacité des contrôleurs.

B. Les moyens de bien dire

Sous cette rubrique, on rangera les dispositifs qui règlent les modalités d'élaboration et d'exploitation des messages résultant de l'activité de contrôle.

- Les modalités d'exercice de l'instruction et de la préparation des conclusions.

Le contrôleur a-t-il la maîtrise de la conduite de son travail? Si la contradiction est à l'évidence une des conditions de la pertinence du constat tout en assurant le respect des droits des contrôlés, un formalisme trop inspiré de la procédure judiciaire peut aboutir à ralentir à l'excès le contrôle et surtout obscurcir le message qui en découle.

Ce risque conduit certains à privilégier le constat sur les recommandations et l'expression d'un écart à la norme sur le jugement et la sanction.

- Le mode d'élaboration et d'expression des décisions.

Quelle influence peut avoir sur l'efficacité, le choix entre:

- la procédure administrative classique: c'est la personne (ou l'équipe) qui a contrôlé qui s'exprime, le cas échéant à travers le chef de l'organisme
- ou la procédure collective: l'opinion du contrôleur est toujours le résultat d'une délibération collégiale?

- Les destinataires des messages. Leur degré de publicité.

Sous quelle forme s'exprime l'opinion du contrôlé? A qui sont adressés les messages? Quel est, en conséquence, le degré de publicité de ces messages?

Deux aspects particuliers de la question méritent attention:

- la nature des relations entre le contrôleur et les institutions judiciaires, notamment celles en charge de la répression des délits. Existe-t-il une obligation réciproque d'information? Quelle forme prennent ces échanges?
- la nature des relations entre le contrôleur et l'instance délibérante de l'institution contrôlée: le Parlement régional, le conseil régional, général, municipal Versus les rapports avec l'exécutif.

C. Les pouvoirs de susciter une réaction à son message

- Quels sont les prérogatives, les pouvoirs de l'institution d'obtenir des "réactions" à ses messages?

Cette réaction peut être:

- l'obligation (ou la faculté) de s'exprimer. Technique de la réponse des organes contrôlés dans le rapport public à la française.
- l'obligation de produire des justifications à la requête du contrôleur.

Elle existe en France vis-à-vis du comptable de droit et de fait. Sous peine d'amende, le comptable doit répondre aux questions, demandes de justification que le contrôleur lui adresse, appelées "injonctions".

- l'obligation de faire.

L'institution de contrôle dispose-t-elle d'un pouvoir d'injonction?

S'agissant des suites administratives et politiques, l'efficacité dépend:

- * vis-à-vis des administrations: de la capacité du contrôleur à critiquer les règles et à en demander la modification (Notes du Parquet en France).
- * vis-à-vis des politiques, de la "qualité" du dialogue -s'il existe- entre le contrôleur et les responsables politiques des institutions contrôlées (Je note, par exemple, qu'un parlement de *Land* allemand bloque une subvention tant que l'organisme bénéficiaire n'a pas satisfait aux recommandations de l'instance de contrôle).

Quels sont les rapports entre l'organisme de contrôle et l'autorité budgétaire de l'organisme contrôlé?

Plus généralement existe-t-il un suivi et un affichage des résultats apparents du contrôle? Dans un rapport, je note "en optimisation des ressources, 75 % de nos recommandations ont eu des suites positives et contribué à l'amélioration de la gestion".

A-t-on recours à la technique du "rendez-vous" ou du compte rendu périodique?

Quelle place est faite à l'efficacité par influence (notamment par la publication)? En France, les observations définitives que les Chambres font sur la gestion des collectivités territoriales deviennent rapidement publiques.

Les réponses aux questions de cette rubrique varient bien évidemment selon le champ de compétence au sein duquel on s'inscrit: légalité, régularité, efficacité, efficience.

II. L'efficacité interne

L'organe de contrôle fonctionne-t-il efficacement?

Médecin connais-toi toi même. Comment parler de l'efficacité du contrôle externe sans avoir apprécié l'efficacité du contrôleur lui-même? Car qui peut contrôler le contrôleur sinon lui-même?

Aucun jugement ne peut être porté sur l'activité du contrôleur s'il n'en existe pas un suivi organisé.

Et même si ce suivi existe, le recueil systématique et rationnel d'informations sur l'activité du contrôleur ne peut fonder à une appréciation d'efficacité que si les critères de cette dernière ont été définis au préalable.

A. Le dispositif de mesure de l'activité du contrôleur

1. Le dispositif "statistique".

Quelles informations sont recueillies périodiquement sur le fonctionnement et l'activité des organismes de contrôle?

2. Dans quelle mesure peut-on considérer que ces données informent sur les résultats:

- quantitatifs de l'action de contrôle

Par exemple en France, on peut théoriquement connaître la périodicité avec laquelle chaque Chambre examine les comptes des organismes dont elle doit assurer le contrôle.

- qualitatifs de l'action de contrôle

Qualitatif ne signifie pas l'absence de chiffres. On peut, en effet, considérer que la nature et la fréquence des remarques -observations- formulées par une Chambre sont représentatives autant de l'état des choses chez les contrôlés que de la qualité des investigations du contrôleur.

De même pour la charge de travail théorique et/ou effective du contrôleur (masse financière à contrôler par tête de contrôleur par exemple).

B. L'appréciation de "l'efficacité" des organismes de contrôle

Existe-t-il des normes, des références qui ont pour objet de "guider" l'action des contrôleurs et dont on peut facilement vérifier le respect?

- Les diligences normales -minimales à suivre dans la conduite du contrôle d'un type d'organisme, ces diligences peuvent être exprimées soit sous forme:

- de la liste des vérifications à effectuer. Les contrôleurs disposent-ils de standards coûts de référence par rapport auxquels on peut classer les opérations des contrôlés? (Il me semble que ce soit le cas en Grande-Bretagne).
- du temps à consacrer à tel organisme.
- d'un type de dépenses, de recettes, d'opérations complexes: contrôle des dépenses de personnel. Recours à des techniques particulières (Sondages. Exploitation des fichiers informatiques. Simulation de cas pour apprécier la qualité des logiciels, etc).

- Les contrôleurs doivent-ils rendre compte de manière précise et produire les preuves à l'appui de l'ampleur et de la nature des vérifications auxquelles ils ont procédé? Ces informations restent-elles internes à l'organe de contrôle ou sont-elles portées à la connaissance d'instances extérieures (du contrôle, par exemple)?

- Les organes de contrôle peuvent mettre en place un contrôle interne chargé d'assurer la bonne réalisation des tâches, l'homogénéité nécessaire des travaux, etc ...

- L'existence, les conditions d'élaboration et d'exécution du programme de travail offrent une base indispensable à la connaissance -et donc à l'explication- des performances de l'organe de contrôle.

Ainsi, pour les chambre régionales des comptes françaises, s'orienté-t-on vers le dispositif ci-après:

un programme annuel "ferme" dans le cadre d'un programme pluriannuel, indicatif, glissant de quatre ans par exemple, périodicité correspondant au rythme normal de contrôle d'une collectivité donnée;

traduction de ce programme de la Chambre en programmes individuels (pour les équipes de contrôleurs le plus souvent composées de deux personnes). Programme général et programme individuel étant établis sur la base d'estimations normées des temps de travail nécessaire pour effectuer le contrôle (un barème général a été établi à cet effet).

Chaque équipe suit la réalisation de son programme c'est-à-dire l'affectation de son temps de travail, cet exercice ayant aussi pour but d'enregistrer les aléas inévitables (contrôles inopinés, nécessité de procéder à des investigations non prévues, etc...).

La recherche de l'efficacité c'est aussi l'existence de procédés, de techniques, voire d'astuces qui permettent d'élever la "productivité" de l'activité de contrôle:

- Recours à des techniques modernes d'investigations, sondages
- Faire financer en tout ou partie l'activité de contrôle par les contrôlés en fonction du temps passé² ou sur la base d'un autre critère.
- Confier tout ou partie du contrôle à des professionnels privés.
- Existence de standards (pour les coûts) de modèles d'organisation, etc...

REMARQUES EN FORME DE CONCLUSION

L'indépendance des contrôleurs est, à l'évidence, une des conditions principales de l'efficacité du contrôle, mais il convient de bien définir ce qui, dans l'indépendance, est un gage d'efficacité: la liberté d'investigation et l'obligation de faire connaître les résultats des investigations.

Mais certaines interprétations de l'indépendance peuvent nuire à l'efficacité du contrôle: être indépendant du contrôlé ne justifie pas que l'on soit indifférent au contenu des messages qu'on lui adresse, ni à la manière de les lui faire parvenir dès lors qu'on privilégie le redressement des errements critiqués; la notion d'indépendance ne doit pas non plus servir d'alibi pour récuser les normes de contrôle, l'harmonisation des méthodes, le travail par équipes. L'indépendance ne peut se réduire à l'éloge de l'individualisme.

Un contrôle efficace est un contrôle bien inséré dans le milieu. Il doit, en quelque sorte, tenir compte des enseignements de la sociologie des organisations, tout particulièrement des organisations publiques. D'où l'importance de l'origine des contrôleurs.

Deux orientations sont possibles à cet égard:

² Cas de la "*Gemeindeprüfungsanstalt*" de Baden-Württemberg

- Privilégier le recrutement d'agents expérimentés sans trop se soucier de l'origine académique.
- Constituer les corps de contrôle en corporation prestigieuse recrutant dès la fin du cycle universitaire. On privilégie l'agressivité des jeunes loups au détriment de la faculté de conseil qui serait reconnue à de vieux sages.

D'où l'importance aussi de la position du corps de contrôle dans la structure institutionnelle. L'organisme de contrôle peut être rattaché au Parlement, à l'exécutif, au judiciaire (et ce rattachement laisse ouverte la question de savoir qui effectue les contrôles sur le terrain). L'exemple de la *G.P.A. de Baden-Württemberg* est fort intéressant. Elle est, en fait, une corporation publique qui émane à la fois des collectivités contrôlées et du *Land*. Ce dispositif présente l'avantage d'une "appropriation" psychologique et sociologique du contrôle externe par les contrôlés. De ce côté-ci du Rhin, la même tâche est assurée par des instances déconcentrées de l'Etat disposant de la plupart des attributs d'une juridiction.

Le contrôle a posteriori d'une institution politique dans un système démocratique représente toujours une quadrature du cercle, un exercice de voltige cherchant à concilier des préoccupations antinomiques:

- rassurer et éclairer le citoyen, l'opposant et le gestionnaire;
- veiller à la régularité des opérations tout en contribuant à élever le niveau de la gestion, à améliorer le rapport coût-avantages;

apprécier des processus, des opérations sans juger les hommes dans des circonstances où les personnes entretiennent entre elles des relations complexes. On pense aux rapports entre les fonctionnaires territoriaux et les élus.

La variété des formules rassure et stimule.
