

## Vème Congrès d'EURORAI

Barcelone 18-19 octobre 2004

### **La nouvelle gestion publique et la modernisation de l'administration : un défi pour le contrôle externe des finances publiques**

\*\*\*\*\*

### **De la norme à la performance : les chambres régionales des comptes françaises, témoins et acteurs des réformes de la gestion publique**

**Danièle Lamarque, présidente de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie**

La décentralisation, le développement des politiques contractuelles et des interventions européennes, l'émergence d'une culture de la performance dans les gestions publiques et l'évolution des normes comptables ont profondément bouleversé les modes d'action publique et les modalités du contrôle externe exercé par les chambres régionales des comptes. Les juridictions françaises ont été à la fois les acteurs et les témoins de ces réformes : elles en ont tiré les conséquences en termes d'organisation et de fonctionnement internes, et elles en ont rendu compte à travers leur fonction de contrôle externe.

Ces mutations s'expriment dans les trois grands domaines d'intervention des chambres : le contrôle de la qualité des comptes publics, l'audit de performance et l'évaluation des actions publiques. Elles sont révélatrices d'un équilibre institutionnel transformé par l'apparition de nouveaux acteurs, où la fonction de contrôle se trouve profondément redéfinie.

#### **1- Le contrôle de la qualité des comptes publics**

##### *Un référentiel international pour les comptes publics*

L'exigence de sincérité et de fiabilité des comptes, qui s'est imposée après les crises financières du milieu des années 1990, s'est étendue au secteur public. En témoigne le mouvement progressif de rapprochement des comptabilités publiques avec la comptabilité privées qui a déjà touché les communes (1997) et les départements (2003). Conformément aux principes qui guident l'élaboration d'un référentiel international pour les comptes publics (les normes IPSAS, international public sector accounting standards) au sein de l'IFAC, cette évolution, qui touche aussi l'Etat, se traduit principalement par le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés, dans le cadre d'une approche patrimoniale de la situation financière des entités publiques.

##### *Le contrôle budgétaire*

La décentralisation a confié en 1982 aux chambres régionales des comptes une mission nouvelle, le contrôle des actes budgétaires. Exercé en partie en liaison avec le contrôle de légalité des préfets, il garantit le respect de principes budgétaires fondamentaux : la sincérité des comptes, assurée par la correcte évaluation des recettes et des dépenses, l'équilibre budgétaire, l'exacte imputation des dépenses à l'organisme qui en a la charge.

Selon le rapport d'activité de 2003 des juridictions financières, près de la moitié des saisines (328 sur 822) résultent de demandes en vue de l'inscription d'une dépense obligatoire au budget d'une collectivité, adressées notamment par des entreprises ou par des collectivités partageant au sein de structures intercommunales la prise en charge d'un service public.

Avec le contrôle budgétaire, dont l'utilité a été reconnue par tous les acteurs à l'occasion du bilan qui en a été dressé en 2003, les chambres régionales exercent une fonction complexe : elles sont un facteur de régulation, et assurent la surveillance de l'orthodoxie budgétaire ; elles agissent aussi comme des instances de conseil et d'arbitrage.

#### *L'audit de la régularité des états financiers*

Plus que dans les contrôles budgétaires, exécutés sur saisine, c'est dans le cadre plus courant de l'examen de la gestion que les chambres exercent leur contrôle de la régularité des états financiers des collectivités et des établissements locaux. Ce contrôle s'adresse d'ailleurs tout autant au comptable, responsable de l'imputation et du paiement des dépenses et du recouvrement des recettes, qu'à l'ordonnateur, chargé d'initier les opérations et de mettre en place les procédures assurant leur suivi.

Grâce à leur double mission de jugement des comptes publics et d'examen des gestions des ordonnateurs, les chambres régionales peuvent appréhender toutes des dimensions de la qualité et de la sincérité des comptes, notamment le rattachement des charges et des produits à l'exercice, et leur évaluation sincère, et l'exactitude des imputations au budget et à l'organisme appropriés. Toutefois, la responsabilité des comptables n'est pas susceptible de sanctions juridictionnelles en matière de tenue des comptes. Les chambres ont renforcé leurs contrôles dans ce secteur au cours des années récentes. Le rapport public à paraître en 2005 fera le point de ces contrôles sur la fiabilité des comptes locaux, en analysant les différentes défaillances relevées par les chambres (retards dans la constatation des pertes, reports ou étalement excessif de charges, connaissance insuffisante du patrimoine, etc).

#### *Perspectives*

Le contrôle des comptes locaux connaît en France des évolutions rapides : le passage à une comptabilité en droits constatés brouille la séparation traditionnelle de l'ordonnateur et du comptable ; la sanction juridictionnelle de la responsabilité du comptable, mission historique des juges financiers, rencontre des limites juridiques (celles qui circonscrivent le contrôle exercé par les comptables publics) mais aussi pratiques, liées au développement des approches par les risques et à l'internalisation des contrôles. Ces évolutions se traduisent par une diminution des mises en cause de la responsabilité des comptables : en 2003, les chambres ont prononcé 425 décrets pour 24 100 jugements, soit un taux de 1,8% inférieur de moitié à celui de 1999 (3,6 %).

Le rôle des différents acteurs est appelé à évoluer encore, dans un contexte comptable qui reste à compléter : la consolidation des comptes, la maîtrise des risques attachés aux satellites, l'intégration dans des structures intercommunales, notamment, méritent une nouvelle avancée dans la normalisation comptable.

## 2- L'audit de la performance publique

### *Du contrôle de régularité vers l'audit de performance*

L'examen de la gestion des organismes publics constitue l'essentiel de l'activité des chambres régionales. Il s'est traduit en 2003 par l'envoi de 645 rapports d'observations publics adressés aux gestionnaires des organismes contrôlés, et 395 autres interventions administratives. A l'instar des évolutions constatées dans la plupart des institutions de contrôle externe depuis les années 1980, ce contrôle s'élargit progressivement de l'examen de la régularité des gestions à l'audit de leurs performances.

L'évolution de cette mission, dans les chambres régionales françaises, est marquée par quelques étapes significatives. La publicité des conclusions du contrôle, instituée en 1990, fait entrer la gestion locale dans le débat public. Par ailleurs, l'examen de gestion reçoit avec la loi du 21 décembre 2001 une définition légale : il porte « sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La diversité des thèmes d'analyse des chambres régionales reflète l'étendue croissante du champ des compétences des collectivités territoriales. S'il se concentre sur les principaux risques juridiques et financiers, comme la sincérité des états financiers, la commande publique, la gestion des ressources humaines ou l'externalisation de services publics à des opérateurs privés, il aborde tous les domaines de l'action publique locale.

### *L'évolution des pratiques*

Les textes comme la pratique n'ont cessé de préciser et renforcer les procédures contradictoires qui garantissent la transparence et la rigueur de l'audit de performance, et dont la mise en œuvre illustre la diversité des acteurs qui participent à la gestion publique locale. Des entreprises, des associations, des acteurs économiques et sociaux d'origines diverses, et même des particuliers, sont ainsi couramment destinataires des observations des chambres, afin de recueillir leurs réponses écrites ou orales en vue de l'élaboration des conclusions définitives.

Les méthodes de contrôle, enfin, sont en voie de profond renouvellement. L'accès à des données numérisées et le recours aux sondages renforcent la validité des constats et permettent d'identifier les points faibles d'une procédure, de commande publique ou de recouvrement, par exemple. Le recours à des référentiels de gestion, dans une perspective de benchmarking, soutient des stratégies de contrôle mieux ciblées sur les enjeux prioritaires, situe les gestions dans leur évolution, ou en comparaison avec d'autres entités, et autorise des approches thématiques comparatives.

Avec leurs principaux partenaires, gestionnaires et comptables, les juridictions financières sont engagées depuis peu dans une démarche volontariste de modernisation, axée sur la numérisation des données, le partage d'information et la mise en cohérence des contrôles.

Ces évolutions sont révélatrices d'un changement de perspective, du contrôle de la régularité vers l'évaluation de la performance, appelé à transformer la gestion publique dans la plupart de ses dimensions.

### 3- L'évaluation des actions publiques

#### *Evaluation et contrôle*

A partir des années 1990, l'émergence de la notion d'évaluation a contribué à modifier les pratiques des organismes de contrôle. De même que plusieurs inspections générales ont élargi la définition de leurs missions, les juridictions financières ont adapté leurs pratiques afin d'investir la totalité de leur champ de compétence.

L'évaluation du revenu minimum d'insertion illustre cet élargissement des perspectives. Si la vérification de la régularité demeure pertinente (pour vérifier l'absence d'irrégularité et le respect par la collectivité de ses obligations légales), la question de l'efficacité et de la réalité de l'insertion économique et sociale des publics défavorisés visés par cette politique domine, à juste titre, le questionnement de l'enquête. La méthodologie suivie couvre les principaux axes de l'approche évaluative : la pertinence (les actions répondent-elles aux besoins recensés ?) ; l'efficacité (les effectifs sont-ils répartis en fonction des charges réelles des services ? Existe-t-il des modes de gestion plus économiques dans d'autres collectivités ?) ; l'efficacité (les contrats constituent-ils de réels instruments d'insertion ?). Les chambres régionales ont l'avantage de pouvoir conduire ces évaluations au plus près du terrain, au niveau même où les résultats peuvent s'évaluer.

#### *L'évolution des pratiques*

Les adaptations des travaux des juridictions françaises ont significativement marqué leurs modes de communication : c'est ainsi que depuis 1991, la Cour publie des rapports thématiques qui viennent compléter le rapport annuel établi depuis 1832 (et public depuis 1838). Ces rapports publics particuliers, qui résultent généralement d'enquêtes communes conduites par la Cour et les chambres régionales, viennent éclairer diverses politiques publiques. L'intervention conjointe des juridictions assure la maîtrise de l'ensemble du champ d'intervention d'acteurs publics de plus en plus différenciés, ainsi qu'une couverture géographique significative. La gestion des services d'eau et d'assainissement, le système éducatif, la restauration collective, la voirie départementale, le revenu minimum d'insertion, la politique de la ville, la gestion des déchets ménagers, les casinos, font ainsi partie des publications des années récentes.

Le développement des enquêtes communes et l'intégration de l'approche évaluative ont sensiblement modifié les pratiques des juridictions. Une programmation pluriannuelle commune est ainsi réalisée annuellement entre la Cour et les chambres régionales, afin de sélectionner les thèmes d'enquête. Les travaux sont encadrés par des groupes de pilotage et coordonnés par le comité de liaison entre la Cour et les chambres, qui en assure le suivi et examine l'intérêt de leur publication. Les magistrats des chambres sont ainsi de plus en plus largement intégrés dans un réseau d'échanges facilités par la communication électronique et l'intranet commun qui unit l'ensemble des juridictions financières.

#### **Conclusion**

La culture de la performance contribue à modifier en profondeur la conception et les pratiques de la gestion. En mettant l'accent sur ses résultats, elle transforme et dynamise l'action publique. Elle développe une culture de la mesure et un principe de transparence. Elle conduit les institutions de contrôle externe aux mêmes adaptations. Les dernières évolutions, en particulier la mise en œuvre en cours de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, et la nouvelle étape de la décentralisation, vont encore modifier sensiblement les modes de fonctionnement des juridictions. Elles sont elles-mêmes conduites à définir leurs

objectifs et leurs indicateurs de mesure de la performance, et à préciser les moyens d'améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs contrôles.

Avec une communication publique en développement constant, les juridictions financières ont ainsi contribué à faire entrer la gestion publique dans le débat démocratique, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dont elles ont fait leur devise.