

Le contrôle des accords d'un gouvernement de coalition (résumé)

Robert B. M. Mul

**Directeur de la Chambre des comptes de Rotterdam
(*Rekenkamer Rotterdam*)**

La « nouvelle gestion publique » est un terme générique qui recouvre différentes dimensions de la réforme des pratiques d'administration et de gestion du secteur public, que ce soit la privatisation, la marchandisation (externalisation et autres), la décentralisation au profit d'entités ou d'autorités locales, l'orientation sur les résultats ou encore les systèmes de qualité. Ces réformes ont indubitablement eu un impact sur le contrôle des finances publiques. Ces répercussions ont même été au centre d'un travail de recherche international, mené il y a quelques années par des universitaires et des contrôleurs des comptes des administrations centrales originaires de France, de Finlande, des Pays-Bas, de Norvège et du Royaume-Uni. Dans un recueil intitulé *Performance or Compliance* (Oxford University Press 1999), ils ont décrit les interactions entre l'audit de performance c'est-à-dire le respect des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie et la nouvelle gestion publique.

Ils expliquent dans quelle mesure la nouvelle gestion publique et l'audit de performance partagent la même orientation. Les anciens systèmes administratifs mettaient en avant la distribution adéquate des fonds vers les lignes budgétaires, l'utilisation économique des ressources et la conformité des actions avec les procédures prescrites. Les nouvelles approches prétendent introduire plus de flexibilité au niveau des facteurs introduits et des processus en échange d'une surveillance et d'une évaluation de la performance (c'est-à-dire des réalisations) renforcées. L'audit de performance s'est développé dans le prolongement de l'audit traditionnel, tout comme la nouvelle gestion publique prétend ajouter l'efficacité et l'efficience managériale aux valeurs bureaucratiques de prudence et d'exactitude procédurale. Mais le parallèle pouvant être tracé entre l'émergence d'une pensée managériale au sein du secteur public et la généralisation de l'audit de performance ne s'arrête pas là. En 1997, dans un virulent pamphlet intitulé *The audit society*, Michael Power signalait que l'audit de performance et la nouvelle gestion publique procédaient tous deux des mêmes valeurs, qu'ils s'inséraient tous deux au sein de la même éthique de réforme et qu'ils s'étaient tous deux timidement manifestés au cours des années 60 et 70 avant de s'enraciner plus profondément et plus largement durant la période d'austérité budgétaire des années 80.

Néanmoins, ces auteurs, pour la plupart issus des sciences sociales, sous-estiment selon moi l'impact que la nouvelle gestion publique a eu sur l'audit financier. Si je viens de mentionner l'introduction d'un outil de la nouvelle gestion publique comme la comptabilité des engagements, il est tout aussi clair que l'audit financier se modernise également.

Aux Pays-Bas, ces réformes de la gestion publique s'expriment avant tout par le glissement vers une orientation sur les résultats. Le simple fait de dépenser le budget dans le respect des procédures prescrites ne suffit plus : les résultats doivent être au

rendez-vous. Telle est du moins la tendance dominante actuelle. Les résultats doivent faire l'objet d'évaluations, de rapports, de justifications et, en fin de compte, d'audits. C'est précisément là où nous intervenons. Pour notre métier, l'insertion d'objectifs mesurables dès la formulation des politiques est la condition *sine qua non* d'un audit de performance réussi. Combien de contrôleurs se sont-ils lancés avec enthousiasme dans un audit de performance d'une politique pour finalement découvrir que les objectifs n'avaient jamais été fixés convenablement ? Combien d'autres se sont-ils aperçus que le catalogue des objectifs originels s'était dissous dans un compromis politique flou ?

Depuis de longues années, la municipalité de Rotterdam s'est concentrée pour sa part sur la production de résultats répondant à la formule « SMART » (*Specific, Measurable, Actual, Relevant, on Time*). Autrement dit, les résultats doivent être spécifiques, mesurables, réels, pertinents et fournis en temps voulu. Opérant dans la ville dotée du plus grand port du monde, l'administration locale et d'autres marins d'eau douce préfèrent recourir à des termes empruntés du nautisme. Voilà pourquoi, en 1997, les responsables de la municipalité ont commencé à parler de « balises ». Pour le profane en matière de navigation, une balise est un signal fixe en mer qui permet au capitaine de suivre son cap. En tant qu'instrument de la réforme de la gestion, la balise est supposée comparer les résultats attendus à terme à la situation initiale. Y a-t-il eu un progrès au cours de la période écoulée ? À Rotterdam, la manière très spéciale dont ces balises ont été conçues en ont fait un instrument unique. Alors que toutes les autres municipalités et l'administration centrale avaient introduit l'orientation sur les résultats dans le cycle du budget annuel, Rotterdam l'avait reliée à sa déclaration de politique générale la plus importante: « le programme de majorité municipale pour la mandature ». L'équipe municipale en poste entre 1998 et 2002 avait promis, au début de son mandat, de réaliser 41 balises en quatre ans. Ces balises allaient de l'emploi, avec 10 000 créations de postes dans la région, à la construction de 7 kilomètres de pistes cyclables dans la ville chaque année. En 2000, la Chambre des comptes a lancé un audit de sa propre initiative. Nous désirions mesurer le chemin parcouru à mi-mandat. Plusieurs conseillers municipaux ont alors été surpris et quelque peu contrariés que nous nous saisissions de ce sujet, dont ils ne parlaient jamais. Cela constituait précisément l'une des motivations pour lancer cet audit particulier. Au bout du compte, nous avons constaté que sur les 41 balises, 7 étaient bien engagées, 12 avaient du retard et 22 étaient dans une situation indéterminée. Aussi avons-nous publié le rapport sous le titre: « Des balises dans la brume », rapport auquel l'équipe municipale s'est empressée de répondre par un document officiel: « Des balises sortent de la brume ». Mais son temps était compté : les élections approchaient.

En 2002, leurs successeurs choisirent eux aussi de faire des promesses précises aux électeurs, en abandonnant toutefois le terme de « balises » au profit de celui d'« objectifs mesurables ». Au cours d'une réunion organisée par la nouvelle majorité, le Maire me déclara ainsi:

- Je ne veux plus jamais entendre ce mot, Monsieur Mul !
- Mais Monsieur le Maire, rétorquai-je, un « objectif mesurable » a exactement la même fonction de gestion que les anciennes « balises ». Nous pourrions faire œuvre de cohérence dans l'action municipale.

Pourtant, une fois la nouvelle équipe en place, il s'est avéré que j'avais sous-estimé la portée politique de ce glissement rhétorique au caractère hautement orwellien. Ce programme de majorité municipale comportait 6 axes prioritaires, 56 priorités et

87 objectifs. Son axe prioritaire numéro 1 était la sécurité. L'une des 56 priorités était la sécurité du voisinage. L'un des objectifs était de garder le voisinage dans un certain état de propreté. La sécurité du voisinage et le nettoyage étaient tous deux transformés en objectifs mesurables. Chaque année, un rapport rend compte des progrès accomplis au regard de la performance réelle. Le conseil municipal a demandé à la Chambre des comptes de Rotterdam d'examiner ce rapport et de préciser si les résultats présentés donnaient une image fidèle de la réalité. Dans une certaine mesure, la Chambre des comptes se porte garant pour la partie non-financière du rapport annuel. L'audit de la performance telle qu'elle est rapportée au conseil par l'instance auditée est très proche d'un audit financier traditionnel des comptes figurant au rapport annuel. En fait, ils sont complémentaires ; nous avons donc jeté une passerelle.