

EXAMEN DE GESTION ET EVALUATION PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Michel RASERA

*Conseiller maître, Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Bretagne*

Les missions des Chambres régionales des comptes s'inscrivent dans la définition d'une république démocratique, c'est-à-dire dans le cadre d'un Etat de droit qui repose sur le consentement du peuple et qui exige la responsabilité des citoyens.

Puisque sont commémorés le bicentaire de la Cour des comptes et le 25ème anniversaire des chambres régionales des comptes, il faut souligner que ce ne fut pas toujours le cas. Les chambres des comptes de l'Ancien Régime, d'avant la Révolution de 1789, ont pour fonction essentiellement de permettre au roi, au duc dans sa principauté, de s'assurer que l'argent de son domaine est bien utilisé. La révolution de 1789 marque une rupture. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame alors dans son article 15 :

" La société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ".

Il y a donc alors un changement de nature dans la mission de la juridiction financière il s'agit d'assurer aux citoyens, et qu'ils s'assurent eux-mêmes, du bon emploi de l'argent public. Et le métier des magistrats des comptes est de contrôler si les règles sont respectées dans la gestion des deniers publics et si l'argent public est utilisé le plus efficacement possible. Le Président de la République, Jacques Chirac déclarait : " La Cour s'adresse très directement aux citoyens. Elle les éclaire sur l'action de l'administration. Elle met au jour les succès, les faiblesses, les

améliorations nécessaires. C'est dire l'importance capitale du rapport public, supprimé par le régime de Vichy et rétabli par la République ".

Jusqu'à la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982, le contrôle des collectivités territoriales françaises était un contrôle de tutelle, un contrôle qui s'exerçait a priori sur les actes des autorités locales. En effet, cette loi du 2 mars 1982 a voulu mettre en œuvre le principe constitutionnel de " libre administration des collectivités locales " (art. 34 de la Constitution) en décidant de supprimer radicalement, à la manière d'une nuit du 4 août 1790, les diverses tutelles de l'Etat pesant sur les collectivités locales en matière administrative, financière et technique, généralement confiées jusque-là au préfet. Désormais, en application de cette loi, les actes pris par les autorités locales étaient exécutoires de plein droit, dès leur publication, leur transmission au préfet et leur notification aux intéressés.

Mais, dans le même temps, le législateur de 1982 était conscient des risques de cette liberté nouvelle conquise sur l'Etat par les élus locaux qui pourrait conduire les collectivités locales, émancipées de ces tutelles multiples, à prendre désormais des mesures incompatibles avec les lois de la République. Pour prévenir ces risques, la suppression radicale des tutelles a priori des actes locaux a été accompagnée, dans le même acte législatif de 1982, par la création de contrôles a posteriori de ces décisions par le juge administratif ainsi que par la mise en place d'un contrôle budgétaire.

Le contrôle vertical de tutelle est supprimé et remplacé par d'autres formes de contrôles compatibles avec la plus grande autonomie reconnue aux collectivités locales spécialement par un contrôle externe de la gestion, confié aux chambres régionales des comptes. Si ces dernières juridictions se sont d'abord attachées au contrôle juridictionnel et au contrôle budgétaire, peu à peu elles ont investi dans l'examen de gestion des collectivités territoriales qui les ont conduit ultérieurement à s'engager dans une démarche évaluative.

L'EXAMEN DE GESTION INTEGRE UNE FORME D'EVALUATION

Lorsqu'elles sont créées par la loi du 2 mars 1982 et les deux lois du 10 juillet 1982, aujourd'hui reprises dans le code des juridictions financières, les chambres régionales des comptes reçoivent des missions identiques à celles de la Cour des comptes, si l'on met à part le contrôle des actes budgétaires, particularité des lois de décentralisation qui mettent un terme à la tutelle.

Ainsi, les chambres régionales des comptes sont appelées, en même temps qu'à juger les comptes des comptables publics locaux, à vérifier le bon emploi des deniers publics par les ordonnateurs locaux. Cette attribution va susciter nombre d'incompréhensions et de difficultés qui se traduiront par des modifications législatives successives. Ces modifications peuvent être lues comme " consolidant " la compétence d'examen de la gestion des chambres régionales des comptes et facilitant l'évaluation des politiques et actions publiques locales.

Le Temps d'une mission peu définie

L'article 87 de la loi fondatrice du 2 mars 1982 précise que la chambre régionale des comptes peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion. Comme la Cour des comptes, la chambre régionale des comptes s'assure du " bon emploi des crédits, fonds et valeurs".

Très vite, les contrôles de gestion sont assez mal ressentis par les élus locaux qui estiment que les chambres se mêlent de questions de choix politique qui ne relèvent que des élus. Les chambres régionales des comptes peuvent être considérées comme les enfants légitimes, mais peut-être aussi comme «les enfants terribles». (J. Cocteau), de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 (souvent appelée " loi Defferre " du nom de son auteur).

La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation règle la question en encadrant le contrôle de la gestion sous trois formes.

- en premier lieu à l'examen du " bon emploi " des crédits se substitue le terme "emploi régulier"; il s'agit de ramener les chambres régionales des comptes dans le pré-carré d'une régularité purement financière. Pour - tant le gouvernement de l'époque sauve en quelque sorte la compétence

dont nous parlons : car, sur amendement de celui-ci, il est rajouté, toujours à l'article 87, la phrase " Elle examine la gestion des collectivités territoriales " redonnant ainsi du champ aux chambres régionales des comptes ;

- en second lieu elle apporte toute une série de garanties procédurales aux ordonnateurs : entretien préalable obligatoire, principe de la double lettre provisoire, puis, après réponse écrite de l'ordonnateur, définitive ;

- en troisième lieu, elle institue une stricte confidentialité des lettres d'observations définitives sur la gestion. Les lettres ne sont pas au plus communicables. Toute forme de publicité locale est bannie, seule demeure la communication publique de quelques observations, au niveau national, à travers le rapport public. Mais cette confidentialité ne demeure qu'un temps.

La loi du 15 janvier 1990 ouvre la voie à une très large publicité locale des observations de gestion : elle institue le principe de la communication des observations définitives à l'assemblée délibérante.

Elle est renforcée par les lois des 6 février 1992 et 23 janvier 1993. La procédure d'examen de la gestion débouche désormais, après contradiction, sur des observations de caractère public : au-delà de l'assemblée délibérante, se sont les citoyens qui sont informés. Le débat est relancé. Les élus locaux se sentent toujours exposés. A nouveau, un procès est instruit contre les chambres régionales.

Le Sénat, comme en 1986-1987, relaie le mécontentement de certains élus :

- une proposition de loi du 25 février 1997 est déposée qui prévoit que sont exclus de l'examen de la chambre " les choix de gestion qui résultent de délibérations prises par l'assemblée délibérante de cette collectivité ", ce qui revenait en pratique à vider de sa substance cette fonction essentielle des chambres régionales des comptes.

Un rapport du groupe de travail du Sénat déposé le 23 juin 1998 développe plusieurs séries de critiques. Sur le contenu : l'examen de la gestion est remis en cause sous plusieurs aspects : l'appréciation a posteriori de la régularité des actes des gestionnaires locaux est facteur d'insécurité du fait de la complexité du droit, et ceci est d'autant plus grave qu'il peut y avoir des divergences avec le contrôle de légalité exercé

a priori par les services préfectoraux ; le contrôle de l'efficacité est quant à lui porteur de dérives vers une appréciation de l'opportunité.

L'évaluation au coeur des compétences des chambres régionales des comptes

La sagesse du législateur conduit à repousser les propositions de réduction des compétences des chambres ; le texte alors adopté est ainsi rédigé : " l'examen de la gestion 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 par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ".

Le champ de l'examen de gestion est très large puisqu'il concerne, non seulement les collectivités locales et les établissements publics locaux, mais aussi les organismes de droit privé bénéficiant de concours financiers publics.

En 2006, les chambres régionales des comptes ont adopté plus de 700 rapports d'observations.

La définition arrêtée par le législateur constitue une base solide pour la poursuite des travaux des chambres régionales des comptes qui doivent être armées pour concourir avec la Cour des comptes au contrôle des politiques publiques.

Selon le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée, la définition arrêtée s'inspire de la règle des 3 E-économie-efficience-efficacité-appliquée par la Cour des comptes européenne.

La définition adoptée permettra aux chambres régionales de poursuivre leurs travaux d'examen de la gestion selon les grands axes qui sont les leurs. Certes, on pourra toujours exprimer des craintes par rapport à la notion d'objectif : celle-ci ne peut s'entendre que comme le but d'intérêt général recherché par la collectivité – qui relèverait de l'opportunité aux meilleurs sens – et à condition qu'il soit clairement défini, ce qui n'est pas toujours le cas – mais le choix des moyens, la manière plus ou moins efficace dont une politique est conduite, le degré de contrôle réel dont se dotent les responsables, les modalités d'organisation mises en place, etc.... Tout ceci relève bien de la vérification critique de la chambre régionale des comptes.

La notion d'objectif est relative. Ainsi une politique d'endettement zéro et de financement de l'essentiel de l'investissement par des ressources propres est un choix qu'il n'appartient pas à la chambre régionale des comptes de contester, mais la situation de surendettement d'une collectivité qui persisterait dans un programme d'équipements déraisonnable justifie des remarques critiques de la chambre régionale des comptes sur l'absence de toute marge de manœuvre de ladite collectivité et la nécessité pour celle-ci d'arrêter des mesures d'assainissement.

L'EVALUATION DEVELOPPEE PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Dans notre Etat unitaire et décentralisé, rares sont les domaines d'intervention de la puissance publique qui ne soient pas partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est ainsi que les politiques publiques développent différentes formes de co-financements ou de financements croisés.

Par ailleurs un certain nombre d'établissements publics qualifiés de locaux -lycées, collèges, hôpitaux fonctionnent pour partie ou en totalité avec des moyens qui quant à eux, ne sont pas d'origine locale.

Dès lors, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sont conduites à développer les contrôles conjoints et les enquêtes horizontales qui donnent lieu ensuite à des synthèses de caractère public.

Pour ce faire, les juridictions financières sont amenées à rapprocher leurs méthodes et leurs approches dans le domaine du contrôle de la gestion publique.

L'évolution en la matière concourt elle aussi à la consolidation de la compétence d'examen de la gestion des chambres régionales des comptes, afin notamment de mieux répondre aux attentes du Parlement à l'égard de la juridiction financière. D'ores et déjà la mission d'évaluation et de contrôle mise en place par l'Assemblée nationale en 1999 ressent la nécessité de faire appel à la collaboration des chambres régionales des comptes à côté de celle de la Cour des comptes.

Les finalités de l'évaluation des politiques publiques

Evaluer c'est mesurer les effets engendrés par les politiques publiques et chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre ont produit les effets escomptés. L'évaluation est donc une entreprise locale de connaissance qui doit permettre d'interroger une politique, un programme ou une action publique, pour comprendre et porter un jugement sur les résultats obtenus. Il s'agit de tester la théorie de l'action au travers des cinq items de l'évaluation, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'effectivité (impact), pertinence. L'évaluation répond alors à plusieurs finalités :

- une finalité " déontologique " : il s'agit de rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique est mise en œuvre et quels sont ses résultats ;
- une finalité gestionnaire afin de répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre les différentes actions ;
- une finalité décisionnelle préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique (vision stratégique) ;
- une finalité d'apprentissage et de mobilisation : contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.
- l'évaluation répond à un besoin de rationalité et de transparence de l'action publique ;
- l'évaluation s'articule avec d'autres démarches mais s'en distingue par ses spécificités ;
- l'évaluation n'est pas un bilan d'activité qui a une vocation descriptive alors que l'évaluation a pour objectif de comprendre le pourquoi de l'action ;
- l'évaluation n'est pas un audit qui consiste à apprécier le fonctionnement de l'organisme en comparant les résultats par rapport à un référentiel interne mais ne porte pas sur les actions et leurs effets ;
- l'évaluation n'est pas un rapport d'inspection. Celui-ci peut permettre de formuler le diagnostic de l'action à évaluer mais ne repose que sur l'appréciation des conditions de fonctionnement compte tenu de leur environnement physique, économique et social ;
- l'évaluation n'est pas la recherche scientifique. Le chercheur définit librement ses hypothèses et ses méthodes de travail, il n'a pas le souci de

faire passer son travail au test de l'utilité. L'évaluation est avant tout chargée de répondre aux questions que le commanditaire se pose sur son action;

- l'évaluation n'est pas une démarche qualité. Si elle prend en compte la demande des bénéficiaires, de l'action, la démarche qualité ne vise contrairement à l'évaluation qu'à améliorer le processus d'une action sans aller jusqu'à sa possible remise en cause.

L'évaluation n'est pas qu'un dispositif de suivi et de contrôle de gestion. Ces éléments sont indispensables pour instrumenter l'évaluation, provoquer le questionnement évaluatif voire répondre à ses questions, mais il ne dispense pas de la démarche préalable de l'évaluation qui permet de passer de l'information à la connaissance. L'évaluation nourrit la réflexion prospective et l'analyse stratégiques en amont comme en aval.

La plupart de ces démarches peuvent alimenter ou être alimentées par l'évaluation. Elle sont complémentaires, mais non substituables, seule l'évaluation présente à la fois une dimension cognitive (que s'est-il passé ?), normative (a-t-on bien fait ?), instrumentale (comment mieux ?).

Les conditions de l'évaluation des politiques publiques remplies par les chambres régionales des comptes

L'intérêt porté à l'évaluation des politiques publiques en France est croissant depuis les années 2000. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 introduit la démarche de performance dans la gestion publique de l'Etat. Les conditions de mise en œuvre et de fonctionnement de l'examen dans la gestion par les chambres régionales des comptes permettent une démarche évaluative.

Le point de départ de la procédure : une évaluation qui s'exerce indépendamment de la volonté des exécutifs locaux.

L'ordonnateur contrôlé n'a aucune marge de manœuvre dans l'engagement d'un contrôle de gestion. Une totale indépendance du conseiller, qui n'a aucun lien juridique et financier avec la collectivité qui fait l'objet d'un tel contrôle. Le suivi des observations de gestion sera vérifié lors du contrôle suivant. Le caractère contradictoire de la procédure de contrôle et d'évaluation de la gestion atténue cependant la portée de ces contraintes, dans la mesure où les observations des chambres

ne pouvant être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur n'ait été en mesure de leur apporter une réponse orale et écrite.

La programmation des contrôles est définie unilatéralement par la CRC, et peut être appréhendée sous forme de risques :

- des risques collectifs : il s'agit dans ce cas d'évaluer la performance d'une politique publique ;
- des risques individuels, pour telle ou telle collectivité. L'évaluation est dans ce cas organique : elle concerne la gestion d'une collectivité donnée.

L'évaluation menée par les juridictions financières s'appuie sur le contrôle interne mis en place par les collectivités. Elle peut également prendre en compte les évaluations externes commanditées par celles-ci.

L'évaluation pour améliorer la gestion publique

L'évaluation menée par les CRC poursuit un objectif d'amélioration de la gestion publique qui s'articule autour de 4 axes :

- en premier lieu le contrôle de régularité constitue un préalable indispensable. Il s'appuie sur l'examen des comptes et des pièces justificatives. Cet examen permet d'évaluer si les comptes présentent une image sincère et fidèle, dans quelle mesure la collectivité a une bonne connaissance des ressources financières qu'elle affecte à ses politiques et du coût des actions mises en œuvre ;
- en second lieu, le contrôle incite les collectivités locales à se doter de systèmes de contrôle interne ;
- en troisième lieu, le développement des contrôles thématiques et des enquêtes inter - juridictions contribuent à l'amélioration de la gestion publique. Dans la mesure où les évaluations thématiques et les enquêtes communes permettent une appréhension nationale et globale de la gestion d'une politique et des différents acteurs qui y sont liés : exemple de l'enquête en cours sur la formation professionnelle, avec l'examen de la gestion de l'Etat, des régions, des organismes collecteurs des fonds, des prestataires de formation, des dispositifs d'accueil ;
- en quatrième lieu, la contribution du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques au débat démocratique est essentielle. Le caractère public des observations des chambres permet en effet l'information de l'ensemble des élus de la collectivité et des citoyens.

De la confrontation entre la connaissance acquise sur la réalité de l'action et les objectifs qui étaient fixés doit émerger un jugement sur la valeur de l'action pouvant avoir pour conséquences la redéfinition des objectifs ou des modalités d'exécutions. Ainsi le rôle des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion locale peut être reconnu. Les craintes exprimées par les élus dans les premières années des chambres régionales des comptes ont laissé place à une reconnaissance d'un rôle utile pour une meilleure administration locale et pour une démocratie locale plus vivante.