

L'ADAPTATION DES CONTRÔLES FINANCIERS PUBLICS À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Introduction

Dans le mouvement général d'évolution que connaissent les systèmes de finances publiques dans le monde, les changements qui affectent les contrôles occupent une place de premier plan. Tous quelle que soit leur nature, qu'il s'agisse des contrôles administratifs, juridictionnels, politiques, sont confrontés aujourd'hui à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière, axé sur la performance et l'efficacité, et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif. Il apparaît aussi que cette confrontation – et la problématique d'adaptation parfois considérable qui en résulte – se présente comme un phénomène international d'ampleur, et ce de plusieurs points de vue.

Il ne s'agit pas d'abord d'un phénomène isolé ou marginal, mais bien d'un mouvement de fond qui traverse de nombreux pays dans le monde. Le caractère international des réformes tendant à promouvoir un nouveau modèle de gouvernance financière et de gestion publique mettant au premier plan l'efficacité de la gestion est en effet l'une des caractéristiques majeures des finances publiques contemporaines. Cet élément n'est du reste que l'une des manifestations du mouvement plus général de l'internationalisation du droit et de la politique observé à propos de nombreux champs¹. C'est aussi ce qui peut expliquer le phénomène de standardisation des institutions et des procédures qui se manifeste depuis plusieurs années en matière de gestion financière publique, un phénomène qui affecte de manière plus ou moins importante les modèles de finances publiques traditionnels². Un tel phénomène, il

1 Cet aspect a notamment été traité dans le cadre du colloque organisé par la Faculté de droit d'Amiens en 2003 à l'occasion des trente ans de cette Université.

2 On se permet de renvoyer à notre étude sur ce sujet : M.C. Esclassan, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Actes de l'Université de printemps de finances publiques, s/s direct. M. Bouvier, LGDJ, 2004.

faut le souligner, n'est pas circonscrit aux pays développés. Il s'observe à l'identique dans les pays en développement ou émergents, qui sont confrontés de la même manière à une logique de performance qui apparaît comme l'un des objectifs essentiels des réformes financières et institutionnelles en cours³.

Il n'en est pas moins vrai d'un autre côté que la démarche de changement n'est pas partout uniforme, ce qui peut paraître limiter le caractère international du mouvement de réforme noté précédemment. Il en est notamment ainsi de la conduite de changement⁴, qui n'est pas abordée toujours de la même façon, notamment par le fait que le lien entre réforme budgétaire et réforme de la gestion publique n'est pas partout automatique. Certes, la tendance générale semble être une démarche progressive, comme par exemple en Suède où la restructuration budgétaire a été antérieure au pilotage par les résultats. Toutefois d'autres pays ont opté pour une logique plus radicale en ayant choisi de mener ensemble les deux réformes (USA, France), selon la technique dite du « big-bang ». D'autres encore, comme l'Italie, se sont engagés pour leur part dans une logique de performance sans refonte de leur technique budgétaire et notamment sans établir un budget de programme⁵.

Au surplus, et même lorsque la démarche de changement est identique, on observe des avancées inégales entre les pays. La plupart des pays développés sont parvenus à donner une impulsion rapide aux réformes. Dans d'autres en revanche, et notamment les pays en développement, la mise en œuvre de la réforme connaît, souvent faute de moyens, une progression plus limitée.

Mais au-delà de ces éléments de la diversité dans le processus de réforme, il n'en demeure pas moins que ce mouvement de restructuration présente une grande homogénéité du point de vue de l'objectif. En effet dans tous les pays concernés les réformes entendent répondre à une double problématique. La première concerne la maîtrise de la dépense publique. Dans un contexte de forte contrainte financière – volume élevé de la dette publique, persistance de déficits excessifs, stagnation voire régression de la ressource fiscale – cet objectif se présente désormais comme un objectif partagé par pratiquement tous les Etats. La deuxième problématique concerne l'instauration d'une bonne gouvernance financière, avec la mise en place de « bonnes pratiques de gestion » selon la formulation utilisée. Cet objectif inspire fondamentalement le processus général de réforme en cours avec, partout, l'introduction – ou la volonté d'introduire – une démarche de performance et de résultats dans les processus budgétaires et la gestion publique.

3 V. notamment sur ce point RFFP n° 98, 2007 « Logique de performance et pays en développement » qui réunit sur le sujet de nombreuses contributions de spécialistes et experts africains et qui révèlent l'ampleur de cette problématique dans cette région du monde.

4 V. sur ce thème les publiés M. Bouvier (sous direc.), Réforme des finances publiques : la conduite du changement, Actes de l'Université de printemps de finances publiques du Gerfip, LGDJ, 2006.

5 Sur ces aspects v. A. Barilari, M. Bouvier, La nouvelle gouvernance financière publique, 2^e édition LGDJ, 2007.

Il est à souligner enfin que la dimension internationale de ce mouvement de réformes qui touche aujourd'hui la plupart des systèmes financiers publics a été notablement renforcée par le fait qu'elles s'alimentent très largement du point de vue de leurs sources intellectuelles, à un modèle, un standard de bonne gouvernance, que l'on trouve diffusé notamment par les organisations internationales à travers leurs recommandations relatives aux « bonnes pratiques » ou encore à travers les principes énoncés dans le cadre de « codes de bonne conduite ». Mais sur ce plan un degré supplémentaire a été franchi. En effet, la dimension internationale de ce mouvement de réformes en matière de finances publiques ne s'exprime plus seulement à travers un corpus doctrinal ou sur le seul terrain des principes. Elle s'exprime également sur le terrain des normes, et l'on fait notamment référence sur ce point aux normes comptables internationales pour le secteur public élaborées par l'Ipsas Board⁶ qui ont été adoptées par nombre d'Etats à l'occasion de la récente modernisation de leur système comptable.

On peut comprendre que dans ce contexte les contrôles financiers publics soient l'objet d'une mutation d'ampleur. On tentera de montrer dans la limite des quelques pages qui suivent qu'ils sont confrontés plus précisément et de manière fondamentale à une logique totalement nouvelle (I), qui commande inévitablement une transformation des procédures et des institutions (II).

I La transformation de la logique du contrôle

Si tout mouvement de transformation est à l'évidence le fruit d'une combinaison complexe de différents facteurs, il apparaît toutefois que les évolutions actuelles de la logique du contrôle financier public sont essentiellement liées à l'introduction dans la sphère publique d'une logique de gestion qui fait appel – sans doute avec des spécificités – aux méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises. Le phénomène n'est pas nouveau et sans remonter très loin dans le temps on peut sur ce point rappeler les tentatives d'introduction de la RCB dans la gestion de l'Etat dans la seconde moitié des années 1960. Mais à la différence de la tentative de rationalisation d'il y a une quarantaine d'années, l'ambition d'introduire dans le secteur public une logique de management comparable à celle du secteur privé a désormais changé d'échelle en étant notamment liée à une implication importante du pouvoir politique dans la modernisation intervenue du droit budgétaire. S'il est d'un côté remarquable que le pouvoir législatif soit à l'origine de celle-ci à travers la volonté qu'il a manifestée de rénover ses pouvoirs financiers et par voie de

6 Pour plus d'informations sur ces aspects et notamment au rôle joué en la matière par le Comité de Normalisation comptable internationale (IPSAS Board), on se permet de renvoyer à P. Adhémar et son excellent article « Mutation des problématiques budgétaires, comptables et d'audit, in RFFP, n° 98-2007.

conséquence le processus budgétaire, l'action conjointe déployée parallèlement par le pouvoir exécutif dans le processus de modernisation des structures administratives et des procédures ne l'a pas moins été, l'ensemble débouchant en définitive sur une réforme de l'Etat et de la gestion publique.

Dans ce nouveau contexte, il s'ensuit deux conséquences pour les contrôles financiers publics. D'une part ils viennent se rapprocher dans leur nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé en devenant de plus en plus des contrôles de gestion (A). D'autre part ils apparaissent comme des éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable (B).

Du contrôle de régularité au contrôle de gestion

On assiste nolens volens au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était prédominant et même exclusif, à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant du contrôle est celui de l'efficacité de la gestion. Il est tout aussitôt à relever que ce rapprochement avec la nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé ne résulte pas d'un quelconque volontarisme mais qu'il est induit par les dispositifs sur lesquels repose la nouvelle gestion publique, des dispositifs qui induisent nécessairement des contrôles financiers publics différents dans leur nature et leur finalité des contrôles traditionnels. Ainsi par l'exemple l'introduction au sein du secteur public d'une démarche de performance et de responsabilisation va forcément dans le sens d'un développement du contrôle de gestion. De même l'adoption par l'Etat d'une comptabilité d'exercice, certes aménagée, tend inévitablement à conduire vers le contrôle des résultats et des comptes, et par suite vers la certification.

Plus globalement, il s'ensuit aussi que dans un tel cadre de gestion, la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification de conformité à la norme qui avait été jusqu'alors l'axe essentiels des contrôles financiers publics, tend à être concurrencée voire supplantée par une préoccupation d'efficacité et de performance.

Pour autant, le contrôle de régularité ne disparaît pas dans cette évolution. Toutefois il connaît des évolutions sensibles. D'une part il se trouve désormais associé au contrôle de la performance et des résultats et d'autre part – ce qui est sans doute l'élément le plus nouveau – il se trouve pour partie réalisé sous d'autres formes, et notamment à travers le processus informatisé de la chaîne de l'exécution des opérations financières.

Une dimension nouvelle: les contrôles, comme éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable

Dans une gestion orientée vers la performance et les résultats, l'information est essentielle. Elle est une condition sans laquelle il ne peut y avoir de contrôle effectif des résultats obtenus, sachant que les contrôles participent eux-mêmes à l'enrichissement de l'information. Cette conception est notamment développée dans les théories du gouvernement de l'entreprise qui accordent au contrôle de la gestion une importance fondamentale et considèrent que la qualité de celui-ci passe par la mise en place de systèmes d'informations et de performance, avec en particulier un système comptable et des dispositifs de gestion permettant de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise⁷.

Or c'est bien dans cette même perspective que se situent désormais les contrôles financiers publics et qu'ils sont appelés à jouer un rôle fondamental du point de vue de la maîtrise de la gestion budgétaire et financière. Le schéma d'autonomie et de responsabilisation qui est celui de la nouvelle gestion publique implique que les gestionnaires doivent gérer des enveloppes globales selon une démarche de performance et d'évaluation des résultats. Dans ce cadre où l'information s'avère par conséquent fondamentale pour les besoins de la bonne gestion, les contrôles deviennent par là même des instruments stratégiques d'aide à la décision. Mais ce faisant, ils prennent en même temps une dimension nouvelle en participant aux côtés d'autres dispositifs ayant la même vocation, au bon fonctionnement d'un ensemble plus vaste constituant le système dit d'information budgétaire et comptable.

La fonction d'information des contrôles n'est certes pas nouvelle ayant même toujours constitué leur raison d'être et ayant fondé leur rôle de premier plan. Mais il est à observer que cette fonction prend une importance renouvelée aujourd'hui dans la gestion financière publique. Il en est ainsi compte tenu on l'a dit de la logique de performance et de résultats qui se trouve impulsée au plan interne. Mais il en est ainsi également au regard d'un phénomène plus récent auquel sont de plus en plus confrontés les Etats, contraints à devoir se soumettre à des exigences de communication financière au plan externe. Cette exigence relève dans un certain nombre de cas d'une obligation juridique, en vigueur au sein d'un espace géographique délimité, comme dans certaines zones régionales à l'intérieur desquelles les Etats membres peuvent être tenus de communiquer régulièrement des informations précises aux instances de la zone. Un tel exemple se rencontre au sein de l'Union européenne s'agissant des Etats appartenant à l'Union économique et monétaire qui, étant soumis à une discipline budgétaire commune et un objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme doivent chaque année transmettre à la Commission et au Conseil

⁷ Nous nous permettons de renvoyer aux développements consacrés à cet aspect in M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P. Lassale, Manuel de Finances Publiques, 9e édition, LGDJ, 2008.

un programme triennal d'évolution de leurs finances publiques. Mais une telle obligation de communication financière relève plus généralement d'une obligation de fait qui aujourd'hui touche peu ou prou tous les Etats dans le monde et qui n'est pas sans liens avec leurs impératifs de financement auprès des marchés financiers et/ou des bailleurs internationaux. La capacité élargie des Etats de faire appel aux premiers, notamment au moyen des nouveaux instruments financiers dont ils se sont dotés il y a une vingtaine d'années, a une contrepartie qui tient à la surveillance de fait dont ils sont l'objet, leur gestion et leur situation budgétaire et financière étant régulièrement évaluées et notées. Sous cet angle, on peut comprendre l'autre dimension des contrôles et le fait que leur importance au plan interne se double de leur importance au plan externe, étant le gage de la qualité de l'information sur les comptes et de sa fiabilité.

II Une transformation des procédures et des institutions de contrôle

La transformation des procédures et même des institutions de contrôle est Inévitable, dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement. Ce processus qui est d'ores et déjà engagé se manifeste toutefois inégalement selon les types de contrôles. Les plus touchés dans l'immédiat sont les contrôles administratifs, même si les contrôles externes connaissent toutefois des évolutions non négligeables. En revanche les procédures et les méthodes évoluent sensiblement dans tous les secteurs de contrôle.

Une évolution généralisée des procédures et des méthodes de contrôle

Dans ce domaine, deux grandes caractéristiques se dégagent de l'observation. D'une part les contrôles tendent à évoluer vers une logique de coproduction à l'inverse de la conception cloisonnée qui prévalait jusqu'alors. D'autre part l'approche exhaustive traditionnelle tend à être supplantée par une approche sélective jusqu'alors totalement inédite.

1°) Une logique de coproduction

Les contrôles financiers tendent de plus en plus à former un système interdépendant, une sorte de chaîne à laquelle participe chaque institution de contrôle, ce qui conduit à des procédures partenariales et de collaboration. Cette évolution est particulièrement mise en valeur par le nouveau dispositif des contrôles dits « partenariaux » entre ordonnateurs et comptable qui est venu sensiblement modifier la conception traditionnelle du contrôle a priori exercé par le comptable public sur l'ordonnateur. Le contrôle « partenarial » comporte en effet de manière

sous-jacente le postulat d'un cadre de gestion intégrée, faisant appel au dialogue et à la collaboration, alors que la conception traditionnelle a toujours été celle d'une séparation stricte entre les deux autorités responsables de l'exécution, les ordonnateurs et les comptables publics, appréhendés comme deux acteurs totalement indépendants l'un de l'autre et dotés de fonctions exclusives et strictement délimitées.

Il n'est pas sans intérêt d'observer que la rupture ainsi réalisée par rapport aux cadres de gestion traditionnels et qui a été très largement induite par l'informatisation de la chaîne de l'exécution des opérations, ainsi que par les effets de la nouvelle comptabilité de l'Etat, permet donc une fois encore de prendre la mesure de l'influence considérable que peuvent jouer les nouvelles techniques dans la remise en cause des principes traditionnels d'organisation, comme l'a bien montré par ailleurs André Leroi-Gourhan.

Il n'est pas contestable de ce point de vue que l'informatisation de la gestion financière publique a eu des conséquences fondamentales en induisant un cadre de gestion intégré très éloigné des principes et dispositifs définis par le décret du 29 décembre 1962 avec de fait la disparition de la séparation traditionnelle de séparation des fonctions, qui avait jusqu'alors caractérisé la gestion financière publique, et l'apparition d'une autre configuration, celle d'une chaîne d'exécution dans laquelle chaque acteur participant à l'acte de gestion prend place (responsable de programme, ordonnateur, comptable public, contrôleur budgétaire) selon une logique de standardisation des tâches et des processus. Ce cadre de gestion unifié est ainsi venu se substituer à l'hétérogénéité des pratiques et applications spécifiques qui se rencontraient dans les différentes administrations.

Parallèlement l'informatisation a entraîné des conséquences notables en ce qui concerne les dispositifs de contrôle traditionnel, en particulier en rendant largement obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se sont trouvés largement intégrés dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. Il en est de même de certaines étapes du processus de dépense rendues inutiles, comme par exemple celle de l'ordonnancement devenue redondante dans le processus continu de la dépense.

La réforme de la comptabilité de l'Etat n'a pas été sans ajouter à cette dynamique. Ainsi la pratique nouvelle des contrôles partenariaux entre ordonnateurs et comptables n'est – elle en réalité que la suite logique des effets de l'introduction d'une comptabilité en droits constatés et de l'importance prise dans ce cadre par la comptabilisation des engagements laquelle, à son tour, vient démontrer que l'exclusivité de la fonction comptable n'existe plus dans un tel schéma. Il en est de même de la mission nouvelle de certification des comptes qui n'est, elle aussi,

que l'une des conséquences de la nouvelle technique comptable comme l'a souligné avec pertinence J.R. Alventosa⁸.

L'avènement de la mission de certification des comptes s'inscrit en effet dans une chaîne de production elle-même induite par la comptabilité d'exercice. Or il est à remarquer que dans cette chaîne, tous les agents, sans exclusive, participent à la production de l'information. Il en est ainsi des comptables qui tiennent les comptes sur la base des éléments fournis par les ordonnateurs, mais il en est de même de ces derniers qui non seulement participent eux aussi à la production de l'information comptable en étant chargés de tenir une comptabilité d'engagements mais qui y jouent un rôle non négligeable dès lors que celle-ci inclut désormais des éléments d'appréciation et d'évaluation qui sont loin d'être mineurs au regard du principe de sincérité des comptes qui prévaut désormais; on pense notamment sur ce point aux risques de charges ou de pertes qui pour une appréciation correcte du résultat annuel et du bilan doivent faire l'objet de provisions.

2°) Une nouvelle approche du contrôle

Au demeurant, le développement de l'analyse des risques au sein de la gestion financière publique ne se situe pas seulement sur le terrain comptable mais s'observe également dans l'approche nouvelle du contrôle. Ce dernier domaine est marqué en effet par un net recul du contrôle exhaustif traditionnel au profit d'une approche sélective fondée sur l'analyse des risques et cette évolution témoigne du rapprochement sensible qui s'opère sur le terrain des procédures et des méthodes entre les contrôles publics et les contrôles en vigueur dans le secteur privé. Cette tendance qui participe plus généralement des caractéristiques de la nouvelle gestion publique⁹, axée sur les résultats et la démarche de performance, est particulièrement lisible à travers les aménagements intervenus dans les contrôles a priori pour les adapter au nouveau contexte. Il en est notamment ainsi avec la nouvelle doctrine du contrôle de la dépense par les comptables publics qui substitue à la mission classique de contrôle a priori antérieure un contrôle sensiblement allégé, dit partenarial (v. supra) et hiérarchisé, c'est-à-dire modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages. Il en est de même avec la nouvelle conception du contrôle financier qui tend désormais à s'attacher avant tout à éviter les risques budgétaires en agissant soit au stade de la prévision soit en cours d'exécution.¹⁰

8 J.R. Alventosa, « L'évolution de la nature des contrôles, in M. Bouvier (s/direct.) Innovations, créations et transformations en finances publiques, Actes de la 11e Université de printemps de finances publiques du Gerfip, LGDJ, 2005.

9 Pour une vue commentée de ses principales caractéristiques, v. B. Abate, La nouvelle gestion publique, LGDJ, 2000, (collection Systèmes).

10 On rappellera sur ce point que seules les dépenses dites les plus « sensibles » font encore l'objet de la délivrance d'un visa ou d'un avis préalable.

Les avantages attendus de l'approche sélective, à savoir une plus grande efficacité du fait d'une plus grande rapidité de la restitution du contrôle, ainsi qu'une meilleure adaptation des coûts, suffisent sans peine à situer l'incidence considérable de la logique de performance et de résultats dans les évolutions que connaissent les contrôles du point de vue de leur approche traditionnelle. Ces nouvelles approches du reste ne concernent pas seulement les contrôles budgétaires. Elles tendent aussi – mais l'influence est plus récente – à pénétrer les contrôles fiscaux.

Une transformation des institutions de contrôle

F. Furet et M. Ozouf notent à propos de la portée de la Révolution française que « ce qui bascule entre 1787 et 1800, ce n'est pas la substance de la société: ce sont ces principes et son gouvernement »¹¹. On peut se demander si toutes proportions gardées, cette observation ne peut pas être transposée au processus de transformation actuel auquel les institutions de contrôle sont confrontées. Certes, et notamment dans le cas du modèle français de finances publiques, rien ne paraît changer véritablement en tout cas au plan formel. Les institutions traditionnelles de contrôle demeurent en effet peu ou prou en place, de même que leurs trois grandes catégories traditionnelles: contrôles administratifs se déclinant en contrôles a priori et contrôles a posteriori, contrôles juridictionnels c'est-à-dire plus exactement ceux réalisés par les juridictions financières, contrôle politique, ce dernier étant le contrôle parlementaire de l'exécution du budget. Mais cependant sur le fond les fonctions se transforment sensiblement et l'on assiste en réalité à une mutation profonde de la nature des contrôles et avec elle à une transformation des institutions de contrôle elles-mêmes.

1°) *Les contrôles administratifs internes* a priori sont certainement les plus touchés par ce mouvement. On en a déjà évoqué les causes: l'informatisation de la chaîne d'exécution qui réalise en partie les contrôles de régularité a priori, la mise en place d'une comptabilité d'exercice qui conduit à recentrer les contrôles sur les comptes, la nouvelle logique de performance qui privilégie le contrôle de l'efficacité et des résultats et conduit à mettre au premier plan le contrôle de gestion. Par suite, les fonctions traditionnelles implorent, comme celle de comptable public qui connaît une transformation remarquable¹² – quasi disparition de son rôle de contrôleur a priori, recentrage sur la tenue des comptes avec l'obligation désormais de veiller à leur sincérité – de même que celle de contrôleur financier, devenu un contrôleur budgétaire chargé désormais de veiller à la soutenabilité des propositions financières

11 In « Dictionnaire critique de la Révolution française, Institutions et créations ».

12 Sur ce point cf. F. Akhoune, Le statut du comptable public, Thèse de doctorat, à paraître LGDJ, 2008, Bibliothèque de Finances Publiques et Fiscalité.

de chaque ministère, ainsi que du respect par les responsables de programme des règles relatives à la fongibilité asymétrique des crédits¹³.

Certes et par contraste les contrôles internes a posteriori paraissent en apparence moins affectés en évoluant vers une mission d'audit qu'ils assuraient déjà en partie. Mais d'une part elle devient la mission essentielle comme l'illustre la récente démarche de révision générale des politiques publiques, d'autre part – élément tout à fait inédit – elle est désormais réalisée en « coproduction » avec des auditeurs externes du secteur privé. Le phénomène est notable à plus d'un titre. Il ne concerne pas en effet les seuls contrôles internes a posteriori. Il montre aussi que les contrôles externes ne sont plus seulement le fait des juridictions financières.

2°) Les contrôles réalisés par les institutions supérieures de contrôle

S'agissant de ces dernières et de leurs missions, les évolutions sont peut être moins spectaculaires que les précédentes sachant que sur le fond elles ne sont pas moins profondes. En ce sens, la nouveauté certainement la plus essentielle est que désormais, comme l'a excellemment écrit J.F. Alventosa, la performance et la comptabilité constituent le nouvel horizon des contrôles¹⁴, qu'il s'agisse des contrôles internes ou des contrôles externes. En ce qui concerne les contrôles externes et le rôle à leur égard des institutions supérieures de contrôle, la pratique révèle en effet des évolutions d'ampleur qui dépassent le cadre d'un seul pays ou de quelques uns. Ainsi et d'une manière générale, il apparaît que les contrôles réalisés par les institutions supérieures de contrôle connaissent une évolution identique avec un même cheminement vers la nature des contrôles en usage dans le secteur privé, un phénomène qui s'observe en Europe comme une tendance lourde, et ce quelle que soit la diversité des formes institutionnelles en charge du contrôle externe¹⁵.

De ce fait les missions traditionnelles de contrôle connaissent des évolutions notables, marquées notamment par deux grandes caractéristiques: d'une part un déclin du contrôle juridictionnel au profit de la montée du contrôle de la gestion (qui englobe plusieurs aspects: qualité de la gestion et des politiques publiques), d'autre part une mutation du contrôle de la régularité de l'exécution du budget de l'Etat qui devient un contrôle des résultats et de la performance. Parallèlement s'ouvrent

13 On rappellera que depuis le 1^{er} janvier 2006 le contrôleur budgétaire exerce un contrôle financier largement différent de celui de ses prédécesseurs. Son travail de contrôle n'est plus centré sur la vérification de la régularité des actes de dépenses, les contrôles internes au ministère étant voués à s'y substituer. Selon le décret du 27 janvier 2005 (n° 2005-54) qui expose les modalités du nouveau contrôle financier exercé par l'autorité chargée de ce contrôle « participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ».

14 V. J.R. Alventosa, L'évolution de la nature des contrôles, art. cit.

15 J.F. Bernicot, La diversité du contrôle externe en Europe, in M. Bouvier, (s/s direct.), Réformes des finances publiques, La conduite du changement, (Actes de l'Université de printemps de finances publiques du Gerfp), LGDJ, 2006

de nouvelles missions totalement inédites: la plus exemplaire est sans aucun doute la certification des comptes qui, de par l'importance qui s'y attache au plan externe donne à l'institution qui en est chargée une dimension internationale.

3°) Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget connaît lui-même une évolution comparable dans son mouvement à ce qui a déjà été noté s'agissant de la progression de la logique de gestion. En s'orientant vers un contrôle de la performance et des résultats et ce à la faveur de l'enrichissement des informations qui lui sont désormais transmises dans le cadre de la loi de règlement, le contrôle parlementaire se professionnalise en se faisant désormais tout à la fois contrôle politique et contrôle de gestion¹⁶. Sans être aussi évidente, la progression d'une autre logique observée, une logique de co-production, peut également se déceler à travers l'amorce d'une autre vision du processus de décision en matière budgétaire que l'on peut lire à travers les deux procédures que constituent en ce sens d'une part le débat d'orientation budgétaire, officialisé par la LOLF et permettant au Parlement d'être informé sur les orientations budgétaires, d'autre part la Conférence nationale des finances publiques, nouvelle instance réunissant depuis 2004 les représentants des trois grands secteurs de finances publiques. Ces innovations permettent en effet de relever que la transformation de la logique et de la nature des contrôles n'est pas sans rapports avec les évolutions que connaît la séparation des pouvoirs en matière financière.

Le mouvement actuel de mutation que connaissent les contrôles financiers publics est loin d'être parvenu à maturité. Mais déjà pour les pays comme la France qui se sont engagés assez récemment dans la réforme de leurs institutions budgétaires et dans lesquels ce mouvement est tout juste amorcé, les changements introduits surprennent par leur ampleur et leur caractère inédit dans le secteur public. On ne s'étonnera pas que parmi les interrogations qu'il soulève, la question se pose de savoir si les institutions existantes seront en mesure de s'y adapter, au moins pour certaines d'entre elles.

16 Cet aspect a très tôt été mis en évidence par M. Bouvier, notamment dans son article « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », AJDA, n° 10, 2001.

Streszczenie

Ogólnoświatowa tendencja polegająca na wprowadzaniu nowego modelu zarządzania publicznego ukierunkowanego na wynik i skuteczność pociąga za sobą konieczność reformowania kontroli administracyjnej, sądowej czy też politycznej. Można wyróżnić dwa główne kierunki przemian: koncepcji oraz procedur i instytucji. Zmiana koncepcji kontroli polega na przejściu od kontroli prawidłowości do kontroli zarządzania i wykorzystywania jej jako narzędzia informacji budżetowej i księgowej. Przemiany w zakresie procedur dotyczą współpracy międzyinstytucjonalnej i podejścia selektywnego opartego na analizie ryzyka, zaś instytucjonalne modyfikują zasady kontroli wewnętrznej, kontroli dokonywanej przez organy nadzórne oraz kontroli parlamentarnej.