



## Externalisation des tâches et nouvelles formes de financement – défis pour le contrôle externe des finances

### Introduction au thème du congrès

exposé de K. Grüter, directeur du Contrôle fédéral des finances, au 6<sup>e</sup> congrès d'EURORAI du 21 au 23 octobre 2007 à Crans-Montana, Suisse

---

En Suisse comme à l'étranger, les externalisations ont donné lieu aux formes d'organisation les plus diverses. En 2004, l'OCDE a regretté que ses membres entretiennent une telle profusion, qu'elle a comparée à un «zoo administratif», ayant pour effet de réduire la transparence des compétences et des responsabilités étatiques. Au plan fédéral, plusieurs interventions parlementaires ont exprimé les mêmes préoccupations. Le gouvernement suisse a donc établi des principes uniformes pour l'externalisation des tâches de la Confédération et leur gestion ultérieure.

La Confédération n'exécute plus elle-même plusieurs de ses tâches, qu'elle délègue à des organismes ou entreprises externes à l'administration fédérale centrale. En optant pour l'externalisation, la Confédération vise en premier lieu à accroître l'efficacité et l'efficience dans l'exécution des tâches. Elle a également externalisé certaines tâches, en vue de l'ouverture et de la libéralisation des marchés. Si, à court terme, la Confédération n'a plus d'emprise directe sur les tâches externalisées, elle reste néanmoins responsable de leur exécution. Elle a d'ailleurs la possibilité d'exercer l'influence nécessaire, en sa qualité de propriétaire de l'organisme ou de l'entreprise qui exécute la tâche externalisée.

Le gouvernement suisse a adopté, le 13 septembre 2006, le *Rapport sur le gouvernement d'entreprise* qui établit des critères uniformes pour l'externalisation de tâches de la Confédération et leur gestion ultérieure. Ce rapport répond à trois questions:

- Quelles sont les tâches fédérales se prêtant à une externalisation?
- Quelle doit être la forme juridique des organismes ou entreprises chargés de l'exécution des tâches externalisées?
- Comment la Confédération doit-elle s'organiser pour défendre au mieux ses intérêts de propriétaire?

Toutes les tâches de la Confédération ne se prêtent pas à une externalisation. Certaines requièrent un suivi politique étroit pour leur bonne exécution, ou par besoin de légitimité politique

(comme la sécurité intérieure ou extérieure). De telles tâches doivent être exécutées au sein de l'administration fédérale centrale, car c'est l'unique façon de garantir un contrôle politique étroit. A l'inverse, d'autres tâches se prêtent plutôt bien à une externalisation: soit elles participent de plus en plus à des marchés qui fonctionnent (comme les télécommunications), soit leur exécution est principalement déterminée par des impératifs internationaux, scientifiques ou techniques (comme la sécurité aérienne). Les tâches qui dépendent d'entités jouissant d'une indépendance comparable à celle du pouvoir judiciaire (comme la surveillance des marchés financiers), doivent également être externalisées. Quatre catégories de tâches peuvent ainsi être distinguées:

- *Tâches ministérielles*: ces tâches comprennent notamment la préparation des dossiers politiques et les prestations qui relèvent fortement de la puissance publique. Dans de nombreux cas, leur exécution implique des interventions dans les droits fondamentaux. Ces tâches ne se prêtent pas à une externalisation, parce qu'elles nécessitent un étroit suivi et une importante légitimation politiques.
- *Prestations à caractère monopolistique*: elles concernent par exemple les domaines de la formation, de la recherche et de la culture. La politique ne peut en définir les grandes lignes que partiellement. Les prestations à caractère monopolistique se prêtent à une externalisation, en raison des possibilités limitées d'influence politique. Ce type de tâches externalisées requiert cependant un suivi politique étroit, car la plupart d'entre elles ne peuvent être exécutées qu'avec des fonds publics.
- *Tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité*: ces tâches doivent être exécutées au cas par cas, sans subir la moindre influence du monde politique. Ces tâches devraient être externalisées, afin que leur exécution bénéficie de toute l'indépendance nécessaire.
- *Prestations fournies sur le marché*: ces prestations sont de plus en plus régies en fonction de l'offre et de la demande, même si la loi continue de garantir un service minimal. Ces prestations se prêtent à une externalisation, car leur fournisseur doit disposer d'une grande indépendance pour opérer avec succès sur le marché.

Toute externalisation relève d'un compromis entre le désir d'alléger l'Etat et la volonté de garantir la desserte publique. Le processus politique sera donc seul juge.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise indique comment la Confédération pourrait parvenir à long terme à une politique de propriétaire cohérente. D'abord, sa position de propriétaire peut être améliorée, dans la mesure où les 28 principes directeurs sont axés sur les types de tâches se prêtant à une externalisation et constituent, le cas échéant, un modèle de gestion adéquat. Ensuite, une clarification des rôles s'impose. Au sein de la Confédération, les tâches relevant de la politique de propriétaire incombent à la fois au Parlement, au gouvernement et à l'administration fédérale. Le gouvernement suisse intervient en tant que propriétaire vis-à-vis des entreprises de la Confédération, tandis qu'il incombe au Parlement de fixer le cadre législatif et d'exercer la haute surveillance. Il faudra également éviter les conflits d'intérêt au niveau de l'administration. Le Parlement et le gouvernement suisse entendent donc respecter les principes du gouvernement d'entreprise lors de leurs futures décisions d'externalisation. Quant aux domaines déjà externalisés, ils devront être progressivement mis en conformité avec ces principes.

Le partenariat public-privé (public private partnership, PPP) est une forme de financement toujours plus appréciée. La raréfaction des ressources publiques fait que les communes, les cantons et la Confédération elle-même ont du mal à réaliser les investissements utiles aux tâches étatiques. La Frankfurter Allgemeine Zeitung voit là un énorme potentiel pour l'Allemagne et fait l'éloge de tels projets de coopération, comme d'une branche en expansion malgré ses petits défauts.

Le PPP peut être décrit comme un nouveau modèle de collaboration partenariale avec le secteur privé, visant à des gains d'efficacité ou à l'exécution commune de tâches publiques complexes. Or pour qu'un tel projet réussisse, il faut avoir vérifié en détail plusieurs aspects, comme l'adéquation du projet, son déroulement professionnel et le cadre légal. A ce titre, une analyse précise de la rentabilité et une évaluation des risques sont indispensables. Ces tâches incombent au partenaire le plus qualifié sur le plan des évaluations, des contrôles et de la gestion. Car le PPP n'est pas un remède miracle. Là où la recherche d'un financement conventionnel reste infructueuse, les pouvoirs publics ne trouveront pas non plus de source alternative de financement. La rentabilité doit être à chaque fois prouvée pour toute la durée du projet. Une répartition appropriée et économiquement rationnelle des risques entre les pouvoirs publics et le partenaire privé est également nécessaire. Enfin, il faut respecter la législation sur les marchés publics et s'assurer que le contrôle externe des finances puisse faire valoir ses prérogatives.

De par sa position charnière entre la politique et l'administration, le contrôle externe des finances joue un rôle clé dans l'externalisation des tâches et de nouvelles formes de financement. Sans être un moteur de changement, il ne doit pas non plus s'opposer d'emblée à toute évolution. Au départ, c'est le pouvoir politique qui gère et définit la modernisation administrative. Il lui incombe d'analyser en détail quels domaines gagneraient à être davantage pilotés par le marché. En effet, il faut explorer soigneusement, pour chaque cas d'externalisation, les impératifs du marché et ceux de la politique. Aussi le Parlement a-t-il besoin d'un avis indépendant, pour chaque décision d'externalisation ou à propos de nouvelles formes de financement. C'est là qu'intervient le contrôle des finances. Il est en mesure de juger si la décision du gouvernement est applicable et fondée, et si elle repose sur des bases transparentes. Il doit également insister pour que les conditions organisationnelles soient dûment remplies et que les instruments spécifiques à l'économie d'entreprise soient en place. Il s'assurera encore du respect des droits de contrôle et de la couverture des besoins d'audit. Enfin, grâce à son expérience des audits, le contrôle externe des finances est en mesure de formuler des propositions pour le modèle de pilotage, la gestion des risques ou les questions de responsabilité. Sa position indépendante l'autorise en particulier à critiquer les décisions ne visant qu'à esquiver le budget ou le contrôle des finances. Le contrôle externe des finances doit par conséquent donner son avis dès l'élaboration des bases de décision pour une externalisation, en veillant à préserver son indépendance. Car il est de son intérêt que les externalisations se fassent selon des principes uniformes et de façon ordonnée. On ne peut donc que se féliciter des lignes directrices du gouvernement suisse, qui servent de fil conducteur pour les audits du contrôle externe des finances. Pourtant, même quand les externalisations sont menées avec tout le soin requis, elles augmentent le risque couru par l'Etat en sa qualité de propriétaire. En effet, davantage de marché ne signifie pas seulement de meilleures chances, mais également une augmentation des risques. Une évaluation indépendante et objec-

tive, par le contrôle externe des finances, est d'autant plus importante. Il serait faux toutefois de restreindre la marge de manœuvre supplémentaire accordée par de nouvelles mesures de surveillance. La bonne application des nouveaux principes de gestion exige en effet la confiance préalable du monde politique.

Les externalisations et les nouvelles formes de financement confrontent les contrôles des finances à des défis inédits, et pas seulement au moment de leur conception, mais également au stade de l'exécution. Si le contrôle externe des finances est de surcroît vérificateur des comptes d'entreprises publiques autonomes, une séparation s'impose entre les examens portant sur la clôture des comptes et la surveillance financière. Dès le moment où l'examen de clôture est confié à une société fiduciaire privée, le contrôle externe des finances peut davantage se concentrer sur la surveillance financière. L'examen de la comptabilité analytique, celui des interfaces entre le domaine relevant de l'exercice de la puissance publique et le marché, le contrôle du reporting ou l'évaluation du mandat de prestations exigent de nouvelles formules d'évaluation et de nouvelles qualifications de la part des auditeurs.

Le plus grand défi qui attend le contrôle externe des finances consistera sans doute à aider de ses conseils les décideurs au niveau tant exécutif que législatif, tout en gardant son indépendance, ainsi qu'à anticiper les développements futurs pour pouvoir agir le moment venu.

Berne, le 8 octobre 2007