

LES NOUVELLES FORMES DE FINANCEMENT ET D'EXTERNALISATION DES TÂCHES PUBLIQUES ET LES DÉFIS QU'ELLES POSENT AUX INSTITUTIONS DE CONTRÔLE EXTERNE

- PERSPECTIVE AUTRICHIENNE -

I. Formes nouvelles du financement et de l'externalisation de tâches publiques

1. Externalisation de tâches publiques

Dans le cadre de l'externalisation, les tâches publiques sont prises en charge, non plus par l'organisation administrative placée sous l'égide des organes suprêmes de l'État, mais par **des entités tierces juridiquement indépendantes** ; elles sont donc transférées hors du domaine administratif public. Pour les collectivités territoriales, le principe de l'externalisation présente un avantage majeur dans la mesure où il permet, par la sélection de la forme juridique de l'entité tierce, de contourner diverses obligations incombant à l'Administration publique dans les domaines juridique, financier et organisationnel. Depuis le début des années 90, les collectivités territoriales considèrent l'externalisation de tâches publiques comme un **élément essentiel de la réforme de l'Administration**, ce qui explique la hausse exponentielle du nombre d'entités juridiques externalisées au cours des quinze dernières années. Notons à ce propos différents éléments :

- L'externalisation **n'est pas nécessairement** synonyme de **privatisation** des tâches publiques.
- Depuis peu, les **fonctions du service public** sont, elles aussi, de plus en plus externalisées. Conformément à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, les **tâches fondamentales** qui touchent à l'essence même de l'État ne peuvent en revanche faire l'objet d'une externalisation par lois simples. Du point de vue constitutionnel, l'État ne peut donc se soustraire entièrement à son obligation de remplir des fonctions de service public.
- Les mesures d'externalisation revêtent toujours un **caractère exceptionnel** par rapport à l'exécution au sein du domaine administratif public et nécessitent

donc systématiquement une **motivation concrète**. Avant l'externalisation, une analyse spécifique doit être conduite sur l'utilité du projet. Il ne s'agit pas ici d'éluder les faiblesses et lacunes de l'autorité administrative. Chaque concept d'externalisation doit ainsi présenter une analyse approfondie de l'utilité ainsi qu'une définition précise des objectifs poursuivis ; l'indication de motifs généraux n'est guère persuasive. À ce stade, les contrôles des mesures d'externalisation réalisées par des institutions de contrôle externes peuvent donner des indications précieuses et obliger les responsables à motiver leur décision avec une plus grande précision.

2. Nouveaux modèles de financement

Compte tenu des restrictions budgétaires, les pouvoirs publics ne sont plus en mesure d'assurer exclusivement le financement des investissements nécessaires notamment, mais pas uniquement, dans le domaine de l'infrastructure. De nouveaux modèles d'investissement ont ainsi vu le jour : **projets de partenariat public-privé, financement issu du budget de l'UE ou indemnités aux entités juridiques externalisées**.

II. Incidences sur le contrôle externe

- **Importance croissante du contrôle externe** : face à la diversité et à la complexité des nouveaux modèles d'externalisation et de financement, l'audit externe, qui met en évidence les avantages et inconvénients desdits modèles de manière objective tout en recommandant des mesures à long terme, gagne en importance.
- **Les nouveaux modèles empêchent tout contournement des audits externes**
- **Critères de contrôle** : devant la complexité des aspects juridiques, notamment dans les projets PPP, le contrôle de la légalité est appelé à

devenir un élément essentiel de l'audit externe lors de la mise en œuvre de nouveaux modèles d'externalisation et de financement.

- **Le contrôle externe comme prestation de conseil constante – en ligne avec la fonction de contrôle ex-post** : conformément à la constitution autrichienne, le contrôle d'une cour des comptes se présente sous la forme d'un audit ex-post. Du point de vue du contribuable qui a confié ses capitaux à l'Administration, il serait bien entendu souhaitable que les cours des comptes présentent leurs expertises suffisamment tôt et qu'elles identifient en temps voulu les défauts inhérents aux projets afin de permettre une correction immédiate. Le plus grand défi auquel s'exposent les institutions de contrôle consiste donc à proposer à l'administration publique une prestation de conseil optimale sans pour autant remettre en cause leur fonction d'organe de contrôle indépendant.

Ce rôle de consultant, qui ne saurait conduire à la participation au développement et à la mise en œuvre d'un projet concret, peut, dans un premier temps, revêtir la forme d'un transfert de savoir-faire : les institutions de contrôle peuvent en effet évaluer objectivement les nouveaux modèles de financement et d'externalisation de tâches publiques, représenter les faiblesses mais aussi les forces (exemple de *Best practice*) et déterminer les facteurs de réussite ou les sources d'erreurs en se fondant sur leurs connaissances spécifiques et sur les expériences acquises lors des contrôles antérieurs.

En outre, le contrôle ex-post ne signifie pas systématiquement que les projets clôturés sont les seuls à pouvoir être soumis au contrôle. Des parties (indépendantes) de projets, telles la décision relative à un projet PPP ou à un concept d'externalisation, peuvent également être l'objet d'un contrôle par une cour des comptes. Ce type d'audit permet d'assurer un « contrôle continu ou concomitant » et de corriger à temps les éventuelles erreurs de développement par des recommandations concrètes.