

Bibliographie

Nous avons lu pour vous



La Cour de comptes : un pouvoir rédempteur ?

Jean-Luc Albert, Thierry Lambert

LGDJ, Lextenso éditions, 2017, 175 p.

Les deux éminents professeurs de finances publiques à l'Université d'Aix-Marseille se livrent dans ce court ouvrage à une critique mesurée mais ferme de la Cour des comptes. Celle-ci est qualifiée ici de « pouvoir », ce qui appelle bien évidemment l'identification de contre-pouvoirs. Le qualificatif un peu mystérieux de « rédempteur » semble avoir été choisi en raison du caractère diffus et du contenu un peu flou de la forte influence exercée par les membres de la Cour des comptes et leur Premier président au nom d'une sorte de « rachat » des fautes commises dans la gestion des finances publiques et au moyen de la mise en place d'une discipline qui s'imposerait à tous. La légitimité de ce pouvoir est contestée par les auteurs qui démontrent de manière convaincante que la Cour des comptes et ses institutions satellites exercent un quasi-monopole, obtenu par extensions progressives de compétences, parce que le Parlement n'a jamais pu, ni jamais voulu, se doter d'une capacité propre et autonome d'expertise financière. Les membres de la Cour ont évidemment une légitimité moindre que les élus pour dicter les meilleurs choix pour les finances publiques. Certes, la Cour prend soin de faire valoir

sa neutralité. Elle rappelle qu'elle ne se prononce pas en opportunité, quelle se situe à « équidistance » du Parlement et du Gouvernement, qu'elle met en œuvre des méthodes juridictionnelles, qu'elle se borne à formuler des « recommandations ». Mais les auteurs s'interrogent sur l'idéologie sous-jacente à ces multiples observations publiques et à leur suivi de plus en plus organisé : critique permanente de la dépense publique, rationalité managériale, inscription dans le contexte de l'encadrement budgétaire européen, application de normes de contrôle internationales... Principes qui vont jusqu'à fonder une contestation des choix des gouvernements et du Parlement. Les remèdes envisageables à cette situation sont esquissés : revalorisation du rôle du Parlement, notamment lors du vote de la loi de règlement ; institution d'une capacité d'expertise de haut niveau à la disposition exclusive du Parlement ; recours à d'autres sources d'expertises, notamment universitaires. On notera que les habituelles autres critiques formulées à l'encontre des juridictions financières ne sont reprises qu'en mode mineur : complexité et limites du système de responsabilité des comptables publics ; contradiction entre le statut juridictionnel et l'extension des compétences en matière de gestion ; quasi-irresponsabilité financière des ordonnateurs, membres du Gouvernement ou exécutifs locaux ; méthodes d'évaluation de politiques publiques qui font appel insuffisamment aux sciences sociales. En cette période de recherche d'amélioration de la confiance dans la vie publique et d'effort renouvelé pour assainir les finances publiques, on ne peut contester l'utilité de la Cour des comptes dans ses différentes fonctions, mais il n'est pas interdit de poursuivre l'effort vers plus de pluralisme, plus de transparence et encore plus de démocratie. ■



Droit de la comptabilité publique

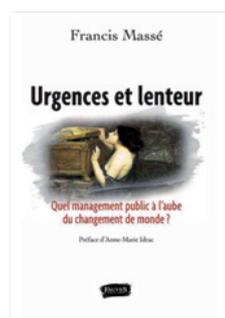
Stéphanie Damarey

Gualino éditeur, Lextenso éditions 2017, 142 p.

On oublie parfois qu'à côté du droit budgétaire et du droit fiscal, le droit public financier comprend la branche du droit de la comptabilité publique ; c'est-à-dire l'ensemble des règles qui s'imposent à tous ceux qui sont chargés de gérer les fonds publics et qui sont relatives à l'utilisation des crédits et aux régimes de responsabilité. L'ouvrage de Stéphanie Damarey, malgré son petit format, donne un aperçu complet, précis et actualisé de cette matière complexe, considérée souvent à tort comme ardue et subalterne. L'auteure passe d'abord en revue les définitions des comptabilités publiques (en distinguant bien la comptabilité d'analyse des coûts de la comptabilité analytique), puis la gestion budgétaire et comptable publique avec notamment une description précise de la hiérarchie lolfienne (responsable de la fonction financière ministérielle ; responsables de programmes, de budgets opérationnels de programme, d'unités opérationnelles). Les acteurs, ordonnateurs et comptables, leurs systèmes respectifs de responsabilité et le principe de leur séparation, avec les nuances apportées par la LOLF, font l'objet d'une autre partie avant la description classique des opérations de dépenses et des opérations de recettes. Puis la gestion de fait et, enfin, les contrôles du comptable public et des juridictions financières, mais aussi

l'intervention des administrations financières, sont étudiées.

L'ouvrage se place à juste titre sous l'angle juridique mais les développements sont heureusement illustrés par le rappel de quelques affaires mémorables telles que celle des avions renifleurs. ■



Urgences et lenteur, Quel management public à l'aube du changement de monde ?

Francis Massé

2017 Fauves éditions, 263 p.

La mode des livres de recettes managériales, infligés par des consultants aux responsables publics et transposant plus ou moins bien des outils du monde de l'entreprise sans aucune vision de la finalité des services publics, est heureusement passée. Ils dissimulaient mal la volonté de maintenir l'ordre hiérarchique, de persévérer dans les contrôles centralisateurs, de préserver un conservatisme bureaucratique à l'abri des critiques d'une sphère politique dévalorisée. Le nouveau livre de Francis Massé, malgré son titre, se situe dans un tout autre registre. Il s'agit d'un essai qui vise à réhabiliter le service public en posant les conditions de son indispensable modernisation. Résolument optimiste face aux ruptures, crises et mutations de tous ordres, il invite à la mise en place de stratégies globales à différentes échelles de

temps et d'espace. Le temps long de la préparation de la décision, du diagnostic, du débat; le temps court de l'exécution simple et efficace. L'espace européen qu'il faut investir, moderniser, démocratiser; l'État national qu'il convient d'alléger pour le rendre efficace; les territoires décentralisés qui reposent sur les grandes régions et les métropoles. Cette posture qui ne ménage pas les routines, les tabous, les bureaucraties, ni les privilèges n'est pas sans résonance avec le discours « macronien ». Les nombreuses recommandations pratiques sont inspirées à l'auteur par sa riche expérience administrative (notamment à l'inspection générale des finances, dans plusieurs cabinets ministériels et à la Direction générale de l'aviation civile) et par une réflexion mûrie sur le management public qui concerne aussi bien la sphère administrative que le monde politique, éléments d'un même système dont il faut améliorer l'efficacité sociale.

Quelques exemples de ces réflexions et suggestions : le constat qu'il manque à l'État une vraie direction financière en mesure de piloter les politiques publiques par la performance; le souhait d'une gestion des ressources humaines soucieuse des personnes, donnant du sens, assurant une large mobilité et une formation au management; la liste des douze traits caractéristiques de la culture administrative qu'il faudrait faire évoluer par la formation, de l'arrogance à la perte du sens de l'intérêt général en passant par l'obstination psychorigide dans l'erreur, le déni des réalités ou le défaut de réflexion et d'analyse prospective; dernier exemple : celui du concept original et à approfondir « d'État à la demande », stratégique, subsidiaire, appuyé sur des agences qui mettraient en œuvre les politiques publiques, ouvert sur l'Europe et la société civile... ■



Austérité et rigueur dans les finances locales

sous la direction de Guillaume Gourgues et Matthieu Houser

L'Harmattan, juillet 2017, 298 p.

Cet ouvrage est le prolongement d'un colloque organisé à Besançon les 3 et 4 mars 2016, mais les communications n'ont rien perdu de leur actualité. Nous publions d'ailleurs dans ce numéro un article de Matthieu Houser qui s'inspire de son rapport introductif. Les notions d'austérité et de rigueur des finances locales françaises sont à relativiser. Si un encadrement de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales s'organise et se perfectionne petit à petit, il reste de larges marges de manœuvre aux élus et le freinage des dépenses reste progressif et modéré. Les développements sur la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne et l'Espagne contribuent également à une approche nuancée de la dénonciation des atteintes à la libre administration des collectivités territoriales en France. Néanmoins, selon l'un des coordonnateurs, « une nouvelle ère des finances locales se dessine autour d'un processus de recentralisation larvé et de maintien des inégalités territoriales ». ■

Michel Le Clainche