



HAL
open science

**DE LA DIFFICULTE DE RECOURIR AU CONTROLE
DANS LES COLLECTIVITES LOCALES: CONTROLE
ET COLLECTIVITES LOCALES, UN FORMARIAGE?
/ CONTROL AND LOCAL COMMUNITIES**

Bruno Chaudemanche

► **To cite this version:**

Bruno Chaudemanche. DE LA DIFFICULTE DE RECOURIR AU CONTROLE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES: CONTROLE ET COLLECTIVITES LOCALES, UN FORMARIAGE? / CONTROL AND LOCAL COMMUNITIES. Modèles d'organisation et modèles comptables, May 1995, France. pp.cd-rom. hal-00818581

HAL Id: hal-00818581

<https://hal.science/hal-00818581>

Submitted on 22 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE LA DIFFICULTE DE RECOURIR AU CONTROLE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

**CONTROLE ET COLLECTIVITES LOCALES, UN
FORMARIAGE ?**

CONTROL AND LOCAL COMMUNITIES

Bruno Chaudemanche

**Centre de Recherche Européen en Finance et en Gestion
Université Paris IX - Dauphine**

Collectivités locales, contrôle, organisations à but non lucratif, relations contingentes.
Local communities, nonprofit organizations, control, contingency relation.

La mise sous contrôle des collectivités locales n'a pas toujours conduit à des résultats probants. Aussi apparaît-il intéressant de repenser les réalisations au regard d'un nouveau cadre de référence. Un des enjeux de cette réflexion est de faire émerger une conception duale de la notion du contrôle une dimension stratégique et une dimension routinière. Une autre question concerne l'intégration des spécificités organisationnelles de ces entités. La prise en compte des relations contingentes entre les variables de Structure, d'Environnement et de Politique doit concourir à une meilleure compréhension de ces organisations et conduire à réunir les conditions nécessaires à leur contrôle.

Control in nonprofit organizations, Local Communities for example, has not always been successful, as learned from the French case. The conceptual framework needs to be rethought ! One of the goals of this paper is to present a dual way of control : a strategic control and a routine control. The other objective leads to integrate the specificities of those organizations. By that way, one can imagine a new generation of contingency relation. In this relation the structure, the context and the strategy (in other words, the policy and politics) should apply to those organizations. Consequently, researchers would be able to understand better these organizations and point out the main tools to control them at best.

DE LA DIFFICULTE DE RECOURIR AU CONTROLE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES OU CONTROLE ET COLLECTIVITES LOCALES, UN FORMARIAGE ?

par

Bruno Chaudemanche

Centre de Recherche Européen en Finance et en Gestion
Université Paris IX - Dauphine

INTRODUCTION

Affirmer que les relations du couple contrôle et collectivités locales ont toujours été placées sous le signe d'une passion intense où les moments de communion ont succédé à des instants conflictuels, semble être un euphémisme. Aussi est-il légitime de se demander si entre eux deux, il s'agit d'un mariage de raison ou d'un formariage¹ ?

A la lumière de ce constat allégorique et préliminaire, il devient nécessaire de s'interroger sur les raisons qui peuvent pousser à unir dans un lien cérémonial le contrôle et ces entités organisationnelles.

Le monde des collectivités locales vit depuis quelque temps au rythme de la volonté de mise sous contrôle de ces organisations. L'empressement à vouloir passer directement de l'idée à la réalisation - à l'opérationnalisation du contrôle - a conduit bon nombre d'expériences à l'échec. Sur l'Autel du contrôle, il y eut beaucoup de déçus... L'Evaluation des Politiques Publiques, prise comme nouveau moyen d'exercer ce contrôle, peut-elle être assimilée à une forme de contrôle dont les spécificités répondraient mieux aux besoins des collectivités locales ?

¹ Le formariage est le mariage d'un serf hors de la Seigneurie ou avec une personne d'une autre condition. In Dictionnaire Larousse, 1992, p 492.

En effet, les différentes tentatives de mise sous contrôle des organisations que sont les collectivités locales se sont révélées infructueuses, avec des échecs patents ou des résultats loin des espérances placées dans les systèmes.

Aussi importe-t-il aujourd'hui de clarifier les termes de cette relation - et au besoin de les définir - et de comprendre les intérêts des parties afin d'en préciser les spécificités. Il s'agit de présenter les trames d'un cadre de réflexion sur les processus de contrôle au sein des collectivités locales.

Dans un premier temps, nous nous attacherons à mettre en évidence les spécificités organisationnelles des collectivités locales. Puis, nous étudierons la notion de contrôle qui leur est applicable.

1. RELATION ENTRE ORGANISATION ET CONTROLE

Replacer la réflexion dans le cadre du milieu organisationnel des collectivités locales doit nous conduire à le faire apparaître comme atypique. Tout d'abord, il nous faudra mettre en évidence, dans un premier temps, deux des caractéristiques de ces entités, d'une part, la notion de service public, et, d'autre part, la prise en compte de la dimension politique qui est à intégrer dans le processus de contrôle. Puis, nous pourrions spécifier les relations contingentes qui contraignent le système de contrôle.

1.1. Relation entre contrôle et vie publique

Elle peut se caractériser par l'apparition de deux contraintes, l'une démocratique et l'autre inhérente à la notion de service public, spécifiques à la vie publique.

1.1.1. La contrainte démocratique

Si la réflexion concernant le recours au contrôle des organisations publiques a souvent été centrée autour des outils à mettre en œuvre pour son exercice, on ne doit pas non plus oublier que le milieu organisationnel doit également être "repensé" afin d'en présenter les spécificités et les intégrer au concept de contrôle.

Comment concilier l'évaluation des choix publics et l'exercice de la démocratie dans la mesure où le Maire est élu en fonction d'un projet de société (politique, au sens premier du terme) et / ou d'une idéologie (politique, au sens commun du terme) ? Une antinomie peut surgir de l'incompatibilité entre l'exercice démocratique et celui du

contrôle : un des enjeux d'une réflexion sur le contrôle de ces organisations pourrait aboutir à éradiquer cette contradiction.

Une autre remarque concerne la crise de la citoyenneté que l'on retrouve aussi dans le désintérêt pour la conduite des affaires de la cité. Les dysfonctionnements qui se sont faits jour dans la gestion des collectivités locales attestent de l'utilité d'un système d'information - et de gestion - garant d'une transparence nécessaire dans la conduite des affaires de ces entités.

1.1.2. La contrainte " Service Public "

On peut se demander s'il est possible de concilier contrôle et service public. Notons que cette simple interrogation peut devenir un véritable enjeu, dans la mesure où, ce faisant, les problèmes de légitimité seraient affaiblis.

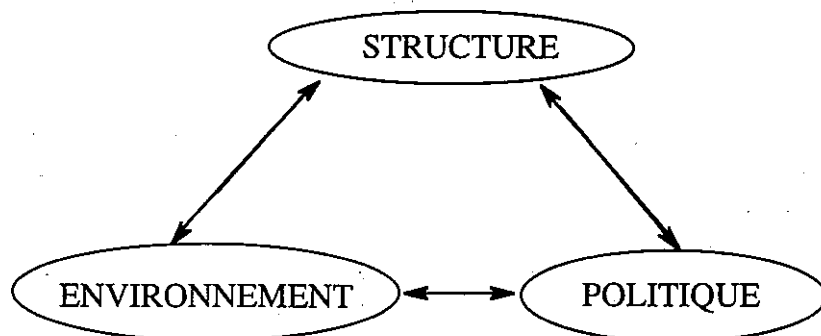
Nous pouvons identifier une des finalités des collectivités locales comme étant une maximisation des services rendus en affirmant que le contrôle avait dans ce domaine un rôle prépondérant à jouer. Par sa capacité à rationaliser l'emploi des ressources, il peut concourir à leur utilisation optimale. Le contrôle et ses outils comme aide à la décision ou / et à la gestion sont ou doivent devenir des serviteurs de l'intérêt collectif.

1.2. Relation entre contrôle et milieu organisationnel

1.2.1. Pour une approche contingente

Un des problèmes posés par la volonté de contrôler les collectivités locales est qu'elles sont des organisations atypiques et complexes. Ce point, une fois soulevé, ne doit pas être oublié afin de mener une réflexion sur ces entités. Leur nature rend la cohabitation des facteurs économiques et politiques encore plus difficile à vivre. Le facteur bureaucratique est un facteur contingent qui vient alourdir la situation. Il faut reconnaître que la dimension politique intégrée dans le processus de réflexion entraîne de nombreuses interrogations, dans la mesure où il s'agit d'une nouvelle donnée introduite sans avoir réfléchi sur les conséquences d'une telle action.

Les concepts de contrôle que l'on se propose de dispenser doivent être capables de résister aux contraintes inhérentes à l'existence de ces trois facteurs (Schéma page suivante).



Ce schéma est proposé dans la continuité des travaux de Chandler (1962) et de Mussche (1979)².

L'objectif est donc de mettre en évidence les relations qui peuvent exister entre les différentes composantes, et les influences qu'elles peuvent exercer les unes sur les autres. Notre intérêt s'attardera plus particulièrement sur les relations entre, d'une part, structure et politique et, d'autre part, politique et environnement.

1.2.2. Quelques caractéristiques de ces facteurs de contingence

1.2.2.1. L'environnement

Une des caractéristiques de ce milieu organisationnel est fournie par la dimension de l'environnement. En effet, si la concurrence est un facteur déterminant des relations contingentes classiques, il n'en est pas de même pour les collectivités locales : la plupart des prestations offertes par ces entités ne souffrent pas de la contrainte concurrentielle. Pour autant, l'environnement serait-il une variable contingente faible ?

Une réponse trop rapide pourrait occulter l'aspect clientèle de cette variable. En ce sens, il faut clarifier cette composante. Une collectivité locale s'adresse à ses citoyens en leur proposant des services avec la contrainte de minimiser les coûts. Le marché sur lequel sont positionnées ces entités a la particularité d'être particulièrement "avare" en signaux, tant sur les désirs de nouveaux services que sur la satisfaction de ceux déjà offerts. Alors que la sanction est pour les organisations classiques plus ou moins immédiate par l'intermédiaire des signaux du marché (sanction des clients), elle ne se fait que tous les six ans (lors des élections) pour les collectivités locales. Cette "inertie

² Ce schéma est aussi inspiré de la présentation faite par de J. Dent, lors du séminaire doctoral du Congrès AFC 1994 à l'Université Dauphine.

environnementale" est un facteur important qui a des conséquences sur la structure et sur la politique.

1.2.2.2. La structure

Une des particularités de la structure des collectivités locales provient de sa structure organisationnelle. Celle-ci offre un double visage avec les sommets hiérarchiques occupés par des élus sous lesquels existe une technostructure fonctionnant sur une base bureaucratique.

Une interrogation qui peut surgir concerne la possession du pouvoir réel dans ce type d'organisation. Entre le Maire et les Adjointes au Maire qui sont à la direction des services, le premier est "assisté" par le Secrétaire Général et les seconds dirigent les "employés", la répartition du pouvoir ne se fait pas obligatoirement au bénéfice des premiers.

Le poids conséquent de la technostructure peut être un frein et ce, en particulier pour la mise en place d'un système de contrôle ou la création d'une nouvelle fonction. Cette réticence est née de l'assimilation pure et simple du contrôle de gestion à un contrôle hiérarchique.

1.2.2.3. La politique

Une première remarque à formuler concerne le remplacement du terme de STRATEGIE par celui de POLITIQUE. A l'instar du mot contrôle, l'ambivalence contenue dans le terme "politique" entendu soit dans le sens du terme anglo-saxon de "policy" dont l'acception est fortement orientée vers la stratégie - avec une définition des buts et des moyens pour les atteindre - ; soit avec une acception politicienne ou idéologique dont une compréhension étymologique est prise comme vie de la cité - avec une valeur éthique plus ou moins importante. Cette dernière conception donne également une orientation au dessein global de l'entité.

Cette dimension politique prend d'autant plus de poids avec l'impact de la volonté, éventuelle, de se faire réélire. L'importance des choix politiques (stratégiques) apparents peut conduire à refuser les indications d'un système de contrôle.

Alors que, dans la théorie contingente "classique", cette variable stigmatise les orientations expansionnistes de l'organisation, il ne peut en être de même pour les collectivités locales. Cependant, cette variable appliquée à ce nouveau cadre doit permettre de figer les priorités dans les domaines du social, de l'aménagement urbain, de l'éducation (la liste n'est pas exhaustive, car le champ d'intervention d'une collectivité locale est vaste) et donc d'avoir une vision prospective de l'action de l'entité.

1.2.3. Les relations entre STRUCTURE et POLITIQUE

Dans la représentation, nous avons lié ces deux composantes sans établir de hiérarchie entre les deux. Comme l'affirmait A. Desreumaux (1984, p7) : "La structure n'est plus simplement la conséquence ou la résultante d'une adaptation stratégique, mais un facteur clé de la réflexion et de l'élaboration stratégiques." Il importe donc de prendre en compte cette nouvelle dimension.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion au sein d'une collectivité locale est une mission délicate dans la mesure où la notion de contrôle est souvent difficilement perçue par les employés communaux. L'opération de mise en place d'un système de contrôle peut être ressentie comme un contrôle hiérarchique. Les réticences sont réelles et apparentes quand les personnes sentent leur liberté de travail menacée. Ce phénomène est d'autant plus sensible que le milieu organisationnel favorise ce type de comportement.

Il est légitime de s'interroger sur l'exclusivité de la structure à se dévouer à l'accomplissement de la politique. Ne peut-on pas envisager le renversement du couple moyen / résultat ? Cette question prend d'autant plus de poids que la structure est bureaucratique et administrative et peut ainsi limiter et donc contraindre la politique.

1.2.4. Les relations entre ENVIRONNEMENT et POLITIQUE

Le poids de l'éventuelle alternance politique est un facteur à prendre en compte pour la mise en place d'un système de contrôle, comme nous l'avons dit préalablement. Mais souvent le recours à un système de contrôle est né d'une volonté du politique. Ce faisant, il lui est offert un outil de communication externe dont le seul impact peut légitimer son existence. Mais ce n'est pas prouver son utilité que de lui offrir une telle raison d'exister.

Dans un milieu organisationnel régi par l'économie du Bien-Etre, l'environnement doit être très sensible à la politique et à ces concrétisations.

Un des problèmes posés par le concept d'Evaluation des Politiques Publiques - quand elle est normative - est aussi de vouloir répondre à un besoin exprimé par une voix "dominante" sans une prise en compte de l'intérêt général quand ce n'est pas à son détriment. Ce point peut être illustré par la volonté de satisfaire son électorat.

Il peut paraître intéressant de mettre en parallèle de cette conception celle qui met en avant les relations entre les individus : ELECTEURS / GESTIONNAIRES / ELUS. L'objectif serait de rechercher les logiques d'intérêts qui président à leurs décisions. Tous les liens sont-ils réels ? Doivent-ils le devenir ?

De plus, nous avons précisé que le contrôle avait une double forme : Contrôle Stratégique et Contrôle Routinier. Faut-il une même personne pour les effectuer ? Si oui,

le contre-pouvoir est-il acceptable pour le Maire ? Un enjeu toujours important au sein des organisations est la répartition du pouvoir, il importe donc que la place et le rôle de la fonction de contrôle soient l'objet de toutes les attentions afin de ne pas conduire au rejet de la greffe.

2. POUR UNE MEILLEURE COMPREHENSION DE LA NOTION DE CONTROLE

Si le monde des collectivités locales vit depuis des années sous l'emprise d'une volonté de recourir au contrôle afin d'afficher un comportement rationaliste, jamais jusqu'à ce jour il n'a été proposé de solution universelle. Le recours à des concepts et à des outils aussi différents les uns des autres a conduit à créer une situation complexe.

2.1. De la nécessité de définir la notion de contrôle

Un des éléments caractéristiques des travaux qui ont été consacrés aux collectivités locales a été de ne poser le problème de la mise sous contrôle des collectivités locales qu'en terme de contrôle de gestion. Ce faisant, il a été fait l'économie d'une réflexion plus globale. De plus, on a probablement confondu le contrôle de gestion comme composante du contrôle avec l'outil contrôle de gestion et / ou la fonction qui s'y rattache.

2.1.1. Un constat préliminaire

En se référant aux travaux d'Anthony (1988)³, il est possible de décliner le contrôle en trois éléments : Planification stratégique / Contrôle de Gestion / Contrôle des tâches qu'il s'agit de définir :

- La planification stratégique est le processus de décisions des buts de l'organisation et des stratégies pour les atteindre.
- Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies.

³ R.N. Anthony, dans l'ouvrage de 1988, reprinted l'essentiel de l'édition de 1965 (" Planning and control system, a framework for analysis", Division of Research, Harvard Business School) où il supplanta à la notion de contrôle opérationnel celle de contrôle des tâches. Cette précision de vocabulaire répond aux critiques concernant " l'utilisation des termes contrôle opérationnel qui a conduit à des erreurs de conception selon lesquelles le processus s'appliquait à toutes les activités opérationnelles plutôt qu'à toutes les tâches spécifiées. Le contrôle de gestion est aussi à affaiblir avec les activités d'exploitation." (1988, note 19, p190).

- Le contrôle des tâches est le processus consistant à s'assurer que les tâches sont exécutées avec efficacité et efficience.

2.1.2. Quelques remarques

Une simple présentation de cette conception tripartite de la notion de contrôle est insuffisante, et demande des précisions concernant les notions d'efficacité et d'efficience⁴:

L'efficacité : Relation entre les outputs et les stratégies de l'organisation

L'efficience : Montant d'outputs produits par unité d'input

On pourrait formuler une remarque concernant le niveau "contrôle de gestion" où l'aspect fonction semble être un élément primordial avec la consécration de celle-ci comme processus du contrôle.

Enfin, il apparaît que la dimension stratégique est prépondérante. Outre la notion de planification stratégique, le deuxième niveau - le contrôle de gestion - est voué à l'application de la stratégie par les membres de l'organisation. Et le contrôle des tâches est lui aussi sous l'influence de la stratégie avec la notion d'efficacité.

2.2. Pour une situation adaptée aux collectivités locales

On peut se demander si cette représentation de la notion du contrôle est applicable au cas des organisations à but non lucratif.

En effet, après de nombreux échecs (ou semi-réussites), il est normal de vouloir trouver des raisons qui pourraient expliquer cet état de fait.

Les façons d'envisager le problème ont-elles été adaptées au milieu organisationnel ? La réponse semble négative car, d'une part, les spécificités des entités à contrôler n'ont pas été préservées, et d'autre part, les premières réalisations de mise sous contrôle ont été faites par l'adaptation rapide de solutions⁵ ayant donné "pleinement" satisfaction dans le secteur privé. Un tel comportement ne permet pas le plus souvent de répondre de façon satisfaisante aux nouvelles attentes et espérances placées dans un tel système. La question devient dès lors : Les collectivités sont-elles contrôlables ?

⁴ Définitions données par R.N. Anthony et R.E. Herzlinger in " Management control in nonprofit organizations", p 5, 1980, R.D. Irwin Inc.

⁵ Si le contrôle de gestion a pu apparaître comme la solution miracle, il a fallu lui fournir des informations que l'on a obtenues par la comptabilité analytique. L'insuffisance de cette dernière a contraint les collectivités locales à reconstruire ce système d'information défaillant.

2.2.1. Entre contrôle stratégique et contrôle routinier

Une des conséquences du contrôle, selon Anthony, est de mettre en exergue la nécessité de mesurer les "outputs". Cette obligation est difficilement conciliable dans sa globalité quand l'activité de l'organisation est non-marchande. Cette difficulté surgit du problème où mesurable signifie souvent quantifiable (Hofstede, 1981, p 195). Entre une finalité ambiguë et une mesurabilité délicate des outputs, il convient de définir un système de contrôle qui puisse satisfaire à ces spécificités.

On peut affirmer que les frontières entre les trois composantes du contrôle sont assez perméables, ce qui permet de s'interroger sur l'opportunité d'une acception tripartite du contrôle.

De plus, la dimension stratégique est, comme nous l'avons vu précédemment, prépondérante dans cette conception du contrôle.

Aussi est-il possible d'avancer un élément de réponse à la question concernant l'application de la vision tripartite du contrôle en se référant aux travaux d'Henri Bouquin (1993, p 414 et 415). L'idée sous-jacente est de présenter une typologie caractérisant la nature du contrôle en fonction des enjeux des décisions. Il s'agit donc de définir le contrôle en fonction de la nature stratégique ou non de la décision.

Ainsi pourrait-on décliner le contrôle en contrôle stratégique et contrôle routinier.

Contrôle stratégique : Processus définissant les buts de l'organisation et des stratégies pertinentes visant à les atteindre.

La définition de la notion de contrôle routinier est plus difficile à assimiler. Aussi peut-on se contenter pour l'instant de la définir en tant que complément de celle de contrôle stratégique, même si cette solution ne semble pas satisfaisante.

2.2.2. Quelques remarques

Une première remarque concerne cette vision dichotomique du contrôle a été reprise par H. Mintzberg (1982, p148-157). Il opère une distinction entre le "contrôle des performances" et la "planification des actions". "Le système de contrôle des performances est de nature générale et s'intéresse aux conséquences des actions, et la planification des actions intervient avant les faits et s'intéresse aux actions spécifiques". Ensuite, il précise les objectifs du système de contrôle des performances : mesurer et motiver. Quant à la planification de l'action, elle émerge, selon Mintzberg, comme le moyen par lequel les décisions et les actions non routinières d'une organisation structurée par fonction peuvent être conçues de façon intégrée.

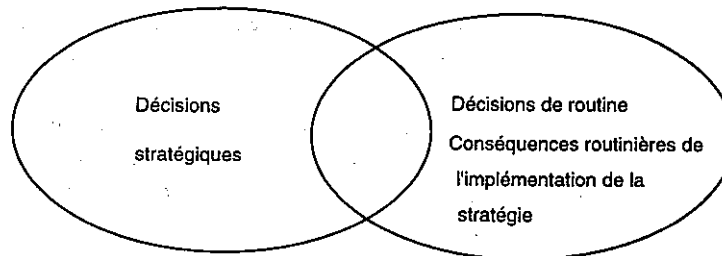
La notion de contrôle semble préférable à celle de planification dans la mesure où elle induit une ambivalence avec les termes de MAITRISE et VERIFICATION et la notion de prévision est induite par la stratégie.

Malgré une définition du contrôle routinier a contrario, il semble évident que ces deux éléments ne se trouvent pas en opposition. La complémentarité pourrait apparaître comme l'élément de liaison entre eux. En effet, ne pas attribuer aux décisions stratégiques des conséquences sur les tâches de routine serait illusoire, et le signe d'une mauvaise déclinaison des orientations ou de leurs faibles impacts.

Afin de préciser le champ d'application de la notion de contrôle stratégique, doit-on au préalable s'intéresser aux motivations des organisations à but non lucratif ? Si le cas des organisations à but lucratif est relativement simple, on peut affirmer que le profit peut apparaître comme la finalité première de ces entités. Mais le cas des collectivités locales est plus délicat à appréhender. Anthony (1988, p 174) indique que pour ces autres formes d'organisations, l'objectif est double. Le premier est d'assurer l'équilibre entre les ressources et les emplois. Le second est la maximisation des services rendus à la collectivité sous contrainte de la minimisation des coûts.

C'est en ce sens que la volonté de mettre sous contrôle les collectivités locales n'est pas inutile. En effet, si la Chambre Régionale des Comptes répond à la première nécessité, elle n'est pas complètement apte à assumer le contrôle de la seconde. On peut donc avancer l'hypothèse que le contrôle est imposé par la recherche de la maximisation des services rendus avec une contrainte de minimisation des coûts. Il y puise non pas une légitimité, mais tout du moins une raison d'exister.

2.3. Une représentation de cette conception



CONTROLE STRATEGIQUE

CONTROLE ROUTINIER

Cette représentation tient compte de la mutuelle complémentarité des composantes du contrôle.

2.4. Quels outils derrière ces concepts ?

2.4.1. Les outils

Cette interrogation pratique possède deux finalités. Il s'agit, d'une part, de définir les outils que l'on peut retrouver et, d'autre part, de définir pour chacun d'entre eux la part de contrôle stratégique et la part de contrôle routinier qu'ils contiennent.

Le contrôle de gestion qu'il est possible de rencontrer dans diverses collectivités locales peut être assimilé au moyen d'exercer le contrôle routinier. Meyssonier (1993) a présenté une liste d'outils comme des systèmes de coûts complets et / ou des procédures budgétaires de type Budget Base Zéro, des tableaux de bord, concourant à l'exercice de contrôle routinier dans des collectivités locales. L'existence d'outils a déjà fait l'objet d'un large écho dans les travaux de recherche antérieurs, aussi paraît-il plus intéressant de se pencher sur le cas de l'autre composante du contrôle.

Pour le contrôle stratégique, il est possible de formuler l'hypothèse que la notion d'Evaluation des Politiques Publiques peut apparaître comme étant l'archétype spécifique de ce mode de contrôle.

Le processus d'exercice de mise en place de l'Evaluation des Politiques Publiques (Jones, 1970) se décompose en 5 phases:

- * Identification d'un problème par l'autorité
- * Formulation de la problématique et des réponses
- * Détermination de la politique
- * Mise en oeuvre de cette dernière
- * Evaluation (sans forcément conduire à une obligation de correction)

Cette suite de phases n'est pas forcément figée, et peut offrir la possibilité de s'inverser ou de se chevaucher (Sfez, 1981). Cette conception nous permet de mettre en avant que le couple objectifs / moyens peut être renversé.

Il est à noter que l'évaluation porte aussi bien sur l'efficience, l'efficacité que sur la pertinence. L'objectif est donc double, avec l'évaluation des résultats mais aussi des moyens afin de faire apparaître un éventuel écart par rapport aux objectifs (Gibert, 1989). Par contre, une démarche correctrice n'est pas induite par le processus d'évaluation.

Cependant, il est indéniable que la notion d'évaluation est ambiguë (Scriven, 1967), car elle se formule en terme d'évaluation récapitulative ou formative. Dans le premier cas, elle s'intéresse à la pertinence des politiques et à leur efficacité. Dans l'autre, elle sert à améliorer et adapter l'action politique et à mesurer son efficience. Cela permet de faire apparaître cet outil comme partie prenante du contrôle routinier. Elle peut donc

être un outil de décision ou un outil de gestion. Ce point vient renforcer l'idée de complémentarité qui sous-tend les notions de contrôle stratégique et de contrôle de routine.

Notons que les attraits de ce nouvel outil sont multiples : un des principaux est de posséder la qualité de pouvoir réaliser une évaluation a posteriori ou a priori.

2.4.2. Le matériau

Un des éléments spécifiques des collectivités locales est qu'elles sont soumises à un cadre comptable particulier.

Le monde des collectivités locales vit en ce moment au rythme du changement de ce cadre comptable. En effet, la M14⁶ sera mise en application au 1^{er} janvier 1997. Il peut apparaître intéressant de présenter ces nouveautés avec une appréciation sur la portée de ces avancées⁷.

Les nouveautés importantes concernent cinq points :

* Prise en compte des amortissements pour les immobilisations renouvelables sans pour autant procéder à un recensement du patrimoine.

Ne seront amorties que les immobilisations acquises - globalement limitées aux biens meubles - après la mise en place de la M 14.

* Provisionnement des risques sur les garanties d'emprunt et sur les risques de taux de change mais pas sur les locations.

Ceci soulève la question sur la capacité à faire transparaître et assumer le risque qui existe à financer des ateliers relais, par exemple ?

* Possibilité d'opter pour une présentation par nature ou par fonction pour la section de fonctionnement et la section d'investissement. Pour cette dernière, il est encore possible de choisir une présentation par opération.

Cette possibilité peut apparaître comme étant un plus dans l'optique d'une mise sous contrôle par l'Evaluation des Politiques Publiques.

* La lisibilité des comptes est accentuée par la présentation des comptes en classe 1 à 5, 6 & 7 et 8.

Ce souci devrait permettre une publicité plus importante des comptes publics vers les tiers (organismes financiers et banques) et les citoyens.

⁶ La M14 est à la comptabilité publique ce que le Plan Comptable Général est à la comptabilité générale pour les entreprises privées. Elle sera appliquée dans les communes de plus de 10000 habitants.

⁷ Si la mise en place sera généralisée à l'ensemble des collectivités locales concernées au 01/01/97, certaines de ces entités ont été choisies afin de servir de ville pilote et d'expérimenter la M14. C'est à la suite d'entretiens avec le Directeur Financier et Comptable de l'une de ces villes pilotes que les remarques ont été formulées.

* La partie Comptabilité Analytique est peu développée dans ce nouveau cadre ; seule est offerte la possibilité de connaître le coût d'un service.

Dès lors, on peut s'interroger sur la portée des enseignements tirés à partir d'une comptabilité restant encore incomplète. Le problème peut s'exprimer en terme du surcoût à supporter afin de mettre en place un système de coût valable et cohérent par rapport aux économies potentielles.

On peut formuler l'hypothèse que les apports du nouveau cadre comptable sont déterminants dans le cadre de l'Evaluation des Politiques Publiques, mais que les conséquences pour le contrôle routinier sont plus limitées.

CONCLUSION

Le propos de cet article a été de mettre en avant les spécificités du milieu organisationnel des collectivités locales afin de montrer que rien ne pouvait exclure la mise en place d'un système de contrôle. Tout juste existe-t-il des questions qui doivent trouver des réponses afin d'obtenir une opérationnalisation satisfaisante du contrôle !

Quel est l'objectif d'un système de contrôle ? Alors que dans le privé, cette question ne se pose pas dans la mesure où il fait partie intégrante du système de gestion associé directement à la vie de l'entreprise, qu'en est-il pour le cas des collectivités locales ?

Tant que la légitimation ne sera pas franche, il subsistera toujours un doute sur l'opportunité de recourir au "Contrôle" dans de telles organisations. En d'autres termes, les créateurs de systèmes de contrôle dans les collectivités locales ont trop souvent apporté avec eux l'hypothèse virale de la non-utilité desdits systèmes pour des raisons de lourdeurs et de complexité avec une finalité sans autonomie propre et dont l'utilité n'est jusqu'à présent pas clairement démontrée.

S'il apparaît évident que la volonté de contrôler les organisations comme les collectivités locales est née d'une volonté politique, il serait peut être nécessaire de débattre sur une légitimation hors du contexte politique.

L'existence de moyens de contrôle de l'action municipale est-il compatible avec des objectifs non-marchands ? En voulant instituer des règles de mesure des actions collectives, n'est-ce pas pour l'Etat un moyen de mettre sous tutelle ces organisations qui avaient gagné leurs autonomies avec les Lois de Décentralisation ? La souveraineté de l'action municipale est-elle compatible avec un regard étatique exercé par un mode de contrôle ? Mais encore, est-il envisageable de faire une mise sous contrôle partielle de l'organisation ? En d'autres termes, opérer une segmentation dans les activités d'une collectivité locale peut-il conduire à l'exercice d'un contrôle ? Ce sont autant de questions qui peuvent devenir des axes de réflexions.

Un des objectifs de cet article était de présenter la notion de contrôle appliquée aux collectivités locales, sans conduire à une mise au ban de ce milieu organisationnel atypique et complexe au regard des autres organisations. Ce faisant, cette réflexion ne doit être qu'un premier pas afin de proposer un système de contrôle qui devrait s'intégrer dans un processus global, tout en préservant les spécificités des collectivités locales.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTHONY R.N. (1965), *Planning and control system, a framework for analysis*, Division of Research, Harvard Business School, 180 p.
- ANTHONY R.N. (1988), *The management control function*, The Harvard Business School, press.
- ANTHONY R.N. and HERZLINGER R.E. (1980), *Management control in nonprofit organizations*, R.D. Irwin Inc., 600 p.
- BOUQUIN H. (1993), *Comptabilité de gestion*, Ed Sirey, 493 p.
- CHANDLER A.D. (1962), *Strategy and structure*, The MIT Press, trad. *Stratégie et structure de l'entreprise*, Ed d'Organisation, réed 1989.
- DESREUMAUX A. (1981), *Histoire et structure des entreprises*, Revue Française de Gestion, Septembre Octobre, p 87-97.
- DESREUMAUX A. (1984), *Formation des structures d'entreprise : travaux et quelques hypothèses*, Economie et Gestion, p 3-41.
- GIBERT P. (1989), *L'analyse de politique*, Revue d'Economie politique, n°2, p 355-392.
- HOFSTEDE G. (1981), *Management control of public and not-for-profit activities*, Accounting, Organizations and Society, vol 6, n°3, p 193-211.
- JONES C.O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Duxbury Press.
- MINTZBERG H. (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Ed d'Organisation, 433 p.
- MEYSSONNIER F. (1993), *Le contrôle de gestion communal : bilan et perspective*, Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion Université Nancy II.
- MUSSCHE G. (1974), *Les relations entre stratégie et structure dans l'entreprise*, Revue économique, janvier, p 30-48.
- PEDON A. (1994), *L'évaluation de l'action publique : conceptions, finalités et cadres méthodologiques*, Cahier de recherche de L'ERESTRATE, Université Nancy 2, n° 94-5, 18 p.
- SCRIVEN M. (1967), *The methodology of evaluation*, in Tyler R., Cagne R. and Scriven M. (Eds), in *Perspective of curriculum evaluation*, Rand Mc Nally.
- SFEZ L. (1981), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.