

Audit et bonne gouvernance dans les collectivités locales : bilan et perspectives

David Carassus - *27 juin 2008*



Université Ibn Zohr
Ecole Nationale de
Commerce et de Gestion





■ Un contexte en mutation :

- Politique : via un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen;
- Organisationnelle, en raison du redimensionnement des moyens budgétaires, humains, financiers, et technique, nécessaire à l'exercice de leurs nouvelles missions en quantité et qualité plus grande ;
- Productive, par la recomposition des modes de gestion publics locaux autour d'institutions et de circuits économiques et financiers résultant d'une connexion plus étroite entre organismes publics et privés ;
- Financière, par l'effet de ciseau généré par les transferts de compétences de l'Etat non-compensés en totalité par une augmentation des ressources, et impliquant une régénération budgétaire ;



■ Un contexte en mutation :

- Institutionnelle, par le biais de l'engagement du gouvernement sur la stabilité des finances de l'Etat, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance européen ;
- Démocratique, les collectivités locales devant être en mesure de rendre des comptes sur l'exécution de leurs politiques publiques vis-à-vis des parties prenantes internes et externes ;
- Culturelle, enfin, par l'évolution du système financier public français d'une culture juridique basée sur des principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'Etat de droit, à une culture gestionnaire, orientée vers une maîtrise des dépenses et une rationalisation objective de l'action publique



■ Problématique :

- Les modes de gouvernance des collectivités locales, en particulier la pratique légale ou volontaire d'audit, sont-ils adaptés au contexte local actuel ?



Sommaire

- **Partie I) Les collectivités locales comme un lieu de gouvernance partenariale « limitée »**
- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance publique locale**
- **Partie III) Les voies d'évolution**



Sommaire

- **Partie I) Les collectivités locales comme un lieu de gouvernance partenariale « limitée »**
 - 1.1) Les collectivités locales, objet d'une gouvernance partenariale
 - 1.2) Les limites de cette gouvernance partenariale



1.1) Les collectivités locales, objet d'une gouvernance partenariale

- Les collectivités locales comme lieu de gouvernance
 - Existence de conflits d'intérêts
 - Inexistence de contrats pouvant les réguler
 - Mise en œuvre de mécanismes interactifs de coopération (KOOIMAN et VAN VLIET, 1993)
 - Existence d'une gouvernance urbaine ou locale : participation des acteurs, évolution du mode d'exercice de la politique (LE GALES, 1995)

FAVOREU (2000) : « *système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs »*



1.1) Les collectivités locales, objet d'une gouvernance partenariale

- L'audit au cœur de la gouvernance locale
 - Existence de modes locaux de gouvernance spécifique (BEAUREGARD, CARASSUS et al., 2006)
 - Des relations étroites entre les différents mécanismes et l'audit (CARASSUS et GARDES, 2006)



1.2) Les limites de cette gouvernance partenariale

- Des contrôles internes locaux trop centrés sur des dimensions financières et de légalité
- Des contrôles externes avec des objectifs et des modalités insuffisantes
- Une qualité relative de l'information financière locale
- Une accountability locale plus aboutie dans les pays anglo-saxon



Sommaire

- **Partie I) Les collectivités locales comme un lieu de gouvernance partenariale « limitée »**
- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance publique locale**
- **Partie III) Les voies d'évolution**

- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance publique locale**
 - 2.1) Des enjeux managériaux
 - 2.2) Des enjeux politiques



2.1) Des enjeux managériaux

- Un moyen de réponse aux insuffisances des seules mesures financières (LOHRI, 2000)
 - / horizon temporel couvert
 - / dimensions couvertes
 - / actifs pris en compte
- Une réponse à l'absence de formalisation et à l'incompréhension de la stratégie locale
- Une condition à la détermination de leviers publics de performance
 - / rationalisation de leurs dépenses (patrimoniales, humaines, etc.)
 - / optimisation de leurs recettes



2.1) Des enjeux managériaux

- Un facteur d'apprentissage organisationnel
 - Des influences entre systèmes de contrôle et d'information sur la prise de décision (LORINO, 1995; SIMONS, 1995)
 - Des apprentissages adaptatifs (modification de moyens) et/ou génératifs (modification des objectifs politiques liées aux actions engagées)
 - Malgré un conflit entre rationalité managériale et politique dans la prise de décision publique



2.2) Des enjeux politiques

- Les modes locaux de gouvernance (en l'occurrence l'audit externe contractuel) influencés par la compétition politique électorale (CARASSUS, 2002)
- La réélection municipale expliquée par les pratiques informationnelles (INGRAM et COPELAND, 1981; CARASSUS et LABORDE, 2002) : rôle de l'abstention
- L'émergence d'une accountability publique locale



Sommaire

- **Partie I) Les collectivités locales comme un lieu de gouvernance partenariale « limitée »**
- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance publique locale**
- **Partie III) Les voies d'évolution**

■ **Partie III) Les voies d'évolution**

- 3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale
- 3.2) Une évolution de la communication publique locale
- 3.3) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe



3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale

- Les outils à mettre en œuvre
 - La segmentation et la formalisation stratégique (définition des objectifs stratégiques et opérationnels)
 - La réorganisation budgétaire de manière matricielle (par destination et par nature)
 - La responsabilisation des services (par la mise en œuvre de contrats d'objectifs collectifs et individuels)
 - L'évaluation des actions (mise en œuvre indicateurs d'activité, de moyens, d'efficacité, d'efficience, d'impacts)



3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale


■ Les modalités possibles

- La mise en œuvre de comité de pilotage (politique et administratif)
- L'implication de toute l'organisation (direction générale, opérationnelles et fonctionnelles)
- L'adaptation du système d'information public local
- Une communication (interne et externe) autour du projet
- L'évaluation des actions (mise en œuvre indicateurs d'activité, de moyens, d'efficacité, d'efficience, d'impacts)



3.2) Une évolution de la communication publique locale

- Une amélioration de la qualité de l'information publique locale
 - fiabilité,
 - globalité,
 - pertinence
 - et compréhensibilité
- Un renforcement de l'accountability publique locale



3.3) L'audit comme moyen universel de contrôle

- Une certification des comptes publics locaux, solution intéressante mais insuffisante
 - Inadéquation aux besoins managériaux et politiques des acteurs locaux
 - Insuffisances du modèle actuel de certification
 - Existence d'un Audit Expectation Gap
- Vers un modèle international et interorganisationnel de l'audit dans la gouvernance



CONCLUSION

- Une gouvernance locale à améliorer, avec une influence forte de l'audit
- Des perspectives importantes en terme de transférabilité des modes de gouvernance publique à l'échelle internationale
- Des perspectives importantes en terme d'universalité des modes de gouvernance publics et privés



Merci de votre attention

