



**HAL**  
open science

## Evolution de la norme du contrôle organisationnel : degré d'application au contexte public local

Julien Batac, David Carassus

► **To cite this version:**

Julien Batac, David Carassus. Evolution de la norme du contrôle organisationnel : degré d'application au contexte public local. Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, 2004, Orléans, France. hal-03085154

**HAL Id: hal-03085154**

**<https://hal.science/hal-03085154>**

Submitted on 21 Dec 2020

**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.

# **EVOLUTION DE LA NORME DU CONTROLE ORGANISATIONNEL : DEGRE D'APPLICATION AU CONTEXTE PUBLIC LOCAL**

**Julien BATAC**

*ATER, Université de Pau et des Pays de l'Adour (IAE – CREG)*

**David CARASSUS**

*Maître de Conférences, Université de Pau et des Pays de l'Adour (IAE – CREG)*

## **Plan**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1) EVOLUTION TERMINOLOGIQUE, CONCEPTUELLE ET PRATIQUE DU CONTROLE PUBLIC LOCAL.....</b>	<b>4</b>
1.1) DE LA VERIFICATION COMME MOYEN, A LA MAITRISE DE LA GESTION LOCALE COMME FINALITE.....	4
1.2) DES CONTROLES DE REGULARITE A L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	7
1.2.1) <i>Des contrôles comptable et budgétaire au contrôle de gestion.....</i>	<i>9</i>
1.2.2) <i>Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques locales.....</i>	<i>13</i>
<b>2) LE CONTROLE PUBLIC LOCAL : REALITES ET PRATIQUES .....</b>	<b>17</b>
2.1) LES PRATIQUES RECENTES DU CONTROLE INTERNE LOCAL .....	18
2.2) ETUDE EMPIRIQUE DES TYPES DU CONTROLE INTERNE PUBLIC LOCAL .....	24

## Introduction

Le contrôle fait l'objet d'un grand intérêt dans la littérature traitant des organisations et des moyens d'améliorer leurs performances. Mais, depuis les définitions classiques stipulant des processus par lesquels une personne (ou groupe ou organisation) affecte ou influence intentionnellement les comportements d'une autre (TANNENBAUM, 1968) ou des moyens d'assurer que les membres d'une organisation s'efforcent d'atteindre les objectifs de celle-ci (OLSEN, 1978), l'environnement s'est transformé et les organisations complexifiées en intégrant diverses évolutions économiques, technologiques et/ou sociales. Dans ce contexte, les dirigeants gardent le souci d'une maîtrise optimale de leur organisation et recherchent ainsi un contrôle non seulement formalisé, mais aussi suffisamment souple pour s'adapter aux divers changements environnementaux.

HOFSTEDE (1981) montre que les techniques traditionnelles de contrôle ne sont efficaces voire utilisables que seulement dans certains cas particuliers. Les mutations environnementales impliquent certains biais concernant des outils censés être homogènes et neutres. Afin que les systèmes de contrôle bureaucratique traditionnels fonctionnent de manière pertinente, certaines hypothèses doivent être satisfaites comme l'absence d'ambiguïté des objectifs, la possibilité de mesurer les résultats, la connaissance des conséquences des actions correctrices et le caractère répétitif des actions. Or aujourd'hui, dans les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, la présence simultanée de ces éléments est de moins en moins évidente, ce qui laisserait sous-entendre que les systèmes de contrôle classiques ne seraient plus adaptés aux nouvelles conditions de l'environnement des organisations. La question de l'adéquation du contrôle à ces mutations apparaît ainsi essentielle. Il s'agit alors dans certains cas d'apprécier le degré d'opposition entre les hypothèses du modèle de contrôle traditionnel et les caractéristiques des nouvelles formes organisationnelles en cours. En effet, le manque d'intérêt grandissant concernant l'approche classique du contrôle témoigne de la nécessité des évolutions de ce contrôle dominant.

Dans les collectivités publiques locales, les limites du contrôle se posent, tout d'abord, à travers son manque d'efficacité et de dynamisme induit par une primauté des contrôles de procédures (GRUNOV, 1986), mais aussi par sa faculté à délaisser le terrain de la performance des organisations (SANTO et VERRIER, 1993). D'autres arguments, applicables à la fois aux domaines privé et public, s'attachent à expliquer le cloisonnement des services comme argument empêchant la participation de l'ensemble des acteurs à la

définition des objectifs de l'organisation, la verticalité induite par un contrôle bureaucratique compliquant la conduite du changement ou la présence d'un langage excessivement financier entraînant l'oubli d'autres composantes du contrôle, notamment certains éléments plutôt informels comme la culture par exemple.

En nous situant dans ce contexte public local, nous nous interrogeons sur la pertinence d'un contrôle interne public, norme d'un système administratif et procédural. Il nous apparaît en effet indispensable de déterminer le degré d'évolution des pratiques locales de contrôle organisationnel par rapport à un cadre général où ce dernier semble connaître une mutation vers un paradigme centré sur le pilotage de l'organisation.

Cette recherche se focalisera, au total, sur l'évolution terminologique, conceptuelle et pratique du contrôle interne public local à travers, d'une part, le transfert du contrôle comme moyen de vérification à la maîtrise de la gestion locale comme finalité, et d'autre part, le dépassement du contrôle de la régularité par l'évaluation des politiques publiques locales. Après avoir proposé une synthèse des pratiques récentes de contrôle interne public local, la partie empirique aura pour objet de valider les propos théoriques et conceptuels développés dans la première partie via une enquête par questionnaire réalisée auprès d'un ensemble de villes de plus de 20 000 habitants. Ce déplacement de norme, s'il était mis en évidence de manière empirique, laisserait alors entrevoir la possibilité de l'application au contexte public local de l'évolution normative caractérisant le contrôle organisationnel.

## **1) Evolution terminologique, conceptuelle et pratique du contrôle public local**

Considérée comme « *un instrument d'observation, de contrôle et de surveillance des deniers publics* » (GIRAULT, 1993), la comptabilité publique peut être analysée comme un des éléments du contrôle interne local. DEMEESTERE (1980, p. 90) constate d'ailleurs que, pour les villes, « *le principal outil de contrôle est la comptabilité* ». L'évolution d'une logique budgétaire et de trésorerie à une logique financière et patrimoniale a, en effet, accompagné, voire permis, le dépassement d'une vision du contrôle interne public centré sur la vérification de la régularité de la gestion locale. Cette mutation, qui semble s'appliquer aussi bien aux organisations publiques que privées, concerne à la fois la terminologie utilisée pour qualifier la notion générale de contrôle, ses idéaux-types ou bien ses pratiques.

### **1.1) De la vérification comme moyen, à la maîtrise de la gestion locale comme finalité**

Les premières utilisations du terme contrôle semblent dater du 18<sup>ème</sup> siècle où il désigne en particulier la marque du poinçon de l'Etat sur une pièce d'orfèvrerie (WATHELET, 2000, p. 165). Plus communément, la signification de ce terme est rapprochée de « contre-rôle », c'est à dire du registre tenu en double par rapport auquel on appréciait l'authenticité et la conformité du contenu du rôle (SANTO et VERRIER, 1993, p. 65 ; BOUQUIN, 2001, p. 34). Dans les deux cas, les significations traditionnelles du contrôle dominant, à savoir celles de vérification, d'inspection et de surveillance (RATIER, 1978, p. 218).

Depuis, une autre acception de ce terme est apparue, au sens de maîtrise, conformément à la principale signification du verbe anglais « *to control* ». BOUQUIN (1994, p. 3) remarque, d'ailleurs, que le « *contrôle de gestion est une traduction pauvre de « management control » qui désigne le fait pour les dirigeants d'avoir la maîtrise de l'organisation qu'ils gèrent* ». Il semble, toutefois, que la bivalence du terme de contrôle ne soit pas essentiellement due à la traduction dans un sens anglais - français. GOODWIN<sup>1</sup> déclare, en effet, que cette confusion a pour source la première traduction anglaise de l'ouvrage de FAYOL (1916) où le contrôle aurait du être traduit par « *to measure, to compare, to examine, to check or to inspect* », au lieu du verbe « *to control* ». Pour illustrer

---

<sup>1</sup> GOODWIN, « Control », p.175, in Mc MICKLE, 1978, p. 221.

cette confusion, Mc MICKLE (1978, p. 221) utilise deux analogies diamétralement séparées. La première reprend les propos de LONGENECKER<sup>2</sup> qui affirme que : « *le contrôle renvoie à la régulation de l'organisation pour s'assurer de la réalisation des objectifs organisationnels et de l'achèvement des plans organisationnels. Cela correspond, dans un sens à la conduite et au freinage d'une automobile.* ». D'un autre côté, GOODWIN observe que « *si on se demandait lequel, entre le volant et le compteur de vitesse, était le mécanisme de contrôle de notre voiture, la plupart d'entre nous vont sans hésiter choisir le volant. Pourtant dans le sens du management, la seule réponse correcte est le compteur* ». Dans la première de ces deux analogies, le contrôle est utilisé au sens de pilotage, tandis que la seconde fait référence au concept de mesure, plus proche de la conception de FAYOL (1916).

Cette opposition terminologique, entre la notion de surveillance, attachée aux dimensions de pouvoir et de sanction (CHAUDEMANCHE et COHANIER, 1997), et la notion de maîtrise, semble pouvoir se justifier selon une logique moyens/fin, grâce à laquelle la différence entre « contrôles » et « contrôle » peut aussi être motivée. Il apparaît, en effet, que l'acceptation originelle et traditionnelle du contrôle fait référence aux moyens mis en œuvre pour s'assurer de la conformité par rapport à un référentiel de normes ou à un système de règles. FRANCOIS-NOYER (1994)<sup>3</sup> parle, dans ce cas, de « contrôles », proches des principes de mesure et d'information, en relation avec les faits et ayant un caractère analytique et opérationnel. Au contraire, le contrôle entendu au sens de maîtrise met l'accent sur l'objectif poursuivi par l'organisation. Le « contrôle » devient alors une finalité, généralement fonction des souhaits de l'équipe dirigeante et ayant un caractère normatif.

Aussi cette différenciation terminologique du contrôle nous permet de mieux comprendre la relative confusion entre les différentes définitions du contrôle et du contrôle interne. En effet, certaines de ces définitions sont, tout d'abord, fondées sur une logique de moyen. Ainsi pouvons-nous constater par exemple avec GIBERT (1980, p. 44) que le contrôle est « *un système d'information qui permettra de voir si les objectifs ont été atteints (contrôle d'efficacité) et si la consommation de moyens n'a pas été excessive eu égard aux résultats obtenus (contrôle d'efficience)* ». Il est encore défini par FLAMHOLTZ (1983, p. 154) comme « *les actions et activités engagées pour influencer la probabilité que les individus iront dans le sens qui conduit à la réalisation des objectifs organisationnels* », par

---

<sup>2</sup> Justin G. LONGENECKER, Principles of Management and Organizational Behavior, Columbus, Ohio : Charles E. Merrill Books, 1964, p.32

<sup>3</sup> sur la base des travaux de MERCHANT K.A., « Control in business », Pitman, Boston, 1985.

BORGONOVİ et BROVETTO (1988, p. 30) comme « *le système d'analyse, d'évaluation, de décision, et d'action au travers duquel les entités individuelles d'une organisation complexe guident leur propre administration (contrôle bureaucratique) et d'autres entités tentent de réaliser certains objectifs (contrôle managérial)* », et par LANGEVIN (1996, p. 3) comme « *l'ensemble des mécanismes et processus qui permettent à une organisation de s'assurer que les décisions et comportements développés en son sein sont en cohérence avec ses finalités* ». L'ensemble de ces définitions est axé sur les processus, méthodes et systèmes de contrôle.

Concernant le contrôle interne, la plupart des définitions sont aussi guidées par cette logique de moyens. Ainsi, l'IFAC (1998) et la majorité des organismes professionnels comptables et d'audit au plan international, définissent le contrôle interne comme « *l'ensemble des politiques et procédures mises en œuvre par la direction d'une entité en vue d'assurer, dans la mesure du possible, la gestion rigoureuse et efficace de ses activités. Ces procédures impliquent le respect des politiques de gestion, la sauvegarde des actifs, la prévention et la détection des fraudes et des erreurs, l'exactitude et l'exhaustivité des enregistrements comptables, et l'établissement en temps voulu d'informations financières fiables* ». Plus spécifiquement aux collectivités locales, AUBY (1996, p. 89) définit le contrôle interne comme « *les dispositifs mis en place à l'intérieur de chaque structure publique pour contrôler le fonctionnement des services qui sont placés sous leur autorité* », PEUCH-LESTRADE (1997, p. 57), en reprenant la définition de l'OEC, comme « *l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de la collectivité* ».

D'autres définitions, moins nombreuses et plus récentes, sont, par contre, axées sur les finalités de la notion de contrôle. Pour GUIBERT et DUPUY (1997, p. 42), « *contrôler, c'est un partage, voire un consensus, d'une part autour des représentations de la performance, et d'autre part, autour des modes de coordination formels et de la cartographie des réseaux informels qui expliquent cette performance* ». Le contrôle est alors un état, une situation plus qu'un ensemble de méthodes pour aboutir à ce résultat. FRANCOIS-NOYER, qui se situe aussi dans cette logique, définit le contrôle de la façon suivante : « *Une ou plusieurs personnes disposent du contrôle si elles ont la maîtrise des décisions, des actions, des comportements, des événements (et/ou leurs conséquences) qui conditionnent l'atteinte des finalités poursuivies par ces personnes que ces finalités aient été définies par elles-mêmes ou par d'autres* ».

La confusion autour du mot contrôle entre les logiques de moyens et de fins est encore plus grande lorsqu'une même définition mêle ces deux logiques sans réellement les ordonner.

C'est le cas de l'OEC<sup>4</sup> qui observe que *« le contrôle interne n'est, en soi, ni un système distinct, ni une fonction de l'entreprise. Il est idéalement une préoccupation : la volonté de l'entrepreneur, qui organise son entreprise, de prévoir dans chacune des modalités qui concourent à sa gestion, les « sécurités » qui permettent d'en assurer, autant que possible, l'autorégulation et l'autocontrôle. C'est la présence de ces « sécurités » dans les systèmes qui manifeste le contrôle interne de l'entreprise, tant dans les domaines techniques qu'administratifs »*. L'utilisation conjointe de la notion de contrôle en tant que moyen et finalité, l'emploi du terme contrôle à la fois au pluriel et au singulier, ne permet pas, dans le cas d'espèce, de dégager une définition suffisamment précise et cohérente du contrôle. Il faut, pour cela, faire référence à BECOUR et BOUQUIN (1991) qui définissent le contrôle interne comme *« le résultat de l'existence de sécurités (ou contrôles) qui organisent et garantissent les opérations et permettent à la direction de disposer de systèmes de suivi et d'aide à la décision adéquats et fiables, efficaces et efficients, lui permettant de maîtriser l'entreprise »*. Conformément à DRUCKER<sup>5</sup>, *« le contrôle est un but, alors que les contrôles sont des moyens »*.

Il faut toutefois remarquer que ce relatif glissement des termes et des définitions attachés au contrôle n'est pas totalement discriminant des habitudes antérieures. En effet, comme le soulignent BECOUR et BOUQUIN (1991), *« l'absence ou la défaillance de la vérification permet rarement de garantir la maîtrise. L'idée contenue dans le concept de contrôle interne est que la maîtrise de l'entreprise, ou de toute autre organisation, requiert d'autres conditions que la mise en place d'inspections ou de tests de conformité »*. Cette représentation cumulative et évolutive des contrôles, en tant que moyen, pour assurer une finalité dominante de contrôle semble aussi se retrouver dans le changement des types et des pratiques publiques.

## **1.2) Des contrôles de régularité à l'évaluation des politiques publiques locales**

Dans la littérature sur le contrôle, de nombreux auteurs établissent une classification des mécanismes et processus aboutissant à une situation de contrôle. CHIAPELLO (1996, p. 53) fournit un essai d'organisation de cette littérature en prenant en compte dans son approche *« non seulement les moyens de contrôle spécifiquement mis au point par le management pour s'assurer d'une certaine maîtrise de l'organisation, mais aussi les autres types d'influence plus difficilement maîtrisables par les managers, comme par*

---

<sup>4</sup> (1977, p. 32), in BECOUR et BOUQUIN, 1991.

<sup>5</sup> (1964, p. 286), in BOUQUIN, 2001, p. 34.



*exemple la culture d'entreprise ou la conscience professionnelle des personnes* ». Une approche identique est développée par WIRTH (1986a) qui, pour les organisations publiques, conclut à une pluralité, une sélectivité et une redondance des moyens de contrôle. Pour aboutir à ce constat, il établit une typologie de ces moyens sur la base de différentes perspectives. La source des contrôles publics lui permet, tout d'abord, de distinguer le contrôle hiérarchique du contrôle externe. Ensuite, la nature des différents modes de contrôle public met en évidence le contrôle par la contrainte, le contrôle par l'échange et le contrôle normatif. L'auteur utilise, après, l'objet du contrôle public qui lui permet de différencier le contrôle par les résultats, le contrôle par les comportements et les processus, ainsi que le contrôle par les entrées associé au contrôle budgétaire. Enfin, la période de contrôle sépare le contrôle *ex ante* du contrôle *ex post*.

Au contraire de ces deux auteurs, l'ensemble des moyens de contrôle ne constitue pas notre champ d'analyse. En effet, seuls les mécanismes formels font ici l'objet d'une étude approfondie. Pourtant, BOUQUIN (2001, p. 36) constate que le contrôle dans une organisation « *repose sur des dispositifs créés en son sein, des procédures, des incitations, des règlements divers, mais aussi sur des facteurs qui constituent ce que l'on pourrait appeler un contrôle invisible, et qui poussent les acteurs à interpréter les mêmes faits de diverses manières, à écarter certains choix ou comportements comme inappropriés au profit d'autres jugés normaux, à trouver légitimes certains modes de direction et à contester certains autres, à adhérer à certains buts et à en rejeter d'autres comme inacceptables* ». Il apparaît, de plus, que les contrôles invisibles peuvent influencer, voire être complémentaires des contrôles formels. BOUQUIN (2001, p. 36) ajoute en effet, que « *le contrôle formel, visible, défini par l'organisation, n'est probablement efficace que s'il est considéré comme légitime par ceux qu'il englobe, et sa légitimité dépend sans doute de sa cohérence avec le contrôle invisible* ». Dans la même logique, PATRY (1994b, p. 303) observe qu'il existe une complémentarité entre une approche formelle, légaliste et procédurale du contrôle public, d'une part, et une approche informelle, démocratique et éthique, d'autre part. Toutefois, dans le cadre de cette recherche, nous privilégions les moyens de contrôles formels spécifiques au système d'information de gestion local et dont la maîtrise appartient à l'équipe dirigeante. En outre, ce choix est aussi motivé par les résultats de l'étude de GUIBERT et DUPUY (1997). En effet, en analysant le lien entre contrôle formel et informel dans le cas de la relation client - fournisseur, ces auteurs montrent que le renforcement de la confiance s'accompagne d'une réduction du suivi technologique du fournisseur par le client. Par contre, les résultats de cette étude conduisent à rejeter l'effet négatif supposé du degré de confiance entre le client et le fournisseur sur la surveillance économique et financière. Ce dernier résultat laisse ainsi

supposer que la confiance, en tant que mode de contrôle informel, n'est pas, dans le cas de cette relation, un facteur d'influence et un substitut aux contrôles internes formels<sup>6</sup>.

Ces contrôles internes formels, qui constituent une des composantes analysées du système d'information de gestion local, connaissent des évolutions sur le plan conceptuel dans le même sens que celle terminologique. BOUQUIN (2001, p. 9) évoque ces évolutions en décrivant le passage d'un contrôle budgétaire à « *un suivi anticipatif des tendances* » dans un environnement caractérisé par la turbulence et la surprise stratégique. Plus spécifiquement pour les organisations publiques, cette évolution se traduit par le dépassement de la vision traditionnelle du contrôle centrée sur la vérification comptable et budgétaire pour intégrer des logiques propres au contrôle de gestion, au contrôle stratégique et à l'évaluation des politiques publiques. Certains auteurs ont traité cette évolution, abordée ici sous l'angle de l'objet du contrôle, comme le passage d'un contrôle bureaucratique à un contrôle managérial (BORGONOVİ et BROVETTO, 1988, p. 31 ; YOUNG, 1988, p. 74), d'autres d'un contrôle par la règle à un contrôle adhocratique (LE MONITEUR, 1999, section VII.200.4, p. 9).

### **1.2.1) Des contrôles comptable et budgétaire au contrôle de gestion**

De par l'importance de la comptabilité dans la gestion publique, les deux formes traditionnelles de contrôle interne local sont largement associées au processus budgétaire et comptable. Les assemblées délibérantes des collectivités locales votant chaque année leur budget dans une logique d'allocation des crédits budgétaires, le système de contrôle se devait de vérifier le respect, à la fois, des objectifs à court terme tels qu'ils sont définis dans le budget (DUPUIS, 1996b, fascicule 2070, p. 4), mais aussi des règles de la comptabilité publique. CARLES (1997, p. 1) remarque, en effet, que « *si les systèmes de contrôles permettent d'éviter la comptabilisation d'un engagement au-delà des sommes disponibles, encore faut-il que cet engagement soit comptabilisé pour que le système soit efficace* ». Ces deux moyens de contrôle, largement dépendants, peuvent alors être considérés comme ayant une double finalité, « *un rôle de déploiement, et de régulière et de bonne exécution du budget voté* » (WATHELET, 2000, p. 149). Ils peuvent être qualifiés de contrôle par les entrées (WIRTH, 1986b, p. 603) et permettent de définir et d'allouer des ressources nécessaires à la performance en spécifiant les moyens de traitement appropriés.

---

<sup>6</sup> Pour une analyse de la relation entre la confiance et le contrôle des organisations publique, cf. ALVAREZ, 1997.

D'une manière plus générale, ces moyens traditionnels de contrôle peuvent être considérés comme des contrôles de régularité et de conformité dans le cadre desquels « *il s'agit de s'assurer du respect des règles administratives et comptables qui gouvernent l'action des services* » (AUBY, 1996, p. 89). En privilégiant le suivi des moyens mis en œuvre au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, ils garantissent seulement la conformité à des normes, à des règles. A ce titre, ces contrôles sont qualifiés de contrôle normatif, de contrôle bureaucratique ou de contrôle administratif. Leur principale fonction est de faire entrer l'activité administrative dans certaines limites, sans aborder ni les problèmes de la réponse à la demande de services ou de la satisfaction des utilisateurs, ni la possible modification des méthodes opérationnelles dans le but d'arriver à de meilleurs résultats (BORGONOVİ et BROVETTO, 1988, p. 31). La vérification de l'activité administrative se restreint, de ce fait, à l'obligation de la conformité à des limites prédéfinies par la réglementation juridique ou par d'autres formes de codification du comportement administratif.

L'importance de ce contrôle des processus et du comportement (OUCHI, 1979, p. 833) dans les organisations publiques est, tout d'abord, justifié par la recherche du principe de l'intérêt public. BORGONOVİ et BROVETTO (1988, p. 32) constatent ainsi qu'« *avant que la société ne développe des mécanismes sociaux plus sophistiqués pour protéger les intérêts variés formant l'intérêt public, et tant que l'administration publique obtient ses ressources des membres de la communauté, le contrôle bureaucratique est inévitable* ». Sous cette forme, ce contrôle permet non seulement d'encadrer l'activité publique, mais aussi que les citoyens exercent un contrôle politique nécessaire à la préservation de leurs intérêts. Pour AUBY (1996, p. 89), « *le droit des institutions publiques a été conçu pour permettre aux autorités publiques de disposer des moyens d'organiser le fonctionnement des services placés sous leur autorité et d'en contrôler l'action. L'origine de cette exigence est claire. Les deniers publics sont le produit de l'impôt. Les représentants du peuple, qui votent l'impôt, exigent que leur utilisation soit strictement contrôlée* ». A ce titre, Mc CUBBINS et SCHWARTZ<sup>7</sup> qualifient les moyens de contrôle mis en place « *d'alarme - incendie* », par opposition aux contrôles « *patrouilles de police* », car ils établissent « *un système de règles, de procédures et de pratiques qui permettent aux citoyens et aux groupes d'intérêts organisés d'examiner les décisions administratives et de mettre en cause les organisations responsables de violations des buts fixés par le Congrès (...). Quelques-unes de ces règles, procédures et pratiques permettent aux citoyens et aux*

---

<sup>7</sup> « Congressional oversight overlooked : police patrols versus fire alarms », American Journal of Political Science, vol. 6, in RUBIN, 1992c, p. 136.

*groupes d'intérêts d'avoir un accès aux informations et au processus de prise de décisions administratives ».*

Ensuite, l'existence de ces moyens de contrôle est aussi justifiée par la structure des organisations publiques, caractérisée par une séparation de l'administration et du politique. En effet, l'autonomie et la neutralité de l'administration vis à vis du corps politique, qui spécifient les finalités et objectifs de l'action publique, conduisent « *à la présomption qu'il est possible d'optimiser le processus administratif en considération de la rationalité technique et opérationnelle, des options économiques, du confort social et de la défense des citoyens vis à vis de la puissance publique* » (BORGONOVİ et BROVETTO, 1988, p. 32). Ainsi, le respect de la codification de l'activité administrative est considéré comme une garantie d'arriver aux résultats. A ce titre, l'approche de ces moyens de contrôle « *repose sur l'acceptation de la suprématie de la législature et sur la vision qu'une bonne administration procède de l'application apolitique d'une compétence technique à des fins définies par le politique* » (PATRY, 1994b, p. 303).

Outre l'existence de règles cloisonnant l'activité administrative, ces moyens de contrôle sont aussi caractérisés par l'exercice du pouvoir hiérarchique. Ce dernier, centré sur l'idée de subordination, prend des formes diverses dans les collectivités territoriales (AUBY, 1996, p. 89) : un pouvoir général sur l'emploi et la carrière des agents dans le respect des lois et règlements en vigueur, le pouvoir disciplinaire, le pouvoir d'instruction et d'injonction, en vertu duquel le destinataire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques. D'après WIRTH (1986b, p. 601), « *dans cette conception du contrôle hiérarchique, les supérieurs doivent envoyer des flux d'informations vers le bas en donnant des instructions aux subordonnés et garantir la conformité avec les directives administratives par un contrôle formel en sanctionnant en cas de déviations* ». Le processus bureaucratique est alors caractérisé par un contrôle d'exécution où la conformité aux règles est vérifiée par le haut.

Les limites de cette conception du contrôle sont diverses. Tout d'abord, toutes les situations ne peuvent être prévues par des règles. Pour FRANCOIS-NOYER (1994), il existe en effet « *des zones d'incertitude accaparées par des groupes qui accroissent leur pouvoir* ». Ensuite, dans la pratique, les supérieurs ne peuvent pas superviser et vérifier l'ensemble des travaux de leurs subordonnés. Il est pour eux impossible de rassembler suffisamment d'informations sur les pratiques au niveau le plus bas de la hiérarchie. « *Des contrôles efficaces nécessiteraient un accès à l'information, des évaluations de compétence*

*et du pouvoir*<sup>8</sup> *sur tous les subordonnés* » (WIRTH, 1986b, p. 601). Or, chaque supérieur a plus ou moins de pouvoir sur ses subordonnés, rendant inefficaces les mécanismes de contrôles d'exécution. Les subordonnés sont, en effet, fréquemment en position de résister et d'ignorer les ordres et les instructions des supérieurs. Ainsi, ce moyen de contrôle hiérarchique n'est ni suffisant pour garantir la conformité des opérations dans les organisations complexes que sont les organisations publiques, ni suffisant, de surcroît, pour assurer la maîtrise de la gestion publique.

Ces insuffisances ont incité certains auteurs à remettre en cause ce moyen de contrôle. Pour CROZIER (1991) par exemple, ce système de contrôle ancien de la société industrielle, fondé sur la hiérarchie, la distance et le secret, n'est plus adapté face à la transformation de l'environnement et des structures publiques. Il constate, en effet, que « *la hiérarchie ne fonctionne plus – ou plus aussi bien – quand il y a une possibilité de discussion et de choix. La distance diminue parce que les rapports humains se simplifient et que l'on admet plus les différences de classe ou de statut comme par le passé. Et le secret n'existe plus avec les moyens modernes de communication* ». D'après lui, « *pour réussir le renouveau, il faut réfléchir à la préparation des décisions et développer des formules qui permettent de répondre à ces phénomènes de complexité par une utilisation raisonnable des connaissances externes à l'administration ou situées en son sein. L'évaluation des résultats de l'action administrative et des politiques publiques est un des points centraux de renouveau du service public* ». Pour des raisons similaires, WIRTH (1986b, p. 601) proposait déjà que des perspectives « *du bas vers le haut, de l'intérieur vers l'extérieur et de l'extérieur vers l'intérieur* » soient développées dans les organisations publiques, au-delà d'une simple perspective du haut vers le bas appliquée sous forme de surveillance et de sanction des subordonnés.

Même si ces propositions sont, aujourd'hui, devenues des réalités en cours, cette évolution ne s'est pas effectuée de manière aussi tranchée et globale. Des logiques de contrôle centrées sur les finalités de l'action publique n'ont pas, en effet, succédé brutalement à une rationalité juridique, axée sur le respect des règles et des normes, devenue insuffisante. Des formes intermédiaires de contrôle sont ainsi apparues, relatives au mode de financement des organisations publiques et, plus généralement, à leurs actions de gestion. Ces contrôles adhocratiques (LE MONITEUR, 1999, section VII.200.4, p. 9) sont venus compléter les moyens traditionnels, considérés comme devant être conservés. D'après DUPUIS (1996b,

---

<sup>8</sup> L'auteur définit le pouvoir comme la capacité de l'acteur A à faire-faire par l'acteur B quelque chose qu'il n'aurait pas fait autrement. La capacité de l'acteur B à résister à l'acteur A est aussi du pouvoir.

fascicule 2070, p. 4), du contrôle comptable et budgétaire, les collectivités locales se sont, d'abord, orientées vers un contrôle financier. La gestion de la dette et la gestion de la trésorerie sont ainsi devenues des pratiques courantes dans le cadre d'un marché financier devenu accessibles aux collectivités locales. Ce souci d'optimisation de la structure et des charges liées au mode de financement externe s'est aussi accompagné de la mise en place d'une « véritable stratégie financière fondée sur des analyses de perspectives pluriannuelles et sur l'évaluation et la prévention des risques ». Toutefois, comme le remarque CARLES (1997, p. 1), ce moyen de contrôle, malgré le changement d'objet et de logique par rapport aux contrôles budgétaire et comptable, reste insuffisant dans une perspective d'amélioration de l'efficacité. Une logique, plus globale, tournée vers la gestion est ainsi progressivement utilisée par les moyens de contrôle local.

Pour CARLES (1996), le contrôle de gestion est défini « comme le contrôle de l'adéquation objectifs/résultats et moyens/résultats des actions conduites directement ou indirectement par les collectivités locales ». Cette définition fait directement référence aux critères d'efficacité et d'efficacité. A la différence des conceptions traditionnelles, ce moyen de contrôle ne constitue pas, en effet, « un instrument de punition ou de déresponsabilisation, ce qui fut le cas dans la plupart des bureaucraties administratives. Le contrôle est un outil de pilotage permanent et indispensable pour le management. Au plan de l'unité toute entière (niveau macro), le contrôle consiste donc à évaluer les résultats (intermédiaires et finals) au regard des objectifs et/ou de la situation de départ » (BARTOLI, 1998b, p. 162). Même si l'auteur mêle ici moyen et finalité, s'il n'aborde que le contrôle d'efficacité, sa description est significative de l'évolution des contrôles publics. A une logique par les principes s'ajoute, en effet, et non se substitue, une logique orientée sur les résultats (BUSSON-VILLA, 1999, p. 7). Le système de contrôle par la règle est alors complété par un système de pilotage des activités constitué à la fois d'indicateurs (tableaux de bord), de processus d'animation et de suivi (réunions, concertations, etc.), ainsi que de réflexes de vérification acquis par expérience. Intégré au processus décisionnel, le contrôle de gestion participe ainsi, non seulement, à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance opérationnelle par l'obtention de gains de productivité.

### **1.2.2) Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques locales**

Une autre approche, plus globale, du contrôle de gestion public considère, en plus des objectifs, moyens et résultats de l'action publique, l'impact des réalisations sur l'environnement. HURON (1998b, p. 96) remarque ainsi que les résultats de l'action

publique doivent être comparés, dans une perspective traditionnelle, aux objectifs et aux moyens, mais aussi et plus originalement, être mis en relation avec la dimension publique de la collectivité locale grâce à la mesure de la satisfaction de la population. De la même façon, YOUNG (1988, p. 74) observe que la logique du contrôle de gestion est caractérisée par « *l'efficience et l'efficacité des activités plutôt que la formalisation des décisions, (...) l'attention sur les résultats plus que sur le processus administratif, (...) et l'adaptation de ces résultats sur les dynamiques quantitatives et qualitatives des besoins* ».

La définition du contrôle de gestion public correspondant à cette approche est donnée par DUPUIS (1996a, fascicule 2071, p. 4) qui le décrit « *comme l'ensemble formalisé des procédures et des méthodes de contrôles permettant de maîtriser les rapports activités/budgets, d'évaluer le respect de la spécification des produits/prestations, d'assurer la conservation et le développement du patrimoine* ». Dans cette optique, l'administration est analysée dans sa capacité, non seulement à respecter les règles de l'action publique, mais aussi à fournir des services de manière performante et à répondre aux besoins toujours en augmentation de la société.

Cette conception étendue du contrôle de gestion semble se rapprocher, au moins dans ses finalités, des logiques privilégiées par l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière est, en effet, définie suivant une double logique (FRANCOIS-NOYER, 1996). La première de ces conceptions, dite gestionnaire, fait référence à la recherche d'un lien de causalité entre la politique évaluée et les effets observés. Ainsi, le rapport DELEAU définit l'évaluation comme « *une démarche qui consiste à reconnaître et à mesurer les effets propres d'une politique* » (SANTO et VERRIER, 1993, p. 105). Pour ROSSINOT (1995, p. 23), évaluer les politiques publiques consiste aussi « *à mesurer les effets qu'elles engendrent et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre produisent les effets qu'on en attend* ». LECA (1997), enfin, définit cette vue dominante de l'évaluation comme « *une méthode de recherches pour déterminer les résultats produits par une activité conçue pour atteindre un but ou un objectif valorisé* ». Dans ces différents cas, l'évaluation des politiques publiques est assimilée à un outil d'aide à la décision, suivant une logique de causalité, quantitative et expérimentale.

La seconde conception, dite démocratique, envisage, elle, l'évaluation des politiques publiques « *non pas comme un jugement des résultats fondé sur un étalonnage de la boîte noire, mais comme une connaissance de processus fondée sur l'ouverture de celle-ci* » (LECA, 1997). La définition du rapport VIVERET s'inscrit dans cette logique, où « *évaluer une politique publique, c'est porter un jugement sur la valeur de cette action* »

(ORSINI, 1998, p. 406). L'évaluation est alors envisagée comme un outil d'amélioration du processus politique permettant, non seulement de constituer pour les acteurs locaux un moyen d'appréciation des politiques engagées, mais aussi, et de façon plus générale, un moyen d'association de ces acteurs à la décision publique.

Cette dichotomie, entre une conception gestionnaire et démocratique de l'évaluation des politiques publiques, ne conduit pas, en outre, à une séparation conceptuelle. La définition donnée par le Comité Scientifique de l'Évaluation (1995)<sup>9</sup>, qui mêle ces deux logiques, en apporte la preuve. L'évaluation peut ainsi être définie comme « *une activité cognitive (elle comporte l'acquisition de connaissances sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets), normative (elle doit aboutir à porter des appréciations, des jugements sur la valeur des politiques ou programmes) et instrumentale (elle vise à produire un changement social, que celui-ci soit de l'ordre de la décision ou du comportement des acteurs de terrain)* ».

Cette définition de l'évaluation des politiques publiques rapproche cette dernière de la représentation étendue du contrôle de gestion public, mais laisse entrevoir des différences. En effet, même si ces deux moyens de contrôle public participent à l'évolution d'un contrôle par les règles à un contrôle par les résultats, une distinction peut, tout d'abord, être effectuée quant aux perspectives d'utilisation. Ainsi, BUSSON-VILLA (1999, p. 7) remarque qu'au contraire du contrôle de gestion, l'évaluation vise à une amélioration du processus démocratique en analysant les effets des politiques publiques sur l'environnement. Les finalités, informative et de reddition des comptes, améliorent la connaissance, le fonctionnement et la performance de l'appareil politique, mais aussi permettent de rendre l'ensemble plus responsable (LECA, 1997). Les différences concernent, ensuite, les logiques conceptuelles. BUSSON-VILLA (1999, p. 7) remarque, en effet, que « *l'évaluation est discontinue alors que la mesure des réalisations et l'analyse de ces mesures sont généralement continues* ». Dans cette même logique, NIOCHE (1982a, p. 48) constate que « *l'évaluation se situe dans une perspective longitudinale qui voit chaque politique comme un processus d'action. Dans ce cadre, la recherche et le traitement de l'information vont être conçus spécialement par rapport à ce processus qui constitue l'unité d'analyse. Les systèmes de contrôle de gestion, au contraire, privilégient une perspective organisationnelle : ce sont des éléments du système de gestion d'une organisation, ils sont intrinsèquement liés aux structures et aux systèmes d'informations établis de l'administration* ». Entre ces deux moyens de contrôle, une distinction est, enfin,

---

<sup>9</sup> In LACOUR et PERREURErreur ! Signet non défini., 1998, p. 348.



réalisée par de nombreux auteurs, en terme d'objet d'étude. D'après ORSINI (1998, p. 406), « *leur différence tient non seulement aux méthodes et aux informations utilisées mais aussi et surtout à leur objet propre* ». Cette affirmation est précisée par HURON (1998b, p. 96) qui constate, sur la base des travaux de GIBERT<sup>10</sup>, que « *le contrôle de gestion raisonne en termes de réalisations (outputs), alors que l'évaluation semble se consacrer à l'étude de l'impact sur la population (outcomes)* ». Dans le même sens, NIOCHE (1982a, p. 48) observe que « *les systèmes de contrôle de la mise en œuvre (contrôle de gestion, tableau de bord) (...) correspondent à des préoccupations de gestion des ressources des organisations et non aux termes dans lesquels se présentent les problèmes et se décident les politiques* ».

D'après ces auteurs, finalités, méthodes et objet d'étude semblent donc différencier l'évaluation des politiques publiques du contrôle de gestion. Or, il apparaît que, même si la plupart de ces différences sont fondées, elles ne doivent pas opposer ces deux moyens de contrôle, mais les rapprocher de manière complémentaire dans une logique d'ensemble. En effet, DUPUIS (1996c, p. 223) constate que la distinction n'est plus, comme le prétendent certains auteurs, entre le contrôle de gestion qui ne s'occuperait que de questions internes à l'organisation alors que l'évaluation serait tournée vers l'extérieur. En suivant cet auteur, la différence porte, non pas sur l'objet d'étude, mais sur l'objectif de l'analyse, caractérisée par la distinction « *entre le jugement sur la bonne mise en œuvre de la politique publique et celui sur le bien fondé de cette politique publique (...). En plus des notions de pertinence, d'efficacité et de d'efficacité, traditionnelles en contrôle de gestion, l'évaluateur doit formuler un avis sur la valeur même de ces objectifs, leur cohérence et donc sur les choix politiques pris* ».

Selon cette approche, l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans une perspective de contrôle plus large que celle du contrôle de gestion, entendue au sens traditionnel. Comme le remarquent SANTO et VERRIER (1993, p. 107), l'évaluation peut alors être envisagée comme un système de contrôle stratégique de l'action publique, complémentaire avec les autres systèmes de contrôles. CHAUDEMANCHE (1995) met, lui aussi, en évidence cette relation. Sur la base des travaux d'ANTHONY<sup>11</sup>, il constate, en effet, que l'évaluation des politiques publiques peut apparaître comme l'archétype du contrôle stratégique dans les collectivités locales. Dans cette logique, il oppose, tout d'abord, contrôle routinier, assimilé au contrôle de gestion, et contrôle stratégique, mais aussi

---

<sup>10</sup> GIBERT P., « L'analyse de politique », Revue d'Economie Politique n° 2, 1989.

<sup>11</sup> ANTHONY R.N., YOUNG D.W., « Management control in nonprofit organizations », Fifth ed., Irwin, 1994.

précise les objectifs du contrôle public liés à l'équilibre entre les ressources et les emplois, ainsi qu'à la recherche de la maximisation des services rendus avec une contrainte de minimisation des coûts. Cette conception de l'évaluation des politiques publiques se place, en outre, dans le cadre plus général d'un pilotage stratégique. Pour DUPUIS (1996b, fascicule 2070, p. 4), ce dernier permet « *de prendre des décisions engageant la collectivité à moyen et long terme dans le cadre de méthodes et de techniques rationnelles* », l'évaluation constituant une des techniques à disposition. Pour CARLES (1997, p.1), même s'il ne l'aborde pas directement, l'évaluation des politiques publiques semble aussi permettre ce pilotage stratégique. En effet, l'auteur considère que le seul critère économique et financier ne peut décider de la remise en cause d'une activité dans les collectivités locales. « *Les choix à opérer résultent d'abord de la mission à laquelle l'action en cause se rattache. Or, cette mission dépend sensiblement de l'environnement de celle-ci dans la mesure ou le fondement même de l'intervention publique repose sur le concept d'intérêt général* ». Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques ainsi que le contrôle de gestion, dans une conception étendue prenant en considération l'environnement politique, peuvent être considérés comme des supports de décision stratégique et politique. Ils constituent, avec des outils plus spécifiques comme la gestion par objectif, les tableaux de bord et la segmentation, des moyens de contrôle stratégique de l'action publique (DUPUIS, 1996c, p. 214).

Cette évolution, que nous avons décrite sur les plans terminologique et conceptuel, semble au total trouver une cohérence motivée par le passage d'une logique juridique à une logique managériale. Elle se concrétise par l'introduction de nouveaux moyens formels de contrôle en plus des contrôles traditionnels publics. Le passage de la théorie à la pratique pourra, toutefois, mettre en évidence des décalages entre l'état du souhaitable et le niveau du réalisé.

## **2) Le contrôle public local : réalités et pratiques**

Nous avons choisi de confronter les propos théoriques précédents aux réalités et pratiques observables. Pour cela, notre étude se divise en deux sections bien précises. D'abord, nous présentons les pratiques récentes relevées en termes de contrôle interne local. Puis nous exposons une étude empirique des types de contrôle public local au travers de la réalisation d'une enquête menée auprès de 141 villes de plus de 20 000 habitants.

## **2.1) Les pratiques récentes du contrôle interne local**

Les pratiques du contrôle interne local ont fait l'objet d'analyses particulières depuis le début des années 1990. Les contrôles comptable et budgétaire étant obligatoires, ces études, qualitatives et quantitatives, se sont surtout focalisées sur les autres principaux moyens de contrôle public, à savoir le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques. Nous en faisons ici une synthèse chronologique afin de mettre en évidence leurs niveaux de déploiement dans les collectivités locales.

Les premiers usages du contrôle de gestion dans les collectivités locales date du milieu des années 1980. Une enquête de l'association des Directeurs Financiers et Contrôleurs de gestion (DFCG), réalisée en 1994, constate en effet que son introduction « *a moins de 10 ans d'existence dans les communes et moins de 5 ans dans les départements et régions* » (DUPUIS, 1996c, p. 214). Cette investigation n'est toutefois pas la première à décrire le développement du contrôle de gestion dans le milieu local. En 1990, MEYSSONNIER (1993) réalise en effet une enquête par questionnaire postal auprès de 82 communes françaises. Les conclusions mettent en évidence, tout d'abord, la jeunesse de cette fonction. Le poste de contrôleur de gestion, souvent dénommé conseiller ou analyste de gestion, n'existe que dans 15 % des communes de l'échantillon. L'auteur y constate, ensuite, la diversité des pratiques locales. Certains outils semblent assez généralisés : 80 % des communes calculent leur marge financière prévisionnelle au moment des choix budgétaires, 60 % d'entre elles calculent systématiquement les dépenses futures de fonctionnement générées par les équipements envisagés, 55 % effectuent un suivi précis et systématique des travaux en cours, etc. D'autres outils sont par contre naissants : les tableaux de bord sont, par exemple, utilisés dans 30 % des communes de l'échantillon, cette proportion n'étant que de 23 % dans les communes de moins de 20 000 habitants. La comptabilité analytique reste aussi peu développée : « *environ 40 % des communes de l'échantillon n'ont pas du tout de comptabilité analytique, 55 % une comptabilité analytique plus ou moins développée, et moins de 5 % un réseau de centre de coûts complets couvrant la majeure partie de l'organisation municipale* ».

PARIENTE (1998, p. 5), lors d'une enquête réalisée en 1992 et 1993 à partir de cinquante communes de taille moyenne, mesure le développement des outils de contrôle de gestion et obtient des résultats quasiment similaires. La comptabilité analytique, par exemple, connaît un taux d'utilisation égal à 50 %, les tableaux de bord à 30 %. D'autres résultats mettent en évidence l'usage d'objectifs négociés ainsi que d'outils lourds d'analyses des dépenses et des budgets à hauteur de 10 % des communes répondantes. En 1992, seules 15 % des

communes de l'échantillon analysé n'avaient pas mis en place d'outils liés au contrôle de gestion.

L'analyse ultérieure de DUPUIS (1996b, fascicule 2070, p. 13) fait, elle, plutôt référence au métier de contrôleur de gestion dans les collectivités locales. A ce propos, l'auteur constate que « *les contrôleurs de gestion disposent d'un portefeuille de responsabilités relativement concentré autour de leur domaine traditionnel : les tableaux de bord et indicateurs d'activité, la maîtrise des coûts, le contrôle budgétaire* ». L'implication des contrôleurs de gestion dans les plans stratégiques et les programmes d'investissement est aussi mise en évidence. Les répondants observent, d'ailleurs, que la principale perspective du métier de contrôleur de gestion est, pour plus de 70 %, liée à l'évaluation des politiques publiques. Cette enquête met aussi en lumière les difficultés de répartition des rôles qui peuvent exister entre les métiers de directeur financier et de contrôleur de gestion. Ainsi, rattaché à la direction des finances, le contrôle de gestion centre sa mission sur le contrôle budgétaire. « *Le contrôle de gestion rattaché à la direction financière est un producteur d'états financiers qu'utilise le directeur concerné pour contrôler à travers les outils financiers l'exécution budgétaire et les coûts* ». Au contraire, si le contrôle de gestion dépend de la direction générale, « *il organise l'information de gestion (activité / qualité / coût), la synthétise, la commente pour aider la direction générale dans le choix des actions correctives. Sa perspective est de mettre en place et de faire vivre des outils stratégiques (d'analyse des politiques publiques) et des outils opérationnels comme les tableaux de bord* » (DUPUIS, 1996a, fascicule 2071, p. 5).

A notre connaissance, la dernière enquête en date qui analyse les pratiques des collectivités locales françaises en matière de contrôle de gestion est celle réalisée par l'association nationale DFCG en 1999 (DFCG-VILLE ET FINANCE, 1999). L'analyse porte sur 112 collectivités, dont 87 villes de plus de 10 000 habitants et 25 départements. Les résultats de cette étude témoignent de l'essor de la fonction de contrôle de gestion local. En effet, il apparaît que plus de 58 % des collectivités locales déclarent disposer d'un service de contrôle de gestion exercé par un contrôleur de gestion spécifique. Les résultats liés au degré de développement des outils vont aussi dans ce sens : « *les départements et les communes de plus de 10 000 habitants utilisent principalement des tableaux de bord. Les villes se distinguent par une utilisation systématique des tableaux de bord de suivi budgétaire (...). Il s'agit là d'une conception relativement traditionnelle du contrôle de gestion, alors que les tableaux de bord mensuels d'activité, qui occupent la deuxième place dans la liste des outils (plus de 60 % des cas), correspondent généralement à de nouvelles méthodes de travail dans les collectivités concernées. Dans les deux cas, les motivations*

sont plutôt liées à l'amélioration de la gestion qu'au contexte réglementaire ». Outre l'utilisation des tableaux de bord, plusieurs autres outils et missions sont privilégiés dans des proportions comparables : le suivi des satellites, les missions de réduction des coûts et la comptabilité analytique. Concernant spécifiquement les activités déléguées, l'association nationale DFCG constate que des outils se développent afin de maîtriser les risques, souvent indirects, liés à la participation ou au partenariat avec ces organisations. Ce développement semble aussi dû à « la forte évolution du contexte réglementaire (loi du 6 février 1992, loi SAPIN, etc.) qui a incité les élus et les dirigeants à rendre plus performantes et efficaces les méthodes de suivi des missions externalisées ». Toutefois, RAFFRAY (2000) indique, grâce à une étude de cas d'une ville de plus de 100 000 habitants, que la base du contrôle et du pilotage des satellites par les villes « est parcellaire, peu centralisée et non standardisée ». Des difficultés de communication entre les niveaux de contrôle ainsi qu'une faible capacité d'anticipation conduisent, en outre, l'auteur à proposer des modes de contrôle et de pilotage en fonction du type de satellites.

L'état de ces pratiques, que cela soit sur les plans de la création de services spécifiques, des métiers ou bien des outils, met en évidence l'essor du contrôle de gestion dans les collectivités locales. L'évaluation des politiques publiques, correspondant à un stade hiérarchique supérieur, connaît, de façon cohérente, une origine plus tardive.

Dès le début des années 1990, SANTO et VERRIER (1993, p. 117) constataient que, si cette nouvelle approche de l'action publique a souvent été considérée comme une panacée, l'évaluation des politiques publiques « n'est pas toujours véritablement inscrite dans les pratiques politico-administratives ». Les auteurs mettent ainsi en évidence un bilan contrasté. D'un côté, l'important développement des entités d'évaluation formalise une des principales priorités affichées par le mouvement de renouveau du service public. Les décrets du 22 janvier et du 7 juin 1990 mettent ainsi en place un dispositif d'évaluation constitué d'un comité interministériel et d'un conseil scientifique de l'évaluation. De l'autre, les structures et le nombre d'évaluation connaissent un développement de faible ampleur. Au plan national, « des instances d'évaluation ont été mises en place au sein de certains ministères dont celui de la coopération et du développement et celui de l'équipement ». Sur le plan local, certains dispositifs se constituent au sein notamment de conseils généraux ou régionaux. « Le département de l'Hérault apparaît comme pionnier en la matière ; un véritable dispositif départemental, calqué sur le modèle étatique, a été mis en place comportant un comité départemental d'évaluation et un conseil scientifique d'évaluation. Le premier comité examine les demandes d'évaluation formulées par les collectivités publiques et fait procéder aux études nécessaires par des opérateurs publics

*ou privés. Le conseil scientifique s'assure quant à lui de la faisabilité et de la mise en œuvre des demandes d'évaluation en veillant à la qualité et à l'objectivité des travaux ».*

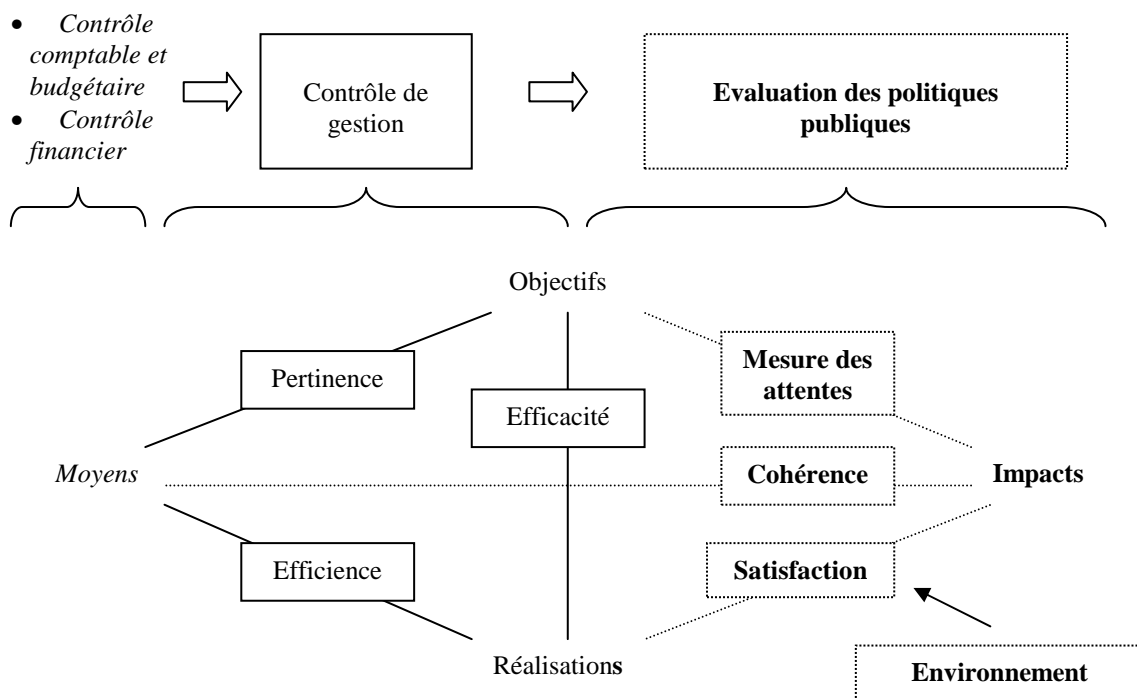
Depuis, deux autres enquêtes constatent, elles aussi, le faible développement de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités locales. Tout d'abord, l'enquête de l'association nationale DFCG (DFCG-VILLE ET FINANCE, 1999) révèle que seules 9 % des collectivités interrogées déclarent avoir identifié en leur sein une fonction évaluation, et que seules 16 % ont engagé une telle démarche. Les résultats de cette enquête montrent aussi que les départements et régions sont plus avancés dans cette démarche que les communes. Cet état de fait est notamment expliqué par le manque de précision méthodologique dans le cas de ces collectivités au contraire des régions (décret ROCARD du 22 janvier 1990). La seconde enquête, réalisée à la même époque, se fonde sur 91 réponses de secrétaires généraux appartenant à des villes de plus de 20 000 habitants (BUSSON-VILLA, 1999, p. 16). Les résultats montrent que près de 99 % des répondants ne procèdent pas à une démarche formalisée d'évaluation. L'auteur observe que « *les évaluations sont essentiellement occasionnelles (46,4 % des sondés) ou annuelles (34,8 %)* », montrant que la dite évaluation n'est qu'à ses balbutiements.

Au-delà de leurs apports descriptifs, les résultats de ces différentes enquêtes montrent que les responsables locaux sont, à l'heure actuelle, plus préoccupés par les moyens, objectifs, et résultats de l'action publique que par ses impacts. Les problèmes de méthode et de formation du personnel sont souvent avancés comme principales explications du faible développement de l'évaluation des politiques publiques locales comparé au contrôle de gestion (BUSSON-VILLA, 1999, p. 7). Or, il apparaît que le contrôle politique exercé par les électeurs peut se substituer à une analyse instrumentale de la pertinence, de la cohérence et des attentes du groupe citoyen – usager - consommateur. Il apparaît aussi que le niveau de développement du contrôle de gestion local peut lui-même influencer celui de l'évaluation. DUPUIS (1996c, p. 223) observe, en effet, « *en examinant le fonctionnement concret des évaluateurs de politiques publiques, que leurs interventions (angles d'approche, méthodes et outils) sont souvent conditionnées par la maturité du contrôle de gestion exercé au sein de leurs institutions* ». La relative jeunesse du contrôle de gestion local et les quelques imperfections de son développement par simple transposition des méthodes du secteur privé (PARIENTE, 1998, p. 5) pourraient donc aussi expliquer le fait que les élus ne semblent pas considérer l'évaluation des politiques publiques comme prioritaire.

Au total, les moyens de contrôle interne public connaissent une évolution importante, sur les plans terminologique, des rationalités sous-jacentes, conceptuel ou des pratiques effectives. Seule la démarche d'évaluation des politiques publiques, en tant que forme de contrôle stratégique, semble connaître un niveau de développement éloigné de l'évolution conceptuelle.

Malgré ce décalage, nous mettons globalement en évidence le développement et le déplacement des centres d'intérêt du contrôle interne public. Cette évolution, concernant l'objet et la logique de contrôle public, peut être représentée schématiquement grâce à la figure ci-dessous. Cette illustration s'appuie non seulement sur les représentations antérieures de DUPUIS (1996b, fascicule 2070, p. 8) et de HURON (1998b, p. 96), mais aussi sur celle de GIBERT (1986) relative à la double fonction de production des organisations publiques. Cette évolution doit être comprise comme cumulative et non comme linéaire.

Figure 1 : Evolution du contrôle interne public - Du contrôle comptable et budgétaire à l'évaluation des politiques publiques



Source : D'après DUPUIS (1996b, fascicule 2070, p 8), HURON (1998b, p 96) et GIBERT (1986)

Ces moyens de contrôle, qui dans la pratique peuvent ne pas apparaître de manière si distincte, s'exercent aussi bien sur les activités gérées directement par la collectivité locale

que celles déléguées à d'autres opérateurs. Ainsi, CARLES (1996) met en évidence les spécificités du contrôle de gestion en fonction des différentes missions mises en œuvre par ces collectivités. Concernant la gestion directe, il constate que, par comparaison aux actions à caractère marchand où le contrôle de gestion peut être mis en œuvre de manière identique aux entreprises privées, les analyses portant sur les actions à caractère non marchand doivent intégrer des indicateurs à caractère social qui viennent compléter les indicateurs classiques. Concernant la gestion déléguée, l'auteur observe, en outre, que les objectifs et le contenu du contrôle de gestion peuvent être différents selon le type de délégataire :

- *« En ce qui concerne la délégation aux entreprises, le contrôle de gestion exercé sur l'activité des entreprises prestataires couvre deux grands domaines : le contrôle technique relatif à l'exécution du cahier des charges, le contrôle économique qui vise à essayer d'instaurer une limitation des marges des opérateurs en contrepartie de la durée des contrats dont ils bénéficient.*
- *En ce qui concerne la délégation aux SEM, le contrôle va revêtir un volet particulier lié à la mesure du risque effectif porté par la collectivité. Ainsi, à côté du contrôle de gestion, va apparaître une mission d'audit des risques semblable à celle qui est exercée par les banques auprès de leurs clients entrepreneurs. Cette facette du contrôle ne doit pas pour autant occulter le contrôle stratégique que les représentants des collectivités doivent exercer.*
- *En ce qui concerne la délégation aux associations, le contrôle de gestion géré par les services de la collectivité se rapproche du contrôle effectué auprès des entreprises privées. Toutefois, ce contrôle ne peut être mis en place que dans la mesure où la collectivité formalise dans un contrat les objectifs qu'elle assigne à l'association, en contrepartie des aides qu'elle a versées ».*

Cette classification des moyens formels de contrôle interne public est, en outre, cohérente avec les taxinomies antérieures. Tout d'abord, spécifiquement à la littérature comptable publique, HERBERT et al. (1985) mettaient en effet en évidence quatre types de contrôle interne : un contrôle interne comptable, un contrôle budgétaire, un contrôle des registres comptables secondaires et un contrôle de gestion. L'OEC (OEC, 1999), en appliquant les objectifs du contrôle interne au contexte des collectivités locales, mentionne aussi ces moyens de contrôle en abordant la conformité aux lois et règlements, l'application des décisions des élus et des instructions de la hiérarchie administrative, ainsi que l'amélioration du service rendu. Des différences subsistent, toutefois, avec la classification mise ici en évidence. D'une part, l'OEC élargit ces moyens en proposant que le contrôle interne couvre aussi la qualité de l'information ainsi que la protection et la sauvegarde du



patrimoine. Sont spécifiquement concernées par ces deux objectifs toutes les mesures visant à assurer la fiabilité et la pertinence de l'information, mais aussi la sécurité et la protection du domaine public et des personnes physiques assurant le service. D'autre part, il apparaît que les objectifs assignés au contrôle interne par cette organisation professionnelle, ne considèrent pas les actions stratégiques et politiques comme objet d'étude. Seuls les critères de régularité, de conformité et de performance sont en effet considérés dans cette approche.

Ensuite, la classification proposée est cohérente avec les types de contrôle formel évoqués dans la littérature privée. Sur la base des travaux d'ANTHONY<sup>12</sup>, BOUQUIN (2001, p. 63) établit en effet cette typologie des moyens de contrôle selon le découpage des processus organisationnels. Il distingue ainsi le contrôle d'exécution, le contrôle de gestion et le contrôle stratégique qui correspondent, dans les grandes lignes, aux moyens de contrôle décrits précédemment dans le contexte public. L'auteur met aussi en évidence certaines caractéristiques de ces contrôles organisationnels qui peuvent être rapprochées de notre description. BOUQUIN remarque, tout d'abord, qu'il existe une hiérarchie entre les trois contrôles, ceux-ci formant le plus souvent un « *dispositif gigogne* ». Or, en ce qui concerne les organisations publiques, nous observons un effet cumulatif de l'évolution des contrôles internes, impliquant une complémentarité, plus qu'un simple déplacement des objets d'étude. L'auteur observe, ensuite, la nécessaire relation entre la stratégie et le contrôle de gestion. Or, dans le cas des collectivités locales, nous avons mis en évidence une conception étendue du contrôle de gestion, développée par certains auteurs, qui réalise le lien avec l'évaluation des politiques publiques, envisagée comme un moyen de contrôle stratégique dans les organisations publiques. L'interconnexion entre contrôle de gestion et contrôle stratégique semble donc aussi exister dans les organisations publiques.

## **2.2) Etude empirique des types du contrôle interne public local**

Les données utilisées sont, tout d'abord, issues d'un questionnaire adressé à l'ensemble des villes de plus de 20 000 habitants. Ce questionnaire aborde le contexte et l'organisation de la ville, ainsi que ses pratiques d'information, de contrôle et d'audit externe contractuel. Seules les questions concernant le contrôle interne sont ici examinées. L'analyse préliminaire des réponses, au nombre de 141, montre que la répartition par strate des répondants est cohérente avec celle de la population totale des villes ciblées, soit 438 après

---

<sup>12</sup> « Planning and control systems : a framwork for analysis » ; Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard University ; 1965 ; « The management control function » ; Boston, Harvard Business School, trad. française "La fonction controle de gestion", Paris, Publi-Union ; 1988.

le recensement de 1999. Elle met aussi en évidence le fort taux de réponses des fonctionnaires territoriaux comparé à celui des élus locaux. Les réponses au questionnaire sont pour l'essentiel sollicitées selon une méthode de jugement où le répondant classe l'attribut sur un continuum<sup>13</sup>. Certaines questions font aussi appel à une méthode de réponse où le sujet indique la pratique de l'organisation. Les échelles utilisées peuvent être dichotomique binaire ou multiple. Au total, les indicateurs utilisés dans le questionnaire font principalement appel à des données qualitatives relatives à la nature des objets mesurés

Les informations issues du questionnaire nous permettent de décrire la pratique du contrôle interne des villes avec deux indicateurs principaux, la périodicité du contrôle interne et le nombre de services de contrôle interne existant.

*Tableau 1 : Fréquence et pourcentage de la permanence du contrôle interne*

		Fréquence	Pour cent	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	Non	42	29,8	30,9	30,9
	Oui	94	66,7	<b>69,1</b>	100,0
	Total	136	96,5	100,0	
Manquante	-1	5	3,5		
<b>Total</b>		141	100,0		

Les contrôles internes, définis dans le questionnaire comme l'ensemble des dispositifs internes contribuant à la maîtrise de l'organisation, sont engagés de façon permanente dans près de 70% des villes ayant répondu au questionnaire. Pour les autres villes, ceux-ci sont réalisés soit de façon ponctuelle, soit de façon annuelle et globale. Ce niveau de pratique confirme l'évolution mise en évidence dans le premier chapitre où les contrôles internes sont considérés comme en plein développement dans les communes françaises. Ce développement peut, toutefois, connaître une importance et des formes différentes.

Le nombre de services de contrôle interne existants dans les villes répondantes varie de zéro à sept (cf. tableau 2). Le plus grand nombre de villes possèdent, toutefois, deux services de contrôle interne et plus de 60% des villes interrogées ont mis en place au moins trois services de contrôle interne. Ces services couvrent, en outre, des domaines différents.

<sup>13</sup> L'échelle ordinale utilisée est une échelle de LIKERT à quatre positions. Elle prend ici la forme suivante : « Tout à fait d'accord », « Plutôt d'accord », « Plutôt pas d'accord », « Pas du tout d'accord ».

Tableau 2 : Fréquence et pourcentage du nombre de services de contrôle interne existants

		Fréquence	Pour cent	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	0 à 1	24	17,0	17,4	17,4
	Deux	36	25,5	<b>26,1</b>	43,5
	Trois	26	18,4	18,8	<b>62,3</b>
	Quatre	22	15,6	15,9	78,3
	De 5 à 7	30	21,3	21,7	100,0
	Total	138	97,9	100,0	
Manquante	-1	3	2,1		
<b>Total</b>		141	100,0		

Tableau 3 : Fréquence et pourcentage du type de services de contrôle interne existants

Service de contrôle interne	Fréquence	Non-répondants	% valide
Service de contrôle budgétaire et comptable	112	5	82,35%
Service d'expertise juridique	91	6	67,41%
Service de contrôle de la commande publique	72	9	54,55%
Service de contrôle de gestion	56	7	<b>41,79%</b>
Service de suivi des organismes satellites de la ville	54	6	40,00%
Service d'audit interne	15	12	11,63%
Service de contrôle de projets	10	11	7,69%

Les services de contrôle interne existants (cf. tableau 3) concernent, pour le plus grand nombre, des domaines où le respect des lois et des règlements doit être assuré. Les services de contrôles budgétaire et comptable, d'expertise juridique et de contrôle de la commande publique répondent à ce besoin « primaire » de vérification de la régularité des opérations et des informations. Comme nous l'avons montré dans la première partie, ils constituent le support du contrôle interne public. Les autres services de contrôle interne, qui ne se situent plus seulement dans une logique de moyens mais sont aussi guidés par les finalités de l'action publique, sont mis en place de façon moins systématique. Les services de contrôle de gestion et de suivi des organismes satellites de la ville connaissent, toutefois, un niveau développement au moins égal à 40% des villes répondantes. Ici aussi, ces résultats confirment les études antérieures, dont les conclusions constatent l'implantation de formes de contrôle orienté sur les objectifs et les résultats de l'activité locale.

La première partie nous a permis de mettre en évidence une évolution à la fois terminologique, conceptuelle et pratique du contrôle interne local. De la vérification

comme moyen, le contrôle interne local nous paraît en effet actuellement guidé, de façon complémentaire, vers la maîtrise de la gestion comme finalité. Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques locales viendraient ainsi enrichir les formes traditionnelles du contrôle public tournées vers la régularité comptable et budgétaire. La nature des besoins relatifs au contrôle interne local semble pouvoir être différenciée grâce à ces deux logiques. La logique centrée sur les moyens fait, en effet, référence aux besoins élémentaires et originels du contrôle interne public. La logique orientée vers les finalités renvoie, elle, à des besoins complémentaires à ces premiers besoins. Les indicateurs permettant de représenter ces différents besoins sont, en partie, proposés par l'OEC (OEC, 1999) qui décrit les objectifs du contrôle interne local. Concernant les besoins que nous avons défini comme élémentaires, l'OEC aborde la conformité aux lois et règlements, la qualité de l'information, la protection et la sauvegarde du patrimoine, ainsi que l'application des décisions des élus et des instructions de la hiérarchie administrative. Au sujet des besoins complémentaires, l'OEC mentionne la seule amélioration du service rendu. Conformément à nos observations dans le premier chapitre, il est toutefois nécessaire de prendre aussi en considération les actions stratégiques et politiques comme objet d'étude. Il apparaît, en effet, que l'aide à la décision stratégique des élus, ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques locales peuvent constituer des besoins relatifs au contrôle interne local.

Au total, nous retenons les indicateurs suivants comme représentatifs des besoins relatifs au contrôle interne local<sup>14</sup> :

*Tableau 4 : Indicateurs représentatifs des besoins relatifs au contrôle interne local*

Type de besoins	Nature des besoins	Indicateurs	Noms
Elémentaire	Assurance	Protéger et sauvegarder le patrimoine	BCIPAT
		Garantir la qualité de l'information	BCIQUINF
		Garantir le respect des lois et des règlements	BCILOI
		Assurer le respect des objectifs à c. t. définis dans le budget	BCIOBJ
		Assurer le respect de la politique fixée par l'équipe municipale	BCIPOL
Complémentaire	Performance	Améliorer les performances des services rendus	BCIPERF
	Evaluation	Constituer une aide à la décision stratégique des élus	BCIDEC
		Permettre une analyse et un suivi de la qualité de la mise en œuvre des choix politiques	BCICHOI

<sup>14</sup> Ceux-ci possèdent les modalités suivantes : 1 (pas du tout d'accord), 2 (plutôt pas d'accord), 3 (plutôt d'accord), 4 (tout à fait d'accord).

Les indicateurs BCIPAT à BCILOI évoquent le concept d'assurance à des niveaux différents : celui du patrimoine, celui de la qualité de l'information et celui de la légalité des opérations. Les indicateurs BCIOBJ et BCIPOL sont, eux aussi, rattachés à ce concept d'assurance mais sur des domaines financiers et politiques, à savoir les objectifs à court terme définis dans le budget et la politique fixée par l'équipe municipale. L'indicateur BCIPERF représente le besoin de performance sur le domaine opérationnel. L'indicateur BCIDEC mesure le besoin d'aide à la décision stratégique et l'indicateur BCICHOIX l'analyse et le suivi de la qualité de la mise en œuvre des choix politiques. Ces deux dernières variables sont rattachées au besoin plus général d'évaluation que cela soit *a priori* ou *a posteriori*.

Les réponses apportées au questionnaire pour sa partie relative à la nature des besoins adoptés ou souhaités du contrôle interne local, sont présentées dans le tableau ci-dessous. Le niveau d'accord moyen est calculé en pondérant chaque modalité d'une note, en l'occurrence la note 1 pour la modalité « Pas du tout » à la note 4 pour la modalité « Tout à fait ». La moyenne se situe donc à 2,5.

*Tableau 5 : Niveau d'accord moyen avec les besoins relatifs au contrôle interne local*

Besoins en contrôle interne	Nombre de réponses				Niveau d'accord moyen	Non-répondants
	Pas du tout	Plutôt pas	Plutôt	Tout à fait		
Garantir le respect des lois et des règlements	0	3	35	98	3,70	5
Améliorer les performances des services rendus	3	1	32	100	3,68	5
Assurer le respect des objectifs à court terme définis dans le budget	1	4	42	84	3,60	10
Constituer une aide à la décision stratégique des élus	3	8	36	85	3,54	9
Permettre une analyse et un suivi de la qualité de la mise en œuvre des choix politiques	1	7	53	73	3,48	7
Garantir la qualité de l'information	1	5	55	67	3,47	13
Assurer le respect de la politique fixée par l'équipe municipale	4	9	44	74	3,44	10
Protéger et sauvegarder le patrimoine	5	17	68	38	3,09	13

La grande majorité des répondants sont plutôt ou tout à fait d'accord avec les différentes natures de besoins proposées dans cette famille de question, puisque globalement le niveau d'accord moyen est compris entre 3 et 4. En conséquence, les dispositifs internes

contribuant à la maîtrise de l'organisation couvrent ou doivent couvrir l'ensemble des besoins d'assurance, d'amélioration de la performance publique et d'évaluation des politiques publiques. Le besoin d'assurance légale recueille, toutefois, le niveau d'accord moyen le plus fort, même si les différences avec les autres besoins de contrôle interne ne sont pas réellement significatives.

Afin d'obtenir une mesure synthétique de ces différents besoins, une ACP est enfin effectuée sur ces indicateurs. Quatre composantes sont retenues et expliquent plus de 75 % de la variance totale.

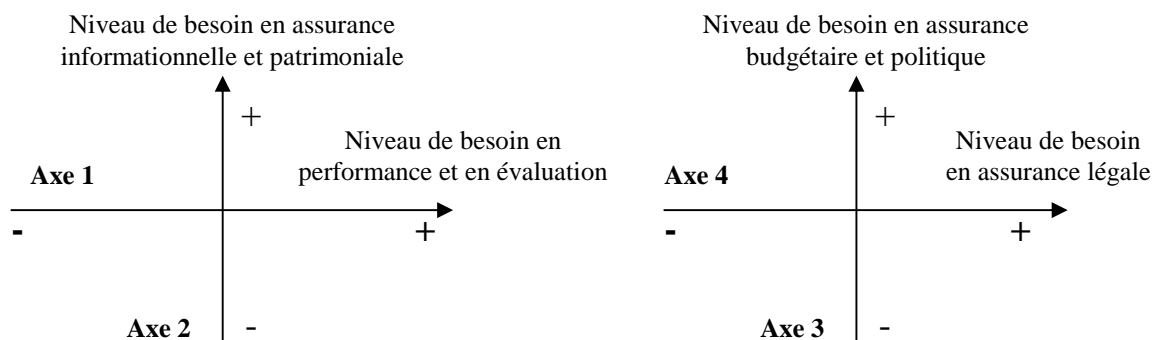
*Tableau 6 : Matrice des composantes des besoins relatifs au contrôle interne local*

	<b>Comp. 1</b>	<b>Comp. 2</b>	<b>Comp. 3</b>	<b>Comp. 4</b>
<b>Pourcentage de variance expliquée</b>	<b>35,43 %</b>	<b>16,60 %</b>	<b>12,28 %</b>	<b>10,87 %</b>
Constitution d'une aide à la décision stratégique pour les élus	<b>0,881</b>	0,207	0,271	0,196
Amélioration des performances des services rendus	<b>0,825</b>	0,010	0,472	0,140
Analyse et suivie de la qualité de la mise en œuvre des choix politiques	<b>0,771</b>	-0,021	0,343	0,158
Garantie de la qualité de l'information	0,012	<b>0,902</b>	0,096	0,018
Protection et sauvegarde du patrimoine	0,264	<b>0,676</b>	0,148	0,527
Garantie du respect des objectifs à CT définis dans le budget	0,416	0,078	<b>0,873</b>	0,033
Garantie du respect de la politique fixée par l'équipe municipale	0,333	0,127	<b>0,854</b>	0,213
Garantie du respect des lois et des règlements	0,191	0,125	0,146	<b>0,946</b>

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales  
Méthode de rotation : Oblimin avec normalisation de Kaiser

La première composante de cette ACP rassemble les indicateurs mesurant les besoins complémentaires liés à l'amélioration de la performance et à l'évaluation des politiques publiques. Les indicateurs représentant les besoins élémentaires sont répartis sur les trois autres composantes. La quatrième composante représente l'assurance légale, la troisième l'assurance budgétaire et politique, la seconde l'assurance informationnelle et patrimoniale. Alors que les besoins complémentaires sont portés par une seule composante, la première, les besoins élémentaires sont eux différenciés en fonction de l'objet du contrôle interne.

Figure 2 : Composantes des besoins relatifs au contrôle interne local



Les résultats issus de cette étude empirique démontrent au total une cohérence certaine entre les évolutions conceptuelles établies et les pratiques de contrôle observées. Plusieurs éléments nécessitent d'être mis en relief. D'abord, les données confirment le développement des contrôles internes dans les communes françaises. Si les services de contrôles budgétaire et comptable, d'expertise juridique et de contrôle de la commande publique constituent encore l'essentiel du support du contrôle interne public, les services de contrôle interne guidés plus par les finalités de l'action publique que les logiques de moyens connaissent un certain niveau de développement, notamment pour les services de contrôle de gestion et de suivi des organismes satellites de la ville. Ensuite, il apparaît que les dispositifs internes contribuant à la maîtrise de l'organisation couvrent ou doivent couvrir l'ensemble des besoins d'assurance, d'amélioration de la performance publique et d'évaluation des politiques publiques.

Ces résultats empiriques convergent vers notre question de départ, au sujet de l'évolution de la norme du contrôle organisationnel dans le contexte d'organisations publiques. Nous avons observé la métamorphose d'un contrôle-sanction à un contrôle-pilotage, décrite dans la théorie spécialisée et observée dans les organisations marchandes privées. Elle semblerait donc applicable au domaine public local. Mais nous pensons que ce découpage « contrôle stratégique/contrôle de gestion/contrôle opérationnel », formalisé par Anthony (1965), est encore en voie d'évolution « normative ». Aussi à l'instar des études empiriques réalisées dans le secteur privé, il semble préférable d'évoquer la notion d'élargissement du

contrôle public local. Au-delà de l'établissement d'une norme qui viserait la simple vision de la mutation du contrôle opérationnel en contrôle de gestion puis en contrôle stratégique, cet élargissement sous-entend plus que le cumul et la diversité, la complémentarité entre les systèmes de contrôle. Au sein d'une même organisation, les aspects informels du contrôle apparaîtraient comme le complément idéal de tout système de standardisation des résultats (OUCHI, 1980). Conformément à la théorie de la complémentarité du contrôle, cet argument ne signifie pas pour autant la remise en cause de la validité des contrôles formels de type administratif et procédural, mais les contraintes imposées par certains de ces outils et leur caractère peu à peu désuet face aux turbulences croissantes de l'environnement doivent dorénavant s'apparenter à des limites qui ne peuvent être dépassées que par la mise en place de contrôles informels, plus compléments que substituts du contrôle formel traditionnel. Cette complémentarité entre les systèmes de contrôle, telle que nous pouvons l'entrevoir dans le contexte étudié et comme le sous-entend l'évolution de la norme du contrôle public local, est ainsi décrite par BURLAUD (1990) et GUIBERT et DUPUY (1995). L'efficacité du contrôle reposerait sur la notion de confiance, cœur de l'équilibre entre les aspects formels et informels du contrôle. Cette question s'avère intéressante au moment d'étudier l'évolution des mécanismes de coordination dans les organisations. Dans le cas du secteur public, elle est à relier aux contenus et modalités d'interactions entre les acteurs des niveaux « administratifs » et « politiques », le contrôle interne étant alors à rapprocher d'un dispositif processeur et catalyseur d'informations et de connaissances dans l'organisation.



## Bibliographie

- AUBY Jean-François**, « Management public : une introduction générale », Ed. Sirey, 1996.
- BARTOLI Annie**, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, 1998b.
- BECOUR Jean-Charles, BOUQUIN Henri**, « Audit opérationnel », Economica, Paris, 1991.
- BENAVENT Christophe, VILLARMOIS Olivier (DE LA)**, « Le contrôle des équipes commerciales et la gestion de la connaissance organisationnelle », 15<sup>ème</sup> Journées Nationales des IAE, Bayonne - Biarritz, septembre 2000.
- BORGONOV Elio, BROVETTO Paolo Rondo**, « The concepts of bureaucratic and managerial control in public administration », in « Management development and the public sector », Edited by A.P. KAKABADSE, P.R. BROVETTO, and R. HOLZER, Avebury, 1988.
- BOUQUIN Henri**, « Les fondements du contrôle de gestion », PUF, collection « Que-sais-je? », 1994.
- BOUQUIN Henri**, « Le contrôle de gestion », PUF, Paris, 5<sup>ème</sup> éd., 2001.
- BURLAUD Alain, MALO Jean-Louis**, « Les organisations complexes : un défi aux méthodes traditionnelles de contrôle de gestion », Revue Française de Comptabilité, n° 17, pp. 58-64, février 1988.
- BUSSON-VILLA Florence**, « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », Finance, Contrôle, Stratégie, vol. 2, n° 1, pp. 5-25, mars 1999.
- CARLES Joseph**, « Pour une approche plurielle du contrôle de gestion dans les collectivités locales », in « Le Maire-Entrepreneur ? », Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de Jean-Jacques RIGAL et Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, 1996.
- CARLES Joseph**, « Le contrôle interne dans les collectivités locales », 4<sup>ème</sup> rencontre Expert-comptable - Université Sciences Sociales Toulouse 1, 6 décembre 1997.
- CHAUDEMANCHE Bruno**, « De la difficulté de recourir au contrôle dans les collectivités locales - Contrôle et collectivités locales, un formariage ? », Congrès AFC, Montpellier, 1995.
- CHAUDEMANCHE Bruno, COHANIER Bruno**, « Vers une définition de la punition dans le cadre du processus de contrôle », Congrès IAAER/AFC, Paris, 23-24-25 octobre 1997.
- CHIAPELLO E.**, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », Comptabilité, Contrôle, Audit, Tome 2, vol. 2, septembre 1996.
- CROZIER Michel**, « Le changement dans les organisations », Revue Française d'Administration Publique n° 59, septembre 1991.

- DEMEESTERE René**, « Des outils pour la gestion des villes », Revue Française de Gestion n° 25, mars - avril 1980.
- DFCG-VILLE ET FINANCE**, « De l'analyse financière à l'évaluation », Echanges, n° 151, janvier 1999.
- DUPUIS Jérôme**, « Comptabilité analytique et contrôle de gestion : application en commune », Editions Techniques Juris Classeurs Fascicule 2071, 1996a.
- DUPUIS Jérôme**, « Comptabilité analytique et contrôle de gestion : fondements et méthodes générales », Editions Techniques Juris Classeurs Fascicule 2070, 1996b.
- DUPUIS Jérôme**, « De la nécessité du contrôle de gestion dans la démarche d'évaluation des politiques publiques locales », in « Le Maire-Entrepreneur ? », Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de Jean-Jacques RIGAL et Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau, 1996c.
- FAYOL Henri**, « Administration industrielle et générale », Dunod, 1916.
- FLAMHOLTZ E.G.**, « Accounting, budgeting and control systems in their organizational context : theoretical and empirical perspectives », Accounting, Organizations and Society, vol. 8 n° 2/3, 1983.
- FRANCOIS-NOYER Valérie**, « La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales », Université de Lille 1, sous la direction de DEBOURSE J-P., 1994.
- FRANCOIS-NOYER Valérie**, « Une lecture de la recherche en comptabilité et contrôle de gestion dans les collectivités locales », Cahiers du CLAREE, Lille, avril 1996.
- GIBERT Patrick**, « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Les éditions d'organisation, 1980.
- GIBERT Patrick**, « Management public, management de la puissance publique », Politiques et Management Public, vol. 4, n° 2, juin 1986.
- GIRAULT A.**, « Comptabilité publique - comptabilité privée : définitions, principes, concepts », Colloque « La comptabilité publique - continuité et modernité », Paris, novembre 1993.
- GRUNOV Dieter**, « Internal control in public administration », in « Guidance, control, and evaluation in the public sector », F-X. KAUFMAN, Walter de GRUYTER (eds), Berlin-New York, 1986.
- GUIBERT Nathalie, DUPUY Yves**, « La complémentarité entre contrôle formel et contrôle informel : le cas de la relation client-fournisseur », Revue Comptabilité-Contrôle-Audit, Tome 3, vol. 1, mars 1997
- HERBERT Leo, KILLOUGH Larry N., STEISS Alan Walter**, « Accounting and control for governmental and other nonbusiness organizations », McGraw-Hill Book Company, 1985.
- HOFSTEDE Gert**, « Management control public and not-for-profit activities », Accounting, Organizations and Society, vol.6, n°3, p. 193-211
- HURON David, SPINDLER Jacques**, « Le management public local », L.G.D.J., Crédit Local de France, 1998b.

- IFAC**, « Normes d'audit de l'IFAC », Ed. CNCC, OEC, décembre 1998
- LACOUR Claude, PERREUR Jacky**, « Nécessités et difficultés des évaluations des politiques publiques territoriales », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, pp. 347-356, 1998.
- LANGÉVIN Pascal**, « Le contrôle dans les théories économiques des organisations », Cahiers de recherche n° 9601, ESC Lyon, 1996.
- LE MONITEUR**, « Contrôles internes », Droit des services publics locaux, Groupe Moniteur, juin 1999.
- LECA Jean**, « L'évaluation comme intervention - Sciences sociales et pratiques administratives et politiques », in « Pour une nouvelle approche du management public - réflexions autour de Michel CROZIER », sous la direction de Matthias FINGER et Bérangère RUCHAT, Seli Arslan, 1997.
- MEYSSONNIER François**, « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales », Revue Politiques et Management Public vol.11 n° 1, mars 1993.
- NIOCHE Jean-Pierre**, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », Revue Française de Science Politique, vol. 32, n° 1, février 1982a.
- OLSEN M. E.**, « The process of social organization », New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1978
- ORSONI G.**, « Communautés européennes. Eléments de transparence budgétaire », Revue Française de Finances Publiques n° 40, 1992.
- OUCHI William G.**, « A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms », Management Science, vol. 25 n° 9, pp. 833-848, september 1979.
- OUCHI William G.**, « Markets, bureaucraties and clans », Administrative Science Quarterly, vol. 25, pp. 129-141, mars 1980.
- PARIENTE Pierre**, « Intérêts des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités territoriales », Politiques et Management Public, vol. 16, n°4, décembre 1998.
- PATRY Maurice**, « L'imputabilité des administrateurs publics », in « Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat », sous la direction de Roland PARENTEAU, Presses de l'Université du Québec, 1994b.
- PEUCH-LESTRADE Philippe**, « Le contrôle interne dans les grandes collectivités territoriales et organismes proches », in « Contrôles internes et contrôles externes dans les collectivités territoriales », Cour des comptes, Les Editions du Journal Officiel, 1997.
- RAFFRAY Maud**, « L'enjeu organisationnel du pilotage des satellites par les villes », 3ème Rencontres Ville-Management, in « Maires en environnements : menaces et opportunités », Publié à l'occasion des troisièmes rencontres « Ville-Management », Dalloz, Thèmes et commentaires, 2000.
- RATIER J.**, « Contrôle et gestion dans les administrations publiques », Revue Française d'Administration Publique n° 6, avril - juin 1978.

- ROSSINOT A.**, « L'évaluation des politiques publiques en France », Revue Française de Comptabilité n° 269, juillet - août 1995.
- SANTO V-M., VERRIER P-E.**, « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? », février 1993.
- TANNENBAUM A.**, « Control in organization », New York, Mc Graw Hill, 1968
- WATHELET Jean-Claude**, « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales - Essai prospectif », Edition l'Harmattan, collection finances publiques, 2000.
- WIRTH Wolfgang**, « Control in public administration : plurality, selectivity and redundancy », in « Guidance, control, and evaluation in the public sector », F-X. KAUFMAN (eds), Walter DE GRUYTER, Berlin-New York, 1986a.
- WIRTH Wolfgang**, « Public administration and publics : control of bureaucratic performance by affected citizens », in « Guidance, control, and evaluation in the public sector », F-X. KAUFMAN (eds), Walter DE GRUYTER, Berlin-New York, 1986b.
- YOUNG David W.**, « Management control in the public sector : overcoming the barriers to progress », in « Management development and the public sector », Edited by A.P. KAKABDSE, P.R. BROVETTO, and R. HOLZER, Avebury, 1988

\* \* \*