



HAL
open science

Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performances rendent-ils inutiles certains contrôles de l'Etat ?

David Carassus, Marie-Christine Steckel

► To cite this version:

David Carassus, Marie-Christine Steckel. Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performances rendent-ils inutiles certains contrôles de l'Etat ?. GRALE, 2009. hal-02429641

HAL Id: hal-02429641

<https://univ-pau.hal.science/hal-02429641>

Submitted on 17 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.

Le développement du contrôle interne de gestion au travers des démarches locales de performance rend-il inutiles certains contrôles de l'Etat ?

David Carassus, *Maître de conférences en gestion, IAE Pau / CREG*
Marie-Christine Steckel, *Maître de conférences en droit public, Université Limoges*
GRALE

« *Moderniser la gestion publique locale* ». Credo à la mode ou défi du nouveau millénaire, la gestion des collectivités territoriales est, à l'instar des administrations centrales et déconcentrées, emportée par un vent de modernisation. Il s'agit, tout d'abord, d'une obligation juridique. Soumises aux principes constitutionnels du suivi de l'emploi des deniers publics, de la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques, et de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement, les collectivités territoriales adaptent leur procédure budgétaire et fiabilisent leurs comptes. Assujetties au contrat de stabilité, elles rationalisent aussi leurs dépenses pour assumer leurs nouvelles compétences. Il s'agit, ensuite, d'une recommandation économique. Financièrement fragilisées par un effet ciseau, les collectivités territoriales s'inspirent des démarches de performance impulsées par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005 pour améliorer l'efficacité, l'efficience et l'économie de leurs politiques publiques. Il s'agit, enfin d'une revendication idéologique et politique. Afin de répondre aux besoins des usagers tout en respectant les intérêts des contribuables, les collectivités territoriales appliquent les thèses du *new public management*.

Cette modernisation de la gestion publique locale implique de s'interroger sur l'adaptation des contrôles opérés sur les collectivités territoriales. Sur ce point, force est de constater l'inadaptation des contrôles externes et le développement des contrôles internes. D'un côté, les contrôles externes sont, malgré de notables évolutions, inadaptés aux logiques d'amélioration de la performance et de la gouvernance publique locale. S'agissant des contrôles réalisés par le préfet, le contrôle de légalité s'opère difficilement, malgré la hiérarchisation et la sélectivité des contrôles, à cause de la multiplicité et la technicité des actes contrôlés. Avec le contrôle budgétaire, le préfet peut jouer un double jeu. Soit, par héritage de la tutelle, il se substitue d'office à la collectivité territoriale soit, par apprentissage d'une stratégie de collaboration, il s'érige en conseiller. S'agissant des contrôles opérés par les inspections générales de l'Etat, leurs missions connaissent, elles aussi, des insuffisances. Nonobstant le recours aux standards de bonne gestion dégagés à partir d'une comparaison entre collectivités territoriales, ces dernières déplorent un insuffisant retour des informations et un manque de coopération. Ce phénomène découle de l'inadaptation du mode de fonctionnement et de recrutement des inspections ministérielles aux spécificités locales. S'agissant des contrôles exercés par les chambres régionales des comptes, il convient de s'attacher exclusivement à leur compétence administrative. Concernant le contrôle budgétaire, elles réalisent une simple expertise dans la mesure où le pouvoir décisionnel appartient au préfet. Concernant le contrôle de la gestion, elles exercent un simple examen de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

D'un autre côté, les contrôles internes publics locaux se développent. D'une part, le contrôle de gestion a été généralisé pour prendre en considération les objectifs, ressources et résultats. Apparu dans les années 1980, il constitue un outil de suivi et de pilotage des politiques publiques locales. D'autre part, l'évaluation des politiques publiques connaît un véritable essor avec la signature des contrats de plan et des contrats de ville. Depuis le début des années 2000, les expérimentations spontanées se multiplient pour tenir compte des

besoins et effets des politiques publiques locales. Outil d'aide à la décision et de management, cette évaluation sert également de moyen de communication aux élus locaux soucieux de promouvoir la transparence et le dialogue avec les usagers des services publics locaux.

À partir de ce double constat, il convient de se demander si le développement du contrôle interne de gestion, en particulier au travers des démarches locales de performance, rend inutiles certains contrôles de l'Etat. A l'analyse, il apparaît que la réponse apportée à cette question est négative pour trois raisons. Premièrement, les contrôles externes garantissent un impératif juridique. Dans un Etat unitaire décentralisé, le principe d'égalité, consacré par les articles 1, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, exige de soumettre les collectivités territoriales à des contrôles objectifs et indépendants. Deuxièmement, la combinaison des contrôles internes et externes correspond à un idéal démocratique en confortant la responsabilité politique et pénale des élus locaux. Troisièmement, la complémentarité des contrôles internes et externes poursuit un enjeu managérial de bonne gouvernance en renseignant sur l'efficacité, l'efficience et l'économie des politiques publiques locales. Dès lors, la modernisation de la gestion publique locale impose le développement des contrôles internes (1) et la rénovation des contrôles externes (2).

1) Des contrôles internes publics locaux en développement mais à améliorer

Les contrôles internes publics locaux connaissent un développement depuis le milieu des années 1980¹. Ils peuvent aujourd'hui être appréhendés au travers de la mise en œuvre de démarches locales de performance (1-1). Ceux-ci doivent, cependant, connaître dans le futur des améliorations pour répondre aux enjeux managériaux et politiques nécessités par l'évolution du contexte public local actuel (1-2).

1-1) La progressive généralisation des contrôles internes au travers de la mise en œuvre de démarches locales de performance

Selon LAMBERT et MIGAUD (2005), dans leur rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, il est nécessaire d'« *inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance et mieux les associer au cadrage global des finances publiques* ». Ainsi, selon eux, la question de l'extension des principes de la LOLF aux collectivités territoriales a été posée dès la discussion de la loi organique. Néanmoins, afin de répondre à leurs enjeux de maîtrise des dépenses et d'efficacité de la gestion publique, de nombreuses collectivités ont anticipé cette possible application, en modernisant, de manière volontaire, leurs pratiques managériales. Aussi, dans ce contexte en mutation, de nombreuses collectivités territoriales ont fait le choix en réaction, depuis une dizaine d'années pour les premières, d'améliorer leurs pratiques managériales et de les faire évoluer en ayant en perspective l'amélioration de leur performance. Selon une étude empirique², utilisée par la suite, 42,3% d'entre elles avaient ainsi engagé une évolution dans ce sens début 2008, et 25,4% comptaient l'engager dans les 2 ans. A l'analyse, il apparaît que ces démarches locales de performance semblent principalement mises en œuvre par les départements (Conseil

¹ BATAJ J., CARASSUS D., MAUREL C., *Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local*, Revue "Finance, Contrôle, Stratégie", 2009.

² Enquête nationale menée sur le premier trimestre 2008 en collaboration entre l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales et l'Université de Pau et des Pays de l'Adour auprès de 360 collectivités françaises de + de 50 000 habitants. Les répondants sont au nombre de 192, soit un taux de retour de plus de 50 %. L'échantillon d'étude est composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'EPCI et de 45% de villes.

Général de la Mayenne, de l'Orne, des Hautes-Pyrénées, etc.), puis par les grandes villes (Lyon, Bordeaux, Paris, Angers, Nantes, etc.), par les régions (Conseil Régional Bretagne, Centre, Pays de la Loire, etc.), et enfin par les EPCI (Communauté Urbaine de Strasbourg, Communautés d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole, de Lyon, etc.). Ces pratiques semblent également en forte croissance en comparaison de leur développement antérieur, en particulier pour les collectivités de moins de 50 000 habitants (INET, 2006).

En implémentant de nouvelles pratiques managériales ayant des finalités interne et externe de maîtrise des moyens et des activités, les démarches de performance peuvent être, tout d'abord, caractérisées par des enjeux sous-tendus fondamentaux. Les répercussions de ces nouveaux modes de gestion et de pensée sont en effet d'ordre stratégique, social, et juridique. D'un point de vue stratégique, les mécanismes de planification et d'évaluation des politiques locales semblent permettre aux décideurs locaux de juger de l'opportunité de leurs orientations politiques et budgétaires afin de les aider à prendre leurs décisions dans un processus de démocratisation de leurs pratiques. Les démarches locales de performance constituent ainsi un instrument de légitimation de l'action publique et politique. Sur un plan social, la responsabilisation des ressources humaines de la collectivité autour de ses objectifs stratégiques via l'instauration de contrats de performance collectifs et individuels, semble être vecteur de motivation des agents publics locaux dans l'exécution des politiques locales. Enfin, à un niveau juridique, en suggérant une évolution des modes de gestion budgétaire (segmentation budgétaire en Missions/Programmes/Actions, vote par programme, fongibilité des crédits), salariale (rémunération à la performance), et stratégique (définition d'indicateurs de performance), les démarches de performance paraissent constituer des facteurs de réforme du cadre juridique et administratif des collectivités territoriales.

Par leur amélioration de l'efficacité des politiques locales, les démarches locales de performance peuvent ensuite être caractérisées par des impacts potentiels globaux sur le contribuable dans la maîtrise des dépenses publiques, sur l'usager dans la qualité d'offre de service public, ou bien sur le citoyen dans l'influence environnementale de l'action locale. Les démarches locales de performance s'apparentent ainsi au modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* utilisé par les administrations publiques des pays anglo-saxons (TALBOT, 2005). Ce modèle intègre, au-delà des moyens et des résultats, les impacts, effets ou plus globalement les résultats finaux de l'action publique sur son environnement, par opposition à ce qu'elle produit (ses livrables ou *outputs*). De manière plus opérationnelle, la notion d'*outcomes* renvoie à la distinction proposée par GIBERT (1988) des deux fonctions des organisations publiques : la première transforme des entrants (personnel, matériel, budget, système d'information) en réalisations (délivrance de prestations publiques). La seconde combine ces réalisations et subit des effets externes pour donner naissance à l'impact. Selon cet auteur, l'évaluation des effets de la production sur le contexte est un impératif, du fait que l'essence même de l'organisation publique est d'aménager l'environnement dans l'intérêt des citoyens.

Enfin, en se fondant sur les modalités de l'introduction de ces nouveaux modes et outils de gestion dans la collectivité, les démarches locales de performance semblent se caractériser par des dimensions de mise en œuvre différentes. Un premier volet concernant la planification de la collectivité correspond à la mise en place d'une architecture budgétaire performante de type MPA, à laquelle peut être rattaché le budget par nature. Un second volet permet, ensuite, une amélioration de la responsabilisation des acteurs de la collectivité via l'instauration de centres de responsabilités par directions, de contractualisation sur des objectifs à atteindre entre la direction générale et les directions opérationnelles par l'intermédiaire des directions fonctionnelles. Un troisième volet assure, enfin, la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation via un système formalisé par des indicateurs de moyens,

d'activité, et d'impact des politiques publiques. Ces trois dimensions peuvent en outre être mobilisées de manière divergente dans une logique incrémentale que nous qualifions de « soft », « médian », et « avancé ». Le premier niveau se limite à la définition d'une segmentation stratégique en MPA (planification), à la définition de projets de service (responsabilisation), et à la réalisation de tableaux de bord de gestion dans les services et/ou directions (évaluation). A un niveau « médian », les collectivités rattachent également leur segmentation stratégique à leur documents budgétaires réglementaires (DOB, BP, CA) et définissent un Plan Annuel de Pilotage (planification), déterminent des dispositifs d'encadrement de la démarche et définissent des contrats de performance collective entre les directions/services et la direction générale (responsabilisation), et réalisent un Rapport Annuel de Pilotage. Enfin, à un niveau « avancé », les collectivités réalisent un diagnostic stratégique et un audit organisationnel préalable à la définition de la segmentation stratégique (planification), définissent des contrats de performance individuelle pouvant induire une rémunération à la performance, réorganisent leur structure administrative et politique autour de leur stratégie (responsabilisation), et implémentent des dispositifs d'évaluation et d'analyse des politiques locales.

Même si ces démarches locales de performance se sont développées dans les collectivités territoriales ces dernières années, il n'en reste pas moins que des insuffisances subsistent, appelant des améliorations et justifiant l'existence de contrôles externes publics locaux.

1-2) La nécessaire amélioration des contrôles internes publics locaux

Plusieurs évolutions semblent nécessaires en matière de contrôle interne public local. La première concerne le manque de diffusion et de cohérence de ces pratiques innovantes à l'ensemble des collectivités territoriales. Marquées par le volontariat, la mise en œuvre des démarches locales de performance reste en effet hétérogène. Selon l'enquête AFICUF menée en 2006 par l'INET, il semblerait que moins de la moitié des régions françaises et 50% des villes dont la population est supérieure à 10 000 habitants aient un service spécialisé en contrôle de gestion interne. Dans le même sens, l'étude d'ERNST and YOUNG réalisée en janvier 2006 soutient le caractère partiel du contrôle interne des collectivités territoriales. Cette enquête révèle en premier lieu l'intégration par les décideurs publics de l'utilité du contrôle interne pour garantir le bon déploiement des politiques publiques et le respect de la réglementation. Néanmoins, il apparaît que l'adhésion des collaborateurs reste à construire, ce qui révèle un frein actuel à l'implémentation des démarches locales de performance par un défaut d'implication de l'ensemble des acteurs organisationnels vers les objectifs globaux de la collectivité. Egalement, la mise en œuvre concrète du contrôle interne resterait encore partielle avec un recensement des risques à couvrir effectué dans seulement 43 % des cas, un niveau de maîtrise des risques relativement disparate focalisé principalement sur les processus supports ou les domaines budgétaires, comptables et financiers, et une faiblesse de pratiques dans l'évaluation régulière de l'efficacité des dispositifs locaux de contrôle. Enfin, avec des écueils identiques, la fonction d'audit interne serait présente dans seulement 38% des collectivités et demeurerait dédiée en priorité à l'audit des satellites, l'évaluation des politiques publiques et l'audit des informations financières lui étant consécutive.

La seconde voie d'amélioration des démarches locales de performance porte sur le manque d'implications politiques de ces démarches. Ainsi, à l'analyse de ces pratiques

(CARASSUS et GARDEY, 2009)³, il s'avère que les démarches locales de performance, partielles et limitées au pilotage interne des moyens et des activités, restent guidées en France, contrairement à d'autres pays, par des logiques administrative et interne. En effet, d'une manière générale est mise en évidence la faible dimension politique dans l'impulsion, le portage, la mise en œuvre, le suivi ou la communication autour de ces innovations. Sur les deux premiers points, ces démarches sont en effet, dans une large majorité, impulsées par des fonctionnaires territoriaux. L'analyse des pratiques locales révèle aussi la forte influence de l'encadrement administratif, principalement des directions générales et fonctionnelles, sans réelle implication des élus ou des agents. Dans ce sens, il apparaît que seulement 10 % des Présidents/Maires participent à l'animation et à la définition des projets de performance (3,3% pour les autres élus). De plus, les Présidents/Maires sont associés à la réorganisation de l'architecture budgétaire dans uniquement 13,3% des cas (les autres élus dans 3,3%) et à la quantification des MPA dans 10%. Leur implication est aussi faible concernant la définition des objectifs stratégiques auxquels ils sont associés dans seulement la moitié des collectivités engagées dans une démarche de performance, alors que la fonction politique de ces objectifs semble être majeure. En outre, de manière moins étonnante, ils participent à la définition des indicateurs dans 6% des collectivités engagées dans une démarche de performance. Ainsi, leur faible implication conduit non seulement à une insuffisante prise en compte des besoins environnementaux dans le pilotage de l'organisation, mais également à un manque d'impulsion de la démarche au sein de la collectivité.

Sur le troisième point, celui lié à la mise en œuvre de ces démarches de performance, la faible dimension politique est mise en évidence par la nature de la segmentation stratégique, focalisée sur des axes réglementaires de l'activité publique locale, par la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, par les logiques budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi par la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, plus que sur ceux de l'environnement local. Dans le même sens, le rôle des agents semble aussi limité puisqu'ils sont quasiment absents de la définition de la nouvelle segmentation stratégique (3,3% administratifs, et 6,7% opérationnels). La participation des agents à l'étape de quantification budgétaire paraît également peut élevée (13,3%). Les agents administratifs et opérationnels sont peu associés au travail de définition des objectifs de performance stratégiques (6%) ou opérationnels (8%). Leur participation à la définition des indicateurs et à la production des données nécessaires à la mesure des résultats apparaît aussi relativement faible (15%). Le manque d'implication des agents dans ce type de démarche pourrait ainsi résulter d'une insuffisante responsabilisation individuelle dans l'atteinte d'objectifs collectifs, ou bien d'une absence de communication intra-organisationnelle sur les enjeux et modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales. Aussi, concernant le suivi de ces démarches, il apparaît une faible utilisation d'indicateurs stratégiques, qui restreignent les dispositifs de contrôle et d'évaluation, lorsqu'ils existent, au niveau des processus opérationnels.

Enfin, sur le dernier point, celui lié à la communication autour de ces démarches, ici aussi, la dimension interne est privilégiée. L'évaluation des politiques publiques, outil de pilotage des orientations stratégiques, peut effectivement révéler les mauvaises performances de la collectivité (notamment lors de comparaison avec d'autres collectivités) ou lors de périodes électorales (arguments politiques de l'opposition). Egalement, la difficulté d'évaluer et de comparer objectivement l'efficacité des politiques publiques, face à un environnement économique, social et démographique en mutation, et dans le cadre d'une stratégie de

³ « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », RFFP, 2009.

développement local contingente aux organisations et aux territoires, peut remettre en cause la pertinence et la légitimité des apprentissages politiques émanant de ces évaluations. Ainsi, il apparaît que seulement 20,8% des collectivités communiquent en externe sur leur démarche de performance. Pour la totalité d'entre elles, cette communication porte sur des informations générales, pour 60% sur les MPA retenus, pour 40% sur les politiques publiques segmentées et les objectifs envisagés. De plus, seulement 20% d'entre elles communiquent en externe sur les indicateurs de performance fixés, sur leurs valeurs cibles, et les moyens alloués/engagés. En outre, ces informations ne portent, dans aucune des collectivités répondantes, sur les résultats obtenus, sur l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés, ainsi que sur la qualité des services publics locaux. De manière conforme aux descriptions antérieures, ces dernières pratiques mettent en évidence la faiblesse de la dimension politique attachée à ces démarches locales de performance, que cela soit dans l'impulsion, dans le portage ou bien dans l'affichage. La reddition de compte aux parties prenantes locales ne semble donc pas constituer un enjeu actuel de cette évolution des modes de la gestion publique locale. Si les objectifs stratégiques peuvent, dans quelques rares cas, faire l'objet d'une communication à l'extérieur de la collectivité, les résultats politiques et opérationnels sont eux absents des pratiques d'information externe de la collectivité.

Au regard de ces analyses, le modèle de gestion de la performance des collectivités locales françaises, en l'état actuel de son niveau de développement, paraît devoir évoluer vers une logique exogène prenant en considération l'environnement dans le pilotage des moyens et des activités. Au niveau des acteurs internes, ceci semble devoir se traduire par une implication forte et collaborative des élus, ainsi que de la direction générale dans la planification, l'évaluation et l'analyse des politiques publiques. Les agents doivent, quant à eux, être informés et responsabilisés dans la mise en œuvre du projet. Concernant les acteurs externes à l'organisation, les démarches de performance apparaissent devoir placer le contribuable/usager/citoyen au centre des dispositifs de gestion, en développant des processus de démocratie participative, tant dans la planification que dans l'évaluation des politiques locales. Les outils des démarches locales de performance doivent également traduire les finalités politiques du secteur public local, en passant d'une vision endogène limitée aux processus internes, pour évoluer vers une vision exogène intégrant également l'environnement dans le pilotage des moyens et des activités. Ces évolutions pourraient se caractériser en premier lieu par la réalisation systématique et périodique de diagnostics territoriaux permettant d'adapter la segmentation stratégique en MPA aux priorités environnementales. Dans un second temps pourraient être généralisés certains dispositifs de responsabilisation politique et administrative autour d'objectifs de performance, tels des Plan Annuel de Pilotage (engagement des élus sur des objectifs politiques), des contrats de performance collective (services/direction générale) et individuelle (agent/supérieur hiérarchique). Enfin, pourraient être développés des dispositifs d'évaluation de la performance de la collectivité, impliquant l'ensemble des acteurs locaux (élus, administratifs, contribuable/usager/citoyen), dans l'analyse et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

Néanmoins, pour garantir l'évolution exogène des modes de gestion des collectivités territoriales, il convient de s'interroger sur la nécessaire relation entre ces contrôles internes publics locaux en mutation et les contrôles externes. Dans ce sens, et afin de susciter voir systématiser l'implémentation de ces outils et modes de gestion, il semble nécessaire d'envisager une complémentarité de ces pratiques volontaires avec des contrôles externes garantissant la fiabilité des informations, mais aussi leur diffusion.

2) Des contrôles externes renouvelés complémentaires des contrôles internes publics locaux

Pour accompagner la volonté d'amélioration endogène de la performance publique locale tout en prolongeant l'acte II de la décentralisation, au-delà de l'évolution des contrôles internes publics locaux évoqués ci-dessus, il semble non seulement nécessaire d'adapter les contrôles externes existants (2-1), mais aussi d'en instaurer de nouveaux (2-2).

2-1) L'adaptation des contrôles externes de gestion aux enjeux et à la mutation des contrôles internes locaux

La description de l'évolution des contrôles internes publics locaux, au travers de la mise en œuvre de démarches de performance, a mis en évidence, pour le cas français, des facteurs managériaux à l'origine de ces novations volontaires, tournés notamment vers l'amélioration des modes de fonctionnement interne et le dégagement de marges de manœuvre. Un second facteur, politique lui, est aussi présent, dans une moindre mesure pour l'instant, en privilégiant l'amélioration à la fois de la transparence locale vers les parties prenantes et de la prise de décision des élus et fonctionnaires territoriaux.

Lorsque les contrôles externes sont analysés au regard de leurs réponses à ces deux enjeux, il apparaît que leurs modalités restent inadaptées pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'objet du contrôle externe semble être trop élémentaire et réduit, au regard de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Si, en vertu de la loi du 2 mars 1982, le contrôle de la gestion locale des Chambres Régionales des Comptes portait sur le bon emploi des crédits, fonds et valeurs, après les vives critiques d'élus locaux dénonçant un contrôle de l'opportunité, la loi du 5 janvier 1988 le delimita au simple examen de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. De plus, dans le même sens, la loi du 21 décembre 2001 prohibe le contrôle de l'opportunité des objectifs. Cette même loi ouvre, cependant, une brèche à l'évaluation en autorisant l'examen de l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant. Les CRC sont ainsi censées s'investir dans l'évaluation des politiques publiques locales. En premier lieu, en vertu de l'article L 211-8 du code des juridictions financières, elles sont habilitées à porter une « *évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs* ». En second lieu, elles sont invitées à réaliser des contrôles conjoints avec la Cour des comptes pour les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Malgré l'intérêt certain porté à l'évaluation des politiques publiques, cette mission reste toutefois limitée par manque de moyens. Aussi, un projet d'unité organique entre la Cour des comptes et les CRC a été inscrit à l'agenda des réformes. La Cour pourrait alors être composée de chambres thématiques et de chambres en région. L'objectif affiché est de créer des chambres interrégionales plus fortes, avec des équipes renforcées et une spécialisation des magistrats. Selon Philippe Seguin, premier président de la Cour des comptes, les chambres interrégionales des comptes « *continueront à veiller à la régularité de la gestion publique et à rendre compte publiquement des résultats de leurs investigations, qu'elles concernent la régularité de la gestion ou son efficacité* »⁴.

⁴ SEGUIN (Ph.), « *Une nouvelle gouvernance pour les collectivités territoriales* », Université de la fonction publique territoriale, Aix en Provence, 4 juin 2009.

Ensuite, la périodicité des contrôles externes apparaît aussi insuffisante en perspective des enjeux actuels. En effet, la lenteur des contrôles sur pièces et sur place aboutit à un décalage entre les faits et les observations. Si le contrôle de gestion est organisé pour une collectivité territoriale tous les quatre ou cinq ans, les délais d'examen ont été rallongés par l'augmentation des garanties accordées par la loi du 21 décembre 2001. De facto, environ vingt mois peuvent s'écouler entre l'ouverture du contrôle et le rapport d'observations définitives.

Enfin, l'influence et l'impact des contrôles externes actuels connaissent aussi des carences. En effet, hormis la saisine ultérieure du juge pénal, le contrôle de gestion n'aboutit à aucune sanction : ni sanction juridictionnelle, ni sanction électorale. Le suivi de l'emploi des deniers publics n'est pas, de plus, garanti dans la mesure où la médiatisation du rapport d'observations définitives des CRC est prohibée durant les trois mois précédant l'organisation des élections locales. Cette interdiction laisse perplexe dans la mesure où le rapport repose sur le principe du contradictoire, les réponses des personnes mises en cause y étant intégralement retranscrites. En outre, en excluant l'opportunité du champ du contrôle de gestion, le rapport d'observations définitives ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Est-il alors démocratique que les électeurs choisissent les élus locaux sans avoir connaissance de la façon dont les deniers publics ont été employés ? Certes, cette confidentialité temporaire est justifiée par les risques d'instrumentalisation partisane. Or, depuis 1983, les audits externes de début de mandat se multiplient après les alternances politiques. La sanction électorale, fondée sur les observations d'une autorité indépendante, ne serait-elle pas plus démocratique que l'opprobre jeté sur le bilan de gestion de l'ancienne équipe à partir d'un audit commandé par la nouvelle. Toutefois, en s'institutionnalisant, les audits externes de début de mandat deviennent un outil de management et de communication financière. Au nom de la transparence, les exécutifs locaux ont l'obligation de révéler aux assemblées délibérantes le rapport d'observations définitives des CRC avec les réponses des personnes mises en cause. Pour promouvoir les droits des citoyens, il serait opportun d'autoriser la publicité du rapport d'observations définitives avant l'organisation du scrutin, apportant une dimension politique nécessaire à l'intervention des contrôles externes.

Au-delà de cette voie d'évolution des contrôles externes actuels, fondés sur leur adaptation aux nouveaux enjeux du contexte public local, il apparaît également nécessaire d'instaurer de nouveaux contrôles externes, en complément des contrôles actuels.

2-2) La mise en place de nouveaux contrôles externes répondant aux enjeux actuels

Actuellement, trois perspectives semblent s'ouvrir pour élargir les contrôles externes existants. La première perspective consiste à créer une Inspection générale de l'administration territoriale. Ancienne et récurrente⁵, cette mesure a encore été préconisée par le rapport rendu par les administrateurs territoriaux en 2007⁶. Cette proposition a pour objet de répondre aux besoins croissants de contrôle, d'audit, d'évaluation et de conseil des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont demandeuses d'expertises pour les partenariats public/privé et le montage des dossiers d'urbanisme. De plus, les petites collectivités territoriales, privées de services juridiques par manque de moyens humains et financiers, ont un besoin criant de

⁵ Cette mesure a été recommandée par tous les rapports précédents : BOUCHERY (1992), MERAND (1997), OUDIN (1998), MERCIER (2000), MAUROY (2000), DREYFUS (2003), PIRON et RICHARD (2006) et CARREZ (2003).

⁶ BAUDOIN (J.-Ch.), BRUN (R.), COMPAIN (O.), LIMMOIS (R.), PEYRONNET (X.), « Mission de réflexion pour l'Assemblée des Départements de France sur la constitution d'une inspection générale de l'administration territoriale », 2007.

conseils en matière contentieuse et de gestion des risques. Toutefois, si cette réforme est isolée, elle présente le risque d'aboutir à une simple superposition d'une inspection nationale sur des « inspections générales territoriales » et d'engendrer, de surcroît, des problèmes de coordination. De grandes collectivités territoriales ont, en effet, créé de manière spontanée et pragmatique des services propres de contrôle et d'audit pour pallier les caractères onéreux et discontinus du recours à des cabinets d'audit et de conseils spécialisés, et mesurer l'efficacité de l'action locale. Ces services cumulent en général les missions d'audit, d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de régularité, financier, juridique et de gestion. Dès lors, il faut saisir l'occasion de cette éventuelle réforme pour réorganiser et rénover les contrôles externes existants.

Deuxième perspective, certifier les comptes locaux par des auditeurs indépendants ou les CRC (CARASSUS, 2009)⁷. Actuellement, seules certaines grandes collectivités territoriales fiabilisent leurs comptes en raison du coût, de la complexité et de la lourdeur des procédures. Pour garantir la fiabilité des contrôles et maîtriser les risques associés, il semble être nécessaire de généraliser la certification des comptes, gage d'une opinion objective sur la sincérité et la fidélité des comptes locaux. Cette évolution semble d'autant plus nécessaire que les collectivités territoriales françaises sont devenues, à la suite des différents transferts de compétences, les premiers investisseurs et employeurs à l'échelle nationale, avant l'Etat lui-même. Toutefois, pour constituer un instrument managérial d'aide à la décision, la certification des comptes locaux devra, tout d'abord, porter, contrairement aux contrôles externes actuels, sur l'information publique locale au sens large, ensuite, s'attacher à l'évaluation externe de la performance des politiques publiques locales et, enfin, être intégrée dans le processus d'information locale.

Troisième perspective, responsabiliser les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions. La quasi-immunité des responsables politiques en matière financière semble, en effet, incompatible avec la liberté de gestion dont ils disposent à présent. Aussi, est-il nécessaire de préconiser une extension des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière pour les fautes de gestion commises par les élus locaux⁸. Dans ce cadre, il serait possible de sanctionner, sur la base de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, un défaut de contrôle interne, c'est-à-dire d'élargir le contrôle de la régularité à la qualité de la gestion des élus locaux.

* * *

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que le développement du contrôle interne de gestion au travers de la mise en œuvre de démarches locales de performance ne rend pas inutiles les contrôles de l'Etat. Au contraire, il demande l'évolution concomitante et modernisée des contrôles externes pour concilier les logiques administrative et politique, et responsabiliser les élus locaux devant les autorités de contrôle et les électeurs. Compte tenu des mutations du contexte public local, une réforme des contrôles externes semble nécessaire, d'une part, pour couvrir la pluralité des objectifs de gestion, en l'occurrence de légalité, de régularité et de performance, et, d'autre part, pour assurer l'unité des modes de contrôle. Ainsi, les contrôles externes seraient cohérents avec les contrôles internes et seraient capables de répondre aux enjeux locaux actuels.

Toutefois, si l'adaptation des contrôles externes est nécessaire, notamment pour accompagner l'évolution des contrôles internes, il n'en reste pas moins qu'il sera nécessaire

⁷ « La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et pertinence de l'application du modèle Lolfique », RFFP.

⁸ PIERUCCI (Ch.), « Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier », RFDA, 2008, p.170.

d'analyser, de manière technique et politique, non seulement la complémentarité entre contrôles internes et externes, mais aussi entre les différents contrôles externes à adapter et à créer. Cette question, non traitée ici et qui pourra faire l'objet de développements ultérieurs, apparaît en effet primordiale pour ne pas arriver à une situation de décloisonnement entre contrôles internes et externes, ou de multiplicité des contrôles externes sans réelle cohérence. Cette situation est, à ce jour, connue par les universités, en tant qu'opérateur de l'Etat, où interviennent, de manière enchevêtrée et stratifiée, en tant que contrôleurs externes, l'Inspection Générale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, les CRC, l'agent comptable dans le cadre de la séparation avec l'ordonnateur mais aussi via les audits du Trésor, l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement du Supérieur, ou encore les commissaires aux comptes pour les universités passées à l'autonomie. Si les réformes actuelles traitent de l'organisation territoriale, il faudra alors aussi s'intéresser à la structuration des différents contrôles internes et externes publics locaux.