HAL
open science

Gouvernance et performance publiques locales : Oxymores ou trajectoires ?

David Carassus

To cite this version:

David Carassus. Gouvernance et performance publiques locales : Oxymores ou trajectoires ?. [Rapport de recherche] Mémoire de synthèse des activités de recherche et d'encadrement pour obtention de l'habilitation à diriger des recherches. 2009. hal-02432235

HAL Id: hal-02432235

https://univ-pau.hal.science/hal-02432235

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.

UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

Institut d'Administration des Entreprises

GOUVERNANCE ET PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES :

Oxymores ou trajectoires ?

Habilitation à Diriger des Recherches en sciences de gestion

Mémoire de synthèse des activités de recherche et d'encadrement présenté par

David CARASSUS

Composition du jury

M. Alain BURLAUD
Professeur en sciences de gestion au Conservatoire National des Arts et Métiers
M. Jacques JAUSSAUD
Professeur en sciences de gestion à l'UPPA
Mme. Evelyne LANDE
Professeur en sciences de gestion à l'Université de Poitiers
M. François MEYSONNIER
Professeur en sciences de gestion à l'Université de Nantes
M. Jean-Michel UHALDEBORDE
Professeur en sciences économiques à l'UPPA

« L’université n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

SOMMAIRE GENERAL

CURRICULUM VITAE **5**

LISTE DES PUBLICATIONS, COMMUNICATIONS ET CONFERENCES **8**

INTRODUCTION) VERS LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES ? **18**

PARTIE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES COMME LIEUX DE GOUVERNANCE ET DE PERFORMANCE SOUS CONTRAINTES **28**

CHAPITRE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE « LIMITEE » 30

CHAPITRE 2) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE « CONTINGENTE » 55

PARTIE 2) LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE ET DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES **75**

CHAPITRE 3) DES ENJEUX MANAGERIAUX 78

CHAPITRE 4) DES ENJEUX POLITIQUES 93

PARTIE 3) PROPOSITION DE VOIES D'EVOLUTION VERS LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE ET L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES **110**

CHAPITRE 5) L'IMPLEMENTATION D'OUTILS SPECIFIQUES DE MESURE ET DE SUIVI DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE 112

CHAPITRE 6) LA PRODUCTION D'INFORMATIONS PUBLIQUES GLOBALES, AUDITEES ET ADAPTEES AUX BESOINS DES ACTEURS LOCAUX 147

CONCLUSION) LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES COMME TRAJECTOIRES **171**

BIBLIOGRAPHIE **194**

TABLE DES MATIERES **203**

ANNEXES **207**

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : RESUME DE LA THESE D'UNIVERSITE 208

ANNEXE 2 : PRESENTATION DE L'EQUIPE DE RECHERCHE DE RATTACHEMENT 211

ANNEXE 3 : INSERTION DANS L'EQUIPE DE RECHERCHE 221

ANNEXE 4 : CO-ENCADREMENT DE DOCTORANTS 232

ANNEXE 5 : PRESENTATION DU PROJET DE CREATION DE LA CELLULE D'APPLICATION ET DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES CAP PUBLIC 246

CURRICULUM VITAE

David CARASSUS

david.carassus@univ-pau.fr
http://www.univ-pau.fr/~carassus

Formation et diplômes

2005 : Diplôme d'expertise comptable

2002 : Doctorat en Sciences de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises (IAE), Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) – *Mention très honorable avec les félicitations du jury, thèse proposée à la publication ; Lauréat du prix spécial du jury des collectivités territoriales décerné par le GRALE*

1996 : Diplôme d'Etudes Approfondies en Sciences de Gestion à l'Université de Bordeaux IV

1995 : Diplôme d'Etudes Supérieures Comptables et Financières

Expériences Professionnelles

2009 - 2002 : Maître de conférences en sciences de gestion, IAE, UPPA

2009 - 2005 : Consultant en formation, audit et conseil

2002 - 2001 : Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche, IAE, UPPA

2000 - 1997 : Bénéficiaire d'une Convention Industrielle de Formation à la Recherche en Entreprise, Cabinet d'expertise comptable France Défi Midi-Pyrénées, Toulouse

Activités d'enseignement

2009 - 2008 : Performance et collectivités locales, Master 2 « Management des collectivités locales » (MCL), IAE, UPPA

2009 - 2005 : Principes d'audit et de contrôle interne, Master 1 « Comptabilité, Contrôle, Audit » (CCA), IAE, UPPA

2009 - 2005 : Comptabilité, contrôle et audit des collectivités locales, Master 2 « Gestion du patrimoine culturel », Faculté de Lettres, et Master 1 « Management des collectivités locales », IAE UPPA

2009 - 2005 : Cadres conceptuel et théorique de l'audit, Master 2 CCA, IAE, UPPA

2009 - 2004 : Analyse financière, Master « Administration des entreprises », IAE, UPPA

2009 - 2003 : Principes de consolidation, Master 1 « CCA », IAE, UPPA

2009 - 2003 : Gestion budgétaire, Ecole Supérieure de Commerce, Pau

2005 - 2003 : Comptabilité générale et approfondie, Licence d'Economie et de Gestion, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, UPPA

2005 - 2003 : Choix de financement et d'investissement, Maîtrise d'Economie et de Gestion, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, UPPA

2005 - 2003 : Comptabilités des sociétés, Licence d'Economie et de Gestion, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, UPPA

Activités administratives

2009 - 2008 : Chargé de mission « Moyens – Système d'information de pilotage », UPPA

2009 - 2008 : Membre du comité éditorial de la revue *« International Journal of Public Sector Performance Management »*, Inderscience Publishers

2009 - 2008 : Responsable du Master « Management des collectivités locales », IAE, UPPA

2008 - 2006 : Vice-Président chargé de l'organisation et des moyens, UPPA

2008 - 2006 : Membre du jury (épreuves du grand oral et de la soutenance du mémoire) pour le Diplôme d'Expertise Comptable

2008 - 2005 : Membre du conseil d'administration, UPPA

2007 - 2006 : Responsable du Master « Management des collectivités locales », IAE, UPPA

2007 - 2006 : Responsable du service informatique, IAE/Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, UPPA

2005 - 2004 : Chargé de mission pour la mise en œuvre de la LOLF, UPPA

2004 - 2002 : Coordonnateur du DESS CAAE, IAE, UPPA

LISTE DES PUBLICATIONS,

COMMUNICATIONS ET CONFERENCES

Compte tenu de la procédure d'établissement du dosier d'HDR validée par le Conseil Scientifique de l'UPPA, cette liste est classée dans l'ordre suivant :

- les publications en distinguant celles internationales avec comité de lecture, celles nationales avec comité de lecture, celles didactiques et non référencées, celles liées à un chapitre de livres, celles liées un document multi-médias, et celles liées à un compte-rendu de colloques (avec et/ou sans sélection sur résumés) ;
- les communications en distinguant celles liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé, celles liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux, et celles diverses ;
- les conférences sur invitation personnelle.

A l'intérieur de chacune de ces catégories, une liste est créée de manière chronologique. Le ou les numéros de page d'apparition de ces travaux dans ce mémoire est (sont) aussi indiqué(s). Concernant les publications internationales et nationales avec comité de lecture, est aussi indiqué le classement CNRS (section 37 du comité national « Economie et gestion »).

Une quatrième rubrique est ici ajoutée, en reprenant les projets de recherche engagés ou prévus.

1) LES PUBLICATIONS

1.1) Les publications internationales avec comité de lecture (PICL)

2009 **PICLa**, « *Interactions between control and organisationnal learning in the case of a municipality : a comparative study with KLOOT (1997)* », Revue "Managerial Accounting Research", ***, avec Julien BATAC (Bordeaux IV) ..... p. **89**

2009 (en cours) **PICLb** « *An analysis of performance management by French local authorities: an administrative or a political model ?* », International Journal of Public Sector Performance Management, (pas de classement car créée en 2008), avec Damien GARDEY (UPPA) ..... p. **135**

1.2) Les publications nationales avec comité de lecture (PNCL)

1999 **PNCLa,** « *Les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride ?* », Revue Française de Comptabilité, *, avec Jean-Jacques RIGAL (UPPA - I.A.E.) ..... p. **45**

2003 **PNCLb,** « *Les contrôles externes légaux des collectivités locales : les voies d'évolution* », Revue Française de Comptabilité, *, n° 361, p. 33-39 ..... p. **154**

2003 **PNCLc,** « *Normes et pratiques de l'audit externe légal en matière de prévention et de détection de la fraude* », Revue "Comptabilité, Contrôle, Audit", **, avec Denis CORMIER (Université du Québec à Montréal) p. **157**

2008 **PNCLd,** « *Les influences des systèmes de contrôle sur l'apprentissage organisationnel : le cas d'une ville de taille moyenne* », Revue "Comptabilité, Contrôle, Audit", **, avec Julien BATAC (Bordeaux IV) p. **89**

2009 **PNCLe,** « *Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local* », Revue "Finance, Contrôle, Stratégie", ***, avec Julien BATAC (Bordeaux IV) et Christophe MAUREL (Le Mans)p. **45**

2009 **PNCLh,** « *Les enjeux et conditions d'application de la certification des comptes dans le cadre des nouvelles libertés et responsabilités universitaires* », Revue Française de Comptabilité, *, avec Yann SEMELIN (Ernst and Young)..... p. **187**

2009 **PNCLf,** « *La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et pertinence de l'application du modèle Lolfique* », Revue Française de Finances Publiques ..... p. **162**

2009 **PNCLg,** « *Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?* », Revue Française de Finances Publiques, avec Damien GARDEY (UPPA) ..... p. **135**

1.3) Les publications didactiques et non référencées (PDNR)

2008 **PDNRa,** « *Les démarches de performance de type LOLF dans les collectivités locales* », La Lettre du Cadre Financier, Fiches Pratiques Financières, n°101, avec Damien GARDEY (UPPA) ..... p. **135**

2008 **PDNRb,** « *Les enjeux de la certification des comptes dans le cadre de la loi LRU* », Revue "Objectif Etablissement", n°30..... p. **186**

2009 (en cours) **PDNRc** « *Une analyse de la performance et du contrôle de gestion public local à l'échelle européenne* », La Revue du Trésor, avec Christophe RUPRICH - ROBERT (Conseil général du Vaucluse) .. p. **178**

2009 **PDNRd** « *Budget et fiscalité locale : invitation à David Carassus* », Revue du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques ..... p. **135**

1.4) Les publications liées à un chapitre de livres (PLCL)

2003 **PLCLa,** « *L'information sur la gestion locale : les préalables à sa fiabilité* », Editions Comptables Malesherbes -Le Courrier des élus locaux, avec le Groupe de travail du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables ..... **p. 49, 148**

2003 **PLCLb,** « *L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local* », Résumé de thèse, Annuaire des collectivités locales ..... **p. 104**

2006 **PLCLc,** « *L'émergence de l'accountability publique locale : valeurs sous-tendues, modes d'évolution, enjeux et limites actuelles* », Ouvrage collectif sous la direction de David HURON et Jacques SPINDLER, Nice, Edition Dalloz, avec Jean-Jacques RIGAL (UPPA - IAE) ..... **p. 42, 99**

2008 **PLCLd,** « *Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements* », Annuaire du GRALE (Groupe de Recherche dAdministration Locale en Europe), avec Sébastien DIAZ (Conseil Général des Hautes-Pyrénées), Damien

GARDEY (Doctorant UPPA) et Serge HUTEAU (Conseil Général de la Mayenne)..... **p. 138**

2009 (en cours) **PLCLe,** « *Application d'une démarche de type Lolf aux collectivités locales : principes, méthodologie et outils* », La Lettre du Cadre Territorial – Les dossiers d'experts, avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse), Marie-Christine STECKEL (Limoges) et Damien GARDEY (UPPA) ..... **p. 144**

1.5) Les publications liées un document multi-médias

1.6) Les publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCC)

1999 **PLCCa, «** *Le rôle de l'audit financier des villes : cadre d'analyse et perspectives de recherche* », 2èmes Rencontres Ville - Management à Bayonne, Edition Dalloz, Thèmes et Commentaires **..... p. 104**

2001 **PLCCb, «** *De l'obligation d'une reddition des comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale* », 5èmes Rencontres Ville - Management à Bayonne**,** Edition Dalloz, Thèmes et Commentaires **..... p. 48, 150**

2003 **PLCCc,** « *De la forme et du fond dans la démocratie locale : Contribution à la détermination des facteurs d'influence de la réélection municipale* », 6èmes Rencontres Ville-Management à Québec, Edition Dalloz, avec David LABORDE (CEPI)..... **p. 93**

2003 **PLCCd,** « *De l'existence d'un contrôle apprenant dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne* », 6èmes Rencontres Ville-Management à Québec, Edition Dalloz, avec Julien BATAC (Bordeaux IV) ..... **p. 89**

2006 **PLCCe,** « *Les mécanismes de gouvernance publique locale à l'échelle internationale : une comparaison des municipalités françaises, québécoises et africaines sub-sahariennes* », 7èmes Rencontres Ville-Management à Douala (Caméroun), Edition Dalloz, avec Claude BEAUREGARD (ENAP, Québec), Maurice Fouda ONGODO (Université d'Angers), Eustache Ebondo WA MANDZILLA (Euromed Marseille) ..... **p. 33, 51**

2) LES COMMUNICATIONS

2.1) Les communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCS)

2002 **CLCSa,** « *L'impact politique de l'audit financier de début de mandat : une étude empirique des villes de plus de 20 000 habitants* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Toulouse, avec David LABORDE (CEPI)..... **p. 93**

2003 **CLCSb,** « *Gouvernance et audit externe : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition des comptes* », Neuvièmes journées d'histoire de la comptabilité et du management, Paris IX, avec Georges GREGORIO (UPPA)..... **p. 38**

2003 **CLCSc,** « *Bilan et perspectives du contrôle externe des Chambres Régionales des Comptes* », Colloque Politiques et Management Public, Strasbourg ..... **p. 46**

2004 **CLCSd,** « *Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Orléans, avec Julien BATAC (Bordeaux IV)..... **p. 42**

2005 **CLCSe,** « *Local government audit : towards standardization in the auditing of publics accounts ?* », Colloque CIGAR (Comparative International Governmental Accounting Research), Poitiers, avec Luc NADEAU (Université du Québec - Canada)..... **p. 104, 154**

2005 **CLCSf,** « *Les interactions contrôle / apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec KLOOT (1997)* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille, avec Julien BATAC (Bordeaux IV) ..... **p. 89**

2005 **CLCSg,** « *Audit légal et gouvernance d'entreprise : une lecture théorique de leurs relations* », Colloque de l'IAAER, Bordeaux, avec Nathalie GARDES (UPPA)..... **p. 35, 154**

2006 **CLCSh,** « *Apports et principes d'un tableau de bord prospectif de type Balanced Scorecard pour un cabinet d'expertise comptable de petite taille* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Tunis

(Tunisie), avec Camille CARASSUS (Expert-comptable, Jurançon) ..... **p. 56, 78**

2008 **CLCSi,** « *L'analyse des démarches de type LOLF dans les collectivités locales* », Colloque de la Société Française de Finances Publiques, Lyon, avec Damien GARDEY (Doctorant UPPA) ..... **p. 135**

2008 **CLCSj,** « *La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et modalités de l'application du modèle Lolfique* », Colloque de la Société Française de Finances Publiques, Lyon ..... **p. 162**

2009 **CLCSk**, « *Une analyse des pratiques innovantes en matière de gestion des politiques publiques locales d'incitation économique : une comparaison France-Espagne* », Conférence internationale « Pôles de compétitivité et développement régional », Université de Liège, avec Pascal PAUMARD (Doctorant UPPA) ..... **p. 118**

2009 **CLCSl**, « *L'audit expectation gap : cadre et perspectives de recherche* », Premières Journées Internationales de recherche en gestion du Morbihan, "Gouvernance, information comptable et financière", Université de Bretagne Sud, avec Khaled ALBOUAINI (Doctorant UPPA) ..... **p. 160**

2.2) Les communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLC)

2005 **CLCa,** « *De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales* », 1er Workshop Ville-Management, Mairie de Paris, avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse)..... **p. 122**

2006 **CLCb,** « *La ville comme lieu de gouvernance* », Colloque international du Groupe de Recherches Environnement et Territoires (GRET), Rabat (Maroc) ..... **p. 31**

2008 **CLCc,** « *Présentation des résultats de l'enquête Afigese - Oppale 2008 et analyse des bonnes pratiques locales en matière d'évaluation* », 4ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques, avec Yves DUCQ (Bordeaux I) ..... **p. 133**

2009 **CLCd,** « *Une comparaison des différents modèles de gestion de la performance publique locale : une étude quantitative à l'échelle internationale* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA) ..... **p. 181**

2009 **CLCe,** « *Une comparaison des différents modèles de gestion de la performance publique locale : une étude qualitative des villes de Québec et de Bordeaux* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA) ..... **p. 181**

3) LES CONFERENCES SUR INVITATION PERSONNELLE (CIP)

2007 **CIPa,** « *Proposition d'une définition de la performance publique locale*», Colloque de l'AFIGESE-CT, Strasbourg..... **p. 72**

2008 **CIPb,**« *Application de la LOLF aux universités : un nouveau mode d'apprentisage organisationnel ?* », Colloque « LOLF et universités : quels apprentissages en vue de leur autonomie renforcée ? », Université de Pau et des Pays de l'Adour / Conférence des Présidents d'Université (CPU), avec Marie-christine STECKEL (Université de Limoges) ... **p. 185**

2008 **CIPc,** « *Audit et bonne gouvernance dans les collectivités locales : bilan et perspectives* », Conférence nationale "Audit et gouvernance", Université Ibn Zohr, Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Agadir, Maroc ..... **p. 111**

2008 **CIPd,** « *Enjeux et conditions d'application des responsabilités universitaires élargies en regard de la certification des comptes* », Séminaire, Agence de Modernisation des Universités (AMUE), Paris ..... **p. 186**

2008 **CIPe,** « *La mise en oeuvre de la LOLF et de la LRU dans le contexte universitaire : quels apprentissages pour les démarches locales de performance ?* », Journées nationales de l'Association Finance, Gestion et Evaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT), Nantes ..... **p. 192**

2008 **CIPf,** « *Quel système de pilotage et de contrôle de gestion à la hauteur des enjeux universitaires ?* », Séminaire Ernst and Young, "La LRU, une nouvelle ambition pour les universités : comment réussir vos projets ?", Paris ..... **p. 190**

2008 **CIPg,** « *Une analyse de la performance et du contrôle de gestion public local à l'échelle européenne ?* », Séminaire européen sous la présidence française de l'Union Européenne, "Les collectivités locales en Europe : acteurs majeurs d'une gestion publique performante" - Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Paris, avec Christophe RUPRICH - ROBERT (Conseil général du Vaucluse)..... **p. 178**

2009 **CIPh,** « *Le pilotage de la performance dans les collectivités locales : quelle convergence entre la sphère privée et la sphère publique ?* », Conférence du Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, "Finances locales : Management et Contrôle au travers de l'évolution des contraintes", Bordeaux ..... **p. 176**

2009 **CIPi,** « *Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performance rendent-ils inutiles certains contrôles de l'Etat ?* », Colloque national "La performance des contrôles de l'Etat sur les collectivités locales", Université de Nantes, Faculté de Droit et de Sciences Politiques ..... **p. 176**

4) LES PROJETS DE RECHERCHE

Ces projets de recherche peuvent être déjà engagés ou seulement prévus.

Engagé **PRa,** « *Contribution à la détermination d'une définition et d'une typologie universelles de l'audit externe* » ..... p. **165**

Engagé **PRb,** « *Place de l'audit légal au sein de la gouvernance d'entreprise : détermination de son rôle théorique et proposition de perspectives d'évolution* », avec Nathalie GARDES (UPPA) ..... p. **35, 155**

Engagé **PRc,** « *Impacts des démarches locales de performance : apprentissages ou blocages ?* », avec Damien GARDEY (UPPA) . p. **175**

Engagé **PRd,** « *Proposition d'une définition de la performance publique locale* », avec Damien GARDEY (UPPA) ..... p. **72**

Engagé **PRe,** « *Contribution à la détermination des facteurs explicatifs des démarches locales de performance* », avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse) et Damien GARDEY (UPPA)..... p. **174**

Prévu **PRf,** « *Influence des politiques d'information publique, légale et volontaire, sur la réelection municipale* », avec David LABORDE (CEPI) ..... **p. 98**

INTRODUCTION) VERS LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES ?

« *Pourquoi parler aujourd'hui de maîtrise et de pilotage de la dépense publique locale ? (…) S'il semble, en première analyse, que les collectivités ne sont pas concernées par les déséquilibres qui affectent les finances publiques, la réalité est différente* » (RICHARD, 2006).

En effet, comme le précise RICHARD (2006) dans l'introduction de son rapport commandé par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, ainsi que le ministre délégué aux collectivités locales, ces dernières ont fait l'objet de nombreuses évolutions ces vingt dernières années motivant des mutations légales ou volontaires guidées par la maîtrise des recettes et dépenses publiques locales. Dès lors, avant d'appréhender les logiques, les enjeux et les perspectives de ces mutations, il semble tout d'abord opportun de s'interroger sur les évolutions contextuelles qui les ont nécessitées (1). Ensuite, les voies de l'amélioration de la performance et du renforcement de la gouvernance publique locale seront envisagées comme réponses potentielles à ces évolutions actuelles (2).

1) LE CONTEXTE EVOLUTIF DES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANCAISES

Depuis une vingtaine d'années, l'évolution contextuelle des collectivités locales est largement marquée, à l'échelle internationale, par différents mouvements de décentralisation. Cette dernière, transfert de compétences des gouvernements nationaux aux gouvernements infranationaux, demeure en effet une tendance lourde dans la plupart des pays européens à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) et unitaire (France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède) qui ont pour certains une longue tradition centralisatrice. En France, les deux réformes en faveur de la décentralisation, les lois Defferre et l'acte II de la décentralisation, ont bouleversé la carte des compétences et celle des finances publiques dans leur ensemble. Dans ce cadre, la décentralisation traduit une volonté de responsabilisation des administrations et de mise en adéquation des services publics avec les préférences et besoins locaux. Les bénéfices visés sont ainsi d'ordre politique, économique, mais aussi démocratiques avec l'implication du niveau d'administration qui peut exercer ses compétences de la manière la plus efficace et la plus efficiente tout en privilégiant un processus de décision plus proche du citoyen.

a) Evolutions sur le plan politique : vers un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen

Le contexte des réformes de décentralisation en France des lois Deferre de 1982 et 1983 est celui d'un Etat centralisé, marqué par une culture égalitaire, doté d'une administration forte et organisée. L'affirmation de nouvelles politiques contractuelles, l'érosion de l'Etat Jacobin, la libéralisation des initiatives, la volonté de rapprochement de la décision des citoyens nécessitent toutefois un renouveau de l'action publique précédant le mouvement décentralisateur. Les lois Deferre allègent alors la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, donnent aux départements et à la région une autorité exécutive, transforment la région en collectivité territoriale, et transfèrent au niveau local des compétences concernant l'urbanisme et le logement, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, l'action sociale, la santé, et les transports. Vingt après, l'acte II de la décentralisation correspondant à un nouveau transfert de compétences prônant une organisation décentralisée de la république, résulte d'une nécessité de développement de la démocratie locale et de définition des relations entre les collectivités locales et l'Etat, ainsi que d'une volonté de clarification et de responsabilisation autour des compétences attribuées. Ce nouvel acte décentralisateur se matérialise, tout d'abord, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République étendant les responsabilités des collectivités locales et leur donnant un droit à l'expérimentation. Ensuite, il est marqué par l'adoption de 3 lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités, aux référendums locaux, et à l'autonomie financière des collectivités locales. Enfin, il est formalisé par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 Août 2004, énumérant les nouvelles compétences transférées, définissant les principes des compensations financières, et organisant les modalités des transferts de personnels associés.

b) Evolutions sur le plan financier : vers l'implémentation de nouvelles pratiques managériales répondant à des exigences de stabilité budgétaires nationales et locales

D'une manière générale, depuis 1993 avec le traité de Maastricht, l'Union Européenne et Monétaire (UEM) s'est dotée d'un cadre budgétaire contraignant dans un souci de stabilisation économique par l'instauration de critères de convergence, renforçant ainsi la

nécessité pour les Etats membres de mieux maîtriser leurs finances publiques. Pour satisfaire aux critères de convergence, le déficit de l'ensemble des administrations publiques (Etat, administrations publiques locales et de sécurités sociales) ne doit pas excéder 3% du Produit Intérieur Brut (PIB). À cette contrainte statique s'ajoute la contrainte dynamique qui limite le poids de la dette publique à 60% du PIB. Le Pacte de stabilité et de croissance, établi en 1997, renforce cette discipline budgétaire en fixant l'objectif plus ambitieux d'un solde public "proche de l'équilibre ou excédentaire", assorti de procédures préventives et répressives. Le cadre financier global est donc celui d'un Etat soumis à des règles financières strictes, seul garant du respect de la discipline budgétaire au niveau interne, et de collectivités locales participant à l'agrégation financière nationale, mais non responsable directement vis-à-vis des exigences européennes.

Dans ce cadre, afin d'optimiser l'utilisation de ses dépenses publiques, le gouvernement Français applique, depuis le 1er janvier 2006, une nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), promulguée le 1er août 2001. Elle fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat et vise à satisfaire deux objectifs principaux. Tout d'abord, elle réforme le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Le budget de l'Etat passe ainsi d'un modèle structuré par nature de moyens avec pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques, contrôlé par les résultats obtenus. Le cadre de gestion privilégie alors non seulement la responsabilité des gestionnaires, mais aussi le contrôle de la performance.

Afin de satisfaire leurs engagements budgétaires, l'enjeu consiste, de plus, pour les gouvernements à responsabiliser les organismes infranationaux de manière à les associer au partage des efforts de rigueur budgétaire. À cet objet, les Etats peuvent élaborer dans une démarche volontaire des règles d'équilibre budgétaire optimisant les dépenses publiques et limitant la dette, émanant d'une négociation avec les organismes publiques infranationaux dont font parties les collectivités locales. La France, pays d'Europe dont le ratio de dette publique s'est le plus accru ces dix dernières années avec une dette de 1 100 milliards d'euros multipliée par 5 depuis 1980, n'échappe pas à cette prise de conscience collective. Ainsi, comme souligné dans le rapport PEBEREAU (2005, p. 113), même si les collectivités territoriales sont aujourd'hui peu endettées, elles doivent assumer une partie de l'effort de retour à l'équilibre de l'Etat.

D'une manière plus spécifique au contexte actuel de décentralisation, plusieurs évolutions, à la fois financière et fiscale, peuvent être mises en évidence. Globalement, la décentralisation se traduit *de facto* par un renforcement du poids financier des collectivités locales, en raison du redimensionnement des budgets nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles missions. Également, les collectivités locales se voient imposer des charges financières nouvelles résultantes de la réglementation communautaire, notamment en matière d'environnement ou de sécurité. Ainsi, en France, la décentralisation a sensiblement modifié la répartition des pouvoirs de décisions budgétaires au profit des collectivités locales. La part des dépenses des administrations publiques locales est ainsi passée de 5,2% du PIB en 1970 à 11,5% du PIB en 2005, avec pour corollaire une réduction de la part des dépenses de l'Etat dans les dépenses publiques nationales qui ne représente plus que 22,7% du PIB en 2005.

Cependant, la pratique montre que les nouvelles charges transférées aux collectivités locales résultant de l'exécution de nouvelles compétences ne sont pas entièrement compensées tant d'un point de vue financier qu'humain. En effet, sur un plan financier et en conséquence des lois de décentralisation, les collectivités locales subissent depuis les années 1990 ce que certains auteurs ont nommé « effet de ciseau » correspondant à une baisse marginale des dotations issues des impôts leur étant affectés, associé à l'accroissement de transferts de compétences impliquant des besoins supérieurs à satisfaire.

L'exigence de stabilité nationale combinée à de nouvelles tensions budgétaires principalement expliquées par les actes de Décentralisation demandent ainsi aux collectivités locales non seulement de maîtriser leurs dépenses, mais aussi de privilégier une logique de régénération budgétaire, en optimisant leurs recettes, notamment fiscales. Sur ce plan, les actes décentralisateurs s'accompagnent d'une évolution importante qui peut être caractérisée par une mise sous tutelle fiscale progressive des collectivités locales, limitant leur autonomie. En effet, l'évolution de la situation fiscale des collectivités locales françaises paraît source de paradoxes : d'une part, une augmentation de la fiscalité locale absolue et, d'autre part, une baisse de l'autonomie fiscale relative.

Tout d'abord, l'augmentation de la fiscalité locale s'explique par le transfert de l'Etat aux collectivités locales d'un certain nombre de ses impôts afin de leur permettre de financer les compétences que leurs ont conférées les lois de décentralisation. Il s'explique aussi par le fait que l'évolution des dotations de l'Etat ne permet pas au total aux collectivités locales de faire face au coût de leurs compétences historiques ou nouvellement

transférées par les lois de décentralisation. Néanmoins, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, d'origine compensatoire issus de la décentralisation, ont pris ces dernières années une ampleur considérable. Alors qu'ils ne représentaient que 25 milliards d'euros en 1985 et 33 milliards d'euros en 1993, ils atteignent désormais près de 65 milliards d'euros en 2006, soit plus de 40 % du total des ressources des collectivités locales et plus de 24 % du budget de l'État. En treize ans, les concours de l'État ont ainsi progressé de 32 milliards d'euros, soit un quasi-doublement.

Par ailleurs, paradoxalement à la responsabilisation des échelons locaux, l'autonomie fiscale des collectivités locales apparaît être réduite en particulier par le poids des compensations et des dégrèvements pris en charge par l'Etat suite aux allègements fiscaux successifs mis en place (suppression de la part salaires dans les bases de taxe professionnelle, suppression de la vignette automobile pour les particuliers, etc.). Ainsi, l'observation des réformes menées en matière de fiscalité locale met en évidence que celles-ci ne cherchent pas, face à la complexification du milieu local, à instituer un réseau diversifié de lieux et de procédures de contrôle, mais vont au contraire dans le sens d'une régulation par le haut, d'un contrôle central de la fiscalité locale. L'évolution du contexte fiscal local de la France paraît alors inhiber l'opportunité du levier fiscal dans les stratégies de régénération budgétaire. À ce titre, la France n'apparaît d'ailleurs pas comme un cas isolé face à cette situation consistant à se décharger partiellement de charges financières de plus en plus lourdes sur les niveaux inférieurs, tout en conservant voire en développant leurs pouvoirs fiscaux de tutelle (SUTHERLAND, PRICE et JOUMARD; 2005).

Il n'en reste pas moins, comme l'indique l'Observatoire des Finances Locales du Comité des Finances Locales (OFL, 2001), que la situation financière des collectivités locales reste globalement saine. En effet, ces dernières sont parvenues à maîtriser à la fois leur endettement, leurs prélèvements fiscaux et leurs dépenses. Ainsi, peut être constaté une nette progression de l'autofinancement des investissements, de même qu'une tendance à la baisse de l'encours de la dette depuis 1997. Cet équilibre de la gestion financière des collectivités locales semble pouvoir s'expliquer par deux types de facteurs. D'abord des facteurs conjoncturels, en particulier la baisse des intérêts de la dette des collectivités territoriales du fait principalement de taux d'intérêt faibles, de politiques de désendettement et du recours à une gestion active de la dette. Ensuite, des facteurs structurels, notamment liés à des règles budgétaires strictes imposant un vote en équilibre du budget par section ainsi qu'un remboursement de la dette en capital qui doit être couvert par des recettes propres. Toutefois, l'évolution attendue de nombreux

facteurs contextuels laisse envisager la nécessité des collectivités d'optimiser leurs marges de manœuvres financières. En effet, la situation financière de l'Etat, les exigences de stabilité européenne, l'effet de ciseau croissant que subissent les collectivités locales, la conjoncture actuelle corrélée aux faibles prévisions de croissance économique, ainsi que l'inertie des leviers budgétaires fiscaux semblent contraindre les collectivités locales à dégager à court terme de nouvelles stratégies volontaires de régénération budgétaire. Les évolutions vers l'utilisation de nouveaux modes de gestion des services publics locaux, ainsi que l'implémentation de nouveaux outils de gestion et d'information, semble s'inscrire dans cet axe.

c) Evolutions sur le plan des modes de gestion : l'opportunité des politiques partenariales

Sur le plan des modes de gestion, les alternatives s'offrant aux collectivités locales sont partagées entre gestion directe ou gestion partenariale. Dans ce cas aussi, de nombreuses évolutions ont été engagées, le choix du partenariat étant de plus en plus privilégié face à une complexité émergente des activités locales, des besoins plus importants en terme de qualité des services rendus ou à une rareté accrue des ressources financières locales. En participant à la libéralisation des institutions, des circuits économiques et des modes de financements locaux ou nationaux, les lois de décentralisation ont permis une recomposition des modes de gestion des services publics locaux en permettant, en particulier, une connexion plus étroite entre organismes publics et privés. Des ponts se sont ainsi multiplié via l'instauration de partenariats dans la délivrance de services publics locaux, partenariats appréhendés par RICORDEL (1997) au travers des délégations de services publics, de la société d'économie mixte locale, ou bien encore des associations para municipales.

L'évolution des modes de gestion des collectivités locales s'inscrit ainsi dans un contexte de rationalisation objective des dépenses publiques maximisant l'utilité globale de leurs ressources, mais aussi dans un contexte de réponse à des besoins de « clients » du services publics impliquant une amélioration de la qualité des services publics locaux.

d) Evolutions sur le plan culturel : d'une culture juridique de moyens à une culture gestionnaire de résultats

L'observation, l'analyse, et la compréhension des évolutions managériales des collectivités locales au cours des 20 dernières années dans un contexte infranational, national, et international en pleine mutation, ne peuvent s'effectuer sans aborder l'évolution culturelle publique locale sur cette période. En effet, le contexte public local français semble avoir connu une mutation entre deux cultures opposées. Juridique, d'une part, fondée sur des principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'Etat de droit. Gestionnaire, d'autre part, révélatrice d'une nouvelle conception économique de l'action publique tant à un niveau étatique que local, orientée vers une maîtrise des dépenses publiques et une rationalisation objective de l'action publique .

Cette évolution culturelle, qui concerne l'ensemble du secteur public, peut être formalisée en particulier au niveau de l'Etat avec la mise en œuvre de la LOLF. Les collectivités locales semblent, elles, au moins pour certaines, être guidées par ce type de logique depuis les années 1990, confrontant le droit public local aux impératifs posés par la recherche d'une efficacité de leur gestion. À titre d'illustration, cette évolution est marquée au niveau local par le passage de la comptabilité publique locale française d'une logique budgétaire et de trésorerie vers une comptabilité financière patrimoniale. Les nombreuses dispositions introduites par les deux principales réformes concernées, à savoir la loi d'Administration Territoriale de la République (A.T.R.) en 1992 et l'évolution de la norme M14, rapprochent, en effet, la comptabilité des communes de celle utilisée par les autres organisations économiques en obligeant l'alignement sur le Plan Comptable Général. La comptabilité publique essentiellement axée sur le suivi et l'exécution du budget s'oriente alors vers une comptabilité où l'information financière locale joue un rôle prépondérant en générant une information globale orientée, en externe, vers les partenaires externes locaux et, en interne, vers les décideurs locaux pour répondre à de nouveaux besoins de gestion.

En une vingtaine d'années, le contexte des collectivités locales françaises peut au total être caractérisé par de nombreuses évolutions, de nature financière, productive ou culturelle face à des changements politiques majeurs marqués par des mouvements de décentralisation. Face à cette situation, les collectivités locales et l'Etat semblent avoir privilégié une logique exogène à l'organisation publique locale. Dans un contexte de

transferts de compétences, les collectivités locales ont vu ainsi, comme nous venons de l'évoquer, leurs pressions fiscales s'accroître, leurs ressources financières augmenter et leurs délégations des services publics se développer. Or, une autre voie que celle évoquée ici semble pouvoir être envisagée de manière complémentaire. En effet, si cette logique exogène de mutation en réponse à un contexte évolutif semblait nécessaire, elle apparaît aujourd'hui atteindre ses limites, notamment au regard des risques sous-jacents. En particulier, la pression fiscale locale semble avoir atteint un plafond, les dotations de l'Etat vers les collectivités locales risquent de se stabiliser, voire de diminuer, et le niveau d'endettement local paraît ne pas pouvoir augmenter dans un contexte de crise financière et de désendettement à l'échelle mondiale. Au contraire de la première, l'autre voie possible privilégie, elle, une logique endogène en s'appuyant sur des fonctions de nature politico organisationnelle. Dans ce sens, des solutions internes aux collectivités locales pourraient être engagées, en se focalisant sur l'amélioration de la performance et le renforcement de la gouvernance publique locale.

2) LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES COMME RÉPONSE ?

De prime abord, la question du renforcement de la gouvernance et de la performance dans le contexte public local comme **trajectoire** peut apparaître triviale, tant la réponse semble évidente. En effet, il paraît logique que les collectivités locales s'adaptent à leur environnement, non seulement en privilégiant des logiques externes, mais aussi en modifiant leur organisation ou en améliorant leurs modes de pilotage. Pourtant, à l'analyse, il apparaît que cette question peut soulever de nombreuses difficultés, laissant penser que l'utilisation des termes de gouvernance et de performance dans le contexte public local puisse générer des **oxymores**[1]. L'utilisation commune de ces termes peut en effet, dans certains cas, provoquer de franches réactions, voire des blocages. À ce titre, les spécificités publiques locales, sous-tendues en particulier par la recherche de l'intérêt public, sont souvent avancées face à l'utilisation de la notion de performance en contexte public local. Aussi, la culture politique locale française, fortement influencée par le cycle électoral, peut laisser, dans d'autres cas, peu de place aux évolutions des systèmes de contrôle et d'information.

[1] « *Figure de style qui réunit deux mots en apparence contradictoire* », Larousse.

Si la question peut paraître triviale au départ, elle semble, au final, être pertinente dans le contexte public local. Comme WEICK et WESTLEY F. (1996) le font à propos de l'apprentissage organisationnel, nous posons donc ici la question suivante : **La gouvernance et la performance publiques locales peuvent-elles être analysées comme des trajectoires à privilégier face aux évolutions actuelles ou bien doivent-elles être considérées comme des voies contradictoires par rapport aux spécificités publiques locales ?**

Pour répondre à cette question, plusieurs analyses seront ici proposées. Tout d'abord, dans une première partie, nous privilégions une analyse descriptive de cette question en étudiant la possibilité que les collectivités locales puissent constituer des lieux de gouvernance et de performance. Ensuite, dans une seconde partie, nous proposons une analyse explicative en examinant les enjeux sous-jacents à cette voie endogène de mutation des collectivités locales. Enfin, dans une troisième partie, nous favorisons une analyse prescriptive en évoquant des propositions d'évolution vers le renouvellement de la gouvernance et l'amélioration de la performance publiques locales.

* * *

PARTIE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES COMME LIEUX DE GOUVERNANCE ET DE PERFORMANCE SOUS CONTRAINTES

Cette première partie fait l'objet de deux chapitres. Tout d'abord, les collectivités locales sont décrites comme des lieux de gouvernance partenariale, mais avec des mécanismes ayant connus des évolutions divergentes au cours des dernières années. Ensuite, les collectivités locales sont présentées comme des lieux de performance publique locale, avec des spécificités compte tenu du contexte particulier d'étude.

CHAPITRE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE « LIMITEE »

Dans un premier temps (**section 1**), les collectivités locales sont ici décrites comme des lieux de gouvernance partenariale. En effet, nous verrons que les relations entre différentes parties prenantes y sont présentes, générant de nombreux conflits d'intérêts ne pouvant être régulés par de seuls rapports contractuels. Dans un second temps (**section 2**), nous verrons aussi que ce cadre général doit être précisé par la description des différents mécanismes constituant cette gouvernance publique locale. Enfin, dans un troisième temps (**section 3**), cette vision théorique et conceptuelle sera complétée par la description des évolutions différenciées qui caractérisent ces mécanismes et limitent ainsi l'idéal-type décrit dans les deux premiers temps.

Section 1) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance partenariale

Centré sur la répartition des pouvoirs entre les acteurs organisationnels, le cadre théorique et conceptuel de la gouvernance met la lumière sur les mécanismes de coordination nécessaires à l'intérieur et à l'extérieur d'une organisation pour réguler les conflits d'intérêts entre ses différentes parties prenantes. Appliquée à l'entreprise privée, la *corporate governance* permet alors d'appréhender les conditions d'équilibre aux relations, principalement, entre actionnaires et dirigeants. Appliquée au contexte public local, la gouvernance permettrait ainsi de prendre en considération les besoins et intérêts des différents acteurs, influencés ici par une politique de la ville créant cohésion soclale et intégration urbaine.

Afin de savoir si les collectivités locales peuvent être considérées comme des lieux de gouvernance, il semble nécessaire, tout d'abord, de spécifier les conditions d'application de ce cadre de la gouvernance aux collectivités locales. Ensuite, il s'agit de savoir si l'évolution actuelle de ce cadre d'analyse marquée, dans un contexte privé, par l'élargissement des acteurs pris en compte, en passant des relations des seuls actionnaires avec l'organisation à celles de l'ensemble de ces partenaires, trouve aussi un terrain d'application dans les collectivités locales. Ces deux points font l'objet du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLCb), 2006, « *La ville comme lieu de gouvernance* », Colloque international du GRET, Rabat (Maroc)

À l'analyse de ce travail de recherche, il apparaît, tout d'abord, que les conditions d'application du cadre théorique de la gouvernance aux collectivités locales semblent être réunies. En effet, les villes, en tant qu'objet d'étude de ce travail, peuvent être appréhendées, non seulement, comme des lieux de conflit, mais aussi comme un contexte où les contrats, formels ou informels, ne peuvent réguler seuls les divergences d'intérêts entre les parties prenantes concernées. Se mettent alors en place des mécanismes interactifs de coopération entre des acteurs hétérogènes et multiples (KOOIMAN et VAN VLIET, 1993, p. 64), ainsi que des « *conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations* » pour rendre possible une action publique co-construite (LE GALES, 1995, p. 59).

Il apparaît ensuite que les évolutions mises en évidence de manière globale, visualisées par une prise en compte de l'ensemble des partenaires de l'organisation et de leurs différents intérêts, semblent aussi exister au niveau local. En effet, que cela soit sur le plan de l'organisation municipale ou bien sur le plan de l'exercice de la vie politique, l'association des partenaires locaux à la décision et à la réalisation de l'action publique locale permet, au total, l'existence d'une gouvernance urbaine ou locale. Sur le premier plan, par exemple, peuvent être mis en évidence la professionnalisation de la vie locale par l'implication de nombreux acteurs internes et externes ou bien l'engagement de politiques publiques comme la résultante d'un construit social et d'un compromis sur le système d'action choisi. Sur le second plan, cette évolution du mode d'organisation de la ville s'accompagne aussi d'une évolution du mode d'exercice de la politique. La considération des acteurs locaux ne se fait pas, en effet, sous l'angle de la domination, comme c'est le cas dans une acception classique du « gouvernement ». L'échange de ressources hétérogènes et multiples, la mobilisation de compétences, l'établissement de projets communs deviennent les moyens d'une nouvelle forme de politique. S'y intègrent les aspirations individuelles de plus en plus grandes, notamment des citoyens, pour participer à la définition, à la réalisation et au suivi des politiques locales.

La gouvernance locale, comme le propose FAVOREU (2000), peut alors y être envisagée comme « *un système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des*

relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs ». Dans cette logique d'action, les différentes politiques de la ville engagées, adaptées à leurs contextes locaux, permettront, tout d'abord, par la nature de la démarche utilisée, ensuite, par le type de politiques mises en œuvre, elles-mêmes influencées par le premier de ces facteurs, de répondre au besoin global de cohésion sociale et d'intégration urbaine. La finalité de la gouvernance locale y est alors, non plus de gouverner sur un mode de domination dans une relation centre - périphérie et selon un modèle institutionnel, mais d'associer les partenaires locaux à la décision et à la réalisation de l'action publique.

Pour être complète, cette vision idéale-typique, focalisée sur un plan théorique, doit, toutefois, être complétée par une description plus précise et opérationnelle des mécanismes constituant cette gouvernance publique locale. Nous verrons ensuite que si les collectivités locales peuvent être considérées comme des lieux de gouvernance, les modalités d'application des principaux mécanismes la constituant corrigent cette première analyse conceptuelle et théorique.

Section 2) Les différents types de mécanismes de la gouvernance publique locale

Au-delà d'une définition centrée sur les acteurs, la gouvernance locale peut aussi renvoyer « *aux dispositifs, à la fois institutionnalisés ou formels et informels ou participatifs* » (BELLEY, 2003). Or, si une application du cadre de la gouvernance au contexte public semble pouvoir être effectuée de manière générale, son utilisation de manière opérationnelle et directe apparaît être difficile, contrairement au contexte privé. En effet, pour ces objets particuliers et à cette fin, CHARREAUX (1997a) propose une typologie des mécanismes de corporate governance permettant de disposer d'un éventail exhaustif des différents « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». Ce type de description n'existant pas à notre connaissance dans le secteur public local, il apparaissait donc nécessaire de proposer une typologie des mécanismes de la gouvernance locale. Ce point est ici traité à travers une première partie. Il est, ensuite, complété par un second point qui permet de prendre en considération les relations entre différents mécanismes de gouvernance, sans être spécifique au contexte public local.

2.1) Proposition d'une typologie des mécanismes de gouvernance locale

Cette proposition fait l'objet du travail de recherche suivant :

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCe), 2006, « *Les mécanismes de gouvernance publique locale à l'échelle internationale : une comparaison des municipalités françaises, québécoises et Africaines sub-sahariennes* », 7èmes Rencontres Ville-Management à Douala (Caméroun), Edition Dalloz, avec Claude BEAUREGARD (ENAP, Québec), Maurice Fouda ONGODO (Université d'Angers), Eustache Ebondo WA MANDZILLA (Euromed Marseille)

À cette fin, ce travail de recherche évoque, tout d'abord, les corps théoriques de la gouvernance, avec en particulier les théories de la dépendance envers les ressources, des coûts de transaction, de l'agence et des choix publics. Dans ce cadre, l'élargissement du nombre d'acteurs considérés dans les théories contractuelles, la possibilité d'application de ces théories aux organisations publiques et l'existence d'un cadre théorique prenant en considération les spécificités du comportement des acteurs publics constituent les fondements de notre cadre théorique de référence.

Pour être plus opérationnel, ce travail de recherche, en s'inspirant de la typologie de CHARREAUX (1997a), propose aussi une classification des mécanismes relatifs à la gouvernance locale. Ce dernier réalise en effet une distinction selon deux axes, la spécificité et l'intentionnalité des mécanismes de gouvernance. La spécificité renvoie aux mécanismes propres « *à l'entreprise délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants, dans le sens où son action influence exclusivement les décisions des dirigeants de l'entreprise* ». Le contrôle direct des actionnaires, le conseil d'administration, la surveillance mutuelle des dirigeants constituent des exemples de mécanismes spécifiques. Au contraire, l'environnement légal et réglementaire, le marché des biens et services, le marché financier ou le marché du travail forment quelques-uns des mécanismes non spécifiques. Le caractère intentionnel se traduit, lui, « *par l'établissement de règles et de procédures formelles* ». Nous trouvons, parmi ceux-ci, la structure formelle de l'organisation ou bien la présence de syndicats. Les mécanismes spontanés sont, eux, caractérisés par la culture d'entreprise ou bien par l'influence de l'environnement médiatique ou sociétal.

Adaptée au secteur public local, cette typologie nous conduit à présenter, tout d'abord, les mécanismes spécifiques intentionnels locaux. Parmi ceux-ci, nous trouvons notamment les citoyens, par le biais de leur contrôle « politique » direct des actions publiques locales, que ces dernières soient liées au fonctionnement général de la collectivité ou bien à l'investissement. Nous y trouvons aussi le conseil municipal, ainsi que les différentes commissions locales, mêlant fonctionnaires territoriaux et élus, majoritaires ou minoritaires. Nous y trouvons également les moyens de communication, pour les communes, tels que le bulletin municipal ou les réunions de quartier permettant non seulement de diffuser l'information locale à l'extérieur de la collectivité, mais aussi d'exercer le contrôle « politique » des citoyens évoqués précédemment.

Tableau n°1 : Typologie des mécanismes de gouvernance locale

	Mécanismes spécifiques	**Mécanismes non spécifiques**
Mécanismes intentionnels	Citoyens (contrôle direct « politique ») Conseil municipal, général et régional Commissions internes (finance, marchés, participation des citoyens, etc.) Auditeurs internes locaux Consultants / auditeurs contractuels Moyens de communication spécifiques (bulletin municipal, réunion de quartier, etc.)	Environnement légal et réglementaire Parlement (commissions parlementaires) Chambres régionales des comptes Comptable public (séparation entre l'ordonnateur et le comptable) Préfet (contrôle de la légalité et budgétaire) Syndicats Moyens de communication non spécifiques (informations comptable et budgétaire, médias, etc.)
Mécanismes spontanés	Associations des usagers des services publics locaux, de contribuables Surveillance mutuelle inter collectivités locales Culture publique et politique locale Notoriété auprès des électeurs/citoyens, des fonctionnaires territoriaux	Marché politique (échéances électorales, partis politiques) Marché bancaire (intermédiation financière) Marché des biens et des services publics et privés (appel d'offres, etc.) Marché économico fiscal (Attractivité territoriale) Culture du service public local Environnement « sociétal »

Ensuite, cette typologie décrit les mécanismes, toujours intentionnels, mais non spécifiques. Parmi ceux-ci, nous y trouvons les contrôleurs externes légaux, qu'ils soient préfectoraux, comptables, juridictionnels ou de gestion, ces deux derniers étant effectués par les magistrats des Chambres Régionales des Comptes (CRC). Nous y trouvons aussi les moyens de communication tels que l'information légale comptable et budgétaire, ou

l'intervention des médias locaux ou nationaux, mécanismes aussi nécessaires à l'information des acteurs externes locaux.

Cette typologie prend aussi en considération des mécanismes de gouvernance locale spontanés spécifiques. Dans ce cas, les associations des usagers ou des contribuables y sont considérées comme parties prenantes influençant la prise de décision locale en exerçant, via des groupes d'intérêts particuliers, une pression politique. Y est trouvée aussi la notoriété des élus auprès des autres acteurs locaux, qu'ils soient internes ou externes. Enfin, cette typologie décrit les mécanismes de gouvernance locale spontanés non spécifiques. Le marché bancaire, privilégiant les intérêts des créanciers locaux focalisés sur la maîtrise des risques, ainsi que le marché économico fiscal, influencé largement par l'attractivité des territoires, y est par exemple pris en considération.

2.2) Une nécessaire prise en compte des relations entre les différents mécanismes de gouvernance

De manière moins spécifique à notre objet de recherche privilégié, à savoir les collectivités locales, un autre travail de recherche se propose d'étudier le rôle central d'un des mécanismes de gouvernance, en l'occurrence l'audit externe. Ce travail de recherche est le suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSg), 2005, « *Audit légal et gouvernance d'entreprise : une lecture théorique de leurs relations* », Colloque de l'IAAER, Bordeaux, avec Nathalie GARDES (UPPA)

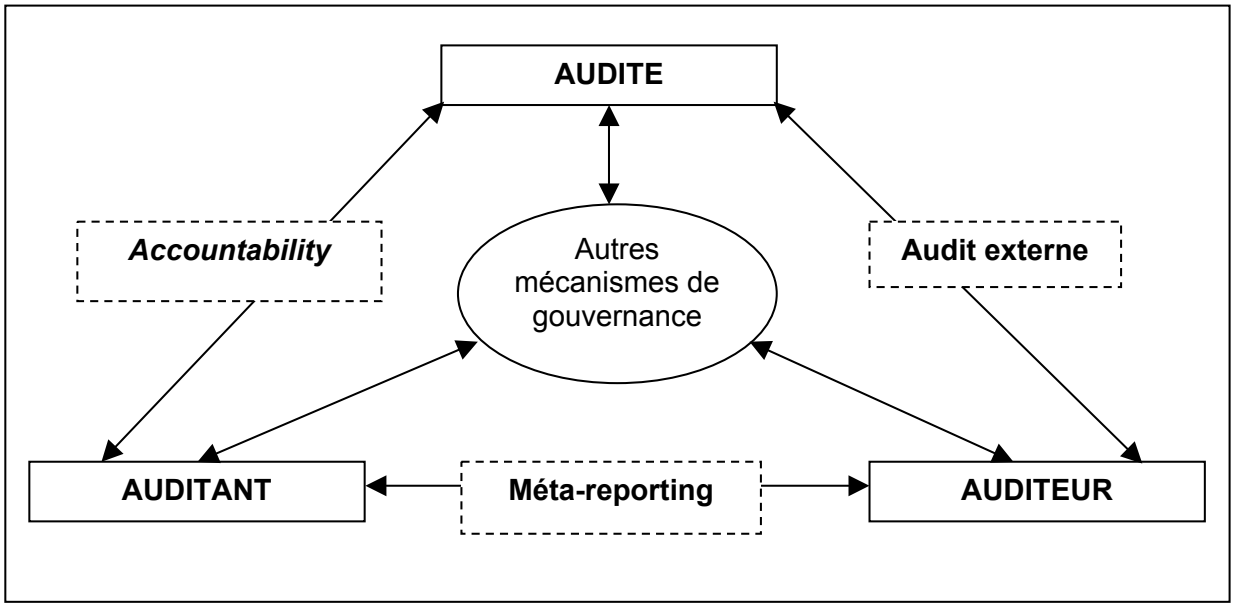
Projets de recherche (PRb), « *Place de l'audit légal au sein de la gouvernance d'entreprise : détermination de son rôle théorique et proposition de perspectives d'évolution* », avec Nathalie GARDES (UPPA)

Même si l'intérêt de ce travail n'est pas exactement de proposer une typologie des mécanismes de gouvernance, en particulier locaux, il est abordé ici car il permet de décrire les relations entre ces différents mécanismes et d'en préciser les effets de complémentarité. Dans ce cadre, il est en effet montré que l'audit externe, en fournissant une vérification indépendante de la qualité des informations produites par le dirigeant, limite les effets du problème de hasard moral de la part des dirigeants. Les autres

mécanismes de la gouvernance, en particulier le conseil d'administration, les procédures de contrôle interne, le droit de vote des actionnaires, le *reporting* financier ou le marché des biens et des services, connaissant des insuffisances pour répondre à ce problème d'aléa moral et de réduction d'asymétrie informationnelle, l'audit externe prend alors une place prépondérante au sein de la gouvernance d'entreprise. Ë ce titre les partenaires ne peuvent exercer de façon individuelle, sauf à engendrer des coûts prohibitifs.

Or, si les relations entre l'audit externe et certains des autres mécanismes de gouvernance sont abordées par des analyses théoriques et/ou empiriques, peu d'études les représentent de manière formelle. Comme l'objectif de départ de ce travail de recherche est de décrire et comprendre les relations entre audit externe et gouvernance d'entreprise, il apparaissait donc nécessaire de formaliser ces liaisons mises en évidence, jusqu'ici, seulement sur un plan théorique. Pour cela, nous nous appuyons sur WILL (1995), qui propose une représentation des liens entre audité, auditant et auditeur.

Figure n°1 : Relations entre l'audit externe et la gouvernance d'entreprise – proposition d'un cadre d'analyse



Source : adapté de WILL (1995)

Dans ce cadre, l'entreprise dont les activités et/ou les déclarations sont sujettes à l'audit externe, l'audité, doit rendre des comptes, en contrepartie des ressources et/ou fonctions confiées, à l'auditant, à savoir les parties prenantes de l'entreprise. Comme dans toute organisation formelle ou système organisationnel, la coordination entre l'auditant et l'audité est mise en application par des moyens de communication (MC MICKLE, 1978).

Dans ce cadre, l'auditeur externe joue un rôle central. En tant que tierce partie, il assure la crédibilité qui doit s'attacher aux informations produites par l'audité (BETHOUX et al., 1986). Sa validation est donc considérée comme un *méta-reporting*, en tant qu'information apportée sur une information déjà produite. Les autres mécanismes de gouvernance, ne pouvant seuls contribuer à une réduction de l'asymétrie informationnelle ainsi qu'à une limitation du pouvoir discrétionnaire du dirigeant, l'auditeur externe les complète alors pour assurer une meilleure régulation des relations entre les différentes parties prenantes à la gouvernance d'entreprise.

Sur la base de la première typologie proposée et de ce travail de recherche qui la complète en proposant une analyse spécifique des relations entre les différents mécanismes de gouvernance, nous proposons, par la suite, une description des principales évolutions de ces mécanismes. L'ensemble des mécanismes évoqués au travers de ces deux études ne pouvant pris en considération en même temps, notre analyse porte plus particulièrement sur les mécanismes de contrôle et d'information public local, en tant que principaux dispositifs de gouvernance publique, en nous limitant volontairement à l'étude des dispositifs institutionnalisés et formels. Ceux-ci concernent principalement :

- Les **mécanismes de contrôles internes**, ce dernier étant défini comme « *un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de sa mission et de ses objectifs* » (INTOSAI). Ceux-ci couvrent notamment l'existence d'un conseil municipal, la séparation des fonctions entre administratifs et élu, la forme d'organisation de la structure municipale (transversale, hiérarchique, bureaucratique, etc.) ou bien la possible séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.
- Les **mécanismes de contrôles externes**, avec l'intervention de tiers externes à l'organisation locale. Ceux-ci concernent notamment les auditeurs ou contrôleurs externes, qu'ils soient volontaires ou légaux.
- Les **dispositifs de communication**, qu'elles soient obligatoires ou facultatifs.

Section 3) Les évolutions différenciées des mécanismes d'une gouvernance publique locale « limitée »

Pour traiter ce point, nous nous appuyons principalement sur la typologie proposée précédemment. Ainsi, dans un premier temps, nous abordons l'évolution de la notion anglo-saxonne d'*accountability*, générale et transverse aux mécanismes de gouvernance publique locale sur le plan international. Ensuite, dans un second, troisième et quatrième temps, nous nous focalisons spécifiquement sur les mécanismes évoqués principalement dans le contexte français. Enfin, dans un cinquième temps, nous faisons état d'une recherche globale sur tous les mécanismes de gouvernance publique locale, à l'échelle internationale.

3.1) Une évolution générale et transverse de l'accountability publique locale plus aboutie dans les pays anglo-saxon

Ce point fait l'objet de deux travaux de recherche. Le premier, général, s'intéresse à la fois, dans une perspective inter organisationnelle, aux organisations publiques et privées, et dans une perspective internationale, aux cas de la France et des pays anglo-saxons. Le second, plus spécifique, s'attache strictement au contexte public local.

Le premier travail de recherche est le suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSb), 2003, « *Gouvernance et audit externe : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition des comptes* », Neuvièmes journées d'histoire de la comptabilité et du management, Paris IX, avec Georges GREGORIO (UPPA)

Ce travail de recherche se situe dans un contexte international de scandales financiers à répétition, de production d'états comptables irréguliers par certaines sociétés cotées et un effondrement boursier qui créent, à l'époque, un véritable traumatisme au plan international. Les premières réactions, venues des Etats-Unis, lieu de la plupart de ces affaires, exigent alors, par exemple pour la SEC le 27 juin 2002, que les directeurs généraux et financiers des grandes sociétés cotées certifient en prêtant serment la sincérité des comptes ou, au contraire, qu'ils admettent publiquement les « *zones*

d'ombre » existant dans leurs états financiers. Le Sarbanes-Oaxley Act, promulgué par le président des Etats-Unis, conforte, le 30 juillet 2002, cette idée de poursuite des dirigeants et de responsabilité des conseils d'administration. Plus tard, la Loi de Sécurité Financière, en août 2003, va dans le même sens en France tout en s'adaptant aux spécificités françaises.

En voulant instituer une nouvelle gouvernance plus transparente et efficace face à certaines insuffisances, ces textes actuels remettaient ainsi au centre des préoccupations les notions de responsabilité, d'audit externe et de reddition des comptes. Comme l'indique PESQUEUX, c'est en effet « *tout l'environnement politique et social de l'entreprise qui demande aujourd'hui des comptes. Le Sommet de la Terre de Johannesburg (Afrique du Sud) – et c'est extrêmement significatif – a mis en avant le terme anglais d'accountability*[2]*, mais en lui rendant son sens originel, celui de donner une image fidèle de l'ensemble des activités de l'entreprise, avec une connotation de responsabilité* »[3] . L'obligation de reddition des comptes apparaît ainsi comme un sous-ensemble de la gouvernance. De son côté, l'audit externe légal peut être considéré comme mécanisme incitant ou obligeant le ou les individus à qui une responsabilité a été déléguée à agir conformément aux intérêts des partenaires de l'organisation (CHARREAUX, 1997b, p. 427). L'audit externe est ainsi conduit « *pour enquêter sur l'exercice de la responsabilité assumée et pour établir dans un rapport si l'exercice de la responsabilité est correct et juste* » (GLYNN, 1993, p. 98).

Les modes de gouvernance occupant le cœur des débats de l'époque, nous avons alors choisis de réaliser une analyse historique de certains de ses éléments structurants. Plus particulièrement, nous nous sommes focalisés sur l'obligation de reddition des comptes en tant que lien principal entre gouvernance et audit externe. En effet, contrairement à ce que laisse penser certains dans le cadre de ces débats, le besoin de reddition des comptes ne date pas de cette période. L'audit externe apparaît aussi très tôt lié à l'obligation de reddition des comptes, et plus généralement aux modes de gouvernance. D'après FLINT (1988, p. 19), l'audit externe a été préoccupé pendant des siècles « *par une comptabilité honnête et juste de l'argent et de la propriété dans les affaires des états, des services des gouvernements centraux et locaux, et dans le monde des affaires* ». En outre, il semble nécessaire, comme l'évoque ce dernier auteur, que les liens entre

[2] Accountability est traduit par obligation de reddition des comptes.
[3] in Le Monde, Economie, 17/12/02, p.III.

gouvernance et audit externe soient étudiés, en plus de cette analyse historique, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Une analyse historique, ainsi complétée par une comparaison inter organisationnelle, nous a alors permis, de manière descriptive, de comprendre la nature des relations et leurs évolutions entre gouvernance et audit externe au travers de l'obligation de reddition des comptes.

Ainsi, après ce travail de recherche historique et comparatif sur les plans international et inter organisationnel, nous obtenons des résultats cohérents avec ceux de FLINT (1988, p. 19) qui observe qu'« *en même temps que les temps ont changé, le concept d'obligation de reddition des comptes, orienté au départ vers l'honnêteté et la régularité, s'est élargi. De nouveaux standards de performance ont ainsi émergé à partir des attentes des groupes intéressés* ». En effet, ces évolutions semblent se formaliser déjà à l'époque de cette étude par des changements informationnels importants, avec la communication, par exemple, d'information sociale, environnementale, sur la création de valeur ou bien sur l'impact des actions engagées, au-delà des seuls états financiers comptables. Mis à part cette évolution de la nature des informations communiquées, la fréquence et le type se sont aussi adaptés avec la communication d'information trimestrielle ou bien segmentée.

Ces modifications de modes de reddition de comptes sont accompagnées historiquement, ceci constituant l'objet de notre analyse, d'adaptation des modes de contrôle externe associés en tant qu'éléments structurant de la gouvernance organisationnelle. Ainsi, nous mettons en évidence les évolutions de la relation entre gouvernance et audit externe, au travers de l'obligation de reddition des comptes, entre une logique administrative et une logique plus englobante. Centrée à l'origine, quel que soit le type d'organisation, sur des relations entre supérieur et subordonné et sur des critères de référence d'honnêteté et de régularité, la reddition de comptes audités a progressivement évolué vers des modes qui peuvent être différenciés géographiquement et selon le type d'organisation.

Si le but d'un audit externe des organisations publiques était, à l'origine, de découvrir si les responsabilités étaient réalisées honnêtement et avec régularité, les nouvelles formes font ainsi appel à des critères de référence fondés sur l'utilisation performante des ressources publiques. La logique de reddition des comptes audités devient alors managériale de par les standards utilisés, la logique administrative n'étant pas toutefois abandonnée. Elle devient aussi politique dans la mesure où l'ensemble des acteurs

publics, notamment les citoyens, devient la cible de la reddition des comptes audités, au-delà du seul supérieur administratif comme c'était le cas à l'origine.

Concernant les entreprises privées, l'évolution entre modes de gouvernance et d'audit externe semble être moins aboutie. En comparant les changements de logique de la reddition des comptes et de l'audit externe, que cela soit en France ou dans les pays anglo-saxons, il apparaît en effet que les changements socio-économiques et les besoins liés à l'obligation de reddition des comptes en découlant, influencent les changements des objectifs de l'audit et des procédures utilisées, seulement jusqu'à un certain point. En effet, si les objectifs de l'audit externe privé dépassent les notions originelles d'honnêteté et de régularité, les critères de performance ne sont pas, contrairement aux organisations publiques, pris en considération. D'après PORTER et al. (1996), cette position « *est reflétée par le principe fondamental de l'audit externe, à savoir l'obligation de reddition des comptes (…). Dans le cas des entreprises, le principal détenteur d'intérêts reste le groupe d'actionnaires* », justifiant le fait que les besoins de l'ensemble des détenteurs d'intérêts ne soient pas tous considérés. La reddition des comptes audités reste alors financière, c'est-à-dire centrée sur les apporteurs de fonds que sont les actionnaires et les créanciers, sans réelle considération des autres parties prenantes. Dans ce cas aussi, cette évolution doit être précisée dans le cas français. En effet, à l'inverse des pays anglo-saxons, le commissariat aux comptes français n'a pas rétabli, après l'avoir oublié, l'objectif originel de prévention et de détection de la fraude.

En conséquence, et contrairement aux pratiques de l'audit externe dans le secteur privé, le modèle d'audit externe public semble mieux répondre aux nouveaux besoins de la société en matière d'obligation de reddition des comptes. La relation entre gouvernance et audit externe apparaît donc être plus cohérente pour les organisations publiques que pour les organisations privées, justifiant par là même, l'existence dans le privé de ce que les anglo-saxons appellent l'*audit expectation gap*. Toutefois, ce résultat lié aux organisations publiques dans leur globalité doit être complété en intégrant des différences internationales. En effet, au plan français, il apparaît que, même si ces évolutions semblent identiques à celles des pays anglo-saxons, les pratiques publiques françaises d'information et de contrôle connaissent de nombreuses insuffisances, eu égard à leurs conditions d'exercice.

Dans le même sens, au-delà de ce premier travail de recherche, un second le complète et concerne la description d'une évolution de l'obligation de reddition des comptes :

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLc), 2006, « *L'émergence de l'accountability publique locale : valeurs sous-tendues, modes d'évolution, enjeux et limites actuelles* », Ouvrage collectif sous la direction de David HURON et Jacques SPINDLER, Nice, Edition Dalloz, avec Jean-Jacques RIGAL (UPPA - IAE)

Fondé sur le double constat d'une crise de confiance politique de la part des électeurs vis-à-vis des élus, et d'une déficience du contrôle des organisations publiques, ce travail de recherche s'appuie largement sur l'étude antérieure. Les analyses engagées, les évolutions mises en évidence aboutissent ainsi au même résultat, celui d'une évolution globale vers une plus grande obligation de reddition des comptes. Passée en quelques décennies de modalités purement administrativo-juridiques portant sur des pratiques réputées impartiales, à des modalités étendues visant à faire apparaître de bonnes et mauvaises gestions, l'obligation de reddition des comptes des collectivités locales semble, ainsi, engagée dans des diversifications de finalités, de formes et de process, riches d'avenir et d'observation. Cependant, cette évolution n'apparaît pas encore aboutie dans le cas français par rapport au contexte anglo-saxon. Mises en évidence seulement de manière globale à travers cette étude historique comparative, c'est sur ce dernier point, spécifique au cas français, que vont se focaliser les sous-parties à venir, en décrivant les évolutions de différents mécanismes de la gouvernance publique locale.

3.2) Des contrôles internes des collectivités locales françaises cohérents avec les mutations générales du contrôle organisationnel

Ce point fait l'objet du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSd), 2004, « *Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Orléans , avec Julien BATAC (Bordeaux IV)

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLe), 2009, « *Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local* », Revue "Finance, Contrôle, Stratégie" , avec Julien BATAC (Bordeaux IV) et Christophe MAUREL (Le Mans)

D'une manière générale, depuis les définitions classiques mettant en évidence 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. La question de l'adéquation du contrôle à ces mutations apparaît ainsi essentielle. En effet, le manque d'intérêt grandissant concernant l'approche classique du contrôle, influencée par des logiques bureaucratiques et hiérarchiques, témoigne de la nécessité des évolutions de ce contrôle dominant.

Dans les collectivités publiques locales, les limites de ce type contrôle traditionnel 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 eux 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 le contexte public local, nous nous sommes donc interrogé sur la pertinence d'un contrôle interne public, norme d'un système administratif et procédural. Il nous est apparu 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.

À cette fin, ce travail de recherche se focalise, 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, une analyse empirique se propose de valider les données théoriques et conceptuelles développés dans une première partie via une enquête par questionnaire réalisée auprès d'un ensemble de villes de plus de 20 000 habitants.

Les résultats issus de cette étude empirique démontrent une cohérence certaine entre les évolutions conceptuelles établies et les pratiques de contrôle observées. En effet, tout 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 ainsi vers notre question de départ, au sujet de l'évolution de la norme du contrôle organisationnel dans le contexte public local. Nous observons, de la sorte, la métamorphose d'un contrôle-sanction à un contrôle-pilotage, décrite dans la théorie spécialisée et observée dans les organisations marchandes privées. Cette évolution semblerait donc applicable au domaine public local.

3.3) Des contrôles externes des collectivités locales françaises avec des objectifs et des modalités insuffisants

Si le contrôle interne public local semble évoluer dans le sens d'une amélioration de la gouvernance, ses autres mécanismes analysés, c'est-à-dire les contrôles externes et la diffusion d'information, ne connaissent pas des mutations identiques. Concernant les contrôles externes publics, pour commencer, ces insuffisances peuvent être mises en évidence à travers deux travaux de recherche.

Le premier de ces deux travaux est le suivant :

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLa), 1999, « *Les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride ?* », Revue Française de Comptabilité, avec Jean-Jacques RIGAL (UPPA - I.A.E.)

Ce premier travail s'intéresse à une comparaison internationale des modes de contrôles externes publics légaux. En effet, d'une manière générale, les contrôles des collectivités locales et de leurs satellites sont différents en fonction du régime juridique auquel est soumise l'entité contrôlée. Les entreprises possédées ou financées par les collectivités locales, qui obéissent également aux règles de droit privé et exercent des activités industrielles ou commerciales, sont la plupart du temps contraintes par les mêmes obligations que les sociétés du secteur privé. C'est le cas en France des sociétés d'économie mixte locale et de certaines associations. Par contre, les entités de droit public, en particulier les villes, sont soumises à des obligations différentes en matière de contrôle de l'information financière. Les organes chargés du contrôle externe et la nature des contrôles effectués prennent en outre des formes différentes dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Cette diversité apparente montre cependant des cohérences que nous décrivons grâce à une analyse comparée en nous limitant aux contrôles externes appliqués dans les villes de ces différents pays. Les modèles de contrôle influencés par la tradition historico-politique de chaque pays sont ainsi mis en évidence.

Au total, la comparaison au niveau international des organes de contrôle externe des finances locales et de la nature de ces contrôles met en évidence deux orientations dominantes, seule l'Italie semblant combiner les deux approches :

- un modèle de contrôle externe « français » ou « continental », où les contrôles sont effectués par des Cours des comptes et par des institutions semblables au niveau régional avec des objectifs quasiment limités aux contrôles de légalité, de régularité et de bonne gestion. Une logique budgétaire est ici privilégiée, de façon cohérente à la seule utilisation en interne par l'administration de l'information comptable contrôlée. Les pays concernés sont, entre autres, la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la République d'Irlande, la Suisse et le Portugal.

- un modèle de contrôle externe « anglo-saxon » où les contrôles sont effectués par des organes constitués de professionnels de la comptabilité. Les méthodes de contrôle sont voisines de celles de l'audit de l'entreprise privée. Les objectifs de ces contrôles vont au-delà de l'audit « privé » privilégiant aussi les audits de performance. L'information comptable étant à la fois utilisée en interne par l'administration et en externe par les partenaires et les citoyens, des logiques budgétaire, financière et patrimoniale sont à la base de ce modèle. Les Pays-Bas, les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni (avec des restrictions pour l'Irlande du Nord) relèvent principalement de cette catégorie.

La France se situe à l'heure actuelle dans la première catégorie. Toutefois, par l'intermédiaire de réformes comptables, telles que la M14 depuis le milieu des années 1990 ou la loi d'Administration Territoriale de la République en 1992, elle tente toutefois d'introduire une logique managériale de diffusion de l'information comptable des collectivités locales. En l'état, les contrôles externes des finances locales françaises reste cependant en « retrait » par rapport au modèle appliqué en Italie combinant organes publics et privés de contrôle, aux objectifs d'audit suivis par le modèle « anglo-saxon », mais aussi aux techniques et méthodes utilisées par la Cour des comptes de la Communauté Européenne se rapprochant des outils appliqués dans le secteur privé.

Le second des deux travaux de recherche mettant en évidence les insuffisances des contrôles externes publics français est le suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSc), 2003, « *Bilan et perspectives du contrôle externe des Chambres Régionales des Comptes* », Colloque Politiques et Management Public, Strasbourg

Contrairement au travail de recherche antérieur focalisé sur une perspective internationale, cette étude est, elle, axée sur l'organe légal de contrôle externe public local français, à savoir les Chambres Régionales des Comptes (CRC).

En figurant sur la médaille commémorative de son cent cinquantième anniversaire, la citation latine « DAT ORDINEM LUCENDO »[4] préfigure des finalités des interventions de la Cour des comptes et de ses Chambres régionales. Le contrôle externe légal qu'elles exercent, compris comme toute influence créatrice d'ordre dans le sens de CHIAPELLO

[4] « *L'ordre procède de la clarté* »

(1996, p. 52), permet de s'assurer, dans cette logique, non seulement que chaque chose soit à sa place et qu'une place ait été choisie pour chaque chose, mais aussi et plus généralement qu'un ensemble de règles qui régissent le fonctionnement social soit respecté (FAYOL, 1916). La mise sous contrôle des organisations, en particulier publiques, contribue alors, par l'information générée, à accélérer la convergence vers un équilibre entre ordre et désordre (GERVAIS, 1997; BOUQUIN, 2000).

Au-delà de sa capacité à produire de l'ordre, le contrôle externe légal semble aussi consubstantiel du désordre auquel il s'applique, mais aussi qu'il engendre[5]. CROZIER (1991) ne constate-t-il pas en effet que les crises financières et de la décision, ainsi que la perte de confiance dans la politique sont reliées à l'inadaptation du système de contrôle public, interne et externe, fondé sur les notions de hiérarchie, de distance et de secret. De manière plus précise, le Sénat dans son rapport n° 520 (AMOUDRY, 1998) identifie les problèmes de délais d'intervention des Chambres Régionales des Comptes (CRC), d'absence de procédures de recours ou de délimitation difficile entre contrôle de régularité et contrôle d'opportunité, qui font que ces contrôles sont souvent mal ressentis.

Dès lors, des analyses descriptives et rétrospectives se devaient d'être menées pour permettre de recenser, au moyen d'une revue de la littérature en la matière, les pratiques, les atouts et insuffisances des contrôles externes actuels en se focalisant sur les interventions des CRC. Ces analyses dressent ainsi un bilan des vingt dernières années de contrôle externe des collectivités locales en faisant état de l'évolution d'une logique de tutelle à une logique administrative et juridictionnelle.

En définitive, les contrôles externes pratiqués se révèlent être multiples et, pour certains, insuffisants eu égard à leurs applications déviantes des conceptions originelles, ainsi qu'à leurs conditions d'exécution limitées. De plus, il apparaît que la nature et les conditions d'exercice de ces contrôles externes se trouvent être en opposition avec les nouvelles pratiques de la comptabilité publique et du contrôle interne local. La comptabilité publique essentiellement focalisée sur le suivi et l'exécution du budget s'oriente en effet vers une comptabilité financière patrimoniale en adaptant les principes du Plan Comptable Général (PCG). L'information financière locale y joue un rôle prépondérant en devenant une information globale orientée vers les partenaires externes de la ville et vers de nouveaux besoins de gestion. Au-delà des contrôles internes comptable et budgétaire, traditionnels dans les organisations publiques, les collectivités locales se sont aussi progressivement

[5] In WHATELET, 2000, p. 307.

intéressées au contrôle financier, puis au contrôle de gestion en intégrant les moyens de l'action publique, mais aussi ses objectifs et résultats. L'efficacité, l'efficience et la pertinence sont alors venus compléter les critères d'économie, de conformité et de régularité attachés au contrôle classique administratif. Au-delà de ces contrôles d'exécution et de gestion, l'évaluation des politiques publiques est également devenue un moyen de contrôle interne, cette fois-ci sur le plan stratégique et politique en considérant les effets des politiques engagées. La cohérence, la satisfaction et la mesure des attentes de l'environnement direct des organisations publiques, environnement composé des citoyens, usagers et contribuables, sont alors considérées comme un aboutissement de l'évolution d'une logique par la règle à une logique par les résultats marquant un changement de paradigme : de contrôles axés sur la vérification en tant que moyen, le contrôle interne public s'est ainsi orienté vers des contrôles visant la maîtrise de l'organisation.

Pourtant, l'évolution de la comptabilité publique locale, et plus généralement des moyens formels de contrôle interne local, n'a pas été accompagnée par une évolution similaire des contrôles externes publics. Coexistent ainsi dans les collectivités locales françaises, tout d'abord, une comptabilité publique orientée vers la réponse à des nouveaux besoins de gestion, ensuite, un contrôle interne intégrant à la fois des objets budgétaires, comptables, de gestion ainsi que stratégiques, et, enfin, des contrôles externes axés sur la vérification de la légalité, de la régularité essentiellement utile à l'Etat, dont les insuffisances, principalement de moyens, ne permettent pas de participer à une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion locale.

3.4) Une qualité relative de l'information financière des collectivités locales françaises

Les deux points précédents étant focalisés sur les contrôles internes et externes publics locaux, l'information financière locale, en tant que dernier mécanisme de la gouvernance locale, est abordé par les deux travaux de recherche suivant :

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCb), 2001, « *De l'obligation d'une reddition des comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale* », 5èmes Rencontres Ville - Management à Bayonne, Edition Dalloz, Thèmes et Commentaires

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLa), 2003, « *L'information sur la gestion locale : les préalables à sa fiabilité* », Editions Comptables Malesherbes - Le Courrier des élus locaux, avec le Groupe de travail du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables.

Depuis une vingtaine d'années, d'une manière générale, la comptabilité publique locale française évolue, en effet, d'une comptabilité budgétaire de trésorerie à une comptabilité financière patrimoniale. Cependant, malgré ces évolutions, les pratiques françaises semblent encore devoir être qualifiées d'insuffisantes, notamment comparées à d'autres pays à l'échelle internationale. Cette situation, quasiment identique dans la plupart des pays européens influencés par un modèle « continental » de contrôle externe et d'information, implique que l'exécutif local rend en réalité des comptes plus aux autorités de contrôle qu'à ses électeurs, qui possèdent dans la majorité des cas peu d'information sur la gestion locale. Cette logique, que nous appelons ici administrative car mise en place, effectuée et bénéficiant à l'Etat central, s'oppose à une logique de responsabilité et de reddition des comptes appliquée dans les pays d'influence anglo-saxonne.

La notion d'*accountability*, recouvrant ces deux dernières dimensions, requiert en effet que tout gouvernement, qu'il soit local ou national, soit responsable devant les citoyens des ressources publiques collectées et des actions pour lesquelles celles-ci ont été utilisées. Cette responsabilité publique et politique est fondée sur le principe que les citoyens ont un droit de savoir, un droit de connaître ouvertement les événements déclarés qui peuvent conduire à un débat public entre les citoyens et les élus représentatifs. Ce droit de savoir, fondateur d'une démocratie représentative, existe aussi dans la plupart des pays continentaux mais sous des formes différentes. En France, il est mis en évidence par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui établit que : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Toute personne a ainsi le droit de prendre connaissance de l'administration des finances publiques auprès de tout agent public. Dans les pays à influence anglo-saxonne, la relation entre la société et l'agent public s'inverse. La notion d'accountability oblige, en effet, tout agent public à rendre compte de son administration à la société.

Afin d'apprécier la qualité de l'information financière produite et diffusée par les collectivités locales françaises, en complément d'études antérieures centrées sur le contrôle et l'audit externe, il semblait donc nécessaire de proposer une analyse

comparative de la communication financière locale à l'échelle internationale en insistant, toutefois, sur le cas français.

Conformément à l'étude antérieure focalisée sur les contrôles externes publics locaux, ce travail de recherche oppose, au total, un modèle continental marqué par un processus d'information insuffisant et un modèle anglo-saxon caractérisé par des rapports financiers validés à destination des acteurs locaux.

Le premier de ces deux modèles, appliqué par les collectivités locales françaises, est marqué par un paradoxe entre une information financière obligatoire, difficilement accessible, contrôlée, peu demandée et une communication financière touchant un large public et non validée. Le droit à l'information, reconnu en France par l'article 15 de la déclaration des Droits de l'homme et des citoyens se manifeste ainsi par une information incompréhensible, hétérogène et non validée dans certains cas, alors qu'il devrait, au contraire, être un droit à une information pertinente, lisible, accessible et fiable.

Le second modèle est lui caractérisé par le rôle prépondérant du rapport des auditeurs et vérificateurs de l'ensemble de ces pays dans la diffusion des informations financières auprès des acteurs locaux. En assurant principalement la fiabilité de l'information financière locale, mais aussi en participant à sa cohérence, à sa comparabilité et à son utilité, les conclusions de l'auditeur externe améliorent la crédibilité des états financiers publiés. Dans ce sens, CARPENTER et SHARP (1992) montrent d'ailleurs que cette mention est un point clé du contenu de l'information financière publiée. Il apparaît, de plus, que la publication de rapports financiers validés a pour objectif de satisfaire les demandes des principaux utilisateurs de l'information locale. Dans ce sens, les organismes normalisateurs privés, sous l'influence de l'Etat et des professionnels comptables, définissent des normes de présentation et de contenu permettant de répondre à ces besoins préalablement identifiés.

3.5) Une situation internationale contrastée

Une dernière étude aborde, enfin, les évolutions des différents mécanismes de la gouvernance publique locale. À la différence des autres, elle intègre des pays africains et s'attache à décrire tous les mécanismes proposés dans la typologie décrite antérieurement. Ce travail de recherche est le suivant :

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCe), 2006, « *Les mécanismes de gouvernance publique locale à l'échelle internationale : une comparaison des municipalités françaises, québécoises et Africaines sub-sahariennes* », 7èmes Rencontres Ville-Management à Douala (Caméroun), Edition Dalloz, avec Claude BEAUREGARD (ENAP, Québec), Maurice Fouda ONGODO (Université d'Angers), Eustache Ebondo WA MANDZILLA (Euromed Marseille)

Cette étude se fonde sur le constat que, depuis plusieurs années, les collectivités locales sont confrontées à différents problèmes organisationnels mettant en cause notamment leur capacité à maîtriser les dépenses publiques et les risques locaux : scandales financiers dans l'attribution des marchés publics mettant en cause les élus et certaines entreprises, quasi-faillites financières, inefficacité des aides publiques locales, gaspillages, possibles incohérences des services locaux avec les besoins des acteurs locaux, ou encore dysfonctionnements des modes d'organisation.

Toujours dans un objectif de description et de compréhension des mécanismes de gouvernance publique locale, une étude comparative à l'échelle internationale se propose donc de mettre en évidence les différences existantes en la matière entre des pays avec des contextes historico-politiques distincts. Pour cela, les contextes locaux des pays étudiés sont décrits, puis une comparaison des mécanismes de gouvernance publique locale est effectuée. À partir de ces descriptions internationales, les objectifs et pratiques des différents types de municipalités choisies sont comparés non seulement entre elles, mais aussi à des idéaux-typiques publics prônant actuellement la transparence et la performance des politiques publiques locales. Ces comparaisons sont effectuées entre des municipalités appartenant à des pays et modèle de gouvernance différents, en l'occurrence le Québec et l'influence d'un modèle dit « anglo-saxon », la France et son modèle dit « continental », et enfin deux pays Africains, le Congo et le Cameroun, où les mécanismes de gouvernance peuvent répondre à des logiques différentes.

À l'analyse, il apparaît que l'amélioration de la gouvernance publique locale semble être aujourd'hui un impératif international. Dans le cas des pays analysés, ces dernières années, un ensemble de réformes institutionnelles et volontaires a été mené pour l'amélioration de la gouvernance locale. La décentralisation, la réforme des pouvoirs locaux sont notamment au centre des préoccupations des acteurs publics.

- c'est le cas au Congo où est voté en 2003 l'équivalent des lois françaises de décentralisation de 1982, lois qui fixent l'organisation administrative territoriale

congolaise, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locale, ainsi que leur tutelle.

- c'est aussi le cas au Caméroun, toujours dans le même esprit, où la loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution de 1972 définit la République du Cameroun comme un « Etat unitaire décentralisé ». Après la définition d'un Programme National de Gouvernance (PNG), approuvé par le Gouvernement en juillet 2000, deux niveaux de décentralisation administratives sont prévues par la loi fondamentale : les régions et les communes. La constitution prévoit ainsi, d'une part et en bonne place « *la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus* » et, d'autre part, « *le développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional* ». Sur la base de la loi fondamentale, les différentes initiatives visent le transfert des compétences, la promotion des libertés locales, le renforcement des capacités des élus, le contrôle de la gestion et la participation des acteurs locaux.

En complément de ces contextes législatifs de la gouvernance publique locale, qui évoluent de manière cohérente avec toutefois des vitesses différentes, les pratiques et mécanismes de gouvernance locale paraissent connaître, eux aussi, des degrés de développement différents.

- au niveau des municipalités congolaises, c'est la loi n° 8-2003 du 6 février 2003 qui organise l'exercice de la tutelle de l'État sur les collectivités locales. Cette tutelle s'exerce sur le plan administratif, financier et technique. Les mécanismes censés discipliner le comportement des agents des collectivités locales sont : le contrôle de légalité de certains actes et le contrôle sur les organes (contrôle sur le conseil et sur l'exécutif local) ainsi que le contrôle financier, qu'il soit budgétaire ou de gestion. Sur le plan de la diffusion de l'information locale, c'est la loi n° 7- 2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales stipule dans son article 32, alinéa 1, que « *Toute personne physique ou morale peut obtenir communication sur place des procès-verbaux et des pièces annexes, des budgets et des comptes du conseil après leur publication officielle* ». Dans l'alinéa 2, il est précisé que « *Les citoyens ont libre accès aux documents* ».
- au niveau des municipalités camerounaises, le contrôle externe légal est assuré par le ministère des finances et du budget, ainsi que par celui de l'administration territoriale et de la décentralisation. Ensuite, le contrôle interne peut se résumer en un certain nombre d'outils ou de principes : la séparation de la fonction d'ordonnateur et de comptable, l'institution d'un plan comptable des communes et

la fixation d'incompatibilités. En matière d'information, la loi sur l'orientation de la décentralisation prévoit que toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'exécutif régional ou communal, toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement. De la même manière, tout habitant ou contribuable d'une collectivité territoriale peut, à ses frais, demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du conseil régional ou du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire suivant les modalités fixées par voie réglementaire.

- au niveau des municipalités québecquoises, les structures contrôles externes légaux sont constituées par quatre acteurs : le ministère des affaires municipales représentant le gouvernement du Québec, le vérificateur général pour les villes de 100 000 habitants et plus, qui a mandat de vérification « *d'optimisation des ressources* » en plus de celui financier et de conformité, le vérificateur général externe, qui a vocation à vérifier la conformité, la légalité et la fiabilité des états financiers, et les contribuables, qui peuvent demander une vérification ad hoc et imposer un droit de veto dans les décisions d'emprunts de la ville. En ce qui concerne le rapport financier, la loi demande à ce que les états financiers communiqués comprennent toujours le rapport du vérificateur. Ce dernier est mis à disposition des citoyens au bureau du greffier.

Bien que nous ayons noté à travers ces lois la volonté de rendre plus autonomes le gestion des collectivités, ainsi qu'à travers la description de ces pratiques locales le souci d'améliorer les mécanismes de gouvernance locale, il existe encore de nombreux écueils pour consolider cette dernière et de nombreuses divergences entre les pays analysés. Toutefois, il semble que ces pays se situent dans une même dynamique et une même direction, celle du développement d'une « bonne gouvernance » (OCDE, 2004) où les principes de transparence et de diffusion de l'information, de responsabilisation du conseil, de séparation des responsabilités ou d'instauration d'outils de suivi et d'évaluation des politiques publiques sont privilégiés.

Sur ce continuum, les pays africains semblent se situer au début de cette trajectoire, leurs processus de changement étant largement imités sur le modèle « continental », en particulier la France. À l'autre bout de ce continuum, le Québec apparaît être le pays étudié le plus avancé en matière de gouvernance locale. L'organisation de ses mécanismes de contrôles externes et d'information, inspirées du modèle « anglo-saxon »,

leurs objectifs, ainsi que leurs modalités d'exécution lui donne quelques années d'avance par rapport à la France ou ces mécanismes connaissent de nombreuses insuffisances.

* * *

Ces différents travaux de recherche mettent en évidence, au total, que les collectivités locales peuvent être considérées comme des lieux de gouvernance. La prise en compte des différentes parties prenantes au sein des formes d'organisation des collectivités locales ou des modes d'activité de la politique locale permet ainsi l'exercice d'une gouvernance dite partenariale, marquée par différents mécanismes et outils. Toutefois, lorsque des analyses moins conceptuelles et théoriques sont effectuées, notamment à l'échelle internationale, il apparaît de nombreuses divergences dans les pratiques locales, en matière de contrôle interne, de contrôle externe et de diffusion d'information. En particulier dans le cas français, qui constitue notre objet d'analyse privilégié, de nombreuses insuffisances apparaissent, nous imposant d'amender notre première analyse. La gouvernance publique des collectivités locales françaises devient alors relative ou « limitée »

CHAPITRE 2) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE « CONTINGENTE »

Après avoir décrit les collectivités locales comme des lieux de gouvernance « limitée », nous nous proposons ici de montrer qu'elles constituent aussi des objets de performance. Toutefois, comme ce fût le cas dans le chapitre précédent, il sera nécessaire d'en préciser la nature, les objectifs et concepts, ces derniers se révélant en effet spécifique par rapport aux caractéristiques de la performance déjà connues dans le secteur privé.

À cette fin, il semble essentiel de proposer ici une définition de la notion de performance. Or, comme le précise DE LA VILLARMOIS (2001), la définition directe et précise apparaît être difficile. Il propose alors de rapprocher ce terme largement utilisé de concepts proches « *soit directement observables, soit aisément mesurables* ». Le terme de productivité peut ainsi être utilisé en tant qu'« *agencement des moyens de production qui assure le maximum d'effort utile avec le minimum de consommations* » (GERVAIS et THENET, 2004). La notion d'efficacité peut aussi être intéressante en tant que « *jugement que porte un individu ou un groupe sur l'organisation, et plus précisément sur les activités, les produits, les résultats ou les effets qu'il attend d'elle* » (MORIN et SAVOIE, 2001), ou bien encore la notion de rentabilité en tant qu'' *aptitude à faire naître un profit de la création de bien ou de services* » (JUNGBLUT, 1990). Fondés sur cette logique d'appréhension de la notion de performance autour de concepts approchés, les outils de pilotage en résultant se trouvent être directement influencés par le type de concept utilisé. Par exemple, dans le cas de la productivité, les moyens mis en œuvre sont pris en considération, alors que dans le cas de l'efficacité, ils ne le sont pas. De plus, dans cette logique, les outils en résultant seront, dans la plupart des cas, focalisés sur des dimensions rétrospectives et quantitatives, largement critiquables prises isolément.

Pour définir la performance d'une collectivité locale, il semble alors possible de la considérer non pas comme un ou plusieurs concepts, mais comme un construit, en tant que « *résultat d'un processus de causalité, …, relative à un contexte choisi en fonction de la stratégie* » (LEBAS, 1995). Dans ce cadre, la performance, en matière de management, peut être définie de manière générale comme « *la réalisation des objectifs organisationnels* » (BOURGUIGNON, 1995). La performance, qui dépend alors d'un référent, l'objectif, est « *multidimensionnelle dès lors que les buts sont multiples, …, et subjective, puisqu'elle est le produit de l'opération, par nature subjective, qui consiste à*

rapprocher une réalité d'un souhait, à constater le degré de réussite d'une intention » (BOURGUIGNON, 1995). Elle ne se comprend aussi « *que de façon dynamique, dans le long terme* » (LEBAS, 1995), les conséquences de l'action se situant dans le temps. Se fondant aussi sur cette approche, MORIN et al. (1994) ajoutent qu'il n'existe ainsi pas une seule performance mais « *des composantes de la performance* » et insistent sur une vision globale de la performance, que nous reprenons ici, appelée performance organisationnelle.

Dans cette logique, les mesures matérielles de la performance, habituellement utilisées notamment dans la littérature et la pratique « privées », guidées par des dimensions comptables et financières semblent largement insuffisantes pour apprécier la performance ainsi définie. Le caractère rétrospectif et quantitatif de ces mesures ne permet pas en effet d'apprécier des actions qui, comme l'indique LEBAS (1995), ont des conséquences sur le long terme, et qui trouvent comme origine des composantes quelquefois immatérielles, par exemple la compétence du personnel, ou des objectifs spécifiques liés, par exemple, à la production de services publics.

Une définition spécifique de la performance publique locale n'existant pas, les concepts proches étant critiquables, et cette dernière vision globale étant utile mais inopérationnelle, nous proposons donc une définition en conclusion de ce chapitre. À cette fin, nous considérons la performance organisationnelle comme une notion complexe et englobante constituée non seulement de dimensions fondamentales universelles (**section 1)**, donc interorganisationnelles, mais aussi de valeurs, de finalités et d'indicateurs spécifiques (**section 2)**, donc intraorganisationnels.

Section 1) Les dimensions interorganisationnelles de la performance

Ce point a fait l'objet d'une partie du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSh), 2006, « *Apports et principes d'un tableau de bord prospectif de type Balanced Scorecard pour un cabinet d'expertise comptable de petite taille* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Tunis (Tunisie), avec Camille CARASSUS (Expert-comptable, Jurançon)

Dans le cadre de ce travail, dont l'objectif est la détermination des enjeux d'un outil global de suivi la performance organisationnelle pour un cabinet d'expertise comptable, les différentes dimensions universelles de la performance y sont présentées. À ce titre, BESSIRE (2000) décrit trois dimensions nécessaires au pilotage d'une organisation :

- La dimension politique, c'est-à-dire la prise en compte de la finalité de l'entité, de sa vocation, de sa mission. La dimension politique se concrétise dans le choix des paramètres les plus stables de l'organisation : la nature de son domaine de compétences, la nature de l'environnement et la nature des relations qu'elle souhaite nouer avec ses partenaires tant internes qu'externes,
- La dimension économique, c'est-à-dire la définition des objectifs et la prise en compte des ressources et des contraintes,
- La dimension stratégique, la stratégie y étant définie comme le déploiement dans l'espace et dans le temps d'une intention, d'une volonté politique, appliquée à des ressources et des contraintes. La dimension stratégique désigne alors les moyens à utiliser pour atteindre les objectifs dans le respect des politiques fixées.

De nombreux autres auteurs pourraient être cités dans cette logique, comme CAPPELLETTI et KHOUATRA (2004) qui décrivent, eux aussi, trois dimensions de la performance, à savoir les dimensions organisationnelle, économique et sociale. Nous choisissons toutefois de nous focaliser, tout d'abord, sur les travaux de MORIN et SAVOIE (2001) qui réalisent une synthèse des études antérieures en matière de performance organisationnelle. Pour ces auteurs, l'évaluation de la performance organisationnelle est focalisée sur quatre dimensions centrales : la pérennité de l'organisation, l'efficience économique, la valeur du personnel et la légitimité organisationnelle.

Tableau n°2 : Les dimensions de la performance orga. selon Morin et Savoie

Valeurs des ressources humaines	**Efficience économique**
Engagement des employés Climat de travail Rendement du personnel Compétences des employés Santé et sécurité des employés	Economie des ressources Productivité Rentabilité générale
Légitimité organisationnelle	**Pérennité de l'organisation**
Respect de la réglementation Responsabilité sociale Responsabilité environnementale	Qualité des produits et des services Compétitivité Satisfaction des partenaires d'affaires

Source : Morin et Savoie (2001)

Au travers de la pérennité de l'organisation, dans une conception systémique, cette dernière peut assurer une continuité d'activité à travers trois préoccupations qui doivent être présentes à l'esprit de ses membres : l'amélioration de la qualité des produits, le maintien de la compétitivité et la satisfaction des partenaires d'affaires.

Dans une conception économique, l'efficience économique est au centre des préoccupations des dirigeants. Pour l'accroître, il est alors nécessaire d'économiser les ressources, par exemple en corrigeant la rotation des stocks, d'améliorer la productivité, et enfin de faire progresser la rentabilité générale, cette dernière pouvant être mesurée, par exemple, par le ratio du rendement sur le capital investi ou la marge sur le bénéfice net.

Dans une conception psychologique, la performance organisationnelle est appréciée via la valeur du personnel en se basant sur plusieurs critères, comme l'engagement des employés ou bien ses compétences. Cette dimension « *permet de reconnaître qu'avant tout, l'organisation existe à travers les activités et les relations entre des personnes qui apportent, chacune selon ses moyens, des contributions dans l'accomplissement de sa raison d'être et à l'atteinte de ses objectifs* ».

La quatrième dimension fait, enfin, référence à une conception écologique de l'organisation où la performance est mesurée par son niveau de légitimité. L'enjeu de cette conception de l'organisation est la préservation et la valorisation de l'environnement dans lequel évolue l'organisation. Cette dimension postule ainsi que toute organisation survit grâce aux ressources tirées de son environnement. La qualité des échanges avec ce même environnement est alors essentielle que cela soit pour l'organisation ou pour l'environnement lui-même.

Dans une même logique, nous nous fondons ensuite sur les travaux de KAPLAN et NORTON (1992) pour décrire les dimensions interorganisationnelles de la performance globale. Ces derniers y présentent le *Balanced Scorecard* comme une réponse aux limites des outils de management existants. Historiquement, WEGMAN (1999) précise en effet que les systèmes de contrôle de gestion reposent, jusqu'au début du 20ème siècle, sur un calcul des coûts proches du terrain, orienté vers la préparation de la décision. « *La performance se mesurait alors à l'aune des critères de rendement des processus d'usinage, qui à eux seuls suffisaient à piloter l'entreprise et à évaluer sa profitabilité globale* ». C'est avec le développement de la verticalisation et des structures

multidivisionnelles que le contrôle de gestion fonde ses évaluations sur des mesures financières largement influencées par la notion de retour sur investissement. Or, pour KAPLAN et JOHNSON (1987)[6], cette nouvelle forme du contrôle de gestion ne permet ni de mesurer la performance organisationnelle, ni de constituer un outil du pilotage stratégique de l'entreprise. Ces auteurs prônent alors, tout d'abord, une réintroduction de mesures opérationnelles au sein des outils du contrôle de gestion. Ils proposent, ensuite, de relier ces niveaux de performance opérationnelle avec la stratégie de l'entreprise. En effet, l'utilisation de ces seuls indicateurs d'activité, axés sur une amélioration locale et à court terme, ne permettrait pas de répondre à l'évolution du contexte économique de plus en plus imprévisible, marqué par la croissance de la complexité des produits et des processus technologiques, mais aussi par l'imprévisibilité de l'environnement.

Prenant en considération les limites des mesures de performance largement fondées sur des dimensions financières, mais aussi les insuffisances de mesures strictement opérationnelles, KAPLAN et NORTON développent ainsi un outil qui ne privilégie aucune dimension au détriment de l'autre, considéré alors comme équilibré.

En même temps qu'ils font l'hypothèse d'une vision normative de la stratégie, KAPLAN et NORTON postulent aussi l'existence d'un modèle générique de la performance. Quatre dimensions sont ainsi retenues, à savoir « Apprentissage organisationnel », « Processus internes », « Clients » et « Résultats financiers ».

Remettant en cause les systèmes d'évaluation des performances exclusivement centrés sur le suivi des seuls résultats financiers, le *Balanced Scorecard* s'efforce ainsi de sélectionner des informations en se focalisant sur le suivi des points clés du management de l'organisation ou du service concerné. Dans les deux cas, le choix des indicateurs est conditionné par les orientations stratégiques, avec une même préoccupation : mettre en place des indicateurs qui permettent réellement d'anticiper.

Au sein de cet outil, les indicateurs financiers sont toutefois maintenus, mais ils ne sont plus les seuls. D'autres axes sont ainsi privilégiés, et permettent au dirigeant d'apprécier la performance de l'organisation sur la base d'indicateurs organisés à travers trois autres axes :

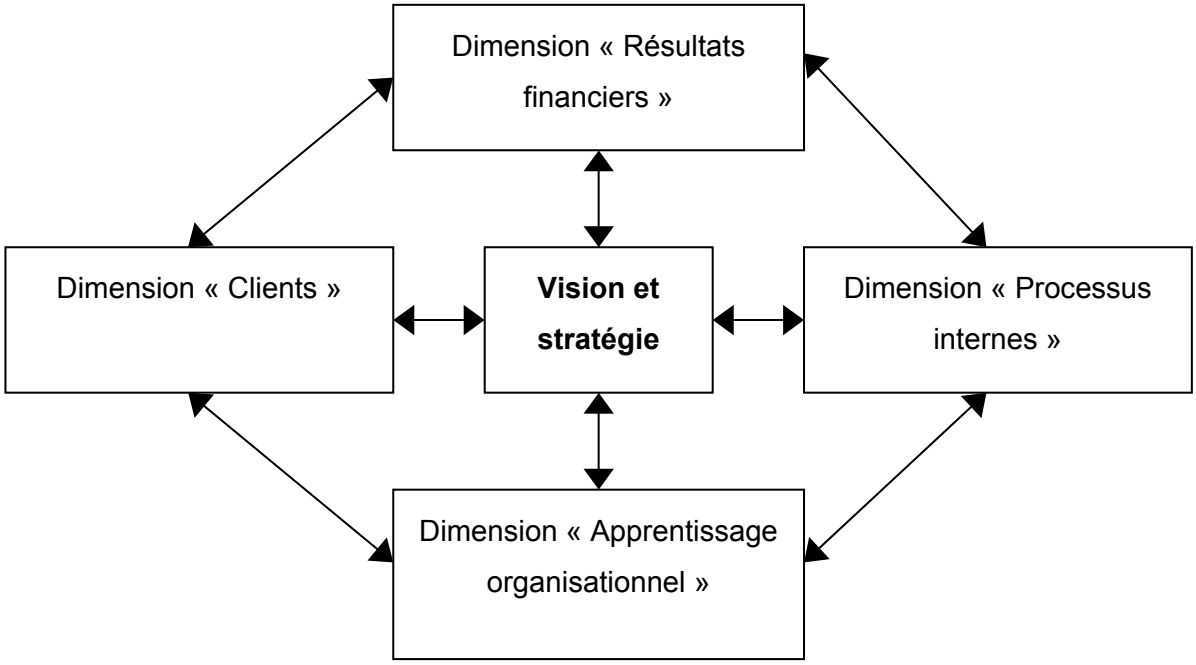
➢ les clients de l'entreprise,

[6] « Relevance lost : the rise and fall of management accounting », Harvard Business School Press, Boston; cité par WEGMANN (1999).

- la qualité et l'efficience des processus internes de l'entreprise
- et, enfin, la capacité qu'à cette dernière de s'améliorer et de croître à long terme.

Comme l'indique la représentation ci-dessous, la définition de ces quatre perspectives doit permettre d'orienter la réflexion des dirigeants sur les multiples dimensions de leur performance, tout en les invitant à se projeter, non seulement, sur différentes logiques organisationnelles, sur divers horizons de temps, mais aussi sur différents acteurs.

Figure n°2 : Les dimensions de la performance organisationnelle selon Kaplan et Norton



Source : Kaplan et Norton (1992)

Tout d'abord, à travers ces quatre dimensions, deux logiques organisationnelles sont, en effet, présentes. Une première, la logique opérationnelle est symbolisée par les dimensions « Apprentissage organisationnel », « Processus internes » et « Clients ». Une seconde, la logique financière, est incarnée par la dimension « Résultats financiers ».

Ensuite, à travers ces quatre dimensions, deux horizons de temps sont aussi présents. Le court et moyen terme sont pris en considération par les dimensions « Processus internes », « Clients » et « Résultats financiers ». Le long terme est lui appréhendé par les dimensions « Apprentissage organisationnel » et « Clients ». Avec cette dernière logique, le *Balanced Scorecard* prend en considération le fait qu'un succès sur le long terme est

fonction, non seulement, de la capacité de l'organisation à apprendre et croître de manière continue, mais aussi de maîtriser le processus de création de valeur, en particulier vis-à-vis des clients (BREWER, 2002).

Enfin, ces quatre dimensions permettent de représenter trois partenaires majeurs de l'organisation, à savoir les apporteurs de fonds, les clients et les employés, autour d'une vision englobante de l'organisation permettant la définition et la mise en œuvre d'une stratégie (FERNANDES et al., 2005). En effet, l'apporteur de fonds est représenté à travers la dimension « Résultats financiers ». Le concernant, le *Balanced Scorecard* aborde ainsi une question principale : l'organisation créée-t-elle de la valeur pour les apporteurs de fonds ? Pour répondre à cette question, deux autres acteurs de l'organisation, les employés et les clients, sont pris en considération par le modèle à travers deux éléments (EPSTEIN et MANZONI, 1998). Le premier de ces éléments concerne la création de valeur à travers les clients. L'organisation a ainsi besoin de savoir comment les clients perçoivent sa performance. Mais une organisation a aussi besoin d'être sûre, dans le même temps, qu'elle est aussi performante sur des facteurs internes. Le second élément est de faire que cette valeur créée soit maintenue dans le temps. Une utilisation performante des ressources actuelles ne suffit pas. L'organisation doit donc apprendre et se développer. Cette perspective capture des indicateurs axés sur l'apprentissage organisationnel, la croissance et l'innovation, notamment à travers la capacité des membres de l'organisation à développer des compétences.

Le modèle ci-dessus permet, au total, de regrouper l'ensemble des dimensions de la performance organisationnelle en quatre grandes classes, celles-ci étant construites sur la base de la vision et de la stratégie de l'entreprise. Il faut néanmoins ajouter que ces dimensions, développées postérieurement, ne constituent pas un modèle statique. « *Ils forment plutôt une toile de fond ou un cadre général d'analyse qui permet d'appréhender le système d'indicateurs de performance de l'entreprise dans un contexte de plus en plus concurrentiel où la performance ne se traduit plus seulement en terme de rendement financier* » (BERGERON, 2002).

Ce cadre général étant connu, il reste maintenant à préciser les concepts, mesures et indicateurs qui, eux, apparaissent être spécifiques à notre objet de recherche privilégié.

Section 2) Les valeurs, finalités et indicateurs spécifiques de la performance organisationnelle publique locale

Sur cette base, il est apparu nécessaire de définir les spécificités des organisations publiques locales en matière de performance organisationnelle. A cette fin, la rencontre suivante a été organisée :

Organisation de manifestations scientifiques (OMSf), 2005, « *La performance publique locale : composants et mesures* », 1er Workshop Ville-Management, Mairie de Paris

L'appel à communication en était le suivant :

« *Que représente la performance d'une collectivité locale ? Quels en sont ces facteurs déterminants et concepts sous-jacents ? Comment les mesurer ? Telles sont les questions délicates que nous aborderons au cours de ce 1er Workshop Ville-Management et auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses.*

Lorsque ce type de questionnement est étudié dans les organisations du secteur privé, des indicateurs comptables et financiers sont souvent utilisés, que ces organisations soient cotées ou non, avec pour finalité principale l'appréciation de la valeur créée. Dans le cas des collectivités locales, les finalités et dimensions de la performance semblent plus complexes compte tenu, non seulement, de la nature de leur activité, mais aussi, de la spécificité de leur structure de financement. La performance associe alors des logiques strictement financière et économique à des rationalités sociale, environnementale, politique, etc.

Au plan national, la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) impose au gouvernement, à partir du 1er janvier 2006, de rendre des comptes au Parlement en intégrant la notion de performance des politiques engagées. Les objectifs, moyens et résultats des actions prévues et/ou réalisées sont alors autant d'informations à produire et diffuser. Au plan local, même si aucune obligation légale n'existe en la matière, la nécessité de dégager des marges de manœuvre justifie l'intérêt porté à ce thème d'étude. De plus, d'un point de vue académique, le manque d'études scientifiques en la matière, associé à la transversalité de la notion de performance pour le management public local,

donnent à ce thème une utilité particulière. D'un point de vue strictement fonctionnel, la performance est en effet liée :

- *à la Stratégie des collectivités locales, en participant à la définition de leurs politiques et actions,*
- *à la Gestion de leurs Ressources Humaines, en concourant notamment à la maîtrise des compétences nécessaires à une activité de service public,*
- *à la Gestion comptable et budgétaire, en encourageant notamment une présentation par destination au-delà d'une connaissance des flux par nature,*
- *au Contrôle de gestion local, en demandant une adaptation des outils classiques pour intégrer, par exemple, des instruments de suivi adapté au pilotage de la performance, ou encore des modes de calculs de coûts,*
- *au Marketing public local, en soutenant, par exemple, le développement de techniques d'analyse de la satisfaction des usagers/contribuables en contrepartie des services rendus,*
- *ou encore, plus généralement, aux Systèmes d'Information, en exigeant la mise en place d'outils adaptés à la production, au traitement, et à la diffusion d'informations nécessaires à un pilotage de la collectivité locale axé sur une amélioration de la performance* »

Au cours de cette rencontre, une dizaine de communication a été présentée sur ce thème devant une quarantaine d'universitaires et de professionnels locaux. Trois de ces communications ont été proposées par des doctorants de l'UPPA dans le cadre de recherches impliquant ma participation et mon suivi. La première de ces études aborde, de manière introductive à une recherche plus globale sur l'évaluation des politiques publiques locales, les valeurs sous-tendues par la notion de performance publique. La seconde traite d'une comparaison des principes de la performance publique dans trois pays différents. La troisième propose des dimensions et indicateurs de la performance publique locale.

2.1) Les valeurs sous-tendues par la notion de performance publique

Ce point fait l'objet d'une partie du suivi de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDc), 2005-2009, « *Evaluation des politiques publiques locales – le cas du développement économique* », Guillaume MARGNAC (Doctorant CIFRE UPPA), direction des recherches par Jean-Jacques RIGAL

La performance organisationnelle étant appréhendée à travers la capacité de l'organisation à atteindre ses objectifs, la détermination des valeurs sous-tendues par l'action publique locale se révèle être primordiale. Même si pour LE DUFF et PAPILLON cité par BARTOLI (1996), l'exigence de définition précise des objectifs est très ennuyeuse pour le secteur public, puisque « *la définition des objectifs est généralement floue, ne serait ce que pour obtenir un consensus suffisant entre les administrés* », plusieurs finalités de l'action publique locale semblent se dégager de la littérature. L'Etat français porte, au total, « *des valeurs jugées fondamentales et trouve une certaine légitimité dans la correction des abus individuels pour le bien-être collectif* » (BARTOLI, 1998).

Tout d'abord, la première finalité qui peut être dégagée est liée à la régulation de l'activité économique. Même si l'intervention de l'Etat peut être vécue *« comme une remise en cause fondamentale du marché* » (GREFFE, 1994), celle-ci s'avère être nécessaire. Ainsi, pour SMITH[7], « *le souverain n'a que trois devoirs à remplir »,* la défense nationale, la police et la justice, ainsi que les services collectifs d'intérêt public qu'aucun agent privé n'aurait les moyens de financer. Pour MUSGRAVE[8], l'Etat intervient soit pour corriger les équilibres partiels, suivant un principe d'allocation, soit pour corriger l'équilibre général, en garantissant notamment le plein-emploi, suivant un principe de stabilisation, soit pour corriger la dynamique du marché et éviter en particulier que des inégalités de départ se cumulent de manière excessive, suivant un principe de redistribution. Pour GUYON (1997), aussi, la dimension économique du service public peut se présenter sous quatre formes :

- l'existence de marchés à « monopoles naturels » sur lesquels une organisation peut produire à des coûts plus bas que plusieurs entreprises qui y coexisteraient,
- la compensation des défaillances de l'investissement privé lorsque le risque, la perspective de rentabilité faible ou un investissement trop important freineraient les initiatives privées.
- la compensation de la défaillance de la gestion privée,
- la production d'un service public comme d'un outil de stratégie économique.

Dans ce cadre, les objectifs de l'intervention publique sont, pour LAUFER et BURLAUD (1980), d'offrir des biens et services en quantité suffisante pour satisfaire la demande, de rechercher le coût minimum et non le profit maximum, suivant un principe d'équilibre du

[7] In GREFFE (1994)
[8] In GREFFE (1994)

budget, ainsi que de participer activement à la politique économique et sociale définie par le gouvernement.

Une deuxième finalité qui se dégage de la littérature est ensuite liée à la dimension sociale de l'action publique à travers la poursuite de l'intérêt général et l'exercice d'une justice sociale. Dans ces logiques, les services publics garantissent l'exercice des droits fondamentaux de la personne, c'est-à-dire le droit aux libertés, le droit à la dignité, le droit à l'épanouissement de la personne via l'éducation et la protection sociale. En tant qu'agent économique indépendant, l'Etat arbitre alors entre les différents groupes ou individus, celui-ci pouvant se substituer au marché et remettre en cause ses mécanismes, s'il considère que le « bien-être social » est en jeu. Les notions de liberté et d'égalité, puis par extension d'équité, se trouvent ainsi au centre des préoccupations de l'action publique, qu'elle soit locale ou nationale.

Même si ces deux dimensions principales de l'action publique peuvent être critiquées de par leur généralité ou leur pertinence dans un environnement public turbulent (LAUFER et BURLAUD, 1980), et de par leur nécessaire redéfinition profonde de leurs contenus face à des limites importantes (GUYON, 1997), elles portent toutefois les valeurs et finalités que nous devons prendre en considération pour appréhender la globalité et la complexité de la performance publique. Ces objectifs, même s'ils ne sont en l'état pas opérationnels et mesurables, constituent ainsi autant de cibles spécifiques à atteindre pour les organisations publiques.

2.2) Les différentes voies et dispositifs de la performance publique à l'échelle internationale

Ce point fait l'objet d'une partie du suivi de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDa), 2005-2008, « *Composantes et principes de la performance publique : une approche comparée à l'échelle internationale* », Jawad EL GANAB (Doctorant UPPA), direction des recherches par Jean-Jacques RIGAL

Si les spécificités de la performance publique apparaissent au niveau des finalités poursuivies, c'est-à-dire au plan interorganisationnel, elles peuvent aussi être dégagées au plan international. En effet, plusieurs initiatives gouvernementales récentes visent à orienter les administrations publiques vers la recherche d'une plus grande performance. La *Next Steps Initiative* initiée, en 1998 par THATCHER, ou la *National Performance*

Review, lancée en 1993 par GORE, en sont des exemples caractéristiques (ROBERTS, 1997 ; CARTER et al., 1995) . La crise des finances publiques, le mécontentement des citoyens vis-à-vis des prestations administratives, le développement des technologies d'information, sont autant d'arguments avancés pour affirmer la nécessité de « Réinventer le gouvernement » aux États-Unis, de le « Renouveler » en Scandinavie ou d'adopter « une nouvelle gestion publique » dans les pays du Commonwealth et les pays européens.

Cette étude présentée ici s'attache ainsi à dégager les voies et dispositifs de la performance publique appliqués par trois pays particuliers, à savoir le Royaume-Uni, le Canada et la France, ayant engagés plusieurs démarches et initiatives en la matière. Le changement dans les organisations publiques empruntant souvent la voie du mimétisme, la compréhension des processus engagés à l'échelle internationale se révèle ainsi être primordiale.

A l'analyse, il apparaît, tout d'abord, que l'institutionnalisation de la performance des actions publiques connaît des cheminements différents selon les pays. La performance publique peut ainsi être influencée par une première notion de service public universel, d'égalité/équité, ou de corporatisme social, par une seconde dimension liée au marché et à ses clients, cohérentes avec une logique de privatisations généralisées, ou bien par une troisième voie en redéfinissant les sources et les contenus de l'action publique, au carrefour d'expressions sociales multiples et vivantes.

Même si la classification des pays analysés apparaît être difficile compte tenu d'un mouvement général d'harmonisation internationale et d'un équilibre instable des modèles préconisés dans un environnement public turbulent, il apparaît toutefois que certains pays se dirigent vers les voies dégagées ci-dessus. La France apparaît ainsi plutôt influencée par le premier de ces trois modèles, même si l'application de la LOLF au 1er janvier 2006 intègre des dimensions propres au second modèle. Le Royaume-Uni semble, lui, plutôt guidé par le second de ces modèles avec notamment un recours important à la contractualisation, à la création de centre de profit ou de coût. Le Canada, enfin, développe une approche mixte dans laquelle un équilibre entre ces deux premiers modèles tente d'être trouvé en différenciant notamment les types d'activités publiques.

Ensuite, au-delà des voies empruntées, au niveau des dispositifs de la performance publique, les analyses descriptives menées montrent, contrairement au premier point, des cohérences. Même s'il semble exister des différences à la marge, les dispositifs mis en

œuvre font en effet appel à des principes et composants identiques, seule l'utilisation semblant diverger en fonction des voies privilégiées.

Par exemple, concernant le Canada, a été promulguée en 2000 au Québec une loi sur l'administration publique qui implique différents principes et outils de la performance publique :

- l'organisation apprenante, l'idée étant de reconnaître les difficultés vécues et d'essayer d'apprendre, pour éviter les erreurs, ou encore reproduire la méthodologie des opérations réussies,
- la transparence, des rapports de vérification interne étant produits et diffusés de manière continue à l'extérieur des organisations publiques,
- un contrôle externe moderne, les logiques de soutien, de formation et de conseil étant privilégiés pour donner aux gestionnaires les moyens de prendre de bonnes décisions,
- l'amélioration de la qualité des services publics, par le développement de groupes experts par type d'activité publique qui ont vocation à apporter des corrections en continu dans le processus de production des politiques publiques en fonction d'enquête de satisfaction,
- l'obligation de faire une déclaration de services aux citoyens, de produire des normes de service aux citoyens, et d'établir un plan d'amélioration des services aux citoyens.
- le développement des conventions de performance et d'imputabilité, notamment par des processus de *benchmarking* avec les méthodes et objectifs de la concurrence du secteur privé quand elle existe.

Pour le Royaume-Uni, la réforme de l'administration publique anglaise a commencé en 1988, avec les rapports IBBS et JENKINS qui recensent les principales faiblesses dans la production de services publics notamment le manque d'attention et de suivi de la fourniture des produits et services publics, ou le manque de compétence en management de la fonction publique. En 1999, le Livre blanc sur la modernisation de l'administration définit un programme de réformes pour le secteur public. L'un des grands thèmes y est d'orienter l'action de toutes les entités publiques vers des résultats qui privilégient l'usager. Des évolutions sont engagées par la mise en œuvre des principes et outils suivants :

- le renforcement de l'obligation de rendre compte par la mise en œuvre d'accord de prestations de service public qui, non seulement, contribuent à d'importantes actions comme la lutte contre la délinquance, l'amélioration de la santé et le

relèvement du niveau scolaire, mais aussi, fixent des objectifs qualitatifs et quantitatifs en la matière,

- la mise au point d'une nouvelle approche de la planification et du contrôle des dépenses publiques, notamment orientée vers des logiques d'efficacité, d'économie et d'efficience,
- le développement des compétences commerciales des organisations publiques par une collaboration plus fructueuse et plus étroite avec les entreprises dans le cadre de partenariats, afin de mieux servir l'usager,
- le déploiement des mesures de la performance publique par la création d'un service appelé *Public Sector Benchmarking Service*. Ce service, disposant d'une banque de données accessibles sur les bonnes pratiques et des études de cas, contribue ainsi à la réalisation des engagements de l'administration en fournissant aux responsables un accès à l'information sur les meilleures pratiques, en leur proposant des partenaires auxquels se mesurer et en leur donnant la possibilité de relever des défis ambitieux,
- le développement d'une démarche qualité, non seulement par la création d'une fondation appelée *European Foundation for Quality Management* qui permet à l'ensemble des entités publiques d'évaluer les améliorations à apporter au niveau de la qualité des services publics rendus, mais aussi par la mise en œuvre d'une *Charter Mark* qui vise, par un système de récompenses, à encourager et gratifier les améliorations apportées dans la prestation des services publics,
- la mise en œuvre d'un programme, intitulé « *Investors in People* » qui demande notamment un examen régulier des besoins de formation et de perfectionnement du personnel ou qui mesure l'efficacité des investissements dans ce domaine.

Cette étude montre au total que si les voies de réforme de l'action publique sur le plan international peuvent prendre des formes différentes, les dispositifs mis en œuvre ne sont pas fondamentalement différents. Les spécificités de la performance publique apparaissent dès lors plutôt sur le plan politique, au niveau des objectifs à atteindre, que sur le plan technico-administratif, au niveau des principaux dispositifs engagés.

2.3) Les dimensions et indicateurs de la performance publique locale

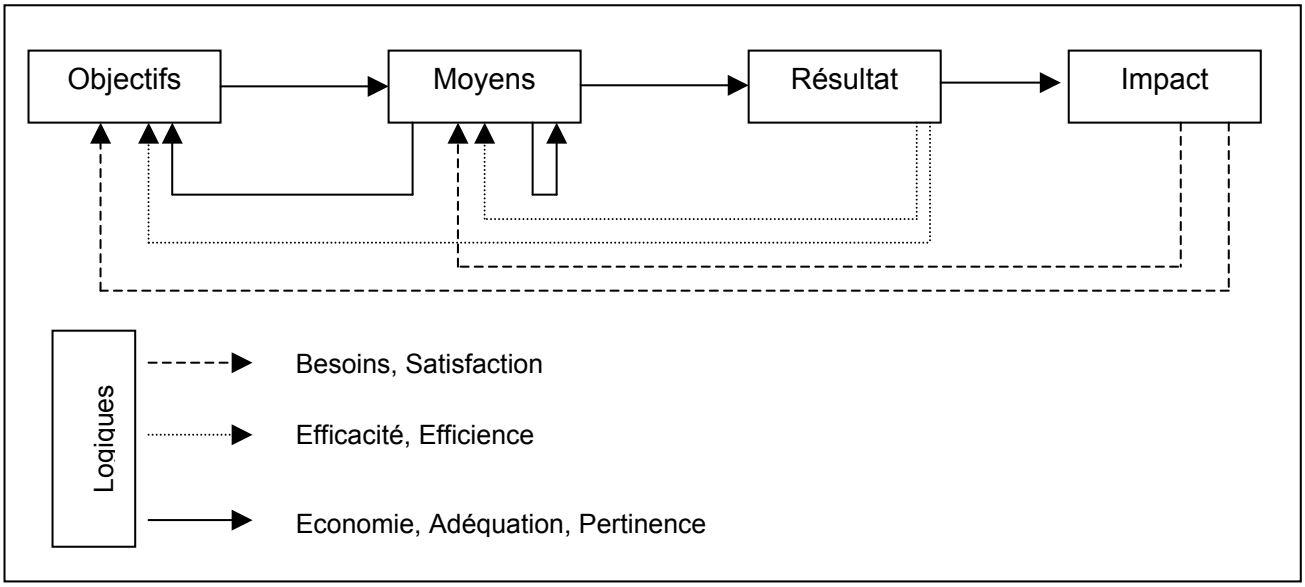
Ce point fait l'objet d'une partie du suivi de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDd), 2006-2008, « *La performance publique locale : concepts et indicateurs* », Ali DEBBI (Doctorant UPPA), direction des recherches par Jean-Jacques RIGAL

L'étude antérieure étant focalisée sur la performance publique, de manière générale, il a semblé aussi important d'analyser les particularités des pratiques locales. À cette fin, au-delà d'une revue de littérature conceptuelle et théorique, deux types de travaux ont été engagés.

Dans un premier temps, les spécificités de la mesure de la performance des organisations publiques ont été dégagés. Pour cela, cette étude s'appuie notamment sur les travaux de GIBERT (1980, 1986) qui met en relation les particularités de la fonction de production des organisations publiques avec les outils de mesure de la performance publique à mettre en œuvre.

Figure n°3 : Les spécifités des mesures de la performance organisationnelle publique



Selon ce modèle, dans une conception classique, l'efficacité traduit l'atteinte des objectifs, l'efficience traduisant, elle, l'atteinte des objectifs avec un minimum de moyens engagés et la pertinence, la bonne allocation des moyens en fonction des objectifs prévus. Dans une conception plus spécifique aux organisations publiques, la mesure de la performance prend aussi en considération, en appréhendant leur double fonction de production (GIBERT, 1986), la notion d'impact qui intègre ainsi l'évaluation de la satisfaction des usagers comme un dispositif déterminant de mesure de la performance publique.

Dans un second temps, un questionnaire a été établi et diffusé aux maires et directeur général des services des communes de plus de 5 000 habitants, soit 1 280 collectivités. L'objectif de cette recherche était notamment de connaître le niveau des pratiques locales et des besoins en matière de mesure de la performance organisationnelle, et de déterminer ses composantes. Pour cela, le questionnaire faisait référence à 29 indicateurs de performance produits en tenant compte, tout d'abord, des dimensions interorganisationnelles de la performance (cf. chapitre 2, section 1), et ensuite des spécificités des organisations publiques locales en terme de valeurs sous-tendues et d'organisation. Les résultats suivants peuvent être dégagés :

- en ce qui concerne les composantes de la performance organisationnelle publique locale, il apparaît, après une analyse en composantes principales des données, que la performance du fonctionnement et des ressources humaines, la dimension financière, l'attractivité de la ville, la légitimité de la mairie auprès des citoyens, la performance environnementale et la satisfaction des usagers sont les dimensions privilégiées par les répondants. Par rapport aux modèles théoriques de KAPLAN et NORTON (1992), ainsi que de MORIN et SAVOIE (2001), fondant cette analyse, il apparaît que leurs principales dimensions apparaissent ici aussi. Les dimensions focalisées sur la pérennité de l'organisation, l'efficience économique, la valeur du personnel et la légitimité organisationnelle, pour les premiers auteurs, les dimensions orientées « Client », « Processus internes », « Résultats financiers » et « Apprentissages organisationnels », pour les seconds, semblent ainsi présentes au niveau local. Les spécificités sont alors seulement rencontrées au niveau des types de mesures retenues pour appréhender ces mêmes dimensions.

- en ce qui concerne le niveau de pratiques et des besoins locaux en matière d'indicateurs de performance, il apparaît que la moyenne mesurant l'utilité de ces indicateurs est supérieure à la moyenne mesurant l'utilisation de ces mêmes indicateurs, cet écart confirmant le besoin des dirigeants locaux pour des mesures de la performance. À ce titre, les répondants considèrent que « *l'adéquation entre les services publics rendus et les principaux besoins des usagers* » constitue l'indicateur le plus utile. Concernant le niveau d'utilisation, les résultats montrent que la plupart des indicateurs les plus utilisés sont de nature financière. Paradoxalement, l'indicateur le plus utile, lié à l'existence de sondages informant sur la satisfaction des usagers, reste le moins utilisé, mettant en évidence de larges besoins de suivi de la performance non encore satisfaits.

* * *

Au total, nous pouvons considérer les collectivités locales comme des lieux de performance organisationnelle, cette dernière devant être appréhendée dans une perspective élargie et complexe. Les dimensions générales de la performance organisationnelle, de nature économique, politique et sociale, intégrant les relations entre l'organisation et son environnement, apparaissent ainsi être présentes que cela soit sur le plan conceptuel public ou sur le plan empirique local. Au plan national, des similitudes peuvent être même dégagées quant aux dispositifs engagés plus ou moins récemment par différents pays à l'échelle internationale.

Toutefois, des contingences sont aussi à mettre en évidence pour saisir la pluralité et la particularité des composantes de la performance publique. En effet, la performance organisationnelle étant largement guidée par la nature des objectifs de l'entité concernée, la prise en compte des valeurs sous-tendues par les organisations publiques, comme l'intérêt général ou la justice sociale, apparaît être primordiale dans la définition des systèmes de mesure mis en œuvre. L'utilisation de ces dispositifs de performance peut aussi prendre des formes différentes en fonction des cultures historico-politiques nationales et/ou locales. Ainsi, dans des contextes différents, un même dispositif de performance publique peut être exploité dans des voies divergentes, que cela soit pour améliorer la qualité de l'intervention publique de manière intrinsèque ou bien pour muter vers des logiques de marché. Enfin, même si les dimensions de la performance organisationnelle peuvent être considérées comme universelles, les indicateurs de mesure de cette performance doivent, eux, être considérés comme contingents. En effet, spécifiquement au domaine public, les particularités de la fonction de production, mais aussi les spécificités des modes d'organisation des services publics locaux demandent la détermination de mesures singulières. En la matière, des efforts ont déjà été engagées par les collectivités locales. L'analyse des décalages entre pratiques et besoins laissent toutefois entrevoir un champ de recherche important afin de déterminer des outils et mesures spécifiques au contexte local.

Les dimensions, dispositifs, valeurs sous-tendues et types d'indicateurs étant précisés, il est alors possible, pour conclure ce chapitre, de proposer une définition spécifique de la performance publique locale. Cet objet a fait l'objet des travaux de recherche suivant :

Conférences sur invitation personnelle (CIPa), 2007, « *Proposition d'une définition de la performance publique locale* », Colloque de l'AFIGESE-CT, Strasbourg

Projet de recherche (PRd), « *Proposition d'une définition de la performance publique locale* », avec Damien GARDEY (UPPA)

Si la performance semble trouver un terrain d'application favorable dans le contexte public local, il semble toutefois nécessaire de la conceptualiser et de la définir de manière spécifique. Il apparaît en effet primordial que l'implémentation opérationnelle d'une démarche locale d'amélioration de la performance soit précédée d'une prise de recul et d'une analyse de la notion de performance publique locale sur laquelle veut s'appuyer la collectivité concernée. D'après HUTEAU (2008), cette conceptualisation devrait prendre en considération une analyse des limites du modèle traditionnel de gestion publique, de l'évolution du contexte dans lequel évoluent actuellement les collectivités publiques, ainsi que sur une étude critique du *New Public Management* et de sa traduction au niveau de l'Etat en France dans le cadre de la LOLF. Or, dans la pratique, il s'avère que ces implémentations souffrent souvent d'un manque d'abstraction. D'une manière plus générale, NIOCHE (1991) constate dans ce même sens que le management public est marqué par un déficit conceptuel, notamment, par l'absence d'analyse de « *l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents* ». Au cas particulier, il apparaît important que la collectivité locale s'engageant dans ce type de démarche s'appuie sur une définition de la performance publique locale, notion pourtant multiforme, sensible, et difficilement saisissable. Multiforme par l'hétérogénéité des objets de la performance, des ressources consommées, des actions engagées, des effets obtenus, de l'organisation, des horizons, des dimensions sous-tendues, des types de mesure, des contextes. Sensible par la complexité de l'environnement territorial composé d'acteurs nombreux aux intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels. Difficilement saisissable par le conflit de finalités pouvant exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques, sous-tendant l'action publique locale.

Or, l'absence de définition préalable de la performance publique locale peut conduire, en premier lieu, au rejet du terme de performance dans le cadre de pratiques, pourtant largement fondée sur cette notion. En second lieu, cette absence de conceptualisation peut conduire à l'utilisation de concepts, de construits, et de dimensions de la

performance non adaptés au contexte local, mais souvent spécifiques au secteur privé, comme les notions de rentabilité ou de productivité. En ne tenant compte ni de la complexité et des spécificités culturelles, organisationnelles et politiques des collectivités locales, ni des finalités et valeurs sous-tendues par l'action publique locale, l'utilisation de ces définitions pourrait alors conduire à un rejet de l'implémentation de ce type de démarche. En effet, comment gérer et piloter administrativement, opérationnellement, et politiquement une collectivité locale, sans objectiver une performance à atteindre ? Comment juger de l'opportunité de pratiques managériales sans évaluer leur potentiel d'amélioration de la performance ? Comment parler de résultats sans définir la performance ? Comment améliorer sa performance sans connaître ses « leviers » organisationnels ? Telles sont les perspectives qui se posent à l'avenir aux collectivités locales afin de développer et conceptualiser leurs démarches d'amélioration de la performance dans le cadre d'une évolution de la gestion publique locale

Dans ce cadre, et compte tenu des précisions antérieures, la performance publique locale pourrait être définie comme la capacité d'une collectivité locale à mettre en œuvre et à réaliser ses objectifs politiques, stratégiques et opérationnels, prédéfinis de manière concertée aux niveaux administratif et politique, tout en, :

- dans une logique économico/légale, maîtrisant les dépenses engagées et définies de façon adéquate, mais aussi optimisant les recettes,
- dans une logique managériale, maîtrisant la quantité et la qualité de l'offre de services publics locaux, apprenant de ses pratiques actuelles et passées, adaptant son système d'information, mais aussi responsabilisant, motivant et impliquant sa force de travail,
- dans une logique politico/environnementale, prenant en considération les besoins et degrés de satisfaction des acteurs locaux, mais aussi communiquant avec ses parties prenantes, de façon fiable, accessible, transparente et cohérente sur les actions engagées et les moyens mobilisés.

Cette définition de la performance publique locale, fût-elle contingente, permet, au total, d'associer un cadre théorique et opérationnel d'analyse à cette notion complexe. Proposer une définition de la performance publique locale pourrait alors permettre de répondre aux dérives évoquées, en associant à cette notion toutes les caractéristiques nécessaires (dimensions, valeurs sous-tendues, types d'indicateurs) et en l'introduisant dans un contexte peu enclin à son utilisation.

Cette première définition, construite sur la base d'une revue de la littérature et de l'expérience acquise, doit cependant être confrontée à son terrain d'étude. Dans ce cadre, il est ainsi prévu l'envoi d'un questionnaire à l'échelle nationale, dans lequel les différentes caractéristiques de la performance publique locale seront évoquées avec des éléments de spécificités plus ou moins importants. Les réponses à collecter, ainsi que les analyses statistiques à mener devraient permettre de confirmer ou d'invalider, dans un second temps, cette première définition.

* * *

Au terme de cette première partie, nous venons de montrer en quoi les collectivités locales pouvaient être considérées comme un objet de performance, fût-elle contingente au contexte public local. Nous avons aussi montré que ces collectivités pouvaient être analysées comme un objet de gouvernance, fût-elle limitée en France par des conditions d'application insuffisantes.

Les nombreuses évolutions engagées en la matière laissent en outre entrevoir de nombreux enjeux, enjeux qu'il est nécessaire d'étudier avant de proposer des voies d'améliorations aux réformes déjà engagées.

PARTIE 2) LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE ET DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES

Après avoir analysé les collectivités locales comme des lieux de gouvernance et de performance, dans une optique seulement descriptive, il apparaît aussi nécessaire, dans une logique maintenant compréhensive, d'étudier les différents enjeux associés aux évolutions actuelles, avant de proposer des voies d'améliorations adaptées aux besoins des acteurs locaux.

De manière générale, ainsi que le démontrent les expériences de pays tels que le Canada (MAZOUZ et ROCHET, 2005), l'Angleterre ou bien encore le Danemark (GUILLAUME et al., 2002), les démarches de type gestion par la performance, même si elles permettent de réaliser des économies, visent à atteindre un autre type de bénéfices que la simple recherche d'économies budgétaires. D'autres résultats et retombées sont en effet associés à ces démarches tels que :

- la transformation et l'élargissement des responsabilités et compétences des responsables politiques et administratifs,
- l'accroissement de la transparence de l'action publique et le renforcement du contrôle démocratique par les citoyens,
- l'augmentation de la lisibilité et de la mise en cohérence des politiques publiques.

Dans le cas plus précis de la France, selon ses propres auteurs, la LOLF est plus qu'un outil de modernisation budgétaire. Selon GUILLAUME et al. (2002), elle permet en effet d'introduire au sein de l'administration française un véritable système de gestion par la performance en comprenant tous les éléments constitutifs de ce type de démarches telles qu'elles ont été expérimentées en Europe à savoir :

- l'explicitation des objectifs des politiques publiques et des structures en charge de leur réalisation,
- la définition de normes et d'indicateurs de performance, qui, comme le soulignent les auteurs, traduit un engagement sur les moyens à mobiliser te les résultats à atteindre,
- la mise en place de systèmes d'évaluation et de *reporting*,
- l'intégration de données de performance dans les décisions d'affectation de ressources et d'utilisation de budgets,
- l'accroissement des responsabilités des cadres opérationnels.

A l'analyse, différents enjeux peuvent ainsi être dégagés, qu'ils soient de nature institutionnelle, financière, démocratique, ou bien organisationnelle. Nous avons choisi de les étudier ici en deux chapitres. Le premier fait référence à des enjeux de nature

managériale (**chapitre 3**), le second à des enjeux de nature politique (**chapitre 4**). Si elle peut être contestée, cette distinction nous permet ici de différencier les parties prenantes de la gouvernance publique locale, internes avec les élus et fonctionnaires territoriaux pour la dimension managériale, et externes, avec notamment les élus, les citoyens et l'Etat, pour la dimension politique[9].

[9] Le terme politique est appréhendé ici à travers son sens originel et éthymologique, à savoir « vie de la cité ». Il est donc volontairement englobant et intégrateur des enjeux à la fois internes et externes. Nous traiterons ainsi dans ce quatrième chapitre les travaux de recherche mêlant finalités managériales, politiciennnes et démocratiques.

CHAPITRE 3) DES ENJEUX MANAGERIAUX

L'intérêt premier de la mise en œuvre d'un système de mesure de la performance organisationnelle est traduit par les propos de KAPLAN et NORTON (1992). « *On ne gère que ce que l'on mesure* », avancent-ils. En effet, même si cela paraît d'emblée tautologique, il semble difficile de gérer une organisation sans outils de projection et de suivi adaptés. Dans ce sens, GIBERT (2000) soutient lui que l'« *on peut faire beaucoup de choses sans instruments de mesure : de la politique, de la morale, de l'idéologie, …, mais pas de la gestion* ».

Longtemps influencée par une seule rationalité politique, l'action publique locale, de par les évolutions décrites antérieurement concernant la gouvernance et la performance publiques locales, semble dès lors aussi orientée par une logique managériale. Plusieurs enjeux sont en effet associés à cette mutation : des enjeux généraux liés à l'implémentation de systèmes de suivi de la performance organisationnelle (**section 1**), et des enjeux spécifiques aux collectivités locales, en l'occurrence l'amélioration de leur autonomie financière (**section 2**) et un facteur d'apprentissage de leurs pratiques (**section 3**).

Section 1) Des enjeux généraux liés à l'implémentation de systèmes de suivi de la performance organisationnelle

Ce point, non spécifique aux collectivités locales, a fait l'objet d'une partie du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSh), 2006, « *Apports et principes d'un tableau de bord prospectif de type Balanced Scorecard pour un cabinet d'expertise comptable de petite taille* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Tunis (Tunisie), avec Camille CARASSUS (Expert-comptable, Jurançon)

Dans le cadre de ce travail, dont l'objectif global est la détermination des enjeux d'un outil global de suivi la performance organisationnelle pour un cabinet d'expertise comptable, les différents apports de l'implémentation de systèmes de mesure de la performance

organisationnelle y sont présentées. En effet, au-delà du premier intérêt déjà évoqué où un système de mesure de la performance organisationnelle constitue une condition préalable à l'existence d'un mode de management dans l'entreprise, ce dernier peut, dans un premier temps, être appréhendé, dans le même sens qu'ATKINSON et al. (1997), à la fois comme un système de coordination, de suivi et de diagnostic, ces trois dimensions connaissant dans certains cas des interrelations.

Tout d'abord, les outils de mesure de la performance organisationnelle peuvent être considérés comme un système de coordination de l'activité. En effet, ces outils permettent d'aider l'organisation à évaluer sa capacité à donner à chacun de ses partenaires ce dont il a besoin pour continuer à contribuer à son activité. Le niveau de performance étant considéré comme global, tous les acteurs de l'organisation sont alors pris en considération. Le système de mesure de performance permet, ainsi, d'informer tous les acteurs de l'organisation, y compris au niveau opérationnel, des actions à engager en fonction des objectifs stratégiques définis en amont. Les besoins des clients y sont, par exemple, appréhendés afin de définir des modes d'activités les plus proches de la demande.

Ensuite, les outils de mesure de la performance organisationnelle sont examinés comme un système de suivi et d'information. En effet, les objectifs stratégiques définis préalablement sont observés en pratique par la mesure de leur niveau d'atteinte. Dans une optique partenariale, ces outils aident alors l'organisation à évaluer si elle reçoit la contribution attendue de ses fournisseurs et de ses employés, ainsi que le retour attendu de ses clients. Ils permettent aussi de guider la définition et le développement des processus opérationnel de l'entreprise. En comparant les performances de ces systèmes avec les objectifs de production, par exemple, le système de mesure de la performance identifie les insuffisances du processus concerné. Au-delà de cette mesure et de cette comparaison à des normes fixées préalablement, l'existence de ces systèmes permet aussi l'information des responsables concernés sur le niveau de performance atteint. Par exemple, une fois les actions engagées et les mesures effectuées, les apporteurs de fonds peuvent être informés sur la performance organisationnelle, en terme d'atteinte des objectifs (BOURGUIGNON, 1995).

Enfin, les outils de mesure de la performance organisationnelle peuvent être analysés comme un système de diagnostic. En effet, en permettant la compréhension des relations entre performances locale et globale, ils aident l'organisation à évaluer la contribution les résultats de ses différents processus et activités, notamment au niveau opérationnel, sur

sa performance totale. Toutefois, cette finalité demande préalablement une réflexion sur les relations de causes à effets entre les différents processus et activités de l'entreprise. Par exemple, il sera nécessaire d'analyser l'influence de la compétence du personnel sur son niveau de rentabilité, via la qualité du processus de production et la satisfaction des clients. Ces analyses complexes et spécifiques à chaque activité détermineront alors le niveau de contribution de chacun des acteurs et de chaque type d'action à la performance organisationnelle.

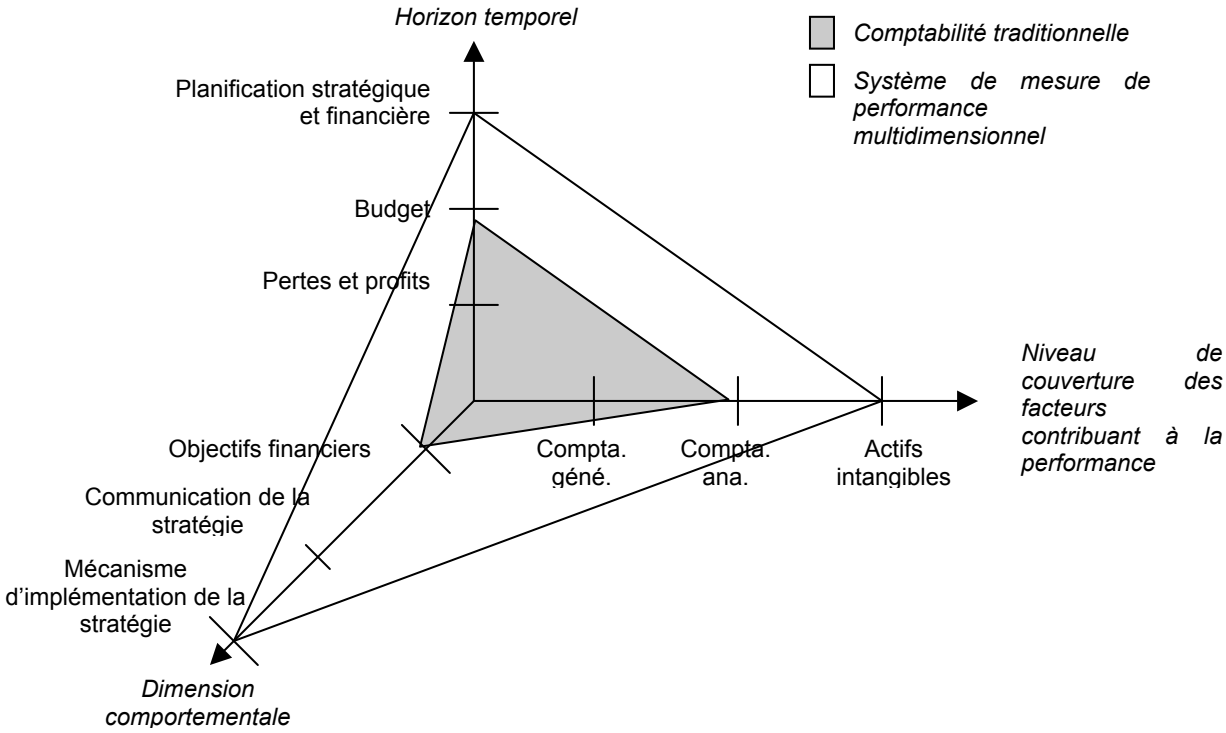
Dans un second temps, et de manière plus précise, un système de mesure de la performance organisationnelle, dans une acception englobante, peut aussi être appréhendé comme un moyen de réponse aux insuffisances des seules mesures financières fondant les systèmes actuels de suivi de la performance. AHN (2001) indique, à ce titre, que de telles mesures sont inappropriées pour aider à la prise de décision dans la mesure où elles ne prennent pas en considération les facteurs clés de succès de l'entreprise, par exemple la satisfaction des consommateurs ou la compétence des employés.

Ainsi, plusieurs critiques sont avancées dans ce sens. D'après BREID (1994)[10], ces insuffisances sont expliquées par trois facteurs :

- l'horizon temporel. Il apparaît, en effet, que les mesures comptables et financières, compte tenu de leur horizon temporel, ne décrivent que l'histoire récente de l'organisation. Celles-ci ne peuvent ainsi participer à l'exercice nécessaire de la prédiction dans la mesure où ses principes constitutifs mettent en avant le calcul de la valeur patrimoniale de l'entreprise et de son bénéfice net. Dans la mesure où ces notions se focalisent sur des indicateurs court-termistes, la capacité future de l'entreprise à générer de la croissance ne peut être évaluée. De plus, toujours en se rapportant au facteur-temps, il s'avère que ces mesures constituent des indicateurs trop tardifs, lorsqu'ils sont produits, pour influencer la décision du chef d'entreprise. Au total, l'horizon temporel étant réduit, ce type d'indicateur n'indique donc pas si la performance comptable et financière dégagée est en cohérence avec les stratégies et les objectifs de l'entreprise.

[10] In LOHRI (2000).

Figure n°4 : Les insuffisances des mesures comptables et financières en terme d'évaluation de la performance organisationnelle



Source : D'après BREID (1994) in LOHRI (2000)

- le niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance. Ces mesures comptables et financières ne prennent pas non plus en considération, compte tenu de leur niveau de couverture, l'influence des actifs immatériels. Il apparaît en effet que ce type d'information ignore d'importants facteurs-clés de succès pour l'organisation, tels que la satisfaction des clients, ou la qualité des prestations réalisés. Notamment dans une activité de service, il apparaît primordial d'intégrer des mesures qualitatives de la performance organisationnelle. GERVAIS et THENET (2004) souligne dans ce sens que la productivité d'une organisation de service ne doit pas strictement se mesurer en rapportant le temps passé à la production obtenue. Lorsque c'est le cas, il apparaît en effet que cette mesure peut nuire à la réalisation des différentes composantes de la prestation attendue par le client, tels que l'adaptabilité à ses besoins ou la qualité de la prestation. VAN CAILLIE (1999) précise, lui, que les indicateurs de nature comptable et financière ne tiennent pas compte de l'aptitude de l'organisation, non seulement, à

innover pour rencontrer les attentes des clients, mais aussi à adapter ses processus de production et de commercialisation pour tenir compte rapidement de tout changement dans son environnement.

- et, la dimension comportementale. En effet, l'utilisation des seuls indicateurs comptables et financiers peut avoir deux incidences sur le comportement des acteurs de l'organisation. Le premier concerne l'utilisation des outils de management prospectifs, lorsqu'ils existent. Dans ce cas, la prééminence des objectifs financiers ne permet pas d'intégrer des analyses externes ou internes sur le devenir de l'organisation, les projections étant souvent déterminées par extrapolation. Le second intéresse les acteurs de l'organisation eux-mêmes. En effet, les mesures comptables et financières ne fournissent que peu de fondement à l'évaluation de l'efficience des processus liés au personnel de l'entreprise (ATKINSON et al., 1997). Dans cette logique, l'utilisation de mesures comptables pour motiver le personnel, notamment à travers le calcul de la rémunération, semble connaître de larges insuffisances en terme de création de performance organisationnelle.

Un dernier facteur explicatif qui peut-être avancé pour justifier de l'utilisation de systèmes de mesures de la performance organisationnelle concerne, lui, l'inexistence, l'absence de formalisation ou l'incompréhension de la stratégie de l'organisation. À ce titre, FERNANDES et al. (2005) citent une étude américaine récente qui montrent que seulement 5 % des acteurs opérationnels d'une entreprise connaissent ou comprennent la stratégie de l'entreprise, seulement 25 % des dirigeants éprouvent des motivations à mettre en œuvre la stratégie de leur entreprise, 60 % des entreprises ne lient pas leur stratégie et leur budget, et 85 % des membres du conseil d'administration dépensent moins d'une heure par mois pour débattre de la stratégie de l'entreprise. Dans le même sens, MICHALSKA (2005) avance, lui, que la mise en œuvre d'un tableau de bord prospectif est utile dans plusieurs situations :

- un manque de compréhension des missions de l'entreprise : à ce propos, une bonne compréhension est avancée par 71 % des dirigeants, 40 % des cadres et seulement 3 % des employés,
- un manque de planification stratégique : 45 % des entreprises ne possèdent pas en effet ce type d'outil,
- un manque de système effectif de mise en œuvre de la stratégie : dans 45 % des entreprises, les dirigeants passent moins de 10 % de leur temps à suivre les décisions stratégiques.

Face à ces différentes situations, un système de mesure de la performance organisationnelle peut ainsi constituer un système de coordination, de suivi et de diagnostic capable de répondre non seulement aux insuffisances des seules mesures comptables et financières, mais aussi à la nécessité de construction, de formalisation, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie.

Même si ce travail de recherche n'est pas spécifique aux collectivités locales, les enjeux managériaux décrits ici leurs sont appropriés, car apparaissant comme applicables à toute organisation. Toutefois, il semble nécessaire de présenter des enjeux plus spécifiques à notre objet de recherche privilégié.

Section 2) Une condition à l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités locales

Au-delà de ces enjeux généraux, une première utilité spécifique à l'évolution des modes de gouvernance et de performance publique locale apparaît à travers l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités locales. Ce point fait l'objet d'un suivi d'une partie de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDI), 2009 (en cours), « *Contribution à la détermination des leviers de performance locale comme condition de leur autonomie financière : une application à la gestion patrimoniale* », Pierre LAVIGNE (Etudiant, Projet Cifre CG 40, UPPA)

En vingt-cinq années de décentralisation, la gestion des collectivités locales a en effet profondément évolué sous l'influence de nombreux facteurs tels qu'une forte extension des compétences, une montée des risques financiers et juridiques, ou encore un accroissement de la pression des contribuables/usagers/citoyens en matière de qualité des services publics locaux.

Ces facteurs ont fait croître de manière importante leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement. De plus, dans le même temps, les compensations financières de l'Etat pour permettre aux collectivités locales d'ingérer les transferts de compétences des actes I et II de la décentralisation sont considérées comme insuffisantes au regard des dépenses engendrées, car, dans certains cas, mal évaluées et ce malgré les

encadrements prévus par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 (STECKEL, 2004, 2005).

Face à ce constat, ici rapidement brossé, les limites de l'autonomie financière des collectivités locales apparaissent alors. Dans ce contexte, ce travail de recherche se propose, tout d'abord, de déterminer une définition des éléments constitutifs de l'autonomie financière des collectivités, puis de contribuer à l'analyse des facteurs explicatifs de ses limites, avant, de proposer des leviers de performance adaptés au nouveau contexte local.

Concernant tout d'abord la détermination des composants de l'autonomie financière des collectivités locales, il apparaît que cette dernière semble être constituée de trois éléments. Premièrement, l'autonomie de gestion, marquée notamment par les marges de manœuvre dont jouissent les collectivités territoriales pour définir les modalités d'exercice de leurs compétences, par la possibilité d'externaliser certaines activités, de gérer librement leur patrimoine, ou de déterminer les tarifs de leurs services. Deuxièmement, l'autonomie budgétaire, exprimée en particulier par la capacité des collectivités territoriales de déterminer leurs recettes et leurs dépenses, et d'affecter librement les premières malgré la stricte application du principe d'équilibre et l'obligation de respecter le régime de la fonction publique territoriale et des normes techniques de plus en contraignantes. Troisièmement, l'autonomie fiscale, possible par la détermination de nouvelles ressources fiscales, par le régime des « impôts partagés », ou la possible revalorisation des valeurs locatives.

Ensuite, concernant l'analyse des facteurs explicatifs de la relative autonomie financière des collectivités locales, il est montré dans ce travail de recherche que cette autonomie peut être considérée comme réduite en tenant compte de différentes explications :

- *l'augmentation des dépenses locales*, qui limitent les marges financières des collectivités locales pour au moins trois raisons, à savoir le développement des interventions économiques des collectivités territoriales possibles par la faculté pour les personnes publiques d'agir en qualité de délégataire et de prestataire de services, l'inflation des règles d'hygiène et de sécurité d'origine nationale et communautaire, en tant que dépenses obligatoires, ainsi que les transferts de compétences consécutifs à la décentralisation,

- *la dépendance vis-à-vis des dotations étatiques*, qui constitue le premier contribuable local, même si le poids de ces dotations a été allégé grâce au pacte de stabilité financière, instauré en 1996, remplacé en 1999, par un contrat de croissance et de solidarité. Ces dotations, attribuées en fonction du nombre d'habitants et des données fiscales, servent, de manière générale, à compenser des allégements de fiscalité locale (notamment les exonérations de taxe professionnelle), des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, à couvrir certaines charges d'investissement et à assurer une péréquation entre les différentes collectivités territoriales.

- *l'encadrement du pouvoir fiscal et financier local*. En effet, même si le Parlement a progressivement posé les bases du pouvoir fiscal local, notamment par les lois des 31 décembre 1973 et 29 juillet 1975 qui instaurent la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties ainsi que la taxe professionnelle, ou bien par la loi du 2 mars 1982 qui libéralise le recours à l'emprunt, de nombreux mécanismes viennent encadrer ce pouvoir fiscal et financier local. Tout d'abord, peut être cité la faculté de voter le taux des impôts directs locaux, par la loi du 10 janvier 1980, dans le cadre d'un seuil-plafond pouvant être fixé par le législateur. Ensuite, peuvent aussi être cités les mécanismes de compensation financière des transferts de compétences aux collectivités locales par le biais d'un transfert d'impôts d'Etat. Enfin, le pouvoir fiscal peut aussi être considéré comme « encadré » par l'existence d'impôts partagés. Cette nouvelle catégorie englobe, d'une part, les impositions nationales pour lesquelles la loi fixe un taux par collectivité ou prévoit les modalités de ce taux par collectivité (partage de la TIPP avec les départements par exemple) et, d'autre part, les impositions dont la loi détermine une part locale d'assiette (partage de la TIPP avec les régions).

- *et la portée limitée de l'Acte II de la décentralisation en matière d'autonomie financière*. En contrepartie de l'Acte II de la décentralisation qui organise de nouveaux transferts de compétences, la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales fixe un seuil-plancher pour la part des ressources propres locales. Or, à la pratique, il s'avère que ce garde-fou possède une portée limitée. Il se traduit, en effet, par une obligation d'information consistant pour le gouvernement à présenter au Parlement pour une année N, au plus tard le 1er juin de l'année N+2, un rapport mentionnant pour chaque catégorie de collectivités territoriales la part des ressources propres mais

également ses modalités de calcul. Certes, en cas de non-respect du seuil plancher, l'Etat doit régulariser la situation, mais il dispose à cette fin d'un délai de deux ans pendant lequel les ressources financières seront amputées.

Face à ce constat multiple d'une autonomie financière relative et limitée des collectivités locales, les collectivités locales se doivent de dégager de nouvelles marges financières. Une des solutions envisageables pourrait être le recours à l'emprunt. En effet, cette ressource présente l'avantage d'ajuster les recettes aux dépenses. Toutefois, il s'agit d'une recette provisoire et coûteuse, du fait du poids des intérêts. Aussi, ce dernier peut uniquement être affecté au financement des nouvelles opérations d'investissement, et non pour combler un déficit de la section de fonctionnement ou pour rembourser l'amortissement de la dette.

Dans ce contexte, qui risque de devenir plus critique dans le futur de part notamment les évolutions démographiques (vieillissement de la population et réduction de la population active) ou économiques (diminutions des contribuables, augmentation des dépenses par le biais des nouveaux transferts de compétences), les solutions à disposition des collectivités locales, comme cela a été précisé en introduction, semblent être de nature endogènes, et non exogènes à travers le recours à l'emprunt ou l'augmentation des ressources fiscales qui atteignent leurs limites. Dès lors, les collectivités locales apparaissent pouvoir agir dans le double sens d'une rationalisation de leurs dépenses, mais aussi dans la voie de l'optimisation et de l'augmentation de leurs recettes. De ce point de vue, les trajectoires vers la recherche d'une meilleure gouvernance et performance, évoquées dans la première partie de ce travail, représentent ainsi un enjeu managérial majeur des collectivités locales. Dans ce sens, des évolutions seront proposées dans la troisième partie de ce travail.

Section 3) Un facteur d'apprentissage des pratiques locales

Au-delà de ces enjeux globaux et ceux liés à l'amélioration de l'autonomie financière relative des collectivités locales, les voies de la performance et de la gouvernance publiques locales peuvent aussi être appréhendées, toujours dans une logique managériale, comme un facteur d'apprentissage des pratiques locales. Différents travaux de recherches se situent dans ce cadre. Le premier fait référence, de manière précise, à l'utilisation des indicateurs de performance organisationnelle dans la prise de décision

publique locale. Les autres abordent, eux, de manière plus générale, l'influence des systèmes de contrôle et d'information sur l'apprentissage organisationnel public local.

3.1) L'utilisation des indicateurs de performance organisationnelle dans la prise de décision publique locale

Ce point fait l'objet d'une partie du suivi de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDd), 2006-2008, « *La performance publique locale : concepts et indicateurs* », Ali DEBBI (Doctorant UPPA), direction des recherches par Jean-Jacques RIGAL

Cette partie de cette recherche doctorale se fonde, non seulement, sur les enjeux généraux managériaux décrits précédemment, mais aussi, plus particulièrement sur l'étude de MELKERS et WILLOUGHBY (2005) qui déterminent les enjeux de l'implémentation d'un système de mesure de la performance organisationnelle. Sur la base d'une étude quantitative auprès d'un échantillon de 300 collectivités locales, ces auteurs concluent que ces systèmes sont développés pour trois raisons :

- ils peuvent favoriser l'apprentissage, non seulement, par l'influence des décisions budgétaires sur la base des informations collectées en terme de résultats, de coûts et d'activités, mais aussi en impactant, sur les plans opérationnel et stratégique, la nature des actions publiques locales engagées.
- Ils peuvent améliorer la communication interne des collectivités locales, que cela soit vis-à-vis des organes de décision comme le conseil municipal, ou soit vers les employés en vue du déploiement de la stratégie et d'un accroissement de leur implication.
- Ils peuvent améliorer la communication externe des collectivités locales, qu'elle soit légale ou volontaire, afin de rendre compte aux parties prenantes en contrepartie des fonds apportés et/ou des services consommés[11].

Dans ce cadre, un questionnaire, déjà présenté de manière partielle antérieurement[12], a été établi et diffusé aux maires et directeur général des services des communes de plus de 5 000 habitants, soit 1 280 collectivités. L'objectif de la partie de cette recherche était

[11] Ce dernier facteur constitue, de notre poin de vue, plus un enjeu démocratique que managérial. Il sera donc développé dans le chapitre suivant.
[12] Cf. Chapitre 2, Section 2, point 2.3).

de déterminer le niveau d'influence de l'utilisation d'indicateur de performance organisationnelle sur les décisions locales. Les résultats suivants peuvent être dégagés :

- concernant l'influence des indicateurs de performance organisationnelle sur les décisions budgétaires, il apparaît que les indicateurs financiers et les indicateurs liés à la satisfaction des usagers sont majoritairement utilisés au moment de l'affectation budgétaire.
- concernant l'influence des indicateurs de performance organisationnelle sur les politiques et actions à engager, il apparaît, de même, que seuls les indicateurs financiers ceux liés à la satisfaction des usagers sont majoritairement employés.
- concernant la publication des résultats des indicateurs de performance organisationnelle à l'extérieur de la mairie, il apparaît, tout d'abord, que peu d'indicateurs sont communiqués. Quand c'est le cas, seuls les indicateurs de nature financière le sont.
- concernant la communication à l'intérieur de la mairie, les résultats sont plus équilibrés, même si les indicateurs de nature financière et ceux liés à la satisfaction des usagers, quand ils existent, restent les plus utilisés.

En conséquence, il apparaît que les systèmes de mesure de la performance organisationnelle, entendu dans une vision englobante, demeurent encore partiellement intégrés dans le processus managérial des collectivités locales. Contrairement aux collectivités locales américaines où ses pratiques peuvent être mises en évidence (WANG et BERMAN, 2001), les collectivités locales françaises restent focalisées sur la production et l'utilisation des indicateurs de nature financière. Les indicateurs liés à la satisfaction des usagers, peu développés en pratique, sont pourtant eux aussi utilisés en tant que facteurs d'apprentissage. L'existence de pratiques informelles et écologiques peut donc être mise en évidence en la matière. Concernant les indicateurs liés aux modes de fonctionnement de l'organisation et ceux liés directement aux modes d'apprentissage, ce travail de recherche montre qu'ils restent peu utilisés dans la décision publique locale, même si leur production et leur diffusion tend à se développer. Par ailleurs, ces derniers indicateurs, même s'ils restent peu influents, peuvent toutefois être considérés comme utiles en prenant en compte leur caractère cognitif, aussi important que leur effectivité, au moins dans une période où ce type de pratique innovante pour les collectivités locales françaises peut être observée dans une phase « d'acclimatation » sur les plans culturel et technique.

3.2) L'influence des systèmes de contrôle et d'information publics locaux sur l'apprentissage organisationnel

Pour compléter ce travail de recherche focalisé sur la seule influence des indicateurs de performance organisationnelle, plusieurs autres études ont été menées, de manière plus générale, afin d'observer les relations entre les systèmes de contrôle et d'information utilisés par les collectivités locales et l'apprentissage organisationnel.

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCd), 2003, « *De l'existence d'un contrôle apprenant dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne* », 6èmes Rencontres Ville-Management à Québec, Edition Dalloz, avec Julien BATAC (Bordeaux IV)

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSf), 2005, « *Les interactions contrôle / apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec KLOOT (1997)* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille , avec Julien BATAC (Bordeaux IV)

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLd), 2008, « *Les influences des systèmes de contrôle sur l'apprentissage organisationnel : le cas d'une ville de taille moyenne* », Revue "Comptabilité, Contrôle, Audit", avec Julien BATAC (Bordeaux IV)

Publications internationales avec comité de lecture (PICLa), 2009, « *Interactions between control and organisationnal learning in the case of a municipality : a comparative study with Kloot (1997)* », Revue "Managerial Accounting Research", avec Julien BATAC (Bordeaux IV)

Cette thématique de recherche, qui a fait l'objet de ces travaux, complétés, approfondis au cours du temps, est fondée sur l'analyse théorique, conceptuelle et empirique des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel. En effet, si cette question est souvent évoquée (LORINO, 1995 ; SIMONS, 1995 ; BURLAUD et SIMON, 1997), elle est rarement étudiée de manière systématique. Il s'agit d'une des voies de recherche identifiée par BOUQUIN (1999) d'autant plus prometteuse que les systèmes de suivi de l'activité sont les principales sources de connaissances (HUBER, 1991). Seule KLOOT (1997) se penche de manière approfondie sur cette interaction. Elle démontre notamment

comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter l'apprentissage organisationnel, nécessaire durant les périodes de changement organisationnel. Nos travaux de recherche tente ainsi de compléter cette première étude en précisant l'influence des outils de contrôle sur la remise en cause des moyens organisationnels et/ou des objectifs et stratégies associés. Comme pour cet auteur dont l'étude constitue notre point de départ, notre objet de recherche représente une organisation publique locale, dont les spécificités influencent largement l'analyse des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel. En effet, concernant le contrôle, tout d'abord, ces organisations sont marquées culturellement par l'influence de contrôles bureaucratiques, caractérisés par une formalisation des procédures, une hiérarchie des relations et l'importance des objectifs de légalité et de conformité. Concernant l'apprentissage organisationnel, ensuite, les organisations publiques locales sont aussi marquées culturellement par l'influence de rationalités sociales et politiques sur la prise de décision, plus que par une simple ascendance d'une seule rationalité managériale. Ces spécificités, comparées aux organisations privées, apportent ainsi richesse et complexité à l'étude des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel. Par conséquent, dans le même contexte d'étude à savoir une collectivité locale, notre recherche consiste particulièrement à prendre en compte l'aspect politique, plus concrètement l'influence de l'élu, élément fondamental tant il peut remettre en cause l'intérêt, mais aussi la rationalité des outils de contrôle.

Après avoir précisé les concepts théoriques fondamentaux et proposé une grille d'analyse des relations entre contrôle et apprentissage, une étude empirique, essentiellement exploratoire, vérifie ainsi la pertinence et le réalisme de ce cadre conceptuel. Cette démarche, reposant sur l'étude de cas d'une municipalité de taille moyenne, a comme principal objectif d'appréhender les liaisons entre les hypothèses théoriques énoncées - le contrôle est un levier d'apprentissage organisationnel - et le point de vue des acteurs participant à ce cas d'étude, par la mise en lumière de certains aspects essentiels du problème : quels sont les systèmes de contrôle qui bloquent la diffusion et la mobilisation de connaissances et ceux qui, au contraire, stimulent l'apprentissage organisationnel et à quel niveau d'organisation, ces contrôles bloquant et stimulants agissent-ils ?. Questions soulevées par KLOOT (1997) mais qui méritaient d'être approfondies.

A l'analyse, nous mettons en évidence l'existence ou l'absence d'une influence des différents contrôles internes et externes locaux pratiqués sur les modifications de moyens, en tant qu'apprentissage adaptatif, et sur les modifications d'objectifs, en tant qu'apprentissage génératif. Ainsi, il apparaît que les contrôles culturels et

bureaucratiques, comme la littérature le prévoit, ont plutôt tendance à bloquer l'apprentissage organisationnel, nécessitant, en réponse, la mise en œuvre de formes transversales de management et d'organisation. Aussi, il apparaît que, pour les systèmes de contrôle censés stimuler un apprentissage organisationnel, les décisions prises sont plus ou moins influencées par les informations produites et par une rationalité strictement managériale, en fonction du lieu d'apprentissage, administratif ou politique, de l'objet et de l'activité publique concernés.

Ainsi, dans ce contexte particulier d'une organisation publique locale, contrairement à ce qui pourrait se passer dans un contexte privé, une logique politique peut, dans certains cas, éviter qu'un système de contrôle, pourtant semblant stimuler l'apprentissage organisationnel, ne génère des modifications des moyens et/ou des objectifs de l'organisation. Dans d'autres cas, des pratiques de contrôle semblent être plus à même de produire des apprentissages adaptatifs ou génératifs. Au contraire des conclusions de KLOOT (1997), l'existence des seules caractéristiques proposées pour un système de contrôle apprenant ne suffiraient donc pas à l'activation du processus d'apprentissage, requérant une appropriation par le décideur de la connaissance produite, diffusée et mobilisée. Au-delà de ces phases classiques de l'apprentissage organisationnel, il apparaît ainsi qu'une étape supplémentaire, que nous intitulons « filtration de la connaissance », devrait être adjointe pour appréhender la globalité du processus de décision sur la base des connaissances disponibles. Cette étape permettrait alors à l'information produite par les systèmes de contrôle de passer du statut de connaissance à celui de décision influençant une modification des moyens, dans le cas d'apprentissage adaptatif, mais aussi des objectifs de l'organisation, dans le cas d'apprentissage génératif.

Au total, l'ambiguïté dans la recherche d'un équilibre entre les contrôles des opérationnels et des élus est finalement résumée ainsi par le maire : « *dans le fond, on gère des services publics qui sont souvent des services marchands et l'usager s'avère être un client. Les outils sont utiles mais nous ne sommes pas une multinationale qui travaille les yeux rivés sur les chiffres et indicateurs financiers : le contrôle de gestion ne motive pas seul les décisions que nous prenons, mais c'est un outil d'aide à la décision indispensable. Étant aussi une organisation politique, il y a une part d'irrationnel. Dans ce contexte, le contrôle de gestion permet à l'irrationnel de ne pas devenir irraisonnable* ».

* * *

Qu'ils soient spécifiques ou non aux collectivités locales, nous mettons en évidence à travers ces travaux de recherche qu'il existe de nombreux enjeux de nature managériale à la recherche d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande performance des collectivités locales. Cependant, comme cela est évoqué à travers cette dernière thématique de recherche, nous voyons aussi que le facteur politique joue un rôle prépondérant dans la vie publique locale. Le prochain chapitre montre ainsi qu'il constitue un enjeu important aux trajectoires engagées par les collectivités locales en la matière.

CHAPITRE 4) DES ENJEUX POLITIQUES

En complément des enjeux managériaux, nous mettons en évidence ici que les voies d'évolution vers les notions de gouvernance et de performance publiques locales constituent aussi des enjeux politiques. Il faut rappeler que ce dernier terme est appréhendé à travers son sens originel et étymologique, à savoir « vie de la cité ». Il est donc volontairement englobant et intégrateur des enjeux à la fois internes et externes, mêlant finalités politiciennes (**section 1**), dans un sens péjoratif du terme, démocratiques (**section 2**), dans un sens plus vertueux, mais aussi, de manière plus complexe, alliant finalités managériales, en complément des analyses menées précédemment, et finalités sociétales (**section 3**).

Section 1) L'influence des pratiques locales de contrôle et d'information sur la vie publique politique

Ce point fait l'objet des deux travaux de recherche suivants, fondés sur une même thématique et une même étude empirique mais enrichis en fonction des résultats obtenus:

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSa), 2002, « *L'impact politique de l'audit financier de début de mandat : une étude empirique des villes de plus de 20 000 habitants* », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Toulouse, avec David LABORDE (CEPI)

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCc), 2003, « *De la forme et du fond dans la démocratie locale : Contribution à la détermination des facteurs d'influence de la réélection municipale* », 6èmes Rencontres Ville-Management à Québec, Edition Dalloz, avec David LABORDE (CEPI)

Face au développement soutenu des politiques de communication des collectivités locales, il a semblé en effet légitime de s'interroger sur les motivations de telles pratiques. S'agit-il de simples démarches de propagande ou le signe d'une bonne gouvernance ? Les dirigeants locaux visent-ils à promouvoir leur réélection ou le dynamisme de la

démocratie locale ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous avons trouvé nécessaire d'analyser, non pas d'une manière stricte, l'influence de ces pratiques sur les résultats électoraux, mais, d'une manière plus générale, la nature des facteurs déterminant la réélection municipale. La problématique à laquelle nous avons répondu est donc la suivante : Les résultats électoraux sont-ils conditionnés par les pratiques informationnelles locales, par les réalisations effectives des municipalités, ou par une combinaison de ces différents éléments ?

Dans cette perspective, le double choix s'offrant aux citoyens doit faire l'objet d'une étude approfondie : la décision d'aller voter, et celle de sélectionner un candidat par rapport à un autre. En effet, le processus de vote ne résume point au dépôt d'un bulletin dans l'urne. Il est la conséquence de comportements électoraux plus complexes où l'abstention est un choix à part entière. Deux exemples viennent illustrer la complexité du choix de participation, étape initiale du processus de vote. Le premier fait référence aux résultats d'une enquête sur « la participation politique des citoyens » réalisée en mars 2003 par la SOFRES. A la question « *avez-vous le sentiment de pouvoir influer les décisions [politiques] qui sont prises au niveau de votre commune ?* », seules 23 % des personnes consultées répondent « un peu » ou « beaucoup » . Prés de 50 % des électeurs votent ainsi en admettant que cette action n'a que peu d'incidence sur les politiques menées, ces résultats pouvant expliquer l'inquiétante tendance baissière des niveaux de participation mais nous invitant aussi à nous interroger sur la qualité du système démocratique local. Le second exemple fait, lui, référence à deux études empiriques réalisées au sein de démocraties occidentales. WOLFINGER et ROSENSTONE (1980) mettent en effet en évidence que la fréquence de participation à une élection augmente avec le niveau d'éducation et de richesse des individus, des électeurs plus informés votant plus que leurs pairs moins informés. Or, BRODY (1978) montre que, depuis les années 1940, le degré de participation n'a cessé de décroître alors que le niveau d'éducation a progressé.

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, et notamment à celle complexe de l'abstention, nous nous appuyons sur la théorie rationnelle du vote initiée par DOWNS (1957). Dans ce cadre, les choix électoraux sont le fruit d'un calcul rationnel du citoyen qui arbitre entre les coûts et les gains de ses décisions politiques. Son vote n'étant que rarement décisif, sa principale motivation s'appuie alors sur le désir de voir le système démocratique perdurer. En effet, en l'absence de cette croyance, l'abstention apparaît comme un choix souvent rationnel puisqu'elle n'a pas de coût de raisonnement et ne demande pas de se procurer une information politique dispendieuse. De plus, elle évite

de commettre une erreur en votant pour le « mauvais » candidat. Grâce aux apports de la théorie du jeu, nous mettons en évidence, en particulier, qu'accroître la part d'électeurs informés peut mener à un plus fort taux d'abstention pour des raisons de comportements stratégiques.

Pour déterminer empiriquement les facteurs d'influence de la réélection municipale, nous nous appuyons principalement sur les réponses à un questionnaire envoyé aux 438 villes françaises de plus de 20 000 habitants, après avoir synthétisé les résultats des principales études empiriques antérieures.

Les traitements statistiques des données récoltées nous permettent tout d'abord de décrire les variables explicatives et dépendantes au modèle. Pour les variables dépendantes, nous nous fondons sur le constat que le processus électoral est décrit comme la succession de deux étapes : la participation au vote et le vote lui-même. Concernant la première de ces deux variables dépendantes, nous utilisons la valeur du taux d'abstention donnée par les statistiques de l'INSEE. Concernant la seconde des variables dépendantes à notre modèle, nous décidons d'examiner deux indicateurs distincts de la réélection : la reconduction du maire et la continuité politique. Pour les variables indépendantes, nous en retenons deux catégories : les pratiques informationnelles et les variables de réalisations politiques, ces dernières étant mesurés à travers divers indicateurs dont, par exemple, les niveaux des impôts locaux, des charges de personnes, ou des dépenses d'équipement.

Ces traitements nous permettent ensuite d'analyser et de commenter les influences sur le processus électoral local en faisant la part entre les réalisations concrètes des élus (le fond) et leurs pratiques de communication (la forme). Nous les présentons ici en trois points :

- Le premier fait référence aux <u>déterminants de l'abstention</u>. A ce stade, nous mettons en évidence, premièrement, une relation traditionnelle croissante entre population et abstention. Rappelons que sa justification est double : sociologique (sentiment d'anonymat) et rationnelle (probabilité décroissante d'avoir un vote décisif). Le second point notable est la relation positive entre l'intensité des pratiques informationnelles et la limitation du comportement participatif des électeurs. Ces derniers n'ont pas besoin de se mobiliser pour assurer la pérennité du système démocratique, la communication de l'information semble assurer la transparence, et est perçue comme une marque de bonne gouvernance. Notons

qu'un examen complémentaire montre que les deux outils ayant l'impact négatif significativement le plus fort sont la plaquette synthétique, et dans une moindre mesure, le bulletin municipal.

- Le second fait référence aux <u>déterminants de la réélection</u>. Nous faisons ainsi apparaître un résultat fort et confirmé, à savoir qu'une abstention élevée favorise le statu-quo politique. Le second résultat notable est l'importance de l'encours de la dette. Nos résultats convergent sur ce point avec ceux d'INGRAM et COPELAND (1981). Cet indicateur semble ici plus refléter la perception d'une dégradation de la gestion financière de la ville que la réalisation d'investissement par la municipalité. De plus, cette information est aussi souvent reprise dans les campagnes électorales comme le signe de l'irresponsabilité de l'équipe en place. Le signe positif associé aux impôts locaux se justifie si l'on conçoit qu'il est corrélé avec l'offre de services publics ou l'effort d'une gestion saine des finances publiques. De plus, nous devons noter qu'en pratique la grande majorité des administrés semble présenter une asymétrie cognitive quant à cette variable : s'ils ignorent ou négligent souvent le niveau d'imposition locale lors de leur vote, ils perçoivent avec beaucoup plus de netteté la qualité et l'intensité des services publics de leur ville. Remarquons que les pratiques informationnelles n'apparaissent pas comme des variables explicatives de la réélection. Nous ne devons pas être surpris par ce résultat, la large diffusion de certaines de ces pratiques informationnelles provoque mécaniquement la non significativité de leur coefficient : si toutes les mairies ont un bulletin municipal et que le maire n'est réélu qu'un fois sur deux, il est évident que ces éléments ne peuvent être corrélés. Plus ces pratiques se généralisent, moins elles deviennent un élément de différenciation des politiques pratiquées et moins elles jouent leur rôle de signal. Concernant spécifiquement l'influence de l'audit financier de début de mandat, Il apparaît que cette pratique n'a pas les conséquences positives attendues sur réélection des maires et sur la continuité politique. À ce titre, nous pouvons d'ailleurs souligner un piège sous-jacent à l'audit de début de mandat. Pour servir d'argument politique fort, les responsables arrivant aux affaires et qui décident de commander un audit de début de mandat devraient en effet réaliser un audit de fin de mandat pour afficher un bilan clair et indépendant de leur gestion. Pour les électeurs, ne pas constater ce type de comportement apparaît en effet être synonyme d'aveu tacite d'inefficacité ou d'opacité. Des analyses complémentaires montrent ainsi dans ce sens que la pratique seule d'audit de début de mandat est néfaste à la réélection du maire se représentant. Par contre, le double

engagement d'un audit de début et de fin de mandat connaît un taux de réussite politique maximal. Ainsi, les cinq maires ayant engagé des audits à fonction d'information interne et externe en début et en fin de mandat ont tous été réélus au cours des élections municipales de mars 2001.

- Le troisième fait références aux déterminants de la réélection combinés à ceux de l'abstention. Dans ce cas, les relations précédemment mises en évidence réapparaissent. En effet, premièrement, plus la population est importante, plus la participation est faible. Deuxièmement, une mairie qui communique fortement voit la participation électorale diminuer. Troisièmement, une dette élevée conduit les électeurs à se déplacer et à sanctionner une gestion locale perçue de façon négative. Dernièrement, l'abstention favorise la réélection des partis en place. Il apparaît donc que la politique de communication des mairies peut réduire la participation aux élections sans que cela soit synonyme de défaillance dans la démocratie locale. De plus, en communiquant, les équipes municipales font preuve de transparence et découragent les électeurs méfiants ou souhaitant s'opposer à leur reconduction. En examinant le détail des pratiques informationnelles, il apparaît que c'est la présentation orale qui a le plus d'impact. De plus, lors de l'étude de variables auxiliaires, un point intéressant apparaît. La présentation orale des comptes municipaux des mairies permet de réduire l'effet de l'encours de la dette sur les électeurs. Nous remarquons que ce mécanisme modérateur intervient tant sur le comportement abstentionniste que sur la décision électorale des électeurs. Précédemment, nous avons montré que plus l'encours de la dette est élevé, plus la participation et forte et les chances de réélection faibles. La présence d'une communication autour de cette question réduit la mobilisation des électeurs et leur désir de sanction. Il apparaît donc que la communication permet de justifier les politiques menées et peut ainsi favoriser la réélection.

Au total, il apparaît que l'impact politique attendu de ces déterminants est plus subtil et moins direct que la littérature ou les études antérieures ne le laissaient présager. En effet, la communication de l'information publique, volontaire ou légale, réduit le degré de participation aux élections et favorise indirectement les chances de réélection des pouvoirs en place. La diffusion de l'information ne s'avère donc pas être une condition suffisante à la reconduction d'un mandat, mais peut se révéler comme une condition nécessaire. De même, certains résultats ou choix de politiques publiques peuvent être

justifiés à l'aide de pratiques informationnelles, réduisant en cela les risques de vote-sanction.

Compte tenu de l'originalité de ces recherches dans le contexte et de la difficulté d'établir des relations causales entre les concepts, il est prévu d'engager des travaux de recherche complémentaires dans cette voie :

Projets de recherche (PRf), « *Influence des politiques d'information publique, légale et volontaire, sur la réélection municipale* », avec David LABORDE (CEPI)

Ce projet, mené dans le même cadre que les travaux décrits *infra*, serait centré sur la mise en relation de la communication locale avec la réélection (tout en prenant en considération l'abstention). Des variables modérées (en particulier les politiques publiques locales appréhendées via les données comptables et financières des communes) pourraient aussi être intégrées. Afin de conforter la validité scientifique des travaux déjà réalisés, deux actualisations seraient effectuées. Tout d'abord, les modalités des politiques de communication publique locale feraient l'objet d'une nouvelle mesure à l'échelle nationale à travers l'envoi d'un questionnaire. Ensuite, ce projet prendrait en considération les résultats des dernières élections municipales françaises, en l'occurrence celles de mars/avril 2008. Le modèle pourra alors être confronté à de nouvelles données, confirmant ou infirmant la validité des premiers résultats.

Section 2) Une explication démocratique des pratiques actuelles

De manière plus vertueuse, un des autres enjeux à l'implémentation des notions de gouvernance et de performance dans le domaine public local réside, sans nul doute, dans l'accroissement de lisibilité de l'action locale vis-à-vis des parties prenantes internes et externes. Les efforts engagés en la matière par les collectivités locales semblent en effet guidés par la volonté des dirigeants locaux de rendre plus lisible et explicite leurs projets de développement local, de s'engager sur des objectifs précis de dépenses et d'investissements, accroissant de ce fait la confiance des acteurs internes et externes à la collectivité.

En outre, lés évolutions actuelles apparaissent aussi comme moteur dans la création et l'implantation d'un système de gouvernance locale axée sur la participation et l'implication

des acteurs locaux dans la mise en œuvre de projets de développement urbain. En effet, à travers l'explicitation d'objectifs et d'indicateurs de performance ainsi qu'à travers la structuration des actions, est sous-tendue une démarche préalable de réflexion et d'analyse stratégique. Or, un certain nombre de recherches (FAVOREU, 2000, 2004) ont démontré que les démarches stratégiques menées au niveau local peuvent être à l'origine du développement d'un certain nombre de compétences ou de capacités territoriales qui vont à leur tour conditionner la mise en place et l'efficacité des politiques de développement et des programmes d'action mis en œuvre. Ces compétences peuvent être définies comme des aptitudes, des savoir-faire individuels et collectifs qui caractérisent certains milieux locaux et qui servent de supports aux efforts de redéploiement et aux actions de revitalisation urbaines. Elles représentent des conditions fondamentales et indispensables à la mise en place et au fonctionnement d'un système d'action collectif réunissant une diversité d'acteurs locaux autour de la formulation et de la mise en œuvre de politiques publiques organisées et cohérentes. Ainsi, les réflexions de nature stratégique, préalables à l'implémentation d'un système de suivi de la performance organisationnelle, peuvent ainsi représenter un outil de rapprochement des intérêts et des logiques d'actions des différents acteurs locaux dans une perspective d'action collective et harmonisée, selon des rapports de partenariats et de coopération sans cesse renégociés.

Ce type d'enjeu fait ainsi directement référence à la notion d'accountability, déjà abordée précédemment, mais dont les notions sous-jacentes méritent d'être développées ici en lien avec l'enjeu démocratique traité. Ce point est l'objet d'une partie du travail de recherche suivant :

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLc), 2006, « *L'émergence de l'accountability publique locale : valeurs sous-tendues, modes d'évolution, enjeux et limites actuelles* », Ouvrage collectif sous la direction de David HURON et Jacques SPINDLER, Nice, Edition Dalloz, avec Jean-Jacques RIGAL (UPPA - IAE)

Les mutations décrites dans la première partie de ce travail semblent en effet faire appel à la notion d'accountability à travers un enjeu démocratique fort. L'émergence de ce concept, notamment dans les collectivités locales françaises, met ainsi en évidence des modifications des modes d'information, de responsabilité et de pouvoir, synonyme de renforcement actuel de la démocratie publique locale.

Dans un sens trivial, l'obligation de reddition des comptes caractérise tout d'abord des moyens utilisés en contrepartie d'une délégation de pouvoir. Dans cette logique, rendre des comptes, même si cette expression n'est pas nécessairement liée à la production d'une comptabilité, peut être défini comme le fait d'être « comptable » d'une action pour autrui en lui faisant un rapport oral ou écrit. Dans cette posture minimaliste, la reddition des comptes se limite à la communication d'une information synthétique et fidèle, mais aussi à l'évaluation et au jugement effectués à partir de l'information produite.

Au-delà de l'information et de ses implications, la structure du process de production de la reddition peut ensuite constituer un élément de définition. KEASEY et WRIGHT (1993) font ainsi le lien avec les mécanismes liés au gouvernement d'entreprise. Pour ces auteurs, l'obligation de reddition des comptes, « *qui est un sous-ensemble de la gouvernance, implique le contrôle, l'évaluation et la supervision des agents organisationnels pour s'assurer qu'ils agissent pour le mieux des intérêts des apporteurs de fonds et des détenteurs d'intérêts* ».

Dans un sens plus conceptuel et plus abstrait, d'autres définitions du terme anglo-saxon *accountability* se focalisent non plus sur les moyens utilisés en contrepartie d'une délégation de pouvoir, mais plutôt sur la délégation elle-même et ses implications. Les définitions s'appuient ici sur la responsabilité, en tant qu'« *obligation de faire quelque chose* » et en tant qu'« *obligation personnelle de réaliser* » (MC MICKLE, 1978). L'obligation de reddition des comptes peut alors être définie comme l'état d'être responsable, ou bien comme « *l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée* ».

De manière cohérente, les définitions de ce concept se focalisent, enfin, sur la notion de pouvoir. Sur la base des travaux de la *Royal Commission on Financial Management and Accountability*, KELLY et HANSON (1981) définissent la reddition des comptes comme « *le préalable fondamental à la prévention de l'abus des pouvoirs délégués, et la garantie que le pouvoir est dirigé vers la réalisation d'objectifs largement acceptés avec le plus grand degré possible d'efficience, d'efficacité, de probité et de prudence* ». Plus que le compte-rendu, c'est alors la relation liant la personne qui rend compte à celle qui reçoit le compte rendu qui devient l'objet d'analyse. Dans cette relation, « *c'est la personne recevant le compte-rendu qui a un pouvoir sur celle qui rend compte* » (STEWART, 1984), ce qui peut se traduire par des sanctions telle la non-réélection par les citoyens. Si nous étendons le concept d'*accountability* aux rapports de pouvoir, l'obligation de reddition des comptes peut, aussi, être analysée comme la réalisation d'une responsabilité subjective

qui fait référence à un système de valeurs (PATRY, 1994). Alors, elle peut être définie (ROBERTS, 1991), comme « *forme de relation sociale reflétant de façon symbolique l'interdépendance pratique des actions : une interdépendance qui a toujours une dimension morale et une dimension stratégique* ». Ainsi, l'obligation de reddition des comptes « *est formée de normes ou d'aspirations sociales d'ordre (…) et implique la génération d'un consensus social sur ce qui compte comme bonne conduite et performance acceptable* » (SINCLAIR, 1995).

Qu'elle soit envisagée *a minima* comme un compte rendu, ou étendue à une forme de relation sociale, l'obligation de reddition des comptes présume, au total, l'existence d'au moins deux parties. La mandant délègue un pouvoir, confie une responsabilité, et sera le destinataire d'un compte rendu. Le délégataire ou agent accepte la charge de la responsabilité confiée et s'engage à présenter et à répondre par le compte-rendu attendu.

Quelles que soient les notions sous-jacentes abordées, nous nous apercevons ainsi, en lien avec nos propos de la première partie, que les mutations actuelles en termes de gouvernance et de performance publique locale entraînent des modifications dans la relation démocratique entre mandant, le citoyen en particulier, et l'agent, soit l'élu. Les évolutions en termes de communication locale, de contrôle et, de manière plus générale, de modes de gouvernance marquent alors des transformations non seulement de la responsabilité publique locale, plus grande, mise en jeu parfois, et dont les attentes sont plus fortes, mais aussi du pouvoir local, plus élevé quant aux compétences transférées, et davantage partagé via la volonté de participation des citoyens à la vie locale et d'accroissement de la transparence.

Section 3) Des facteurs internes et externes managério-sociétaux

En complément des enjeux liés à la vie publique politique et de ces enjeux liés à un renforcement de la démocratie locale, les trajectoires vers la gouvernance et la performance publiques locales peuvent aussi être analysées comme répondant à des finalités à la fois internes et externes. Le terme politique prend alors toute sa dimension en englobant à la fois une dimension organisationnelle et managériale, plutôt de nature interne à la collectivité locale, mais aussi sociétale et démocratique, plutôt de nature externe.

C'est dans ce type de logique que se situent deux thématiques de recherche cherchant à comprendre et justifier certaines pratiques locales liées à la recherche d'une meilleure gouvernance et/ou d'une plus grande performance. La première est liée à la notation financière, la seconde aux audits externes contractuels.

3.1) Le cas de la notation financière des collectivités locales

Ce point fait l'objet du travail de recherche suivant :

Co-encadrement de doctorants (CEDb), 2005-2009, « *Enjeux et impacts, internes ou externes, de la notation financière pour les collectivités locales : une application aux cas français et algérien* », Nourredine GUEHAIR (Doctorant UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL (UPPA – IAE)

La notation, qui se définit comme « *une opinion publique, indépendante, transparente, évolutive sur la qualité de crédit d'une entité* »[13], s'est d'abord développée aux Etats-Unis dans un contexte marqué par le développement du marché des « *Municipal Bonds »*, la généralisation d'un mode de financement désintermédié, l'absence de partenaires bancaires privilégiés et l'exonération fiscale des particuliers participant au financement local. Ainsi, les collectivités locales américaines s'adressent depuis longtemps directement et massivement au marché financier, *« la grande variété des contextes locaux conjugués à la multiplicité des besoins de financement (transport, enseignement, santé, énergies…) suscitant un besoin d'information grandissant de la part du marché et surtout la nécessité de différencier les risques des crédits des émetteurs* » (MONTMAUR, 2000).

Dans les pays européens, contrairement aux Etats-Unis, le financement des collectivités locales est, lui, marqué par une forte réglementation et reste assuré par des circuits financiers privilégiés dont la plupart publics (Crédit local de France, Crédit communal de Belgique, etc.). Jusqu'au début des années 1980 et avant la poussée du processus de décentralisation dans certains pays tel que l'Espagne, l'Italie, la Belgique et la France, ce sont les Etats qui définissent les structures, compétences et modes de financement des collectivités locales. Les relations étroites entre l'Etat central et le niveau local justifient implicitement ou explicitement une garantie de la dette publique locale, en privilégiant une

[13] DE POLIGNAC (2002).

uniformisation des risques. Dans ce contexte, la notation financière ne trouve pas alors de terrain d'application privilégié.

Or, au cours des dernières années, la réglementation du financement des collectivités locales a changé dans de nombreux pays, en facilitant l'accès au marché des capitaux. En parallèle, le décloisonnement des marchés financiers au niveau européen permet une différenciation des risques locaux au sein d'un ensemble plus vaste regroupant un grand nombre de collectivités aux besoins variés. De plus, l'évolution des législations nationales vers une plus grande décentralisation ou régionalisation permet le renforcement des compétences locales et, par conséquent, l'augmentation des dépenses des collectivités locales et de leurs besoins de financement.

Ainsi, après un démarrage lent, la notation semble aujourd'hui bénéficier d'un environnement favorable en Europe. Dans le cas particulier de la France, la notation financière émerge dans un contexte marqué par certains incidents de paiement (Angoulême, Briançon, Orcières, etc.). Les banques ou les emprunteurs devenant de plus en plus méfiants et adoptant une politique d'engagement en fonction du niveau de risque spécifique à chaque collectivité locale, ces dernières ont alors recours à la démarche de la notation, soit pour émettre des emprunts obligataires, soit pour communiquer sur leur qualité de crédit (tel probablement le Haut-Rhin qui est noté AA+ par Standard& Poor's en 1992). En 1990, deux collectivités seulement sont notées, en l'occurrence le département des Alpes-Maritimes et la Région Provence Alpes-Maritimes. Aujourd'hui, une quarantaine de collectivités locales font l'objet d'une notation au moins d'une des trois agences de notation internationale, les seules reconnues par les autorités des marchés financiers.

Sur le plan des recherches académiques, les principales études sur ce sujet sont réalisées dans le contexte anglo-saxon et ont vocation à l'analyse de :

- l'explication et la prédiction de rating des obligations,
- l'effet de changement de notation sur le coût d'intérêt des obligations et sur les prix des actions,
- le problème de *split* de notation d'une obligation, c'est-à-dire l'écart existant entre deux notes différentes de deux agences de notation sur la même obligation ou le même émetteur,
- les différences méthodologiques de notation entre les différences agences.

Dans le cas de cette recherche, l'originalité tient d'abord à sa problématique de recherche. En effet, les études antérieures se focalisent sur des dimensions externes de la notation financière. Or, nous supposons que si la notation peut avoir des effets directs, en termes de fixation de taux d'intérêts, et indirects, en terme d'amélioration de l'image de la collectivité concernée via la communication produite, sur le marché financier, elle peut aussi générer des enjeux internes en terme d'apprentissage organisationnel, que cela soit sur les plans culturels mais aussi cognitifs. Le second facteur d'originalité de cette recherche tient à son terrain. En effet, alors que les études antérieures se focalisent sur les pays anglo-saxons, cette analyse se propose d'intégrer le cas français mais aussi le cas algérien. Connaissant deux niveaux de développement différents, les analyses menées devraient permettre une meilleure connaissance des enjeux et impacts associés.

3.2) Le cas des audits externes contractuels locaux

Ce point a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche, dont la partie principale de la recherche doctorale. Ceux-ci ont connu des degrés d'approfondissement différents formalisés dans les travaux suivants :

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCa), 1999, « *Le rôle de l'audit financier des villes : cadre d'analyse et perspectives de recherche* », 2èmes Rencontres Ville - Management à Bayonne, Edition Dalloz, Thèmes et Commentaires

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLb), 2003, « *L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local* », Résumé de thèse, Annuaire des collectivités locales

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSe), 2005, « *Local government audit : towards standardization in the auditing of publics accounts ?* », Colloque CIGAR (Comparative International Governmental Accounting Research), Poitiers, avec Luc NADEAU (Université du Québec - Canada)

Dans ce cadre, nous cherchons à comprendre les pratiques innovantes de contrôle externe public, en nous appuyant sur l'analyse des finalités et fonctions de l'audit externe contractuel.

Ces pratiques apparaissent en effet dans les collectivités locales, au début des années 1980, après les élections municipales de 1983, lorsque plusieurs villes de gauche basculent à droite. Les nouveaux maires décident alors de produire un bilan de la gestion socialiste deux années après la victoire de la gauche au plan national (LORRAIN, 1993). Nîmes, Grenoble, Lyon, Suresnes, Levallois-Perret constituent quelques-uns des exemples de l'audit de début de mandat, où la lutte politique se matérialise autour des comptes et de la gestion passée. Les élections municipales de 1989, puis celles de 1995, amplifient le phénomène, l'audit de début de mandat devenant quasiment un réflexe pour un nouveau maire (COURTOIS, 1995). « *Les bons comptes font les bons maires* » constatent LES ECHOS en 1996. La médiatisation par la presse des conclusions des auditeurs est d'ailleurs de plus en plus importante. Les villes de Châtillon, de Pointoise, de Boulogne-Billancourt, de Grenoble (COURTOIS, 1995), de Toulon, de la Seyne-sur-mer , d'Arles, de Brive, du Touquet, d'Abbeville, de Lyon et de Lunéville constituent certains des cas d'audits de début de mandat repris par la presse locale ou nationale. L'EXPRESS publie le nom de cinquante villes qui ont engagé un audit de début de mandat après les municipales de 1995. Le début de l'année 2001, après les élections municipales de mars 2001, ne semble pas déroger à la règle. Ainsi, l'audit engagé par les villes de Lyon, de Montauban et de Nîmes constatent l'alourdissement de la dette, l'audit financier des comptes de la ville de Toulon relève d'importants dysfonctionnements budgétaires , ou encore l'audit général, budgétaire et financier commandé par la nouvelle municipalité parisienne met en évidence « *la déficience du contrôle de l'emploi des fonds publics municipaux par les organismes satellites de la ville, qui a permis l'éclosion de pratiques illégales* ». Il faut, ensuite, ajouter que les audits de début de mandat ne constituent pas les seuls engagements d'audits externes contractuels. Même s'ils sont moins médiatisés, car moins polémiques, certains audits sont aussi réalisés en cours ou en fin de mandat. COURTOIS (1995), par exemple, décrit des audits engagés par les villes de Rochefort et de Besançon afin de diminuer les dépenses de fonctionnement.

À partir du moment où ces audits externes contractuels se sont développés en France, de nombreux débats sur leur rôle se sont engagés. Les audits contractuels sont-ils essentiellement des outils politiques, légitimant ou sanctionnant une politique locale passée ? Sont-ils une réponse à une insuffisance éventuelle des contrôles légaux ? Est-il

nécessaire d'engager une certification des comptes publics ? Comment le faire ? Quelles sont les places des modèles et des auditeurs privés ?

Afin de répondre à ces questions, dont seules certaines sont abordées dans cette partie, une double approche empirique, quantitative et qualitative, nous permet de décrire et de comprendre les fonctions et finalités de l'audit externe contractuel.

Une première approche empirique, de nature quantitative, se fonde sur les réponses à un questionnaire adressé aux villes françaises de plus de 20 000 habitants, ainsi que sur des données financières, comptables et de situation. Cette approche nous permet de révéler des groupes de villes ayant un comportement d'audit externe contractuel homogène. Les résultats de ces analyses quantitatives mettent en évidence l'influence de l'ensemble des facteurs politico-organisationnels sur le comportement d'audit externe contractuel des villes françaises. Au-delà de leur simple engagement, le degré de régularité et le type d'audit engagé nous permettent ainsi de différencier les finalités techniques et politiques des audits externes contractuels, sur la base de leur fonction d'information, ainsi que leurs finalités normatives et managériales, sur la base de leur fonction de contrôle. De manière plus précise, les résultats de ces analyses statistiques mettent en évidence la significativité de l'ensemble des facteurs déterminants au modèle. Cependant, les intensités de leurs influences sont fonction du comportement d'audit externe contractuel des villes, comportement mesuré selon trois types d'indicateurs (l'engagement, le nombre et le type d'audits externes contractuels).

- Si nous nous intéressons aux résultats concernant *l'engagement* d'audit externe contractuel, le comportement des villes est influencé positivement par une forte compétition politique électorale, par une taille importante de la ville, ainsi que par un faible degré de délégation des services publics locaux. Toutefois, l'analyse de cette seule variable dépendante, fondée sur une logique binaire, reste insuffisante. Les influences sur le nombre et sur le type d'audit engagé nous permettent, plus précisément, de prendre en considération la variété des logiques et finalités liées à cet engagement.

- L'analyse du *degré de régularité* de l'engagement contractuel d'audit externe révèle, en effet, une cohérence avec certains des facteurs déterminants au modèle. Ainsi, sa pratique exceptionnelle (un seul audit externe contractuel) peut être qualifiée de politique, puisque le niveau de compétition politique électorale est positivement déterminant au contraire de certains facteurs organisationnels (mode

de contrôle interne, mode de gestion) qui, eux, ont un impact négatif. Concernant les villes ayant engagé deux audits, après la compétition politique électorale, l'intervention des CRC semble être à l'origine de ce choix. L'audit externe contractuel apparaît, dans ce cas, comme un complément, voire un substitut, aux contrôles externes publics. Sa pratique quasi-permanente (trois audits externes contractuels) relève, elle, d'une logique plus managériale que politique. Dans ce cas extrême, l'audit contractuel apparaît comme un moyen de maîtrise de la gestion locale en réponse à des contraintes financières (forte dépendance envers les résidents), ou bien en contrepartie d'importantes ressources générées par une grande taille, une richesse fiscale ou une capacité d'autofinancement courant importante.

- Le *type* d'audit externe contractuel engagé a été déterminé selon ses fonctions d'information et de contrôle, nous faisant distinguer quatre types d'audit que nous avons qualifiés de financier, de conformité, de managérial et d'étendu. Ces types d'audit sont influencés par des facteurs déterminants présents au modèle. Ainsi, l'engagement d'un audit financier caractérisé par une fonction d'information externe répond principalement à une finalité politique. Ce type d'audit, couramment de début de mandat, est en effet largement influencé par le niveau de compétition politique électorale. Il est souvent effectué par des auditeurs renommés et est plus onéreux que les autres types d'audit. Nous retenons pour lui le qualificatif de politique dans le sens politicien du terme. L'audit étendu est, lui aussi, influencé par une forte compétition politique électorale. Il se différencie du précédent par sa fonction de contrôle orientée vers la recherche de performance et d'évaluation, et par l'influence sur son engagement d'une faible dépendance financière négative. Dans ce cas, la municipalité semble rendre compte, par l'intermédiaire de l'audit contractuel, de sa gestion locale, caractérisée, en l'occurrence, par une situation financière favorable. Les deux autres types d'audits externes contractuels restants, déterminés par une fonction d'information interne, semblent, eux, répondre à des finalités plus techniques que politiques. Par exemple, l'engagement d'un audit managérial, aussi défini par une fonction complémentaire de contrôle, est, lui, influencé par un fort degré de délégation, une grande taille, une richesse fiscale et une importante capacité d'autofinancement. Les auditeurs semblent y intervenir comme des conseillers, des aides à la décision, des partenaires quasi-permanents permettant la continuité et l'amélioration d'une maîtrise déjà importante.

Les résultats de ces analyses quantitatives mettent en évidence l'influence de l'ensemble des facteurs politico-organisationnels sur le comportement d'audit externe contractuel des villes françaises. Au-delà de leur simple engagement, le degré de régularité et le type d'audit engagé nous permettent ainsi de différencier les finalités techniques et politiques des audits externes contractuels, sur la base de leur fonction d'information, ainsi que leurs finalités normatives et managériales, sur la base de leur fonction de contrôle.

Une seconde approche empirique a été conduite sur les pratiques contractuelles locales d'audit externe. Par essence qualitative, elle est fondée sur un programme d'études avec cinq villes du grand sud-ouest, et nous permet d'illustrer et d'approfondir les relations mises en évidence quantitativement Cette seconde approche se focalise particulièrement sur le système d'information de gestion local et l'influence de ses composantes sur le comportement d'audit externe contractuel de ces cinq villes.

De l'examen des villes partenaires à la recherche, il ressort que les pratiques de l'audit externe contractuel sont cohérentes avec la nature de leur système d'information de gestion. Dans certains cas, les pratiques de la communication financière, ainsi que des contrôles, interne et externe, composant le système d'information de gestion local étant incomplètes, insuffisantes ou inexistantes, l'audit externe mis en œuvre les complète, voire s'y substitue. Concernant deux des études empiriques, les audits externes contractuels, orientés vers une fonction d'information externe, sont associés aux pratiques de communication financière, notamment en début de mandat après l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale. Dans deux des autres cas, les audits externes sont intégrés au contrôle interne local. Ils participent ainsi au contrôle des organismes satellites de la ville, répondant aux défaillances d'un contrôle interne écologique ou aux insuffisances d'un contrôle interne bureaucratique éloigné du terrain. Seule une des cinq villes utilise pleinement les fonctions techniques et politiques de l'audit externe. Dans ce cas, l'engagement d'un audit externe contractuel permet le développement d'une communication financière, mais aussi un transfert d'outil et de compétence en matière de prospective financière.

Au total, les résultats des deux séries d'analyses, quantitatives et qualitatives, montrent que l'engagement d'un ou plusieurs audits externes contractuels peut prendre des formes différentes en fonction du contexte et de l'organisation de la commune. L'influence de ces critères, que nous avons rassemblés et mesurés par des facteurs politico-organisationnels, caractérise ainsi l'audit externe contractuel comme un mécanisme de gouvernance, partie intégrante du système d'information de gestion local.

* * *

Les mutations évoquées dans la première partie vers la recherche d'une plus grande gouvernance et d'une meilleure performance publique locale trouvent ici des justifications politiques, dans un sens englobant. Centrées sur la vie publique politique, elles semblent, tout d'abord, jouer un rôle important en matière d'abstention et de réélection. Guidées par un renforcement de la démocratie locale, elles modifient, ensuite, les rapports, construits autour des notions de responsabilité, de pouvoir et d'information, entre les représentants publics locaux et leurs délégants. À travers l'émergence d'une obligation de reddition des comptes, la lisibilité de l'action publique ainsi que la participation active des citoyens à la vie locale semble alors possible. Enfin, élargies à la fois à des dimensions organisationnelle et sociétale, elles peuvent contribuer en même temps à répondre à des problèmes de nature managériale, par exemple l'amélioration des contrôles internes locaux, et à des questions de nature démocratique, par exemple la diffusion d'une information auditée.

Complétée par l'analyse des enjeux strictement managériaux traités dans notre troisième chapitre, l'étude de ces enjeux politiques nous permet, au total, de mieux appréhender les finalités des mutations publiques locales actuelles influencées par les notions de gouvernance et de performance. Toutefois, comme nous l'avons mis en évidence dans notre première partie, ces évolutions semblent devoir être qualifiées de relatives dans la mesure où elles peuvent connaître des modalités d'application encore insuffisantes, ou bien de fortes contraintes d'adaptation liés à des spécificités publiques locales importantes. La troisième partie de ce document se propose donc d'évoquer plusieurs voies d'évolution pour combler ces lacunes malgré les mutations déjà engagées.

PARTIE 3) PROPOSITION DE VOIES D'EVOLUTION VERS LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE ET L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES

Face aux enjeux politiques et managériaux sous-tendus par les évolutions vers les notions de gouvernance et de performance, plusieurs propositions semblent pouvoir être réalisées afin de répondre aux contraintes, évoquées dans la première partie, des mutations déjà engagées. Cette dernière partie en évoque deux plus particulièrement, cohérentes avec les thèmes abordés par nos travaux de recherche.

La première de ces deux propositions (**chapitre 5**) concerne l'implémentation d'un système spécifique de mesure et de suivi de la performance organisationnelle locale permettant de créer des leviers non seulement en terme de rationalisation des emplois, mais aussi d'optimisation des ressources locales.

La seconde de ces deux propositions (**chapitre 6**) concerne, elle, la production d'une information publique locale répondant à des critères de qualité qui ne semblent pas à l'heure actuelle respectés, à savoir la fiabilité, la lisibilité, la compréhensibilité et la pertinence.

Ces deux propositions ont fait l'objet d'une présentation générale dans le cadre suivant :

Conférences sur invitation personnelle (CIPc), 2008, « *Audit et bonne gouvernance dans les collectivités locales : bilan et perspectives* », Conférence nationale "Audit et gouvernance", Université Ibn Zohr, Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Agadir, Maroc

De manière plus spécifique, elles ont fait l'objet de travaux particuliers développés dans le cadre des deux chapitres qui suivent.

CHAPITRE 5) L'IMPLEMENTATION D'OUTILS SPECIFIQUES DE MESURE ET DE SUIVI DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE

Afin d'améliorer leur niveau de performance, les collectivités semblent pouvoir agir, tout d'abord, dans le sens d'une rationalisation de leurs emplois[14]. En effet, dans ce cadre, les collectivités locales peuvent privilégier une culture du résultat, plus qu'une simple logique de moyens, pour devenir plus performantes et soumettre leurs politiques publiques à une évaluation selon les concepts d'efficacité, d'efficience et d'économie. A ce titre, l'adaptation des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales, applicable à l'Etat depuis 2006, pourrait constituer un levier de modernisation de la gestion publique locale, en développant notamment la justification des dépenses au premier euro et la responsabilisation des ordonnateurs locaux. Cette voie irait ainsi dans le sens de démarches de performance engagées volontairement par certaines collectivité locales depuis quelques années.

D'autre part, les collectivités locales semblent aussi pouvoir analyser les voies de l'optimisation et de l'augmentation de leurs ressources[15]. Dans ce cadre, la récente constitutionnalisation de la notion de part déterminante des ressources propres et du principe de compensation financière des créations, extensions, transferts et modifications de compétences auraient dû garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. Or, la définition de la part déterminante n'est pas un garde-fou puisqu'elle ne repose pas sur un ratio mais seulement sur un seuil plancher, celui de l'année 2003. D'ailleurs, l'instauration du bouclier fiscal et le plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée n'ont pas été censurés par le juge constitutionnel (Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006). Pourtant, le bouclier fiscal impose à l'État et aux collectivités territoriales de rembourser, à due concurrence, à tout contribuable les impositions directes supérieures à 50 % de leurs revenus. De plus, le coût du dégrèvement de taxe professionnelle est partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales (loi 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006). Les taux des impôts directs n'étant pas extensibles à l'infini, les collectivités territoriales doivent donc s'engager vers l'optimisation et l'augmentation de leurs ressources, en particulier fiscale.

[14] dans un sens plus général que celui de dépenses.
[15] dans un sens plus général que celui de recettes.

À cette fin, les propositions de voies d'évolution vers une performance améliorée privilégient ces deux objectifs, c'est-à-dire la détermination des moyens de rationalisation des emplois et d'optimisation des ressources publiques locales. Dans ce sens, trois voies de recherche et d'action apparaissent pouvoir être privilégiées de manière concomitante :

- une première voie focalisée sur les ressources publiques locales. Dans le cadre de cette approche, cette voie d'évolution contribue à la détermination des leviers de performance locale face au constat d'une autonomie financière limitée. Cette dernière étant constituée de composantes gestionnaire, budgétaire et fiscale, il est prévu de se focaliser sur les ressources locales sous-tendues, qu'elles soient patrimoniales, humaines et financières, afin de dégager des moyens d'actions propres aux collectivités locales dans le cadre de leur environnement législatif actuel (**section 1**).
- une seconde voie focalisée sur une politique publique locale donnée. Dans le cadre de cette approche, centrée sur une mission et une activité publique particulière, cette voie d'évolution contribue à la détermination des modes spécifiques de performance et de leurs modalités de suivi (**section 2**).
- une troisième voie focalisée sur la collectivité locale, prise comme un tout. Dans le cadre de cette approche, centrée sur les processus et les systèmes de fonctionnement de l'organisation, cette voie d'évolution contribue à l'analyse de l'implémentation d'une démarche locale de performance de type LOLF au sein d'une collectivité locale (**section 3**).

Section 1) La détermination des leviers de performance locale

Ce point fait l'objet du suivi d'une partie de la recherche doctorale suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDI), 2009 (en cours), « *Contribution à la détermination des leviers de performance locale comme condition de leur autonomie financière : une application à la gestion patrimoniale* », Pierre LAVIGNE (Etudiant, UPPA, Projet CIFRE CG 40)

Dans cette logique, ce travail de recherche est fondé sur la détermination d'une utilisation performante des différents emplois et ressources des collectivités locales, comme moyen de maîtrise des dépenses publiques et d'optimisation des recettes. En s'appuyant sur les

pratiques des collectivités en la matière, cette analyse tente de définir les moyens, outils et méthodes adaptés au contexte actuel et futur des collectivités locales, en réponse notamment à leur autonomie financière relative.

Le choix de traiter l'amélioration de la performance des collectivités locales par une approche opérationnelle nécessite de s'appuyer sur leurs différentes ressources afin d'en optimiser l'utilisation. Celles-ci peuvent être décomposées de la manière suivante :

1.1) Le cas des ressources humaines et organisationnelles

Sur ce plan, il est particulièrement intéressant d'analyser les pratiques des collectivités en matière de gestion des compétences des fonctionnaires territoriaux, d'amélioration de leur implication et de leur satisfaction au travail. En particulier, l'utilisation d'indicateurs de performance globaux ou spécifiques dans le cadre de démarches locales de type LOLF pourra être analysée en terme d'optimisation des dépenses de personnel.

Il semble aussi intéressant d'analyser les pratiques locales en matière de gestion électronique des documents. Sur ce dernier point, les collectivités apparaissent en effet souffrir d'un manque d'organisation latent avec des circuits de documents incertains et rarement formalisés. Par ailleurs, la circulation des documents au sein de la collectivité peut largement bénéficier d'une informatisation pour l'élaboration conjointe de documents, l'accélération des circuits de validation ou même le recours à la signature électronique. La généralisation de la bureautique et le développement de l'utilisation des messageries électroniques sont aussi les moyens d'envisager des évolutions importantes dans les habitudes de travail. Enfin, la gestion électronique des documents s'appuie aujourd'hui sur des technologies matures et peu onéreuses (logiciels de réseaux, Internet, numérisation…) qui permettent un gain de temps conséquent et un risque d'erreur et de perte d'information considérablement réduit.

Il est, enfin, pertinent d'analyser les comportements locaux en matière d'achats publics. La mise en place d'une procédure de gestion des achats publics dans le but de grouper les commandes pour réduire les montants d'acquisitions, de limiter les frais de port, de diminuer les mandatements et d'éviter les doublons d'investissements et de fonctionnement, peut particulièrement être étudiée. Les pratiques d'appels d'offre peuvent faire aussi l'objet d'une attention particulière, celles-ci permettant de renégocier les prix, d'être conforme au code des marchés publics et de mutualiser les commandes en fusionnant au maximum les besoins de l'ensemble des services. Enfin, les pratiques de

suivi de consommations de fluides sont aussi analysées dans la mesure où elles peuvent occasionner, par une gestion réfléchie, des marges de manœuvre financière importante. Dans ce sens, l'ADEME estimait en 2006 que la majorité des collectivités locales pourraient sans trop de difficultés réduire leur consommation d'énergie d'au moins 30% ! des dépenses publiques. Dans la même logique, EDF, GDF et France Télécom proposent des approches partenariales avec les collectivités territoriales afin d'optimiser les coûts des consommations : multiplication des points de comptage, regroupement des abonnements, optimisation de la tarification (heures pleines/heures creuses, variations saisonnières, puissance souscrite, etc.), ou encore diagnostic sur les caractéristiques de l'exploitation et recommandations d'actions.

1.2) Le cas des ressources patrimoniales, mobilières ou immobilières

Sur ce plan, il est intéressant d'analyser les pratiques locales en matière de gestion du patrimoine, dans un contexte national marqué par une volonté publique de reconstitution et de suivi immobilière et mobilière. Au niveau des collectivités locales, l'analyse des modes de gestion du patrimoine semble pouvoir être réalisée sur différents points, représentant autant de leviers de performance.

- le suivi de la situation juridique des biens gérés par les collectivités. En effet, il n'est pas rare de trouver sur un même site un gymnase communal, un collège mis à disposition d'un département dans le cadre du transfert de compétences, un bâtiment d'enseignement technique construit par un département sur un terrain communal et une cantine appartenant à la région mais utilisée par des lycéens ou bien des collégiens. Ce suivi touche également la désaffectation des biens qui doit être la première étape pour déclasser un bien de domaine public et pour permettre des utilisations privatives (mise à disposition des locaux à une association par exemple). La parfaite définition du statut juridique apparaît donc comme une condition essentielle pour la définition des droits et responsabilités de la collectivité sur tel ou tel bien.

- la maîtrise de l'occupation des locaux semble aussi un objectif important car les collectivités sont confrontées à une diversité de leur patrimoine et à l'éclatement de leur gestion, ce qui occasionne trop souvent des occupations de locaux sans titre et rend encore plus difficile la gestion de la sécurité et des accès. La réalisation d'un inventaire de ce patrimoine pourrait ainsi limiter ces effets et éviter

par exemple à une commune de se rendre compte qu'elle n'est pas propriétaire d'un immeuble sur lequel elle a engagé des travaux de rénovation.

- la connaissance du volume de biens apparaît être une démarche intéressante à l'heure où l'éclatement de la gestion au sein des services et la diversité des définitions (valeurs, surfaces, bâtiments…) entraînent parfois une véritable méconnaissance des données les plus élémentaires (nombre de bâtiments, nombres de postes informatiques de moins de 2 ans, surface totale des locaux d'enseignement). Les conséquences financières de cette meilleure connaissance des quantités peuvent avoir un impact financier important.

- La renégociation des contrats d'assurance semble aussi constituer un poste d'économies extraordinaires. Les collectivités doivent souscrire divers contrats d'assurance les couvrant sur des risques en tant que propriétaires ou en tant qu'utilisateurs. Elles sont souvent pénalisées par leur difficulté à décrire de manière précise les biens à prendre en compte et les assureurs ont tendance à prendre de la marge pour couvrir les incertitudes. Cette équation alourdit considérablement la facture pour les collectivités, et ce malgré la soumission des contrats d'assurance au code des marchés publics et au droit à la concurrence.

- L'existence de programmes pluriannuels d'investissements en globalisant les dépenses et en limitant les gaspillages et autres doublons liés à une vision à court terme.

- L'anticipation du poids de l'entretien des bâtiments et la négociation des contrats d'entretien des surfaces pourraient également une réduction des coûts globaux intéressante. Lorsque l'on sait que sur 80 années (durée de vie moyenne des bâtiments), le coût global d'un édifice sera égal à cinq fois son coût de construction initial, il convient de se pencher sur l'amélioration de la productivité de l'entretien. L'inventaire du patrimoine pourrait ainsi permettre en l'espèce de connaître le responsable de l'entretien (l'occupant, le personnel communal ou le prestataire), les surfaces concernées, la qualification des espaces, ce qui limitera considérablement les doublons et les dépenses inutiles.

1.3) Le cas des ressources financières, liées notamment à la dette et à la trésorerie

Sur ce plan, il semble intéressant d'analyser les modes de la gestion active de la dette et de la trésorerie permettant un désendettement progressif et une amélioration de leur capacité de financement à court comme à long terme. Les possibles renégociations des prêts bancaires, les modes de gestion optimisée de la trésorerie, véritable levier de marges de manœuvre pour les collectivités territoriales, pourront être dans ce cadre des objets d'analyse à la détermination de leviers de performance.

1.4) Le cas des ressources fiscales

Sur ce plan, en particulier, il semble intéressant de se focaliser sur les ressources liées à la taxe professionnelle où les marges de manœuvre des collectivités locales semblent plus importantes. L'accent semble ainsi être porté sur les pratiques locales en matière de développement économique pour dynamiser le tissu économique local, favoriser l'implantation d'entreprises nouvelles et limiter les délocalisations. L'enjeu apparaît en effet être de taille, car la création d'un bassin d'activité dynamique et porteur est le gage de la pérennité de la collectivité et de sa population. A l'heure où il faut éviter la désertification, la création d'activités nouvelles, la promotion d'entreprises existantes, la réfection de bâtiments à utilité privative, l'installation du haut débit sont autant d'enjeux et de vecteurs de développement économique local. La collectivité semble alors devoir adopter une véritable stratégie à long terme en mêlant des activités industrielles consommatrices en masse salariale, une activité commerçante qui permet de subvenir aux besoins des habitants locaux et qui favorise le dynamisme des centres villes et des activités de services aux personnes et entreprises. Sur un plan strictement fiscal, le montant total de la taxe professionnelle pourrait être ainsi augmenté par ce type de pratiques. De plus, les collectivités pourront également gonfler leurs autres recettes, de manière indirecte, ce dynamisme économique créant des emplois, de l'activité, des besoins en logement et en consommations de services publics locaux.

Au total, sur la base de ces ressources, il est proposé d'analyser et de déterminer les modes de rationalisation des dépenses et d'optimisation des recettes générées. Ce travail de recherche se propose toutefois de se restreindre à une ressource spécifique, en l'occurrence le patrimoine mobilier et immobilier. Le contexte national marqué par une volonté publique de reconstitution et de suivi immobilière et mobilière, le poids, financier et historique, du patrimoine local, ainsi que l'influence forte de cette ressource sur les

autres leviers de performance (humain, organisationnel, fiscal, financier), nous ont conduit à privilégier cet objet d'étude local.

Si cette seule démarche ne semble pas suffire à elle seule, il est aussi proposé ici la détermination des modes de performance spécifiques aux différentes politiques publiques locales.

Section 2) La définition des modes de performance spécifiques aux différentes politiques publiques locales

En complément de cette première voie vers une performance publique locale améliorée, centrée sur les ressources et les emplois, une seconde voie semble aussi devoir être privilégiée en se focalisant sur les différentes politiques et services rendus par les collectivités locales. Ne pouvant nous concentrer sur toutes les politiques et services publics locaux, notre choix est, en l'état, d'orienter nos travaux de recherche sur une des seules politiques publiques locales créatrices de richesse, en particulier fiscales, en l'occurrence les politiques liées au développement économique.

C'est l'objet des deux travaux de recherche suivants :

Co-encadrement de doctorants (CEDc), 2005-2009, « *Evaluation des politiques publiques locales – le cas du développement économique* », Guillaume MARGNAC (Doctorant CIFRE UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL

Co-encadrement de doctorants (CEDe), 2006-2009, « *Analyse de la performance des modes de gouvernance publique locale en matière de développement économique territorial* », Pascal PAUMARD (Doctorant UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSk), 2009, « *Une analyse des pratiques innovantes en matière de gestion des politiques publiques locales d'incitation économique : une comparaison France-Espagne* », Conférence internationale, « Pôles de compétitivité et développement régional », Liège, avec Pascal PAUMARD (Doctorant UPPA)

Le premier de ces travaux de recherche est focalisé sur les modalités du contrôle organisationnel mis en œuvre par les collectivités locales afin de s'assurer de la maîtrise de leurs dépenses réalisées dans le domaine du développement économique. Cela couvre les aides et avantages accordés (financier ou autres), les délégations de services (concessions, marché public, contrats de coopération), ou encore les structures immatérielles comme les aides en recherche et développement.

En effet, depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982 ou bien la loi du 27 février 2002, donnant une grande liberté aux collectivités locales, et plus particulièrement aux régions, en ce qui concerne leurs actions vis-à-vis des entreprises locales, les collectivités locales cherchent à adapter leurs suivis des aides grandissantes accordées aux entreprises locales. Au-delà de la comptabilité publique qui ne constitue pas un réel outil de gestion, au moins directement, ce travail de recherche se propose d'analyser les modalités d'un véritable système de contrôle de gestion et d'aide à la décision dans ce domaine. De manière plus précise et opérationnelle, ce travail cherche à découvrir les dimensions, natures et définitions des indicateurs qui permettraient d'évaluer la performance de ces politiques publiques mettant en relation collectivités et entreprises privées.

Le second travail de recherche, toujours dans le même contexte, se propose, lui, de se focaliser sur l'analyse de la performance des modes de gouvernance locale en matière de développement économique. Ce travail s'appuie en effet sur le postulat que le développement économique n'est pas seulement « produit » par les entreprises, mais qu'il est aussi la conséquence de la qualité des dispositifs d'aide et d'accompagnement au développement économique. Il est ainsi supposé que la richesse n'est pas seulement créée par les entreprises, mais elle est également «produite » par d'autres acteurs que les entreprises, notamment les acteurs institutionnels, les collectivités territoriales en particulier mais aussi les organisations consulaires (CCI, Chambre des métiers, Chambre d'agricultures), les différents réseaux économiques qui quadrillent les territoires, ou les structures d'accompagnement et les outils de développement économiques. L'hypothèse à ce travail est alors que la cohérence, le jeu des différents acteurs, leurs liens plus ou moins solides, relativement à un territoire donné, apparaît être un facteur de performance contribuant à la création de richesse, de manière directe ou de manière indirecte.

Les modes de gouvernance économique du territoire étant considérés comme un des facteurs explicatifs du développement de certains espaces, de la croissance plus forte de certains pays comparativement à d'autres, ce travail de recherche privilégie une approche

comparative entre deux territoires proches géographiquement, mais différents notamment sur le plan de l'organisation administrative. Or, si ces deux territoires ont des objectifs relativement comparables dans le domaine du développement économique comme, par exemple, renforcer leur attractivité, augmenter leur richesse et celle de leur habitants, fournir aux entreprises les ressources nécessaires à leur développement, la mise en place de politiques de développement économique, ainsi que la mise en œuvre de dispositifs et d'outils d'incitation économiques, leurs modalités de mise en oeuvre ne sont pas pour autant nécessairement identiques. En effet, les politiques publiques menées par les collectivités territoriales sont, d'une part, contraintes par l'organisation politico-administrative de leur pays, en particulier à travers la définition des pouvoirs juridiques dont elles disposent en matière de développement économique. D'autre part, elles s'appuient sur des contextes socio-économiques spécifiques. Considérant cela, l'intégration de pratiques ou de dispositifs innovants dans la mise en œuvre de ces politiques constitue certainement un des leviers privilégiés dont disposent les collectivités territoriales pour renforcer l'« avantage concurrentiel » de leur territoire.

L'objet de ce travail de recherche est ainsi de mettre en perspective ces pratiques innovantes à travers une comparaison des politiques, des dispositifs et des outils mis en œuvre par les collectivités territoriales en France et en Espagne. En effet, ces deux pays, de superficies comparables et géographiquement proches, semblent connaître des divergences en termes de moyens mis en œuvre, mais aussi en terme de résultats obtenus. Dans cette perspective, l'identification et l'analyse des pratiques innovantes dans ces deux contextes, par des études économiques (sur la base de mesures quantitatives), juridiques (sur la base des textes légaux, réglementaires, et des dispositifs locaux) mais aussi organisationnelles (sur la base d'entretiens qualitatifs avec certaines collectivités locales choisies dans ces deux pays), devraient contribuer à définir les pratiques les plus performantes et à étudier leur éventuelle transposition dans d'autres domaines, d'autres collectivités ou d'autres pays.

En complément de cette voie vers une performance publique locale améliorée centrée sur les politiques publiques et de celles, présentées dans un premier temps, focalisée sur les ressources publiques locales, il est enfin proposée une troisième voie axée sur la collectivité locale, prise comme un tout. Dans le cadre de cette approche, centrée sur les processus et les systèmes de fonctionnement de l'organisation, l'analyse de l'implémentation d'une démarche locale de performance de type LOLF au sein d'une collectivité locale est évoquée.

Section 3) L'engagement de démarches publiques locales de performance de type LOLF

La recherche d'une amélioration de la performance publique locale semble, enfin, passer, en complément des deux voies déjà évoquées, par l'engagement de démarches, focalisées, elles, ni les ressources et emplois locaux, ni sur les différentes politiques publiques locales, mais sur une approche processus et systémique de l'organisation publique locale. Cette dernière se propose, en effet, d'analyser la possibilité d'une adaptation aux collectivités locales des outils et méthodes directement ou indirectement inspirés de la LOLF.

Au-delà des enjeux politiques et managériaux évoqués précédemment, cette possibilité semble en effet aussi importante d'un point de vue institutionnel, en particulier concernant les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Ainsi, l'idée de l'application de la LOLF aux collectivités locales s'est progressivement diffusée aussi au bien au niveau du Parlement que de l'exécutif, comme un moyen de créer de la cohérence sur le plan technique ou concernant les dynamiques engagées. Selon les partisans de ce transfert, dont les auteurs de la réforme au plan national, une gestion publique locale plus efficace contribuerait alors à respecter notamment le pacte de stabilité et de croissance, et permettrait d'associer les collectivités locales au cadrage global des finances publiques. Cette diffusion de la LOLF paraîtrait en outre d'autant plus logique que la coexistence de deux modèles de gestion publics, l'un national l'autre local, paraît difficilement concevable et acceptable à long terme, De plus, d'un point de vue strictement technique, l'absence de considération des relations économiques existant entre l'Etat et les collectivités locales, sous diverses formes (dotations, subventions, etc.), nuit à la pertinence des informations produites. En effet, les flux de dépenses de l'Etat concernant les collectivités locales ne sont pas affectés à leurs réelles destinations, mais seulement de manière globale. Le budget global des collectivités locales représentant, non seulement, en moyenne, plus la moitié du budget de l'Etat, soit 11 % du PIB en 2000 pour près de 20 % pour l'Etat, mais aussi connaissant une augmentation de plus de 60 % entre 1991 et 2000, c'est ainsi une part non négligeable des dépenses publiques qui échappe à ce mode de suivi et de transparence de la performance publique.

Si elle trouve plusieurs intérêts, cette démarche d'adaptation des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales semble devoir être attaqué sous différents angles. Le premier (3.1) intéresse la détermination des conditions spécifiques d'implémentation de ces principes et outils, dans la mesure où, nous l'avons vu précédemment, les collectivités locales connaissent des contingences en matière de gouvernance et de performance. Le second angle d'attaque (3.2) concerne, de manière introductive, une première analyse des expérimentations publiques locales en matière de démarche de performance. En effet, quand l'idée de cette adaptation est née, certaines collectivités locales s'étaient déjà engagées dans de telles démarches de manière volontaire. Le troisième angle d'attaque (3.3) intéresse, en complément du précédent, une analyse plus approfondie de démarches locales de performance engagées par les collectivités locales. Le quatrième angle d'attaque (3.4) concerne, enfin, dans une approche plus opérationnelle, la définition d'outils adaptés de mesure et de suivi de la performance publique locale.

3.1) La détermination des conditions spécifiques d'implémentation des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales

Ce point a fait l'objet du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLCa), 2005, « *De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales* », 1er Workshop Ville-Management, Mairie de Paris , avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse)

Comme dans tout changement au sein d'organisations publiques, entendu comme « *une modification, observable dans le temps, d'une situation existante et qui affecte l'organisation ou le fonctionnement d'une entité, d'une manière non provisoire* » (AMIEL et al., 1998, p. 217), deux voies sont théoriquement possibles afin de proposer de possibles perspectives d'évolution : celle de l'innovation et celle de l'imitation (METCALFE[16]). Concernant la première voie d'évolution, l'étude de moyens nouveaux et distincts des formes actuelles de pilotage et d'information serait alors nécessaire. D'après BOUCKAERT et HALACHMI (1995), cette voie de l'innovation permet le développement de changements structurels au niveau interorganisationnel, différenciant ici le

[16] In BOUCKAERT et HALACHMI, 1995.

management public local d'un management public national ou bien privé. Concernant la seconde de ces voies, celle de l'imitation, l'étude de la transposition de la LOLF aux collectivités locales serait nécessaire. La tentation en la matière pourrait, en effet, consister au transfert direct des principes et méthodes en place au niveau national.

Dans le cadre de ce travail de recherche, nous tentons de privilégier simultanément, comme le conseillent d'ailleurs BOUCKAERT et HALACHMI (1995), les voies de l'imitation et de l'innovation. Nous cherchons, en effet, à appréhender les formes innovantes de pilotage et d'information des collectivités locales à travers l'analyse des pratiques publiques nationales originales. Ces dernières y représentent un changement conceptuel comparé aux moyens locaux actuels, nécessitant une adaptation indispensable en fonction de facteurs identitaires et culturels spécifiques aux collectivités locales. Plus qu'un transfert des concepts par imitation, le changement est alors anticipé, permettant une adaptation des dimensions et mesures de la performance publique locale.

Dans cet esprit, nos propos sont présentés dans ce travail en trois temps. Dans un premier temps, nous rappelons, de manière synthétique, le contenu et les caractéristiques de la LOLF. Dans un second temps, nous étudions les limites à l'application de la LOLF aux collectivités locales et, dans un troisième, ses conditions d'adaptation.

Depuis le 1er janvier 2006, le gouvernement applique une nouvelle loi relative aux lois de finances, la LOLF, promulguée le 1er août 2001. Elle fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat et vise à satisfaire deux objectifs principaux. Tout d'abord, elle réforme le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Le budget de l'Etat passe ainsi d'un modèle structuré par nature de moyens avec pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques, contrôlé par les résultats obtenus. Le cadre de gestion privilégie alors non seulement la responsabilité des gestionnaires, mais aussi le contrôle de la performance.

Ensuite, la LOLF tente de renforcer la qualité des informations publiques. Cette nouvelle loi permet en effet d'accroître la transparence de la gestion budgétaire, mais aussi de rappeler l'application de principes comptables nécessaire à une vision patrimoniale. Les pouvoirs budgétaires du Parlement s'en trouvent alors renforcés par son influence sur les choix stratégiques en matière des finances publiques.

Suite à ce changement important au niveau national, la question de son application aux collectivités locales s'est imposé progressivement aussi bien chez les parlementaires que chez les responsables ministériels (LAMBERT et MIGAUD, 2005). Toutefois, deux types de limites semblent s'interposer à l'application directe de cette loi aux collectivités locales. Tout d'abord, dans une logique juridico-institutionnelle, l'un des principaux dangers serait en effet que la LOLF soit perçue au niveau local comme un outil de contrôle et d'encadrement des politiques budgétaires locales, remettant en cause ainsi le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Le risque serait alors grand que les objectifs d'association et d'insertion des collectivités locales au cadrage global des finances publiques et d'amélioration des modalités de gestion publiques locales apparaissent comme une volonté d'orienter et de contrôler les choix de politique budgétaire de ces acteurs. De plus, il convient de remarquer chez les partisans du transfert, l'Etat et les auteurs de la LOLF, une certaine prudence et une certaine retenue en ce qui concerne le degré de transposition de la démarche. Ceux-ci ne souhaitent pas que la LOLF se substitue totalement au mode de présentation actuel des budgets locaux - notamment dans la classification par nature des dépenses et recettes, qui présente des avantages notamment en terme d'homothétie entre le budget et les comptes et de comparaison entre collectivités territoriales.

Parallèlement à ces limites juridiques et institutionnelles, deux contraintes techniques qui pèsent sur l'application de la LOLF aux collectivités territoriales peuvent, ensuite, être identifiées. D'une part, l'objectif de mesure de la performance et de contrôle des coûts à travers l'utilisation d'indicateurs nécessite, non seulement, d'unifier préalablement les systèmes d'information, notamment les logiciels de gestion financière, mais aussi de développer des outils de diagnostic et de pilotage. D'autre part, la LOLF ne semble s'appliquer qu'aux collectivités locales de taille importante pour lesquelles l'idée de programmes, de missions et de stratégie à un sens. En outre, ce processus, s'il s'accompagnait d'un maintien des cadres budgétaires et comptables actuels, serait beaucoup trop coûteux et trop complexe à mettre en oeuvre pour des petites collectivités territoriales.

Face à ces limites, le principe d'application directe semble devoir être écarté, en faveur d'un principe d'adaptation nécessitant la détermination de condition spécifiques. L'étude comparative des expériences et pratiques étrangères en matière de gestion par la performance, les deux séries d'évaluation des expérimentations de la LOLF au sein d'organismes-pilotes en 2004 et 2005 et, plus généralement, les théories relatives aux changement sont autant d'éléments sur lesquels il est possible de s'appuyer pour tenter

de recenser les facteurs susceptibles de favoriser l'implantation adaptée d'une démarche de type LOLF. Ces études théoriques et empiriques permettent notamment de tirer trois grandes leçons en matière de changement dans les organisations publiques.

Tout d'abord, l'analyse des expérimentations étrangères en matière de gestion par la performance démontre que l'introduction de ce type de démarche est un effort de longue haleine qui passe par des phases d'expérimentions, d'essais, d'apprentissages et qui s'appuie sur la continuité des réformes déjà engagées (GUILLAUME et al., 2002).

Ensuite, l'introduction de la LOLF, de par les objectifs qu'elle poursuit et les caractéristiques des organisations publiques, correspondrait à un changement de type « transformation ». Ce dernier, s'il induit une modification des croyances et des comportements préétablis, soit un changement de paradigme, se fait en revanche de manière progressive et très articulée (BALOGUN et HOPE HAILEY, 2005). Ce type de changement, et la méthode qui y est associée, à savoir créer et enraciner progressivement un changement culturel, s'avèrent particulièrement adaptés aux finalités visées par la LOLF et aux spécificités des collectivités territoriales.

Enfin, toute démarche de changement doit, non seulement, respecter un principe de contingence et d'adaptation, mais aussi éviter les risques associés au fait d'appliquer directement dans un contexte des formules de changement qui ont fait leur preuve dans d'autres situations (PETTIGREW et WHIPP, 1991; JICKMAN, 1993). Les possibilités de transfert de la LOLF semblent reposer sur le respect de principes d'adaptation, de progressivité dans le rythme de changement, de contingence et de capitalisation sur les expériences et les démarches déjà entreprises.

De ces leçons, plusieurs conditions semblent pouvoir être dégagées.

La première est liée au principe d'adaptation de la méthode. En particulier, afin de conserver les avantages des normes budgétaires et comptables actuelles, et pour ne pas provoquer de bouleversements trop soudains, LAMBERT et MIGAUD (2005) préconisent soit de superposer au mode de présentation traditionnel du budget une présentation indicative du type Mission/Programmes/Actions, soit d'ajouter des objectifs et des indicateurs de performance aux budgets par fonctions qui existent déjà. L'intérêt de l'adaptation pourrait aussi résider dans l'articulation de la LOLF à des démarches et des savoir faire préexistants et différenciés selon les collectivités locales. Ainsi, dans le cas de collectivités ayant déjà expérimenté et adopté des techniques modernes de gestion du

type budgétisation par type de dépense, logique de pluriannualité, ou contrôle de gestion, la démarche pourrait se focaliser sur l'amélioration des techniques budgétaires existantes et sur le développement d'outils de contrôle et d'évaluation qui sont souvent absents de la gestion locale.

La seconde condition d'adaptation est, elle, liée au principe de progressivité de l'introduction de la démarche. En effet, l'évaluation de la LOLF conduite en 2004 a démontré que la gestion globalisée des moyens ainsi que l'application du dispositif de fongibilité asymétrique peuvent constituer des voies d'entrée techniques relativement efficaces dans les nouveaux modes de gestion sous-tendus par la LOLF, mais aussi favoriser les processus d'apprentissage et d'appropriation. Cette progressivité présente deux avantages. Elle permettrait, d'une part, une appropriation et un apprentissage de la part des personnels publics locaux et, d'autre part, d'éviter de provoquer, dans le cas d'une transposition étendue, un « embouteillage de la réforme ». Ainsi, la progressivité peut s'envisager avec une première étape centrée sur la gestion globalisée des moyens, une seconde sur la structuration par programmes et missions, et une troisième focalisée sur l'introduction d'indicateurs de performance et de système de suivi.

La troisième condition d'adaptation est, ensuite, attachée au principe d'expérimentation et de volontariat. Les arguments développés ci-dessus, ainsi que les expériences étrangères en matière de système de gestion par la performance, démontrent en effet la nécessité de passer par l'expérimentation et de viser en priorité les collectivités territoriales ayant déjà une expérience en matière de planification et de réflexion stratégique. Ceci suppose toutefois que l'implantation de la LOLF se fasse en priorité sur la base du volontariat.

Enfin, la quatrième condition d'adaptation est liée au soutien et à l'implication politiques au niveau local. En effet, l'ensemble des études et des travaux actuels convergent pour souligner l'importance de ce facteur. Ainsi, selon GUILLAUME et al. (2002), l'ensemble des expériences mises en place en Europe et en Amérique du Nord n'auraient pu voir le jour et se développer sans une implication politique soutenue et un pilotage administratif de la réforme : « *Nulle part l'administration s'est réformée de l'intérieur. La mise en place d'un système de gestion par la performance est le fruit d'une volonté politique forte portée au plus haut niveau de l'exécutif, et non l'aboutissement d'un simple processus administratif* ». Des auteurs tels que DESCHENES et DIVAY (1994), PAQUIN, (1994), BERG et al. (1996) ont, depuis longtemps, démontré l'importance au sein des collectivités territoriales du leadership politique, ainsi que son rôle de légitimation et d'ancrage des démarches de changement. Cette fonction de légitimation pourrait se traduire par des

actions de communication sur les aspects les plus positifs de la LOLF, c'est-à-dire les valeurs et les principes qui sont le plus en adéquation avec les attentes et les propres valeurs des acteurs publics locaux, à savoir les fonctionnaires et managers territoriaux. L'évaluation de l'implémentation en 2004 a ainsi démontré que l'information des organisations syndicales, leur implication dans le processus et plus généralement la construction d'un véritable dialogue social ont été considérées comme un facteur déterminant d'implication et de motivation des personnels.

Au total, il apparaît que la LOLF pourrait constituer à la fois un mode original de reddition des comptes entre les collectivités locales et leurs parties prenantes, mais aussi un moyen d'amélioration de leurs performances par l'introduction de logiques et de concepts originaux pour ce terrain d'application. L'implémentation de ces principes et outils aux collectivités locales répondrait ainsi aux enjeux managériaux et politiques évoqués dans la seconde partie de ce document. Toutefois, cette possible application devrait prendre en considération des limites juridico-institutionnelles, liées principalement au principe de libre administration, et techniques, liées à l'état actuel du système d'information de gestion des collectivités locales. Pour cela, certaines conditions d'application semblent devoir être respectées, notamment celle, primordiale, d'anticipation et d'adaptation. Dans le cas contraire, s'il advenait que la LOLF, ou l'équivalent, était appliquée aux collectivités locales sans respect de ces facteurs clés de succès, elle serait alors vécue et utilisée comme un simple mode de formalisation d'une gouvernance locale sans réels fondements politiques et managériaux. Plus subie que voulue, plus imitée qu'adaptée, cette voie d'évolution pourrait ainsi être pratiquée comme l'instauration d'un moyen supplémentaire de surveillance de l'Etat vis-à-vis des collectivités, à défaut d'une nécessaire mutation vers la maîtrise et la transparence de la gestion publique locale.

Au-delà de ces conditions spécifiques d'implémentation qu'il semble nécessaire de respecter pour tenir compte des spécificités locales, l'analyse des démarches de performance fait l'objet d'études supplémentaires. La première reste à un niveau introductif, la seconde approfondie.

3.2) Une première analyse des expérimentations en matière de démarche locale de performance

Ce point fait l'objet de deux travaux de recherche, en l'occurrence l'organisation de deux manifestations scientifiques, la première en 2007, la seconde en 2008.

Organisation de manifestations scientifiques (OMSh), 2007, « *Enjeux et conditions d'application des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales : : une première analyse des pratiques expérimentales* », UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques, avec Marie-Christine STECKEL (Limoges)

Le thème de ce colloque était formulé de la manière suivante dans la plaquette de présentation :

« *Le 1er janvier 2006, le gouvernement a appliqué une loi relative aux lois de finances, la LOLF, promulguée le 1er août 2001. Elle fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat, et vise à satisfaire deux objectifs principaux. Tout d'abord, elle réforme le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers la recherche d'efficacité et d'efficience, dans une logique de résultat. Ensuite, la LOLF tente de renforcer la qualité des informations publiques. Cette nouvelle loi permet en effet d'accroître la transparence de la gestion budgétaire, mais aussi de rappeler l'application des principes comptables nécessaires à une vision patrimoniale.*

Bien que la LOLF soit originellement réservée à l'administration centrale, la question de l'application de ses principes aux collectivités locales s'impose progressivement. L'intérêt et la légitimité de cette application semblent résider à deux niveaux, d'une part dans la mesure où ces dernières reçoivent de l'Etat des transferts de fonds, d'autre part, par la nécessaire avancée en matière d'efficience et d'efficacité de l'action publique locale.

Or, comme dans tout changement au sein d'organisations publiques, deux voies sont théoriquement possibles : celle du changement subi, comme ce fut principalement le cas avec l'application de la LOLF à l'Etat et à ses opérateurs, ou celle du changement imprégné, expérimenté et adapté. Cette dernière voie, que nous privilégions ici en anticipant une possible évolution légale à venir, demande cependant préalablement l'analyse de plusieurs points :

- *tout d'abord, la définition des enjeux de l'application de la LOLF aux collectivités locales,*
- *ensuite, une réflexion sur les dimensions et mesures de la performance publique locale,*
- *enfin, une analyse des limites et conditions d'application des principes de la LOLF aux collectivités locales,*

points, qui sont étudiés au travers, notamment, d'un bilan de l'état actuel d'expérimentation des pratiques lolfiques en collectivité »

Cette rencontre, organisée dans le but de susciter les échanges entre praticiens et universitaires, a permis de fournir, en privilégiant des objectifs conceptuels et/ou opérationnels, non seulement un support aux discussions entre les personnes présentes, mais aussi des transferts d'expérience et des apprentissages communs.

Ainsi, des présentations ont été réalisées dans le but de participer à un premier bilan des expérimentations en matière de démarche locale de performance. Étaient présents, en tant que communicants, des représentants de la Communauté d'agglomérations du Grand Toulouse et des conseils généraux des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques. D'autres expérimentations ont aussi fait l'objet de présentations, en particulier celles des villes de Lyon et de Paris, ou du conseil général de la Mayenne.

De manière générale, ce premier bilan des expérimentations en matière de démarche locale de performance a mis en évidence que la moitié des collectivités de plus de 50 000 habitants, dont une majorité de départements, est engagée dans une démarche de performance locale via l'expérimentation des principes et outils relatifs à la LOLF[17]. Dans ce cadre, près de la moitié des collectivités concernées sont dans une phase d'étude/réflexion, 42% en étant à la mise en œuvre, et 13% à la généralisation. Cette enquête révèle aussi que les motivations d'application des principes de la LOLF sont liées leur volonté d'amélioration de la transparence budgétaire, d'évolution vers une culture du résultat. Les principes et outils de la LOLF sont appréciés, dans cette logique, comme une aide au pilotage stratégique et opérationnel des activités, et un levier d'évaluation des politiques publiques gage d'aide à la décision politique, ceci via le contrôle de gestion et contrôle stratégique qu'il paraît pouvoir induire. Egalement, selon cette étude, les obstacles à l'application des principes lolfiques semblent être majoritairement de nature organisationnelle. Néanmoins, d'autres obstacles tels des obstacles réglementaires, d'absence de volonté publique, ou liés à une incompréhension des opportunités de ce type de démarche, révèlent ses enjeux, limites, et conditions d'application.

Enfin, ce bilan des expérimentations locales des démarches de type LOLF en collectivité locale met en évidence les trois volets mobilisés lors de son implémentation :

[17] Selon une étude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET datant d'octobre 2006 : « *Les démarches de type LOLF* »

- Le volet « budgétaire » correspondant à la mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire performante de type « Missions/Programmes/Actions » ;
- Le volet « responsabilisation » 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 ;
- Le volet « performance » via la mise en place d'un système d'évaluation formalisé par des indicateurs de moyens, d'activité, et d'évaluation des politiques publiques.

De manière plus précise, ce colloque a aussi permis la présentation, plus approfondie, de certaines démarches locales de performance. En particulier, les villes de Lyon et Paris, et le Conseil Général de la Mayenne ont fait l'objet d'analyses spécifiques en tant que premier expérimentateur de ce type de démarche.

Concernant l'origine de ces démarches, il apparaît, tout d'abord, que contrairement aux villes de Lyon et de Paris où cette démarche ne provient pas d'une volonté politique traduite par une implication directe des élus, l'initiation à un niveau stratégique du projet au conseil général de la Mayenne semble être gage d'une véritable volonté de l'exécutif de l'organisation. Ainsi, l'implication de son président ARTHUIS semble constituer la base du succès de ce type de projet.

Concernant les volets mobilisés lors de cette implémentation, il s'avère que les trois collectivités étudiées appliquent, elles aussi, les volets budgétaires, de responsabilisation, et de performance sous-tendus par la LOLF, mais à des niveaux différents :

- Ainsi, dans le cadre d'une démarche partenariale et de dialogue de gestion entre directions opérationnelles, direction des finances, et contrôle de gestion, ces collectivités ont mis en place le volet budgétaire type LOLF traduit en « *axes de plan de mandat* » et « *Programmes opérationnels* » pour Lyon, en « *Missions organiques* » (spécifiques à une direction) et « *Missions fonctionnelles* » (transversales à toutes les directions) pour Paris, ainsi qu'en « *Missions/Programmes/Actions* » pour le conseil général de la Mayenne.

- Au niveau du volet « responsabilisation », Lyon met en œuvre un processus de décentralisation de la fonction financière via un partage de cette dernière entre directions des finances et directions opérationnelles avec des finalités d'allocation des crédits aux objectifs qui leurs avaient été assignés. Egalement, Lyon prévoit

de nommer des responsables de programme dans chaque direction opérationnelle, et ainsi de responsabiliser les directions sur leurs crédits (amélioration de la ventilation des coûts indirects) en rapprochant cadre budgétaire et segmentation stratégique via une globalisation des enveloppes. Le volet performance de Lyon se traduit par sa volonté de lier sa nouvelle architecture budgétaire de type LOLF avec des indicateurs d'activité et de performance ayant pour finalités l'amélioration de l'évaluation et du pilotage des politiques publiques. Pour Paris, les volets responsabilisation et performance sont visibles au travers de différents points : l'implication des directions opérationnelles dans un dialogue de gestion avec la direction des finances et le contrôle de gestion, l'identification des missions fonctionnelles et organiques, la réflexion autour d'objectifs et indicateurs de performance associés, ou encore dans la formalisation des objectifs et indicateurs sous forme de contrats après validation par le secrétaire général.

- Pour le conseil général de la Mayenne, le volet responsabilisation intervient à un niveau stratégique par le biais de l'implication des élus dans la définition des politiques publiques et objectifs stratégiques, ainsi que dans leur traduction, cette dernière étant effectuée en collaboration avec les directions opérationnelles et fonctionnelles (finances, RH…) en « Missions/Programmes/Actions ». Le développement de son volet performance est lui assuré, tout d'abord, via le développement d'outils de pilotage tel le rapport « Programme » annexé au budget primitif. Ce dernier comprend les finalités d'intérêts généraux des programmes, les éléments de contexte, les axes de progrès, les objectifs de l'exercice, les propositions budgétaires, ainsi que les actions proposées. Ensuite, ce volet performance est développé via la mise en place d'outils d'évaluation tel le rapport d'activité permettant d'évaluer les politiques publiques par le biais des indicateurs de performances associés.

Dans cette perspective comparative, il apparaît ainsi que le conseil général de la Mayenne va au-delà de Paris et Lyon dans les domaines organisationnels et des ressources humaines. De ce point de vue, il réadapte l'organisation et le mode de fonctionnement des services autour de leur nouvelle architecture budgétaire type LOLF. Des commissions d'étude sont ainsi créées autour des missions, les directions et services autour sont ainsi réorganisés sur la base des missions et programmes. De plus, il implique aussi les agents dans la démarche au travers d'une reconnaissance de la contribution à la performance évaluée pour 2/3 par la performance collective, via une

évaluation du résultat des programmes, et pour 1/3 par la performance individuelle, via une évaluation annuelle de l'atteinte des résultats individuels.

La seconde manifestation scientifique qui a traité de cette analyse introductive des pratiques locales en matière de démarche de performance a été organisée en 2008.

Organisation de manifestations scientifiques (OMSj), 2008, « *Les démarches locales de performance : de la segmentation stratégique et budgétaire à la définition d'indicateurs ?* », 4ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques

Au-delà de la première manifestation organisée sur le thème des enjeux et conditions d'application des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales, ce colloque entre de manière plus opérationnelle dans les démarches expérimentales engagées. Pour cela, en complément des présentations générales réalisées au cours de la première manifestation, les résultats de l'enquête nationale AFIGESE-OPPALE (192 collectivités répondantes) structure le contenu de ce second colloque. Il y est notamment évoqué le fait que 42 % des collectivités répondantes sont engagées dans ce type de démarche et 27 % s'engageront dans les 2 ans. Les présentations y ont pour objectif :

- d'analyser les modalités de pilotage, d'organisation et d'encadrement de ces démarches,
- de décrire les caractéristiques du diagnostic et de la formulation stratégique,
- de déterminer les modes de réorganisation de l'architecture budgétaire,
- et d'étudier les dispositifs de responsabilisation et d'évaluation de la performance publique locale (contrats, objectifs, indicateurs).

Dans ce cadre, il est ainsi évoqué que :

- ¾ des collectivités engagées ont renouvelé leur architecture budgétaire,
- plus de la ½ des collectivités engagées a développé la responsabilisation de leurs services,
- et plus de la ½ des collectivités engagées ont mis en œuvre des objectifs et indicateurs de performance.

Dans le but de dégager des « bonnes pratiques » en la matière, des communications courtes, privilégiant des objectifs conceptuels et/ou opérationnels, sont présentées. Les débats entre universitaires, élus locaux, fonctionnaires territoriaux, institutionnels et

étudiants du Master « Management des collectivités locales » y ont permis au total des transferts d'expérience et des apprentissages communs.

Au cours de cette manifestation, une présentation spécifique a été réalisée concernant une partie de l'enquête, celle liée aux pratiques d'évaluation :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLCc), 2008, « *Présentation des résultats de l'enquête Afigese - Oppale 2008 et analyse des bonnes pratiques locales en matière d'évaluation* », 4ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques, avec DUCQ Yves (Bordeaux I)

Dans ce cadre, les pratiques locales en matière d'évaluation sont, tout d'abord, présentées. Plusieurs caractéristiques sont dégagées de ces expérimentations locales, ici reprises de manière synthétique :

- un niveau de développement relatif des indicateurs, puisque 59,3% des collectivités ayant initié une démarche de type LOLF ont défini des indicateurs de performance et de résultat à atteindre,
- une formalisation des indicateurs principalement au travers de tableaux de bord, et pour certaines collectivités, au travers de Rapport Annuel de Pilotage (comme c'est la cas pour l'Etat),
- des acteurs associés à la définition et à la production principalement administratifs,
- un mode de production majoritairement manuel, même si certaines collectivités locales (1/3) s'engagent dans la mise en œuvre d'un Système d'Information Décisionnel,
- des dimensions couvertes principalement budgétaires et comptables, mais commençant à intégrer des logiques complémentaires (qualité perçue, mode de fonctionnement de l'organisation, etc.).

Ensuite, des bonnes pratiques en matière d'évaluation sont dégagées en confrontant les expériences locales avec les cadres théoriques relatifs à la performance publique pouvant être mobilisés. A ce titre, plusieurs préconisations sont réalisées :

- bien identifier quelle prise de décision sert l'indicateur,
- relativement au cadre de référence, rattacher ces indicateurs à l'architecture budgétaire en M/P/A et aux objectifs déterminés à priori, mais aussi Intégrer les

indicateurs dans des tableaux de bord aux différents niveaux hiérarchiques de la collectivité,

- relativement aux différentes dimensions de la performance publique, définir des indicateurs appréhendant la globalité et la complexité de cette dernière,
- concernant les mesures des indicateurs, non seulement réaliser, sur la base du triptyque Indicateurs/Objectifs/Moyens, des mesures d'activité, de consommation de moyens, d'efficacité, d'efficience, de pertinence, de satisfaction, et d'impact des politiques publiques, mais aussi comparer ces indicateurs à une norme et/ou à une valeur pré-ciblée et/ou dans le temps et/ou à ceux d'autres collectivités,
- par rapport à la définition des indicateurs, associer les élus, la direction générale, les directions opérationnelles et fonctionnelles, à la définition des indicateurs stratégiques, mais aussi, associer la direction générale, les directions opérationnelles/ fonctionnelles, et les agents, à la définition des indicateurs opérationnels,
- par rapport à la production des indicateurs, passer par un système d'information décisionnel permettant la mise à jour des indicateurs avec la fréquence souhaitée, leur lisibilité et des analyses croisées,
- en terme de formalisation, produire un Rapport Annuel de Performance, annexé au Compte Administratif,
- relativement à l'utilisation des indicateurs, la nécessité de mettre en oeuvre une « boucle de retour » vers les différents acteurs du système pour améliorer leur implication future dans l'atteinte de la performance, mais aussi pour permettre des apprentissages en terme de prise de décision.

Au total, à travers l'organisation de ces deux manifestations scientifiques, et des études menées en leur sein, un premier bilan, introductif, a permis d'apprendre des expérimentations publiques locales en matière de démarche de performance. Des analyses plus approfondies étaient toutefois nécessaires afin de dégager, au-delà des descriptions, des éléments compréhensifs des pratiques engagées.

3.3) Des analyses approfondies des démarches locales de performance

Ces analyses approfondies des démarches locales de performance sont engagées à travers deux séries de travaux, les premiers quantitatifs, les seconds qualitatifs.

En particulier grâce à l'enquête nationale AFIGESE – OPPALE, utilisée seulement à titre descriptif dans les travaux décrits antérieurement, des travaux de recherche

complémentaires ont permis d'analyser de manière approfondie les démarches locales de performance, notamment en tentant d'en caractériser le modèle sous-jacent. Ces travaux ont permis la production des publications suivantes :

Publications didactiques et non référencées (PDNRa), 2008, « *Les démarches de performance de type LOLF dans les collectivités locales* », La Lettre du Cadre Financier, Fiches Pratiques Financières, n°101, avec Damien GARDEY (UPPA)

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSi), 2008, « *L'analyse des démarches de type LOLF dans les collectivités locales* », Colloque de la Société Française de Finances Publiques, Lyon, avec Damien GARDEY (UPPA)

Publications didactiques et non référencées (PDNRd), 2009, « *Budget et fiscalité locale : invitation à David Carassus* », Revue du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLg), 2009, « *Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?* », Revue Française de Finances Publiques, avec Damien GARDEY (UPPA)

Publications internationales avec comité de lecture (PICLb), 2009 (en cours), « *An analysis of performance management by French local authorities : an administrative or a political model ?* », International Journal of Public Sector Performance Management, avec Damien GARDEY (UPPA)

Si cette étude approfondie apparaît absente dans le contexte français, elle est, par contre, bien présente à l'échelle internationale. Ainsi, selon le CONSEIL DE L'EUROPE (2005), quatre pays ont déclaré avoir confié au gouvernement central, la majeure partie des responsabilités en matière de contrôle et de gestion de la performance des collectivités locales : le Royaume-Uni, le Danemark, la Turquie, et la Roumanie. Egalement, dans ces pays, la fixation de valeurs standards de performance locale est de compétence exclusive du gouvernement central. La gestion de la performance y est qualifiée non seulement de centralisée, l'Etat jouant un rôle important, mais aussi de contractuelle, la gestion et le niveau de performance étant pris en compte dans le cadre des relations entre les gouvernements locaux et nationaux. Dans un autre contexte, le CONSEIL DE L'EUROPE

(2005) met aussi en évidence un modèle plus politique de la gestion de la performance publique locale, orientée vers le citoyen, l'usager et le contribuable. Dans ce sens, l'Italie, la Roumanie, l'Espagne, et le Royaume-Uni ont ainsi édicté des dispositions légales obligeant les collectivités locales à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Cette implication politique dans la gestion de la performance paraît également s'illustrer au Danemark, par la mise en oeuvre de dispositifs de réédition de comptes à l'extérieur des collectivités, ces dernières diffusant de l'information sur la performance par le biais de la presse, ou d'un site Web central.

Dès lors, dans un contexte français en mutation, il semblait nécessaire d'appréhender l'opportunité actuelle de l'évolution de la gestion des collectivités locales françaises, ainsi que de caractériser le modèle sous-tendant leur gestion de la performance. Ce dernier privilégie-t-il l'environnement des collectivités en se focalisant soit sur le citoyen, dans le cadre d'une reddition des comptes améliorée, soit sur l'Etat, dans le cadre de relation contractualisée entre gouvernement national et local ? Le modèle local français correspond-il plutôt à une gestion administrative de la performance en se focalisant sur le fonctionnement interne de la collectivité ?

Nous tentons de répondre à ces interrogations et, ainsi, de trouver une réponse à l'absence d'un modèle circonscrit de gestion de la performance des collectivités locales françaises. A cette fin, nous utilisons les résultats de l'enquête nationale évoquée *infra*. Ainsi, nous décrivons et analysons, dans un premier temps, la nature des outils novateurs mis récemment en œuvre par les collectivités locales françaises pour gérer leur performance. Puis, dans un second temps, nous présentons les modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales.

Au total, il apparaît que les démarches de performance, engagées récemment par les collectivités locales françaises, peuvent être caractérisées par l'implémentation de nouveaux principes, outils, et modalités de gestion, largement inspirés de la démarche de performance mis en œuvre au niveau de l'Etat depuis le 1er janvier 2006 au travers de la Loi Organique relative aux Lois de Finance. En effet, les principes de ces démarches semblent guidés par la recherche d'une synergie organisationnelle orientée vers une réponse aux besoins environnementaux. Les pratiques organisationnelles évoluent alors d'une logique administrative centrée sur les moyens à une logique politique centrée sur les résultats. Dans ce cadre, les outils mobilisés, permettant un pilotage rationnel de l'organisation, sont de nature stratégico/budgétaire, évaluative, et responsabilisante. Les modalités d'implémentation, elles, permettant de coordonner orientations politiques,

déclinaisons administratives, et exécutions opérationnelles, sont focalisées sur des logiques informationnelles et humaines, participatives, intégratives, et adaptatives.

Toutefois, suite à cette analyse approfondie des pratiques locales, il s'avère que ces outils et modalités, en l'état actuel de leur implémentation, restent guidés par des logiques administrative et interne. En effet, d'une manière générale, nous mettons en évidence la faible dimension politique dans l'impulsion, le portage, la mise en oeuvre, le suivi et la communication de ces démarches de performance engagées volontairement par les collectivités locales françaises. Sur le premier point, nous montrons que ces démarches étaient, dans une large majorité, impulsées par des fonctionnaires territoriaux. Concernant le portage, l'analyse des pratiques locales révèle la forte influence de l'encadrement administratif, principalement des directions générales et fonctionnelles, sans réelle implication des élus ou des agents. 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. Concernant maintenant le suivi, cette étude met en particulier en évidence le faible nombre d'indicateurs stratégiques, ainsi que l'utilisation modérée de ces indicateurs par les élus. Enfin, sur le dernier point, celui lié à la communication autour de ces démarches, ici aussi, la dimension interne est privilégiée. En particulier, peu de collectivités communiquent à l'extérieur sur leur démarche de performance. Quand elles le font, la communication reste, de plus, très générale sans réelle reddition de compte sur les résultats et impacts des actions engagées par la collectivité.

Ainsi qualifié d'administratif plutôt que de politique, le modèle de gestion de la performance des collectivités locales françaises se distingue ainsi, en l'état actuel de son niveau d'implémentation, des pratiques internationales déjà analysées. En particulier, les démarches initiées dans les collectivités anglo-saxonnes ou nordiques semblent être caractérisées non seulement par une implication forte des élus, mais également par une volonté de placer le citoyen ou l'Etat au centre des outils et modalités mis en oeuvre (CONSEIL DE L'EUROPE, 2005). Cette divergence pourrait être expliquée par la nouveauté de ces démarches globales dans les collectivités locales françaises, engagées en moyenne depuis moins de trois ans, comparativement aux collectivités à l'échelle internationale engagées, elles, en moyenne depuis plus d'une décennie. Cependant, au-

delà de ce facteur temporel, nous pensons que la nature administrative du modèle local français est bien plus profonde. Elle apparaît en effet non seulement dans les dispositifs originaux de prospection, de responsabilisation et d'évaluation mis en œuvre, mais aussi dans les modalités novatrices d'implémentation de ces démarches. Cette divergence relèverait ainsi plus d'une dimension culturelle, focalisée sur les modes actuels de fonctionnement des collectivités locales françaises, que sur une dimension temporelle.

En complément de cette première série de travaux de recherche s'appuyant sur des données empiriques quantitatives, des analyses qualitatives, fondées elles sur des études de cas, ont aussi été réalisées :

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLd), 2008, « *Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements* », Annuaire du GRALE (Groupe de Recherche d'Administration Locale en Europe), avec Sébastien DIAZ (Conseil Général des Hautes-Pyrénées), Damien GARDEY (Doctorant UPPA) et Serge HUTEAU (Conseil Général de la Mayenne)

Dans cette optique, nous réalisons ici, dans un premier temps, une description des outils novateurs de gestion mis en œuvre par les collectivités locales engagées dans une démarche locale de performance. Dans un second temps, nous déclinons les modalités originales d'implémentation de ce type de démarche. Pour cela, nous nous appuyons sur deux types d'études empiriques. Le premier correspond à l'étude produite par l'Institut Nationale des Etudes Territoriales (INET) en octobre 2006 intitulée « *Les démarches locales de type LOLF* ». Selon cette étude, la moitié des collectivités répondantes de plus de 50 000 habitants, dont une majorité de départements, est engagée, déjà à cette époque, dans une démarche de performance locale. En effet, la taille de ces derniers et l'effet de ciseau croissant les concernant, notamment en matière sociale par la décentralisation du Revenu Minimal d'Insertion et l'instauration de l'aide personnalisée d'autonomie semble expliquer leur volonté pressante d'améliorer l'efficience de leur gestion, ainsi que la qualité de leurs services publics. Guidé par la prégnance de ce type de démarche dans les départements, le second type d'études empiriques est ainsi focalisé sur des analyses cliniques qualitatives de ces mêmes objets, mais complémentaires de la première étude globale. Ces nouvelles pratiques managériales locales sont ainsi analysées via deux départements implémentant actuellement une démarche globale de performance, à savoir le conseil général de la Mayenne (CG53), et

son projet intitulé « Nouvelle Gouvernance », mais aussi le conseil général des Hautes-Pyrénées (CG65) et son Projet d'Elaboration du Pilotage des Services (PEPS).

L'observation approfondie de l'implémentation de ce type de démarche dans ces deux collectivités locales, paraît, au global, cohérente avec les évolutions mise en évidence par les études quantitatives décrites précédemment. Plusieurs dispositifs mis en œuvre le montrent, décrits ici de manière parcellaire et synthétique :

- D'un point de vue prospectif, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats s'est traduit par la nécessaire définition, a priori, d'une segmentation stratégique, c'est-à-dire d'un regroupement de compétences, de prestation, ou de services homogènes pour lesquels il est possible de formuler une stratégie. Ainsi pour le CG53, la définition des missions prioritaires, sans s'exonérer d'une prise en compte des compétences obligatoires de la collectivité départementale, s'est surtout fondée sur les enjeux de développement du territoire pour les années à venir. Dans ce cadre, il a été défini non seulement 8 missions traduisant ses politiques publiques, déclinées en 25 programmes, divisés en 153 actions, mais aussi 2 missions transversales « support et de coordination », déclinées en 9 programmes, divisés en 63 actions. Le CG65 a, lui, défini 7 domaines spécifiques traduisant l'ensemble de ses compétences, et un domaine support « Moyens communs ». Pour chaque domaine a été déterminé des Missions/Programmes/Actions. Ainsi ont été mis en œuvre 22 missions, déclinées en 94 programmes, divisés en 155 actions.

- Concernant les outils de pilotage et d'évaluation, les démarches globales de performance observées se traduisent, tout d'abord, par la définition d'objectifs de performance à des niveaux organisationnels et individuels, déclinant la stratégie de la collectivité dans l'exécution de ses politiques publiques et responsabilisant l'ensemble des acteurs de l'organisation dans l'atteinte des objectifs collectifs. De manière illustrative, concernant la mise en œuvre du projet « Nouvelle Gouvernance » du CG53, la commande passée aux responsables de programme dans le cadre des réflexions stratégiques était de mettre en évidence pour chaque programme ces objectifs. Néanmoins, tous les programmes n'ont pas été formalisés de la sorte. Des objectifs de qualité de service et d'efficience ont été produits pour toutes les politiques, alors que des objectifs d'efficacité socio-économique n'ont été élaborés que dans des domaines où l'action du CG53 est autonome. De plus, pour pallier à des contraintes temporelles, le CG53 a prévu de généraliser la définition d'objectifs pluriannuels,

lesquels devront donner lieu systématiquement à la formalisation de plans d'action pluriannuels qui eux-mêmes pourront être déclinés en objectifs annuels.

- En ce qui concerne les outils de communication, ces objectifs de performance se retrouvent formalisés au travers de tableaux de bord aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation (agents, directions opérationnelles et fonctionnelles, direction générale, élus). Ils peuvent aussi être communiqués, concernant les objectifs spécifiquement associés à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A, au travers d'un Plan Annuel de Pilotage ou de Performance (PAP), présenté en séance publique lors du conseil dédié au Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) et/ou lors du vote du Budget Primitif (BP). Cette mise en relation permet alors de renforcer la légitimité et la transparence des politiques publiques de la collectivité. Dans le cadre du projet « Nouvelle Gouvernance » du CG53, ce document de pilotage organisationnel de type PAP s'est traduit par l'élaboration d'un Rapport/Programme, support du débat de l'Assemblée départementale et annexé au BP, relatant les finalités d'intérêts généraux des programmes, les éléments de contexte, les axes de progrès, les objectifs de l'exercice, les propositions budgétaires, ainsi que les actions proposées. Pour le CG65 et son PEPS, ce document de pilotage s'est aussi formalisé à travers un PAP répondant à un enjeu de gestion pour la recherche d'optimisation de l'action publique, adossé au DOB et au BP, engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs stratégiques et opérationnels budgétisés aux travers des programmes et actions.

- Concernant les nouveaux outils de responsabilisation de l'ensemble des agents de la collectivité, au sein du CG53, ces dispositifs se caractérisent par une évaluation annuelle de l'atteinte des objectifs individuels et collectifs préalablement fixés, via l'utilisation d'indicateurs de performance. Ces évaluations, dans une démarche vertueuse focalisée sur les résultats, ne s'inscrivent pas dans un processus de sanction, mais de valorisation de la contribution individuelle à l'effort collectif. Elles impliquent ainsi non seulement une modulation du rythme d'avancement d'échelon, mais aussi une variabilité du régime indemnitaire, par la mise en œuvre d'une rémunération au mérite, ainsi que par la mise en œuvre de contrats de performance aux niveaux collectifs et individuels.

- Concernant les modalités d'implémentation, les démarches locales de performance, résultant d'une gestion rationnelle des moyens et des activités, semblent devoir reposer sur une implication et une participation de l'ensemble des acteurs

organisationnels dans l'atteinte des objectifs collectifs. Dans ce sens, les projets de performance locale observés sont pilotés à un niveau stratégique par les élus et coordonnés à un niveau administratif et opérationnel par les directions. Au niveau du CG53, sur le premier point, au-delà de l'impulsion donnée au projet par son président, Jean ARTHUIS, l'implication des élus dans la définition et le suivi de la démarche s'est traduite par la reconfiguration des commissions d'études autour des missions prioritaires de l'organisation. A chaque commission d'étude correspond alors une mission de politique publique. Les présidents de commission, responsables des programmes de la mission, constituent les interlocuteurs des responsables administratifs de programme. Ils sont également membres de la commission « contrôle interne et coordination », commission transversale en charge des réflexions stratégiques, du pilotage des politiques, et, surtout, des arbitrages budgétaires. Le rôle des commissions d'étude se réoriente ainsi progressivement vers une fonction stratégique. Elles sont non seulement en charge de la définition des objectifs par programme et de leur suivi, mais également responsables de l'imputation des crédits de la mission entre les programmes. Au niveau du CG65, sur le second point lié à la coordination de la démarche, le PEPS se traduit par la création d'un Comité de Pilotage (appelé COPIL) ayant pour rôle de veiller à la cohérence globale du projet, de valider les documents de travail et les livrables, ainsi que de valider les différentes phases du projet. Il est composé d'un élu référent, du Directeur Général des Services, du Directeur Général Adjoint et/ou référent PEPS, d'un responsable du service informatique, du directeur financier, et du contrôleur de gestion. Le PEPS prévoit aussi, par direction, la constitution de Groupes de Travail PEPS (GTP) et la définition de la fonction de Référents PEPS (RP). Le GTP est composé de groupes de travail relatifs à chaque direction, d'un référent PEPS, et de responsables dans les secteurs informatique, finance, et contrôle de gestion. Il travaille sur les différentes étapes du projet. Le RP dans chaque direction a, lui, pour rôle non seulement d'assurer l'interface et la coordination entre sa direction et le contrôle de gestion, mais aussi de mettre en œuvre la compétence « contrôle de gestion » dans sa direction au niveau métier.

Ces quelques dispositifs éclairent de manière plus illustrée les évolutions mises en évidence préalablement de manière globale. Néanmoins, l'état de modernisation organisationnelle de ces deux collectivités locales, notamment le CG53, précurseur dans l'implémentation de nouvelles pratiques managériales inspirées des principes et outils de la LOLF, ne peut être considéré comme représentatif de la réalité actuelle des évolutions managériales, politiques, et culturelles de l'ensemble des collectivités locales françaises.

En effet, certains des résultats de l'étude de l'INET (2006) relativisent le niveau d'intégration de ce type de mutation au niveau local. Dans ce même sens, le cabinet ERNST & YOUNG (2006), met aussi en évidence une faiblesse globale des pratiques d'évaluation et de l'efficacité des dispositifs locaux de contrôle interne, ces derniers restant encore centré sur les moyens évaluant une performance budgétaire au détriment d'une performance managériale et politique. Aussi, il apparaît qu'il faille analyser ces deux exemples, non comme le reflet de l'ensemble des comportements locaux, mais comme des bonnes pratiques vers lesquelles les autres collectivités pourraient tendre.

Au-delà de ces analyses, introductives et approfondies, des expérimentations publiques locales en matière de démarche de performance et des conditions spécifiques d'implémentation de ces principes et outils, il reste enfin, dans une approche plus opérationnelle, à proposer des outils adaptés de mesure et de suivi de la performance publique locale.

3.4) La définition contingente d'outils de mesure et de suivi de la performance publique locale

Ce point fait l'objet de deux travaux de recherche, le premier dans le cadre d'un co-encadrement d'une recherche doctorale, le second dans le cadre d'une publication.

Co-encadrement de doctorants (CEDh), 2007-2010, « *Application des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales* », Damien GARDEY (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES (UPPA)

Afin de contribuer à la détermination contingente d'outils de mesure et de suivi de la performance publique locale, ce travail de recherche se propose de privilégier une recherche action-participative grâce à une étude longitudinale au sein d'une collectivité locale.

L'intérêt principal de ce type de recherche qualitative se situant dans sa faculté d'influencer positivement la pratique, tout en recueillant et analysant systématiquement des données, ce travail de recherche a non seulement un objectif scientifique, mais aussi opérationnel. Ce type de recherche a en effet pour but de plonger le chercheur au sein de son terrain d'étude afin de réaliser une recherche pour une entité (ici une collectivité locale de grande taille), plutôt que, simplement, utiliser son terrain comme seul objet. Il est axé sur des travaux avec l'entité pour identifier des problèmes dans la pratique, mettre en

œuvre des solutions, surveiller le processus du changement et analyser les résultats. De manière concrète, ce travail de recherche participe, depuis le début de l'année 2007, à la mise en œuvre, au suivi, et à l'analyse d'une démarche locale de performance au sein d'une collectivité locale de grande taille. Cette démarche initiée par le Président de ce Conseil Général depuis janvier 2008, en l'occurrence le Conseil Général des Hautes-Pyrénées (CG65), a, depuis, suivi différentes étapes :

- une identification des problèmes managériaux, budgétaires et organisationnels dans la définition des politiques publiques, leur traduction budgétaire, et leur évaluation,
- la définition du cadre théorique et opérationnel de cette démarche locale de performance,
- la refonte de la segmentation stratégique et du cadre budgétaire, inspirée des principes et outils de la LOLF, qui permet, non seulement, de quantifier les politiques publiques via la budgétisation des programmes, et leur déclinaison opérationnelle par le biais de la budgétisation des actions, mais aussi la mise en adéquation des orientations politiques et des besoins des usagers,
- et, la formalisation du Débat d'Orientation Budgétaire 2008, après l'instauration d'un dialogue de gestion avec l'ensemble des directions sur leurs objectifs stratégiques et opérationnels dans l'optique de la mise en oeuvre du Programme Annuel de Pilotage (PAP) et du Rapport Annuel de Pilotage (RAP).

Dans le futur, ce travail de recherche prolongera son accompagnement au changement vers cette démarche locale de performance. Riche d'un terrain et de sources multiples, il contribuera ainsi à l'analyse, dans un objectif scientifique, et à la détermination, dans une finalité plus opérationnelle, des outils de mesure et de suivi de la performance organisationnelle adaptés au contexte, aux besoins et aux spécificités publiques locales. Dans cette voie, des indicateurs spécifiques à la politique culturelle sont déjà produits par la confrontation des besoins des acteurs, des possibilités organisationnelles et des construits en la matière.

De manière plus large, c'est-à-dire moins spécifique à une collectivité locale donnée, un second travail de recherche est mené afin de proposer, en particulier, des outils de mesures et de suivi de la performance publique locale.

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLe), 2009 (en cours), « *Application d'une démarche de type Lolf aux collectivités locales : principes, méthodologie et outils* », La Lettre du Cadre Territorial, Les Dossiers d'expert, avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse), Marie-Christine STECKEL (Limoges) et Damien GARDEY (UPPA)

Dans ce cadre, au-delà de l'enquête nationale réalisée avec le partenariat de l'AFIGESE – OPPALE, un second questionnaire a été envoyé mi 2008 de manière spécifique aux collectivités locales s'étant engagées dans une démarche de performance depuis plus de deux ans, soit une trentaine de collectivités. Ce second questionnaire a vocation à récupérer des documents et exemples des dispositifs mis en œuvre suivants :

- Informations et/ou documents concernant le diagnostic stratégique réalisé (démarche générale de diagnostic ; outils, concepts et méthodes d'analyse utilisés ; schémas et dispositifs organisationnels retenus),
- Informations et/ou documents concernant la segmentation stratégique réalisée (déclinaison des politiques publiques de la collectivité en Missions/Programmes/Actions rattachés à des objectifs stratégiques et opérationnels),
- Informations et/ou documents concernant l'architecture budgétaire en M/P/A mise en œuvre,
- Informations et/ou documents concernant les dispositifs de responsabilisation individuelle et collective (exemples de contrats de performance collectifs et/ou individuels ; exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance collective et/ou individuelle),
- Informations et/ou documents concernant les outils d'évaluation de la performance globale de la collectivité (indicateurs de performance stratégiques et opérationnels, tableaux de bord aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation ; documents d'évaluation type Rapport Annuel de Pilotage),
- Informations et/ou documents concernant les modalités d'implémentation de la démarche locale de performance (exemples de groupes de pilotage et de responsabilisation ; exemples de logiciels utilisés pour la mise en œuvre du système d'information support de l'automatisation des indicateurs ; exemples de types et de documents de communication à l'intérieur de l'organisation ; exemples de types et de documents de communication sur la démarche de performance à l'extérieur de l'organisation)

Sur chacun de ces dispositifs, ce travail de recherche, non finalisé en l'état, se propose de mettre en évidence des bonnes pratiques pouvant servir de références aux collectivités s'engageant ou déjà engagées dans ce type de démarche. Fondées à la fois sur des construits théoriques, mais aussi sur une étude empirique, quantitative et qualitative, ces propositions pourront permettre au final de passer de l'analyse descriptive et compréhensive à l'opérationnalité.

* * *

Que cela soit dans le sens d'une rationalisation de leurs emplois ou de l'optimisation et de l'augmentation de leurs richesses, les collectivités locales semblent, au total, pouvoir agir dans trois voies, la première étant focalisée sur les ressources, la seconde sur les différentes politiques publiques locales, et la troisième sur les processus et systèmes de fonctionnement de l'organisation. Ici menées de front sur le plan scientifique, ces trois voies d'amélioration de la performance publique locale sont conduites en prenant en considération les spécificités et besoins des collectivités locales. Universelle quant à ses dimensions et principes sous-jacents, la performance organisationnelle devient alors contingente quant à ses finalités d'utilisation, ses concepts et ses mesures.

S'il semble constituer une étape préalable essentielle à tout changement, notamment dans le secteur public, le respect de ce principe d'adaptation nous engage aussi au respect de certaines conditions sur le plan de nos recherches. Tout d'abord, elle nous demande de contextualiser notre raisonnement (BARTOLI, 1998). A ce propos, DEMEESTERE (1980) souligne d'ailleurs que le développement, ou le non-développement, des outils de gestion dans les municipalités passe par « *une analyse du contexte organisationnel et politique de leur mise en œuvre* ». Ensuite, le respect de ce principe nous impose de conceptualiser notre démarche, c'est-à-dire d'engager une réflexion sur les logiques d'utilisation plus que sur la technique elle-même. Comme le constate NIOCHE (1991), le management public souffre, en effet, d'un déficit conceptuel marqué, notamment, par l'absence d'analyse de « *l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents* ». Ce faisant, la conceptualisation, puis l'instrumentalisation, de la performance publique locale nous permettra, non seulement de répondre à ces insuffisances et d'approfondir le champ de recherche du management public, « *mais aussi d'éclairer certains aspects de domaines connexes, au nombre desquels le management privé lui-même* » (RIGAL, 1998). Plus complexe et globale, l'analyse de la performance organisationnelle publique

locale pourrait alors trouver un autre terrain d'application dans le secteur privé, dont les frontières avec le secteur public tendent à devenir plus floues.

CHAPITRE 6) LA PRODUCTION D'INFORMATIONS PUBLIQUES GLOBALES, AUDITEES ET ADAPTEES AUX BESOINS DES ACTEURS LOCAUX

Après avoir évoqué une première proposition allant dans le sens d'une amélioration de la performance et d'un renouvellement de la gouvernance publique locale, une seconde proposition est effectuée dans ce chapitre. Elle concerne la production d'une information publique locale répondant à des critères de qualité qui ne semblent pas à l'heure actuelle respectés, à savoir la fiabilité, la lisibilité, la compréhensibilité et la pertinence. En effet, il est proposé, sur la base des travaux de recherche engagés et à venir, la communication d'une information, non seulement, adaptée aux besoins des acteurs locaux, donc spécifique, mais aussi auditée, et non plus inspectée, donc pouvant être utile aux collectivités locales en tant que moyen de crédibilisation et d'apprentissage organisationnel.

Pour cela, de manière spécifique aux collectivités locales, nous proposons tout d'abord des évolutions des modes de communication dans le sens d'un renforcement de l'obligation de reddition des comptes (**section 1**). Ensuite, de manière plus générale, nous envisageons l'audit externe comme un moyen universel de contrôle externe (**section 2**).

Section 1) Une évolution de la communication publique locale

Face aux insuffisances des pratiques légales des collectivités locales françaises[18], deux voies d'évolution peuvent être proposées. La première (1.1), spécifique, se focalise sur l'amélioration de la qualité des informations publiques locales produites. La seconde (1.2), plus générale, privilégie, elle, un renforcement de l'accountability publique locale.

[18] Décrites dans le Chapitre 1, Section3.

1.1) Vers une amélioration de la qualité des informations publiques locales

Dans le cadre d'une amélioration de la gouvernance locale, il apparaît important que les mécanismes à mettre en œuvre accordent une primauté aux parties prenantes en élargissant notamment les espaces de transparence, mais aussi, de manière plus générale, en améliorant la qualité de l'information transmise. Toutefois, force est de constater, nous l'avons décrit dans la première partie en ce qui concerne la France, que la nature des informations communiquées, ainsi que les modalités utilisées ne participent pas, en pratique, à la réalisation de ces objectifs. Ainsi, l'accès à l'information n'est pas favorisé dans la majorité des cas et, en conséquence, il est souvent noté une faible participation de la société civile dans le cadre du processus participatif formel.

Pour remédier à cette situation, il est tout d'abord envisagé la production d'une information globale sur la collectivité, dans le sens non seulement d'une couverture de l'ensemble de tous les champs de compétence d'une collectivité locale, mais aussi d'une intégration de données à la fois quantitatives et qualitatives, financières ou non, court et long-termiste. Cette proposition a fait l'objet du travail suivant :

Publications liées à un chapitre de livres (PLCLa), 2003, « *L'information sur la gestion locale : les préalables à sa fiabilité* », Editions Comptables Malesherbes -Le Courrier des élus locaux, avec le Groupe de travail du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables

Dans ce cadre, il a été proposé d'englober les informations légales actuelles, focalisées principalement sur les informations prévisionnelles de nature budgétaire (budget primitif) et sur les informations historiques de nature comptable (compte administratif), au sein de prévisions annuelles d'activité et de rapports annuels d'activité. Ces deux types d'information publique locale, produites à deux époques différentes de la vie locale, pourraient alors, contrairement aux pratiques légales actuelles, intégrer :

- des informations sur la vie locale (message de l'équipe dirigeante, informations pour une meilleure connaissance de la collectivité),
- des informations sur les politiques et actions de la collectivité (nature des politiques et actions, moyens, objectifs associés, résultats, niveau de satisfaction),

- des informations d'ensemble de nature financière dans une logique de flux (fonctionnement, investissement), mais aussi dans une logique de bilan (état du patrimoine, plan pluriannuel d'investissement, niveau d'endettement, etc.),
- des informations consolidées sur le groupe territorial,
- et des informations annexes (nature et niveau de subventionnement aux associations, etc.)

Ensuite, au-delà de la production d'une information plus englobante, il est aussi proposé que cette information soit adaptée en fonction des besoins des différents acteurs locaux. Trois groupes d'utilisateurs sont, à ce titre, distingués :

- le grand public, demandeur d'informations simples et claires sur la gestion de la collectivité locale de ses ressources (niveau de pression fiscale, niveau d'endettement) et de ses emplois (actions et services existants, moyens prévus/consommés, résultats attendus/atteints, niveau de satisfaction),
- les partenaires économiques et financiers, demandeur d'informations précises et détaillées sur la « santé » financière de la collectivité (niveau d'endettement et d'investissement, épargne brute, autofinancement net, niveau du fonds de roulement et de trésorerie),
- l'Etat et les organes de contrôle, demandeur d'informations précises, exhaustives et chiffrées.

Ces propositions permettraient ainsi non seulement de répondre aux principales insuffisances qualitatives de l'information publique locale, mais aussi de participer à une harmonisation des pratiques au plan international. En effet, lorsque les pratiques locales sont comparées à l'échelle internationale, il s'avère qu'à la différence de la situation des pays influencés par le modèle « continental », les collectivités locales sous influence du modèle anglo-saxon participent à la diffusion d'une information publique locale de meilleure qualité.

Par exemple, aux Etats-Unis, les normes de rapports établies par le Governmental Accounting Standards Board (G.A.S.B.) prévoient que l'information présentée doit être compréhensible, pertinente, opportune, cohérente et comparable. A ce titre, les collectivités locales publient plusieurs types de rapports (JONES, 1994), qu'ils soient généraux (le *General Purpose Financial Statements*), globaux (le *Comprehensive Annual Financial Report*) ou spécifiques (le *Popular Reporting*). Ces différentes formes de rapport permettent, ainsi, d'adapter l'information publique locale aux besoins de chaque type d'utilisateur. Autre exemple, au Canada, les rapports financiers types des administrations

locales, dont la forme et le contenu sont détaillés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA, 1986), se retrouvent aussi sous des formes similaires, permettant au global de mieux répondre à l'obligation de reddition des comptes en contrepartie des responsabilités transférées.

1.2) Vers un renforcement de l'accountability publique locale

De manière plus générale à l'amélioration de la qualité des informations publiques locales produites, il est aussi proposé un renforcement de l'obligation de reddition des comptes. Cette proposition a fait l'objet du travail de recherche suivant :

Publications liées à un compte-rendu de colloques avec sélection sur résumés (PLCCb), 2001*, « De l'obligation d'une reddition des comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale »*, 5èmes Rencontres Ville - Management à Bayonne, Edition Dalloz, Thèmes et Commentaires

Dans le cadre d'un système démocratique local renouvelé qui se veut être participatif, l'information possède en effet une valeur pédagogique permettant notamment à l'électeur de réapprendre à être un citoyen. L'information, considérée comme une étape dans un processus linéaire qui va de la connaissance d'un projet à la prise de décision en passant par la mise en discussion des arguments des uns et des autres (PAILLART, 1995, p. 70), réconcilie alors l'électeur-citoyen avec le pouvoir en lui donnant le moyen de comprendre ce qui est fait ou ce qui devrait se faire en son nom (GIZARD, 1995, p. 54).

Or, la comparaison antérieure des pratiques locales françaises par rapport à la majorité des pays anglo-saxons met en évidence un véritable déficit d'information à destination des acteurs locaux. Le souci de transparence actuel lié à la concertation et à l'association des citoyens au processus de prise de décision ne semble pas, en effet, être associé à une volonté de transparence informationnelle, malgré leur nécessaire interrelation (BECET, 1995, p. 31). La qualité de l'information financière locale ne semble pas permettre, au total, de répondre des responsabilités conférées aux élus locaux et aux fonctionnaires territoriaux.

Les pratiques des organisations publiques locales anglo-saxonnes apparaissent, au contraire, un moyen de réponse à une obligation de reddition des comptes indispensable au renforcement de la démocratie locale. Au-delà de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui établit en France que « *La société a le droit de*

demander compte à tout agent public de son administration », les pays anglo-saxons arrêtent, eux, qu'en contrepartie des responsabilités conférées, tout agent public de l'administration, élu et fonctionnaire, a l'obligation de rendre des comptes à la société.

Or, cette divergence, plus d'ordre culturel et politique que technique et managériale, semble s'atténuer au niveau national avec l'entrée en vigueur de la LOLF au 1er janvier 2006. Cette loi organique oblige en effet notamment la mise en œuvre de Projet Annuel de Performance (PAP) et Rapport Annuel de Performance (RAP) afin d'améliorer le niveau d'information du Parlement vis-à-vis des actions du gouvernement. Au plan local, toutefois, seules quelques pratiques volontaires participent à ce renforcement. Une évolution légale de la communication publique locale semble dès lors nécessaire dans ce même sens.

Section 2) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe

De manière complémentaire à l'évolution de la communication publique locale, il est ici proposé une voie de changement des contrôles externes publics locaux actuels. En effet, en réponse notamment aux insuffisances des contrôles externes publics locaux, mises en évidence dans la première partie de ce document pour les collectivités locales françaises, le modèle d'audit externe est envisagé ici comme un moyen universel de contrôle externe. Utilisée en France principalement par le secteur privé avec l'intervention des commissaires aux comptes, ou depuis le 1er janvier 2006 par l'Etat[19], la certification des comptes est en effet envisagée comme une solution aux insuffisances actuelles pour les collectivités locales.

Emergeant au milieu des années 1990, le débat sur la certification des comptes locaux, « *qui, en matière de transparence financière, est aujourd'hui le moins bien balisé* » (LAURENT, 1995, p. 56) est principalement organisé autour de deux questions, le qui et le comment, et concernent de manière plus générale l'intervention éventuelle des commissaires aux comptes, des cabinets d'audit et de conseil dans le secteur public. Les interrogations du Comité consultatif de la modernisation comptable et budgétaire sont à ce propos symptomatiques : « *Qui portera la responsabilité de les certifier, selon quelles*

[19] Il est aussi utilisé dans l'environnement proche des collectivités locales, notamment par les Sociétés d'Economie Mixte Locale, les associations recevant d'importantes subventions publiques ou les délégataires de services publics.

modalités et quelles seront leurs sanctions ? L'actuelle procédure du contrôle de légalité peut-elle tenir lieu de certification ? Quel peut et doit être, en la circonstance, le rôle respectif de la CRC, du comptable et du préfet ? » (LAURENT, 1992, p. 73).

Ce débat oppose alors deux conceptions. La première prône la mise en place d'une certification des comptes locaux comme évolution des contrôles externes publics. Cette certification serait, en effet, nécessaire à la réduction d'insuffisances qui concernent en particulier l'absence de responsabilité des magistrats financiers, la déconnexion des observations des CRC du processus d'information local, ou encore l'insuffisance des pouvoirs d'investigation des comptables publics. L'Ordre des Experts-Comptables (OEC) proposait déjà en 1991 au Comité consultatif pour la réforme de la comptabilité communale, le principe d'une révision légale annuelle des comptes des collectivités locales. D'après DE KERVILER, présidente du comité secteur public de l'OEC, « *un bon contrôle extérieur devrait constituer la contrepartie logique des attributions étendues, transmises eu niveau local depuis la décentralisation* » (DE GAULMYN, 1991). En 1992, la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) s'inscrit dans cette voie et consacre ses 9èmes assises nationales au rôle du commissaire aux comptes dans l'environnement des collectivités locales. La certification de la situation financière des satellites (CNCC, 1992, p. 47) et celle des comptes de la ville (CNCC, 1992, p. 52-53) y sont considérées comme des évolutions souhaitables, voire inéluctables. Au préalable, l'évolution liée à la certification des comptes locaux était évoquée, d'après GERMOND, alors président de la CNCC, afin d'éviter les désordres perçus ou constatés dans certaines communes, ainsi que de prévenir des évolutions dangereuses, mal décelées par le système en place[20]. En 1995 et 1996, une deuxième vague d'opinion se manifeste, non plus en provenance d'organisations professionnelles de la comptabilité et de l'audit, mais des acteurs locaux eux-mêmes. Ainsi, RICHARD (1995, p. 64), président du Crédit Local de France, DELEVOYE (LES ECHOS, 1996, p. 47), président de l'Association des Maires de France, ainsi que certains élus locaux dans l'étude de l'Institut de la Décentralisation (LAURENT, 1995, p. 7) se positionnent en faveur de la certification des comptes locaux. Enfin, en 2000, WATHELET (2000), président de section d'une CRC, établit un essai prospectif sur la mise en place d'une certification des comptes, des budgets et des rapports financiers locaux. Cette évolution répondrait, d'après l'auteur, à « *un système surdimensionné de contrôle externe tutélaire et sous-dimensionné de contrôle externe non tutélaire qui se révèle bureaucratique, non attractif et bloqué* ». Plus récemment même, RICHARD (2006), dans son rapport « Solidarité et Performance »,

[20] Déclarations à la tribune de l'Expansion à l'occasion des Assises Nationales de décembre 1991.

rappelle notamment la nécessité d'une certification des comptes publics locaux en vue d'améliorer l'image fidèle, la régularité et la sincérité des comptes produits.

A cette conception de l'évolution des contrôles externes publics, s'opposent des magistrats financiers ou comptables publics qui considèrent la certification des comptes locaux comme un faux problème. En effet, pour eux, les procédures d'exécution, de comptabilisation et de contrôle édictées par les règles de la comptabilité publique constituent des garanties suffisantes. Le triptyque de contrôle assuré par le Préfet, d'abord, un comptable public séparé de l'ordonnateur et responsable pécuniairement, ensuite, et par une CRC jugeant les comptes émis par le comptable et examinant la gestion de la collectivité locale, enfin, leur apparaît comme un système équivalent, sinon plus ambitieux, à une certification des comptes par des commissaires aux comptes (CHARTIER[21] ; PRADA et al., 1993, p. 527). Dans le même sens, certains pensent qu'une telle évolution aurait pour conséquence de transférer les responsabilités de contrôle de l'Etat à des tiers privés, et donc de conduire à une augmentation des coûts du contrôle externe public, puis de soulever des difficultés liés à la conciliation de logiques de vérification privée et publiques (CASANAVE[22]).

Trop centré sur les certificateurs eux-mêmes qu'ils soient publics ou privés, ce débat a tout de même le mérite de mettre au centre des préoccupations le rôle du contrôle externe au sein de la gouvernance locale. Dans ce sens, nous montrons ici, dans un premier point (1.1), que le modèle « privé » de certification des comptes, utilisé actuellement par exemple par un nombre important de sociétés commerciales, n'est pas adapté en l'état de ses modalités d'application. Dans un second point (1.2), nous évoquerons le modèle « lolfique », c'est-à-dire celui prévu dans le cadre de la LOLF pour l'Etat depuis le 1er janvier 2006, comme une possible évolution du contrôle externe local. Enfin, dans un troisième point, nous évoquons, de manière plus générale, une évolution vers un modèle universel de l'audit externe, sur les plans interorganisationnel et international.

2.1) L'inadaptation au contexte local du modèle « privé » de certification des comptes

La certification des comptes, telle qu'elle est appliquée principalement dans le secteur privé, ne semble pas adaptée en l'état aux collectivités locales pour trois raisons.

[21] In LES ECHOS, 1996, p. 47.
[22] In CNCC, 1992b, p. 58.

La première est caractérisée par l'inadéquation de la certification des comptes avec les besoins managériaux et politiques des acteurs locaux. De manière complémentaire aux travaux présentés antérieurement[23], cette analyse a fait l'objet des publications suivantes :

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLb), 2003, « *Les contrôles externes légaux des collectivités locales : les voies d'évolution* », Revue Française de Comptabilité, n° 361, p. 33-39

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSe), 2005, « *Local government audit : towards standardization in the auditing of publics accounts ?* », Colloque CIGAR (Comparative International Governmental Accounting Research), Poitiers, avec Luc NADEAU (Université du Québec - Canada)

Dans ce sens, l'objectif de la certification des comptes, centré sur l'attestation des états financiers sur la base de critères de sincérité, de régularité et d'image fidèle, semble en effet trop restreint voir inadapté aux finalités du comportement des villes françaises face à l'audit externe contractuel. La pratique de l'audit externe contractuel par les collectivités locales a en effet révélé des finalités politico-managériales, partiellement déconnectées des enjeux sous-tendus par la certification des comptes. Or, l'audit externe légal ne semble pas devoir contribuer seulement, dans le cas des collectivités, à garantir la qualité des informations financières, mais participer aussi, au moins dans les périodes actuelles, à la maîtrise de leur gestion en privilégiant aussi la performance de l'action publique locale.

Le seconde raison que nous pouvons avancer est, elle, liée aux conditions actuelles d'exercice de la certification des comptes. Ce point a fait l'objet d'une partie du travail de recherche suivant :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSg), 2005, « *Audit légal et gouvernance d'entreprise : une lecture théorique de leurs relations* », Colloque de l'IAAER, Bordeaux, avec Nathalie GARDES (UPPA)

[23] Cf. Chapitre 4, Section 3, point 3.2).

Projets de recherche (PRb), « *Place de l'audit légal au sein de la gouvernance d'entreprise : détermination de son rôle théorique et proposition de perspectives d'évolution* », avec Nathalie GARDES (UPPA)

Après avoir décrit, dans ce travail de recherche déjà présenté partiellement[24], l'audit externe comme un mécanisme de la gouvernance d'entreprise permettant de réduire l'asymétrie informationnelle vis-à-vis de ses parties prenantes, il apparaît en effet que, dans la pratique, de nombreuses insuffisances marquent les conditions d'exercice de l'audit externe, laissant entrevoir quelques pistes de réflexion en matière d'évolution du modèle d'audit externe légal actuel.

Cette revue de la littérature académique sur les relations entre gouvernance d'entreprise et audit externe met en évidence le rôle central de ce dernier. Toutefois, la faillite d'un nombre important de grandes entreprises impliquant leurs auditeurs a posé de sérieuses questions sur la qualité et la fiabilité de l'information auditée (CADBURY, 1992 ; HUMPHREY et al., 1993). Différentes mesures ont été ainsi prises par les gouvernements, au plan international, afin d'inciter à une plus grande transparence et fiabilité de l'information. Pourtant, de nombreuses insuffisances semblent subsister, générant des décalages importants entre le rôle théorique attribué à l'audit externe au sein de la gouvernance d'entreprise et ses modalités pratiques.

DE ANGELO (1981) définit à ce propos la qualité d'audit comme la probabilité jointe qu'un auditeur donné puisse à la fois découvrir une anomalie dans les états comptables et financiers, mais aussi rapporter cette anomalie. La compétence de l'auditeur, mesurée par sa capacité à relever des irrégularités, ainsi que son indépendance, c'est-à-dire sa capacité à porter les irrégularités dans son rapport d'audit, sont en conséquence prises en considération pour apprécier la qualité d'un audit externe. Or, sur ces deux points, l'intervention de l'auditeur externe semble connaître quelques carences. Tout d'abord, en matière de compétence, l'augmentation actuelle des textes réglementaires et législatifs oblige en effet à une spécialisation croissante. Or, la majorité des auditeurs externes français réalise des missions légales d'audit chez, au plus, cinq clients différents. La taille de ces cabinets ne permet pas, ainsi, d'atteindre un niveau de compétence suffisant à un traitement complet et pertinent d'une mission légale d'audit, de plus en plus spécifique et exigeante. Ensuite, l'audit externe apparaît aussi déficient en matière d'indépendance. A

[24] Cf. Chapitre 1, Section 2, point 2.2).

ce dernier titre, il faut toutefois mentionner que les dernières évolutions législatives appréhendent de manière directe l'indépendance des auditeurs externes. En particulier, la séparation des professions de conseil et d'audit, mais aussi la rotation des auditeurs instituée pour les sociétés cotées participent à l'amélioration de l'indépendance de l'auditeur. Pourtant, cette composante de la qualité d'audit semble encore difficile à être garantie, de manière pleine et entière, dans la mesure où le dirigeant peut conserver une influence importante sur les auditeurs (RAGHUNATHAN et al., 1994). Les auditeurs étant rétribués par les clients qu'ils auditent de manière légale, le dirigeant a alors une influence significative sur leur niveau de rémunération (WHITTINGTON, 1993). De plus, la compréhension des conditions financières de la firme nécessite que l'auditeur externe obtienne l'accès aux enregistrements comptables et aux documents relatifs à l'entreprise sous la supervision du dirigeant, ce qui requiert sa coopération et compromet incidemment l'indépendance de l'auditeur (WOLFSON, 1984).

Au-delà de ces deux principales insuffisances liées à la qualité intrinsèque de l'audit externe, d'autres carences peuvent être mises en évidence en comparant les critères de qualité d'une information comptable et financière avec les pratiques actuelles d'audit. En la matière, le FASB (1980) définit notamment deux caractéristiques de la pertinence d'une information : sa rapidité et sa valeur de contrôle. Concernant le premier point, il apparaît que l'audit externe peut aussi faire l'objet de critiques. En effet, les marchés financiers absorbent actuellement de l'information de manière continue sans attendre la production des états comptables et financiers sur lesquels porte l'audit externe légal. La pertinence de ce dernier semble donc remise en cause (SCHEID, 1991). Dans la mesure où le rôle de l'audit externe est envisagé par la théorie comme un signal influençant la décision d'investissement sur les marchés, son utilité devient alors réduite lorsque les marchés de capitaux n'utilisent pas les déclarations financières auditées pour entreprendre ce type de décision (WILLIAMS, 1996). Les investisseurs institutionnels peuvent, en effet, obtenir une information directement du dirigeant (HOLAND, 1999), ou bien rechercher un autre moyen d'obtenir et de valider l'information (BYRNE, 1998). A ce titre, le rôle des analystes financiers est devenu primordial. Les analyses étant tenues en temps réel, certains suggèrent même que l'audit externe lié à la validation des déclarations financières de l'entreprise soit devenu obsolète (BEHETS, 1998) en ne donnant pas nécessairement une information utile pour les décisions d'investissement (ELLIOTT, 1994). Concernant le second point, à savoir la valeur de contrôle des informations produites, dans ce cas aussi, les informations apportées par l'auditeur semblent insuffisantes. En effet, lors d'une mission d'audit externe légal, l'auditeur produit une information à destination des parties prenantes, tout d'abord, sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des états

comptables et financiers, ensuite, sur l'absence d'anomalies, étant assimilées à des fraudes et/ou des erreurs, avec une assurance positive, et, enfin, sur la continuité d'exploitation de l'entreprise concernée. Or, à ce niveau, des difficultés surviennent eu égard à l'écart existant entre les différents besoins des parties prenantes en matière d'audit externe et la mission que les auditeurs sont supposés réaliser (SCHEID, 1991 ; COLLINS, 1991 ; COMBRES et al., 1993 ; DUNN, 1996 ; MASSON et DE L'EPINE, 1996 ; ROUSSEY, 1997). Cet écart, appelé *audit expectation gap*, est développé dans le point suivant.

La dernière des raisons à l'inadaptation de la certification des comptes aux collectivités est, enfin, motivée par l'existence d'un *audit expectation gap*. Ce dernier peut en effet être formalisé à travers la croyance par les principales parties prenantes de l'entreprise que l'audit externe permet, entre autres, de porter un jugement sur la performance de la gestion du dirigeant ou bien de détecter, avec une assurance absolue, les cas de fraude.

Sur ce dernier point, un travail de recherche spécifique met en évidence cette dernière insuffisance :

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLc), 2003, « *Normes et pratiques de l'audit externe légal en matière de prévention et de détection de la fraude* », Revue "Comptabilité, Contrôle, Audit", avec Denis CORMIER (Université du Québec à Montréal)

Ce travail de recherche se situe dans un contexte où les nombreux litiges engageant des cabinets d'audits, ainsi que l'importance de son coût pour les investisseurs mettent en évidence un intérêt particulier autour de la notion de fraude. Aux États-Unis, les cabinets comptables et d'audit se sont, en effet, exposés ces dernières années à des dépenses importantes concernant des litiges sur l'incapacité des auditeurs à détecter la fraude et les anomalies correspondantes. Les réseaux internationaux ont à eux seuls payé un milliard de dollars dans des affaires liées à la fraude, celles-ci incluant ERNST & YOUNG (400 millions de dollars en 1990) et ARTHUR ANDERSEN (65 millions de dollars en 1993). D'une manière plus générale, la Chambre de Commerce américaine estime le coût de la fraude à 100 milliards de dollars par an, ce coût ayant un impact sur les consommateurs, les sociétés d'assurance et les auditeurs externes. Le Governmental Auditing Office (GAO) estime lui à 100 milliards de dollars par an les fraudes en col blanc, représentant au total 5% de la dette américaine.

Définit comme un acte volontaire commis par une ou plusieurs personnes faisant partie de la direction ou des employés, ou par des tiers, qui aboutit à des états financiers erronés (IFAC, 2001), la fraude peut couvrir différents actes : la manipulation, la falsification ou l'altération de la comptabilité ou de documents, le détournement d'actifs, la suppression ou l'omission de l'incidence de certaines opérations dans la comptabilité ou les documents, l'enregistrement d'opérations sans fondement, ainsi que l'application incorrecte de politiques d'arrêté des comptes. Parmi ces types de fraude, un rapport de l'Association of Certified Fraud Examiners (AFCE) de 1996 montre que si par rapport à la corruption et aux états financiers frauduleux, le détournement d'actif est le moins dommageable des types de fraude en terme de perte médiane, il est de loin le plus courant, d'où la nécessité de mettre en place des contrôles internes efficaces et renforcés. En outre, une étude du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), portant sur une analyse des cas de fraude de 300 firmes américaines pour la période 1987-1997, montre que les firmes impliquées dans des cas de fraude sont souvent de taille modeste (78% de l'échantillon ont un actif inférieur à 100 millions de dollars). Dans plus de la moitié des cas de fraude, il y a constatation fictive des produits ou constatation prématurée.

Plusieurs études, réalisées dans les pays anglo-saxons, montrent pourtant que seulement 5 % des cas de fraude sont découverts par les auditeurs externes, malgré la présence d'inexactitudes dans les états financiers dans 65 % de ces cas. Cette incapacité des auditeurs à déceler les nombreux cas de fraude, et ceci malgré les évolutions engagées sur le plan des normes professionnelles, remet ainsi en question un modèle d'audit légal centré sur l'objectif plus global d'image fidèle et sur une approche par les risques.

Dans cette optique, il a donc semblé nécessaire de savoir dans quelle mesure la démarche actuelle de l'auditeur légal prenait en considération cette notion au plan international, avant de décrire, d'une part, le comportement des commissaires aux comptes français en matière de prévention et de détection de la fraude et, d'autre part, d'analyser l'influence de ces pratiques sur la présence et la découverte de fraude. En particulier, cette analyse technique et empirique liant l'audit externe à la fraude permet de savoir si les récentes évolutions engagées sur le plan normatif américain peuvent trouver un terrain d'application favorable dans le cadre d'un modèle français d'audit externe visant à la certification des comptes.

A l'analyse, il apparaît que, dans un contexte marqué par des affaires de fraude impliquant des commissaires aux comptes, les normes d'audit externe légal les plus

récentes proposent une évolution vers la considération de cette notion comme objet d'analyse spécifique. Au plan français, la grande majorité de ces évolutions recueille des opinions favorables auprès des commissaires aux comptes.

Dans la mesure où les auditeurs externes ne participent, en moyenne, que faiblement à la découverte des cas de fraude, ces évolutions, engagées aujourd'hui, étaient donc inéluctables et participent sans nul doute au comblement du fossé existant entre les modalités effectives de l'intervention du commissaire aux comptes et les besoins des utilisateurs des rapports d'audit. L'intégration d'une démarche spécifique à la fraude semble d'autant plus importante que les bénéficiaires et prescripteurs des audits externes considèrent, dans la majorité des cas, déjà comme acquis et appliqué l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies dues à la fraude.

Notre étude empirique sur le marché français de l'audit légal[25] supporte la mise en œuvre d'une démarche formelle et spécifique en matière d'évaluation du risque de fraude, à l'image de celle préconisée par les récentes normes américaines SAS n° 82 et SAS n° 99. Les résultats de cette étude réalisée auprès des Compagnies Régionales de Commissariat aux Comptes du grand sud-ouest montrent en effet que la mise en place d'une analyse des risques spécifiques à la fraude augmente la probabilité que la fraude soit détectée par le commissaire aux comptes. En complément des évolutions déjà engagés en France depuis 2002, la définition et l'application d'outils d'audit externe spécifiques à la fraude pourraient alors permettre aux commissaires aux comptes français de la prévenir et de la détecter, et ainsi d'assurer son rôle social de crédibilisation de l'information comptable et financière des organisations .

Cependant, et malgré les résultats positifs de cette étude empirique, les normes d'audit externe spécifiques à la fraude semblent devoir, pour gagner en efficacité, prendre en considération d'autres types de points clés à sa prévention et à sa détection. Dans ce sens, GLOVER et AONO (1995) proposent d'aller au-delà de la prise en compte des seules informations financières et comptables produites par le système d'information financier du client. L'approche proposée par ces auteurs est notamment fondée sur l'hypothèse que la culture d'entreprise influence significativement la probabilité de fraude. Une autre étude menée aux Etats-Unis par SHELTON et al. (2001) montre que plusieurs

[25] Les Compagnies Régionales des Commissaires aux Comptes d'Agen, de Bordeaux, de Pau et de Toulouse participent au recensement des pratiques réalisé grâce à un questionnaire. L'analyse de ce dernier est fondée sur les réponses de quatre-vingts commissaires aux comptes, représentant près de 10 % de la population interrogée.

facteurs de risque propres à un contexte de fraude ne sont pas abordés dans la norme SAS n° 82. C'est le cas, à titre d'exemple, *« lorsque des anciens employés de la firme d'audit sont membres de la direction de l'entreprise et utilisent à leur avantage leur relation privilégiée avec l'auditeur* ». La définition d'éléments de preuve de la fraude semble aussi nécessaire. Des schémas classiques de fraude, des caractéristiques, des indicateurs pratiques sont à établir. Ceux-ci permettraient aux auditeurs de se concentrer sur certaines anomalies déjà rencontrées dans d'autres circonstances. Enfin, des efforts doivent être aussi faits afin que les parties prenantes de l'organisation auditée appréhendent effectivement la responsabilité de l'auditeur en matière de fraude. Sa responsabilité « *liée à la fraude est analogue à celle du policier pour trouver des criminels* » disent WINTERS et SULLIVAN (1994). Ce dernier ne peut la refuser, mais il serait absurde de penser que les policiers doivent trouver tous les criminels.

De manière plus générale, et non spécifique au cas de la fraude, un autre travail de recherche aborde, lui, l'existence et l'explication de cet *audit expectation gap* dans le cas français.

Co-encadrement de doctorants (CEDf), 2006-2009, « *Contribution à la détermination des facteurs explicatifs de l'audit expectation gap dans le cas français : analyse et perspectives d'évolution* », Khaled ALBOUAINI (Doctorant UPPA Bourse Syrie), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSI), 2009, « *L'audit expectation gap : cadre et perspectives de recherche* », Premières Journées Internationales de recherche en gestion du Morbihan, "Gouvernance, information comptable et financière", Université de Bretagne Sud, avec Khaled ALBOUAINI (Doctorant UPPA Bourse Syrie)

Sur la base d'une revue de littérature empirique dans le contexte conceptuel décrit antérieurement où l'audit externe est analysé comme un mécanisme de gouvernance, ce travail de recherche se propose en particulier de déterminer les facteurs explicatifs des écarts pouvant exister entre normes d'audit, pratiques des auditeurs, perception des parties prenantes sur les interventions effectives d'un auditeur légal et sur ses interventions souhaitées. Dans ce sens, le modèle du *Canadian Institute of Chartered Accountants* décompose l'*audit expectation gap* en écarts (CICA, 1988) :

- normatif, mettant en évidence un décalage entre les besoins des utilisateurs des rapports d'audit et les normes d'audit existantes, décalages qui peuvent d'ailleurs être raisonnables ou non.
- de performance, mettant en évidence un décalage entre les normes d'audit existantes et les perceptions des utilisateurs de rapport d'audit quant aux interventions effectives des auditeurs. Cet écart de performance peut alors être réel, différence entre les normes d'audit existantes et les pratiques effectives des auditeurs, ou irréel, différence entre les pratiques effectives des auditeurs et les perceptions des utilisateurs sur ces pratiques.

Ces écarts semblent porter sur différentes caractéristiques de l'audit externe analysées généralement de manière individuelle sur le plan empirique à l'échelle internationale. Ce travail de recherche se propose de les organiser à travers la distinction faite par la CNCC entre normes de comportements et normes d'exercice de la mission d'audit. Dans le premier pôle, il est proposé que la responsabilité, la compétence et l'indépendance de l'auditeur externe constituent les éléments de nature comportementale de l'*audit expectation gap*. Dans le second pôle, il est proposé que des aspects généraux comme les objectifs et conditions de la mission, ainsi que les différentes phases de la démarche d'audit et la forme du rapport constituent les éléments de nature opérationnelle de l'*audit expectation gap*.

Ce travail de recherche se propose, par la suite, après une revue de la littérature, d'engager une phase plus empirique en privilégiant, tout d'abord, une étude exploratoire sur la base d'analyses cliniques. L'étude en nombre limité de mandats de commissariats aux comptes, à l'appui non seulement d'entretiens avec les principales parties prenantes, mais aussi d'analyses documentaires, devrait permettre ainsi d'appréhender la globalité et la complexité des facteurs explicatifs de l'*audit expectation gap*. Des hypothèses pourraient alors être produites pour, ensuite, dans un second temps, être testées grâce à un échantillon plus important. Enfin, des perspectives d'évolution pourraient être proposées en prenant notamment en compte les décalages à mettre en évidence entre besoins des parties prenantes et pratiques de l'audit, normative et effective.

Au total, l'ensemble de ces raisons, y compris cet *audit expectation gap* mis en évidence à travers ce dernier travail de recherche, crée un décalage entre conceptions théorique et pratique de l'audit externe. Analysée, dans la première partie de ce document, comme un mécanisme central de la gouvernance d'entreprise permettant non seulement de réduire l'asymétrie informationnelle vis-à-vis des parties prenantes, mais aussi de diminuer le

pouvoir discrétionnaire du dirigeant, la certification des comptes, quant à ses conditions d'exercice insuffisantes, mais aussi à ses inadaptations en l'état au contexte public local, ne semble pas applicable en l'état aux collectivités locales. Ces décalages constituent, par voie de conséquence, autant de perspectives de réflexion en matière d'évolution du modèle d'audit externe actuel au sein de la gouvernance organisationnelle.

2.2) La possible application du modèle « lolfique » de certification des comptes aux collectivités locales

Au-delà de l'application du modèle « privé » de certification des comptes, qui semble inadapté en l'état au contexte et besoins des collectivités locales, une seconde solution est analysée. Celle-ci a fait l'objet des travaux suivants :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium nationaux ou internationaux, avec sélection sur résumé (CLCSj), 2008, « *La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et modalités de l'application du modèle Lolfique* », Colloque de la Société Française de Finances Publiques, Lyon

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLf), 2009, « *La certification des comptes des collectivités locales : enjeux et modalités de l'application du modèle Lolfique* », Revue Française de Finances Publiques

Dans ce cadre, la question suivante est posée : « *La LOLF peut-elle servir de modèle aux collectivités locales, en particulier en ce qui concerne l'obligation de certification des comptes ?* ». Pour répondre à cette question, deux points principaux sont évoqués. Le premier tente d'évaluer les enjeux de la certification des comptes pour les acteurs de la gouvernance locale. Sur ce point, il apparaît que les enjeux sociétaux, politiques et managériaux attachés à la certification des comptes rendraient pertinents et utiles ce type d'intervention externe. Ils répondraient ainsi, comme nous l'avons évoqué ici dans la seconde partie, aux besoins actuels des collectivités locales.

Le second analyse les modalités possibles de cette certification. Pour cela, les trois caractéristiques principales de la certification des comptes sont distinguées et analysées, à savoir la nature du modèle sous-jacent (contrôle *versus* audit), les objectifs couverts (régularité *versus* performance publique locale) et les objet concernés (états comptables *versus* informations publiques locales). Pour chacune de ces caractéristiques, la situation

de différents pays est décrite, en tentant de dégager des éléments adaptées au contexte local français.

Au total, lorsque sont comparés les trois éléments clés de la certification à l'échelle internationale, deux modèles semblent se dégager, comme cela a été évoqué ici dans la première partie. Le premier, mis en œuvre par la plupart des pays européens continentaux, fait référence à une logique de contrôle, à des finalités élémentaires guidées par la régularité, la conformité et la légalité, ainsi qu'à un objet de certification focalisé sur les seuls états comptables. Le second, engagé plus récemment par la plupart des pays d'influence anglo-saxonne est, lui, axé sur une logique d'audit, sur des objectifs de certification privilégiant aussi l'amélioration de la performance publique locale, ainsi que sur des informations publiques locales, plus générales que les états financiers.

Or, les pratiques actuelles au niveau de l'Etat français montrent que la mise en œuvre de la LOLF place aujourd'hui le niveau national dans le second modèle alors que le niveau local reste lui dans le premier. Compte tenu des nombreuses limites du premier modèle de certification mises en évidence, il apparaît ainsi que le modèle Lolfique pourrait être une évolution des pratiques locales actuelles françaises. Dans une dimension managériale, il apparaît en effet qu'une intervention externe légale n'est efficace que si elle est largement associée au processus organisationnel de décision à travers l'apprentissage collectif ou la révision ex-post de décisions prises (GRUNOV, 1986). Or, nous avons mis en évidence que la nature des contrôles externes locaux actuels, focalisés sur la régularité des opérations et leurs conditions d'exercice, notamment la périodicité d'intervention des CRC, les déconnectaient du processus d'information interne. Une évolution de ces modes actuels, guidée par le modèle Lolfique utilisé au plan national, pourrait répondre à ces limites, non seulement en prenant en considération des finalités orientées vers l'amélioration des performances et l'évaluation des politiques publiques, mais aussi en se fondant, par une approche systémique, sur la qualité des contrôles internes existants, eux-mêmes en pleine mutation. Par ailleurs, dans l'ambition d'un système démocratique local qui se voudrait être plus participatif, le modèle Lolfique apparaît ici aussi être en mesure d'améliorer l'obligation de reddition des comptes. En effet, la comparaison des pratiques locales françaises à celles des pays anglo-saxons exprime un véritable déficit d'information financière à destination des acteurs locaux, expliquée en partie par la nature et les conditions d'exercice des interventions externes légales actuelles. Le modèle Lolfique, utilisé au niveau national français mais aussi par les pays sous influence anglo-saxonne en contexte local, semble constituer un moyen de réponse à ces enjeux. Par une reddition des comptes ordonnée par des objectifs

spécifiques, il participe au dynamisme de la démocratie locale. Par son imbrication au système de contrôle interne, qu'il complète et fait évoluer, il contribue à la maîtrise et à la performance de la gestion locale.

La question de l'application du modèle Lolfique au contexte local français semblant trouver une réponse positive, il reste toutefois à définir plusieurs conditions opérationnelles d'application. Tout d'abord, il serait en effet nécessaire de déterminer la nature des auditeurs, question largement débattue et source de blocages importants. Doivent-ils être des auditeurs privés, comme c'est le cas aux Pays-bas (CONSEIL DE L'EUROPE, 2002) ? Les magistrats financiers locaux doivent-ils continuer à exercer ce type d'intervention, même si elle fait l'objet de mutation ? Serait-il pertinent d'associer ces deux types d'acteurs, comme c'est le cas en Angleterre ? Ensuite, il serait aussi nécessaire de définir les impacts de ce type de mutation, en particulier sur les relations contractuelles entre l'Etat et collectivités locales. La mise en œuvre du modèle Lolfique dans le contexte local pourrait-il avoir une incidence sur l'allocation des moyens par l'Etat aux collectivités locales, en particulier par le biais des audits de performance ? Enfin, il serait nécessaire de préciser les impacts de ce type de mutation sur les autres interventions externes légales. Quelle influence pourrait avoir l'application du modèle lolfique de certification aux collectivités locales sur la séparation entre l'ordonnateur et le comptable ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles il faudra apporter des réponses dans le futur. Le modèle Lolfique de certification des comptes pourrait alors aussi être implémenté dans le contexte public local, gage d'amélioration de sa performance, dans une dimension managériale, et de son dynamisme démocratique, dans une dimension politique.

2.3) Vers un modèle international et interorganisationnel d'audit externe légal

Au-delà de ces évolutions, certaines possibles, qui se focalisent sur l'application d'un modèle existant au contexte public local, une mutation plus globale vers un modèle universel de l'audit externe, sur les plans interorganisationnel et international, peut aussi être envisagée. Dans ce cadre, l'audit externe y est, tout d'abord, constitué de **logiques**, d'une **approche** et de **fonctions** applicables à toutes les organisations, quels que soient leur nature et leur pays d'appartenance.

Ce point a fait l'objet du travail de recherche suivant :

Projets de recherche (PRa), « *Contribution à la détermination d'une définition et d'une typologie universelles de l'audit externe* »

Dans la « *jungle des audits* », expression utilisée par MIKOL (1991), ce travail de recherche privilégie ainsi une approche normative permettant, non seulement, de déterminer les conditions d'existence d'un audit externe, et donc de le définir, mais aussi de caractériser ses différents types. L'audit externe y est envisagé dans une logique universelle, à la fois sur le plan international et sur le plan interorganisationnel. Nous respectons de ce fait le modèle préconisé par l'*International Federation of Accountants* (IFAC, 1998, p. 35) qui prend pour principe l'universalité de ses normes d'audit, l'approche de SCHEID (1991) qui constate que l'évolution de l'audit externe plaide en faveur de son universalité, ou bien encore POWER (1994, p. 15) qui observe que « *la grande attraction des idées de l'audit est sa portabilité à travers des contextes différents* ».

Evitant de tomber dans le piège instrumentaliste, piège que n'évite pas de nombreuses définitions de l'audit externe centrées sur l'aspect technique, nous nous proposons de focaliser nos propos sur ses finalités et fonctions. Comme le préconise BARTOLI (1998, p. 264), notre recherche est ainsi concentrée, non pas sur le contenu de l'outil analysé, mais sur ses objectifs propres et son système d'animation. Or, cette question est relativement absente de la littérature de l'audit externe (Mc MICKLE, 1978, p. 172), les auteurs se contentant d'interrogations sur le comment, le qui et le quoi, sans forcément conceptualiser leur approche par une analyse préalable des logiques d'utilisation.

Afin d'atteindre l'objectif fixé, nous déterminons, tout d'abord, les caractéristiques universelles de l'audit externe. A cet effet, plus qu'aux moyens, nous nous intéressons à la logique, à l'approche et aux fonctions de l'audit externe. Cette démarche permet, ainsi, de ne pas se focaliser sur un seul type d'audit, par exemple l'audit externe légal pratiqué dans les entreprises françaises, mais sur les caractéristiques générales de l'audit, qu'il soit appliqué dans les organisations publiques ou privées, en France ou au plan international. Nous privilégions, en conséquence, l'utilité et la démarche de l'audit externe, à travers ses deux caractéristiques que nous qualifions d'universelles, c'est-à-dire sa logique guidée par l'obligation de reddition des comptes, puis son approche par les systèmes centrée sur l'analyse des risques. L'analyse de cette dernière caractéristique de l'audit externe, même si elle connaît des adaptations spécifiques, met en évidence l'effort de conceptualisation par les organismes professionnels pour appliquer une méthodologie

identique à l'ensemble des audits externes. L'évolution d'une approche ascendante par les sorties à une approche descendante par les systèmes a permis de répondre à ce souci. Cette approche peut ainsi être considérée comme une caractéristique universelle de l'audit externe, contribuant, au même titre que sa logique guidée par l'obligation de reddition des comptes, à la détermination de fonctions de contrôle et d'information

Ensuite, nous définissons l'audit externe en nous appuyant sur ses fonctions et finalités normatives. Même s'il peut paraître difficile de définir l'audit externe, un audit n'étant ni simple ni compris facilement (MAUTZ[26]), la plupart des définitions existantes s'appuient sur ses fonctions de contrôle et d'information pour le décrire. En cela, elles intègrent notamment les caractéristiques générales de l'audit externe quant à sa logique guidée par l'obligation de reddition des comptes et à son approche par les systèmes. Toutefois, il apparaît que ces définitions n'englobent pas l'ensemble des caractéristiques de l'audit externe, chacune privilégiant un angle d'approche particulier. Pour répondre à ces insuffisances, l'audit externe est alors défini comme un moyen de contrôle :

- guidé par l'évaluation des sécurités internes de l'organisation,
- permettant de répondre à l'obligation de reddition des comptes par la communication à toutes les parties prenantes de l'audité d'une opinion indépendante et compétente sur son activité et/ou sur ses déclarations,
- prenant la forme d'une comparaison à des critères préétablis,
- et pouvant faire l'objet de recommandations.

Enfin, nous utilisons cette définition et ses caractéristiques pour proposer une typologie générale de l'audit externe. Ainsi, la fonction de contrôle distingue les audits guidés par des besoins élémentaires, focalisés sur les objectifs de vérification et de surveillance, de ceux privilégiant des besoins complémentaires, axés sur la recherche d'amélioration de la performance dans l'obtention et l'emploi des ressources, l'appréciation des choix stratégiques et de la qualité de la mise en œuvre de ces choix. La fonction d'information différencie, elle, les audits à vocation interne, des audits à vocation externe, révélant des tendances soit intimiste, soit communicante. En combinant ces deux fonctions de contrôle et d'information, nous distinguons quatre types d'audit externe :

- L'audit de conformité répondant à un besoin de vérification d'opérations ou d'informations par rapport à des normes existantes. Sa finalité est seulement interne, à la différence de l'audit financier dont les conclusions sont destinées à être diffusé à l'extérieur de l'organisation.

[26] In MC MICKLE (1978)

- L'« audit financier », entendu ici dans son acception traditionnelle, héritée du secteur privé. Cet audit remplit un rôle d'assurance et d'information des tiers.
- L'audit managérial répondant, lui, à des besoins d'amélioration de la performance et d'évaluation a priori et a posteriori des actions de l'organisation. Comme l'audit de conformité, ses conclusions ne sont pas vouées à être communiquées à l'extérieur de l'organisation, mais à être utilisées en interne à des fins managériales. Elles pourront être utilisées pour prendre des décisions aux niveaux opérationnel, stratégique ou politique.
- L'audit étendu répondant, enfin, au même besoin de contrôle, mais il est destiné, en plus, à informer les acteurs externes de l'organisation. Le terme étendu est ici utilisé pour signifier que ce type d'audit cumule une fonction de contrôle complémentaire et une fonction d'information interne et externe. Il reprend ainsi la terminologie utilisée par le GAO pour qualifier les interventions des auditeurs externes publics.

En nous focalisant sur son système d'animation ainsi que sur sa démarche, nous proposons ici une définition et une typologie de l'audit externe fondée sur ses fonctions organisationnelles et sociétales. Nous dépassons ainsi les approches antérieures, partielles, qui ne privilégient souvent qu'une des caractéristiques de l'audit externe sans en appréhender toutes ses dimensions. Notre approche de l'audit externe, qui s'appuie sur ses deux caractéristiques distinctives fondamentales, à savoir une logique guidée par l'obligation de reddition des comptes et une démarche par les systèmes centrée sur l'analyse des risques, nous permet, au total, d'envisager l'audit externe comme un moyen universel de contrôle.

Toutefois, si ses logique, approche et fonctions peuvent être considérées comme universelles, l'audit externe n'en connaît pas moins des spécificités en terme de normes et d'outils, mais aussi de critères de référence.

Tout d'abord, concernant l'établissement de standards spécifiques à l'audit (normes de travail et de rapport), il semble en effet nécessaire de considérer les limites des normes privées appliquées sans réelle adaptation au contexte public. Aux Etats-Unis par exemple, TIERNEY constate que les audits se conformant aux standards de l'AICPA, conçus pour le contrôle externe des entreprises, « *ne produisent pas les aperçus nécessaires ou demandés des gouvernements et de leurs programmes* ». Il faut également prendre en considération les problèmes de qualité des audits publics aux Etats-Unis. Ainsi, MEINHARDT et al. (1987) constatent qu'après l'examen de 120 audits

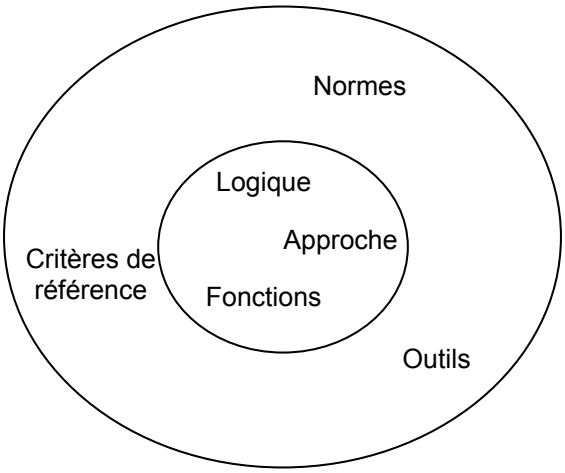
d'unités gouvernementales recevant des aides fédérales, le GAO a conclu que 34% de ces audits ne se conformaient pas de manière satisfaisante aux standards applicables, que plus de la moitié d'entre eux comportaient des violations sévères des standards d'audit, que l'évaluation des contrôles internes sur les dépenses fédérales était inadéquate ou sans preuves, et encore, que la documentation du travail réalisé était insuffisante.

Ensuite, concernant les critères de référence de l'objet analysé, il apparaît que les différentes finalités de contrôle associées à l'audit externe peuvent avoir une influence déterminante sur l'existence de contingences. Dans le cas d'un audit focalisé sur l'obtention d'une assurance de la sincérité, de la régularité et de l'image fidèle des états financiers, les principes comptables généralement admis sont en effet utilisés en tant que critères de référence aux pratiques publiques ou privées. Sur ce plan, les contingences n'apparaissent pas, tant les volontés d'harmonisation, internationale et interorganisationnelle, sont importantes. Par contre, dans le cas d'un audit externe axé sur l'amélioration de la performance et l'évaluation des politiques publiques, les critères de référence semblent être plus difficiles à appréhender et à définir. Par exemple, GLYNN (1993) observe à ce propos que malgré l'expérience accumulée depuis le développement des audits de performance dans les années 1970-1980 dans les pays anglo-saxons, « *il n'existe toujours pas de critères fiables de l'efficacité et de l'efficience des activités publiques* ». Dans le contexte public local français, les pratiques d'audit externe contractuel connaissent ainsi ces mêmes insuffisances. Leur contribution à la formalisation du concept de performance ne peut être, en effet, que relativement pauvre dans la mesure où les auditeurs externes recourent le plus souvent à des concepts utilisés pour les entreprises privées. Or, dans ce domaine, la nature des activités et des revendications de chaque acteur, principal ou agent, oblige à prendre en considération la spécificité des organisations publiques locales. Par nécessité devraient être retenus des critères de mesure de la performance autres que les concepts économiques d'efficience et d'efficacité. Dans le sens des travaux de ZAPICO-GONI et de MAYNE (1997), il pourrait par exemple être envisagé de définir une approche adaptée à l'évaluation et à la surveillance des performances en milieu incertain qui permettrait d'évaluer la capacité de l'équipe dirigeante à diagnostiquer de nouveaux problèmes, à créer de nouvelles solutions ou à les développer, et à leur trouver des outils pour leur mise en œuvre.

Au total, nous considérons l'audit externe comme composé d'un noyau universel et d'une périphérie spécifique. Si la logique d'audit externe liée à l'obligation de reddition des comptes, son approche centrée sur l'analyse des risques et ses fonctions d'information et

de contrôle, peuvent être envisagées comme universelles, il apparaît que les critères de référence des pratiques auditées, ainsi que les normes d'audit externe doivent être considérées comme spécifiques au contexte et à l'organisation des collectivités locales. Dans une logique identique à celle appliquée par HALGAND (1998) au programme de médicalisation du système d'information hospitalier, nous proposons de considérer que l'audit externe ne constitue pas un modèle universel dans sa globalité. Les paramètres relatifs à la perspective d'utilisation et au contexte doivent ainsi être pris en compte afin d'améliorer la qualité globale du modèle et de garantir son adaptation. A un noyau universel lié aux fonctions, approche et logique de l'audit externe légal, s'agglomèrerait une périphérie contingente qui, sur des axes d'outils, de normes et de critères de référence, déterminerait un modèle d'audit adapté à une classe d'objets organisationnels à contrôler.

Figure n°5 : Noyau universel et périphérie contingente de l'audit externe légal



Cette illustration nous permet ainsi, au final, de préciser les dimensions qui différencient le modèle d'audit externe légal applicable aux collectivités locales et le modèle actuellement en vigueur dans les entreprises privées. L'objectif de la certification des comptes, centré sur l'attestation des états financiers sur la base de critères de sincérité, de régularité et d'image fidèle, semble en effet trop restreint voir inadapté aux finalités politico-managériales du comportement des collectivités locales, en particulier face à l'audit externe contractuel. Dans ce sens, l'audit externe légal ne contribue pas seulement, au niveau local, à garantir la qualité des informations financières, mais participe aussi, au moins dans les périodes actuelles, à la maîtrise de leur gestion.

Cette thématique, en complément des travaux menés, fera l'objet de compléments de recherche dans le cadre suivant :

Co-encadrement de doctorants (CEDj), 2008-2011, « *La certification des comptes des collectivités locales* », Monja RETSIARINJENE (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES

CONCLUSION) LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES COMME TRAJECTOIRES

Compte tenu du contexte évolutif actuel des collectivités locales, il apparaît, à l'analyse, qu'une réponse semble pouvoir être trouvée dans le renforcement de ses modes de gouvernance et l'amélioration de sa performance organisationnelle. Deux types d'enjeux sont en effet associés à cette réponse. Des enjeux managériaux, tout d'abord, dans la mesure où ces évolutions permettent l'implémentation de systèmes de suivi de la performance organisationnelle, nécessaire à une meilleure maîtrise de l'action publique locale, l'amélioration de leur autonomie financière, contrepartie du mouvement actuel de décentralisation et la génération d'apprentissages organisationnels, primordiaux dans la prise de décision publique locale. Des enjeux politiques, ensuite, dans la mesure où ces évolutions centrées, dans un premier temps, sur la vie publique politique, semblent jouer un rôle important en matière d'abstention et de réélection. Guidées dans un second temps par un renforcement de la démocratie locale, elles apparaissent aussi modifier les rapports, construits autour des notions de responsabilité, de pouvoir et d'information, entre les représentants publics locaux et leurs délégants, notions constitutives d'une obligation de reddition des comptes. Elargies dans un troisième temps à la fois à des dimensions organisationnelle et sociétale, elles peuvent alors contribuer non seulement à répondre à des problèmes de nature managériale, par exemple l'amélioration des contrôles internes locaux, mais aussi à des questions de nature démocratique, par exemple la diffusion d'une information respectant des critères de qualité.

Toutefois, compte tenu des travaux présentés ici, il apparaît que ces trajectoires initiées par les collectivités locales connaissent des spécificités, voire des insuffisances. En matière de gouvernance, les collectivités locales peuvent en effet être qualifiées comme des lieux de gouvernance partenariale, mais marquée par différents acteurs, mécanismes et outils. De plus, lorsque des analyses moins conceptuelles et théoriques sont effectuées, notamment à l'échelle internationale, il apparaît de nombreuses divergences dans les pratiques locales, en matière de contrôle interne, de contrôle externe et de diffusion d'information. En particulier dans le cas français, qui constitue notre objet d'analyse privilégié, de nombreuses insuffisances apparaissent, nous imposant de qualifier la gouvernance publique des collectivités locales françaises de relative ou de « limitée ». En matière de performance, cette atténuation est aussi de rigueur. En effet, il apparaît aussi que les collectivités locales peuvent être considérées comme des lieux de performance organisationnelle, avec des dimensions générales et des dispositifs pouvant être identiques, mais marqués par des objectifs, des valeurs sous-tendues et des indicateurs qui sont contingents au contexte d'implémentation.

Les évolutions engagées, en particulier par les collectivités locales françaises, connaissant des modalités d'application encore insuffisantes ou bien de fortes contraintes d'adaptation liés à des spécificités publiques locales importantes, il est alors apparu nécessaire de proposer plusieurs voies d'amélioration dans le cadre des travaux de recherche engagés.

La première de ces propositions concerne l'implémentation d'un système spécifique de mesure et de suivi de la performance organisationnelle locale permettant de créer des leviers non seulement en termes de maîtrise des emplois, mais aussi d'optimisation des ressources locales. A ces fins, trois voies de recherche et d'actions sont ainsi privilégiées. La première est focalisée sur les ressources publiques locales, et contribue à déterminer les leviers de performance locale face au constat d'une autonomie financière limitée. La seconde est axée sur une politique publique locale donnée et contribue à la détermination des modes de performance spécifiques et de leurs modalités de suivi. La troisième est centrée sur les processus et les systèmes de fonctionnement de l'organisation publique locale, et contribue à l'analyse de l'implémentation d'une démarche locale de performance de type LOLF au sein d'une collectivité locale.

La seconde de ces propositions concerne, elle, la production d'une information publique locale répondant à des critères de qualité qui ne semblent pas à l'heure actuelle respectés, en particulier dans les collectivités locales françaises, à savoir la fiabilité, la lisibilité, la compréhensibilité et la pertinence. En effet, il est proposé la communication d'une information, non seulement, adaptée aux besoins des acteurs locaux, donc spécifique, mais aussi auditée, et non plus inspectée, donc pouvant être utile aux collectivités locales en tant que moyen de crédibilisation et d'apprentissage organisationnel. A cette fin, il est proposé, non seulement, une évolution des modes de communication dans le sens d'un renforcement de l'obligation de reddition des comptes, mais aussi l'application de l'audit externe comme un moyen universel de contrôle externe légal.

Ces trajectoires vers la gouvernance et la performance publiques locales étant initiées depuis seulement une vingtaine d'années, en particulier en France, ces propositions d'évolution, répondant aux principales insuffisances et contraintes décelées, constituent autant de **perspectives de recherche et d'action** dans les années à venir. En effet, ces mutations sont souvent engagées de manière processuelle et étalées dans le temps, afin de s'adapter à des tailles d'organisation souvent importantes. De plus, ces évolutions

concernent un contexte marqué par une forte inertie, culturelle, politique et technique, qui demande un temps accru d'implémentation. Au total, ces pistes de recherche peuvent être appréhendées à travers trois axes, le premier approfondissant les travaux actuels dans le contexte national français, le second se focalisant lui sur le contexte international, le troisième, enfin, se proposant de se tourner vers un nouvel objet, en l'occurrence le contexte universitaire.

1) L'approfondissement des travaux actuels dans le contexte national français

Dans ce cadre, au-delà des analyses réalisées, il est prévu d'engager des études plus approfondies, permettant de répondre à d'autres questions, plus complexes que celles évoquées jusqu'à présent.

Tout d'abord, il s'agira d'appréhender les principaux facteurs explicatifs de l'engagement des démarches de performance, dans la recherche suivante :

Projets de recherche (PRe), « *Contribution à la détermination des facteurs explicatifs des démarches locales de performance* », avec Christophe FAVOREU (ESC Toulouse) et Damien GARDEY (UPPA)

Cette étude a vocation à analyser les facteurs déterminants de l'émergence et du niveau d'implémentation des démarches locales de performance. Sur la base de concepts théoriques organisant les facteurs explicatifs suivants des rationalités politiques et organisationnelles, un modèle de recherche est proposé mettant en relation ces facteurs avec le comportement des collectivités locales en matière d'implémentation d'une démarche locale de performance (engagement et niveau d'engagement). Parmi les facteurs politico-organisationnels sont évoqués, après une revue de la littérature, l'existence d'un leadership politique et administratif, le niveau de compétition politique, le niveau de dépendance financière et fiscale, l'importance des marges de manœuvre financières, le degré de développement de la communication interne et externe, ainsi que le type de mode de gestion ou la taille. Ce modèle est, ensuite, analysé sur la base de certaines des réponses apportées à l'enquête AFIGESE-OPPALE de début 2008, décrite *infra*, et d'une base de données quantitatives constituée à cette fin. Les discussions devraient alors permettre de valider ou d'infirmer les hypothèses réalisées liant facteurs politico-organisationnels et implémentation d'une démarche de performance.

Ensuite, il s'agira d'analyser les impacts des démarches de performance, à travers la recherche suivante :

Projets de recherche (PRc), « *Impacts des démarches locales de performance : apprentissages ou blocages ?* », avec Damien GARDEY (UPPA)

En effet, la nature administrative du modèle de gestion de la performance par les collectivités locales françaises, mise en évidence précédemment, pourrait, à terme, si cette dernière n'évolue pas, ne générer que de faibles apprentissages. La faible dimension politique des démarches locales françaises pourrait, ainsi, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. Managériale, d'une part, par un manque de pertinence dans la détermination des politiques publiques avec les besoins environnementaux ou bien dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité; Démocratique, d'autre part, par l'insuffisante qualité de la réédition de comptes vers l'extérieur de la collectivité. Au-delà, l'absence d'une logique politique forte pourrait aussi conduire à une faible influence de ces démarches sur la décision locale, qu'elle concerne l'allocation future de moyens aux actions locales ou bien la détermination même des actions à engager (SIMONS, 1995 ; KLOOT, 1997).

Ce risque d'absence d'apprentissage étant important en l'état actuel des pratiques locales françaises, il apparaît alors nécessaire, à titre de prolongement, de s'interroger sur la pertinence et l'influence de ce modèle administratif actuel sur les collectivités locales françaises. Ce modèle de démarches de performance impacte-t-il réellement la décision publique locale ? Des apprentissages culturels, structurels et/ou cognitifs existent-ils en pratique ? Quelle est l'influence réelle/perçue des démarches locales de performance ? Sont-elles seulement « esthétiques » ou des objets de modes ? Telles sont les questions posées dans le cadre de cette recherche.

Pour répondre à ces questions, cette étude tente de compléter les travaux antérieurs, présentés antérieurement, focalisés sur les relations entre contrôle et apprentissage en milieu local. Le modèle de recherche, utilisé dans un premier temps, est enrichi des apprentissages culturels et structurels, non utilisés dans les premières recherches au-delà des seuls apprentissages cognitifs. De plus, cette étude se focalise, de manière originale, sur les démarches locales de performance, en tant que modes de contrôle et d'information.

Ce modèle de recherche est, ensuite, confronté aux résultats de l'étude AFIGESE-OPPALE de début 2008 appréhendant aussi les impacts organisationnels des démarches locales de performance. Les analyses restant à mener nous permettront au total de répondre à notre objectif, en l'occurrence appréhender les liaisons entre les hypothèses théoriques énoncées – les démarches locales de performance sont génératrices de différents niveaux d'apprentissages organisationnels - et les pratiques locales actuelles.

En complément de ces travaux, toujours afin d'approfondir les recherches antérieures sur les démarches locales de performance, il semble aussi nécessaire d'engager des travaux sur l'influence des évolutions actuelles, marquées par une forte évolution des contrôles internes publics locaux, sur les autres contrôles, qu'ils soient publics ou privés. Cette question fait l'objet des deux travaux de recherche suivants :

Conférences sur invitation personnelle (CIPh), 2009, « *Le pilotage de la performance dans les collectivités locales : quelle convergence entre la sphère privée et la sphère publique ?* », Conférence du Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, "Finances locales : Management et Contrôle au travers de l'évolution des contraintes", Bordeaux

Conférences sur invitation personnelle (CIPi), 2009, « *Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performance rendent-ils inutiles certains contrôles de l'Etat ?* », Colloque national "La performance des contrôles de l'Etat sur les collectivités locales", Université de Nantes, Faculté de Droit et de Sciences Politiques

Dans le cadre du premier de ces travaux, dans une dimension interorganisationnelle, il est prévu d'analyser les degrés de cohérence, voire de rapprochement, entre les modèles de pilotage de la performance « privés » et « publics ». Dans un contexte originel fortement marqué par la transférabilité des méthodes et outils du secteur privé vers le public, il paraît en effet aujourd'hui opportun, compte tenu de l'émergence de pratiques volontaires à l'échelle publique locale, d'analyser le niveau de spécificité ou d'universalité des principes, modalités et techniques utilisées. Ces derniers peuvent-ils être considérés comme contingents à leur objet actuel ou doivent-ils être analysés comme des applications de dispositifs existant par ailleurs sous des formes proches ? Le pilotage de la performance dans les collectivités locales françaises est-il le fruit d'une démarche innovante ou bien d'un mimétisme ? La sphère privée peut-elle apprendre des dispositifs

utilisés dans la sphère publique à l'heure actuelle ? Telles sont les questions auxquelles nous pourrons répondre dans le cadre de cette recherche.

Dans le cadre du second de ces travaux, une dimension intraorganisationnelle est plutôt privilégiée. Dans ce cas, la relation ne concerne plus les contrôles internes publics locaux avec ceux privés, mais avec ceux externes légaux, exercés par les CRC, les préfets et les comptables publics. Si des mutations importantes peuvent en effet être mis en évidence en matière de contrôles internes publics locaux, en particulier au travers de l'implémentation de démarches locales de performance, les contrôles externes légaux sont, eux, marqués à la fois par une absence d'évolutions, mais aussi par de nombreuses insuffisances (mises en évidence ici dans la première partie). Il paraît donc opportun d'analyser les possibles influences des changements actuels marquant les collectivités locales en matière d'information et de contrôle interne sur les contrôles externes légaux. Les démarches de performance implémentées à l'heure actuelle dans les collectivités locales françaises peuvent-elles remettre en cause la nature et les modalités du contrôle des magistrats ? Ces démarches peuvent-elles aussi avoir une influence sur la remise en cause de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable ? Quels seraient les prés requis nécessaires à ces remises en cause des contrôles externes actuels ? Telles sont les questions que nous pourrons évoquer dans le cadre de ce travail de recherche.

Enfin, toujours dans cet axe de recherche, focalisé sur l'approfondissement des connaissances en matière de démarche de performance par les collectivités locales françaises, un dernier prolongement est engagé. Il concerne le rôle de la communication au sein des démarches locales de performance, à travers la recherche suivante :

Co-encadrement de doctorants (CEDi), 2008-2011, « *Une analyse de la communication interne et externe autour des démarches publiques locales de performance* », Frédéric Joe KOINGBOO (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES

Dans ce cadre, il est prévu tout d'abord d'analyser l'influence de la communication interne sur les démarches de performance, notamment en terme de participation des acteurs de l'organisation à ce type de changement. Pouvant être considéré comme un facteur clé de succès de ces démarches, il semblait en effet intéressant d'analyser les modalités utilisées dans les évolutions actuelles. Ensuite, au-delà de la communication interne, les démarches locales de performance semblent aussi largement mobiliser des dispositifs de

communication externe, non seulement dans le cadre de processus ascendant, mais aussi descendant. Dans le premier cas, peuvent en effet être utilisés les enquêtes de satisfaction ou les études de marché, notamment pour fixer/modifier des objectifs ou mesurer un niveau de performance des politiques engagées ; dans le second cas, différents outils de communication peuvent être utilisés pour rendre compte aux parties prenantes des politiques engagées et de leurs niveaux de performance. Au total, différentes questions seront abordés dans le cadre de cette recherche : Quelles sont les modalités de communication interne et externe utilisés par les collectivités locales dans le cadre de l'implémentation d'une démarche locale de performance ? Le rôle de ces dispositifs est-il plutôt de nature managériale ou politique ? Quelles sont les bonnes pratiques en la matière ? Quelles sont les relations entre la gestion des relations avec le citoyen/usager/contribuable et les démarches locales de performance ?

2) L'approfondissement des travaux actuels dans le contexte international

Le second des trois axes de recherche concerne, lui, un approfondissement des travaux actuels en privilégiant, cette fois-ci, une dimension internationale. En effet, il s'avère que cette dimension peut jouer un rôle majeur en particulier dans les dynamiques de changement, souvent focalisé sur des effets de mimétisme, soit au plan local, soit au plan national. Dans le prolongement de certains travaux déjà effectués, des études comparatives à l'échelle européenne ou internationale pourraient ainsi permettre l'analyse des modes publics locaux de gouvernance et de performance. C'est le cas de deux séries de travaux de recherche suivants, la première en cours, la seconde à venir.

Conférences sur invitation personnelle (CIPg), 2008, « *Une analyse de la performance et du contrôle de gestion public local à l'échelle européenne* », Séminaire européen sous la présidence française de l'Union Européenne, "Les collectivités locales en Europe : acteurs majeurs d'une gestion publique performante" - Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Paris, avec Christophe RUPRICH - ROBERT (Conseil général du Vaucluse)

Publications didactiques et non référencées (PDNRc), 2009 (en cours), « *Une analyse de la performance et du contrôle de gestion public local à l'échelle européenne* », La Revue du Trésor, avec Christophe RUPRICH - ROBERT (Conseil général du Vaucluse)

Dans le cadre de la première série de ces travaux, profitant de la présence lors d'un séminaire européen sous la présidence française des principaux pays de l'Union Européenne, une analyse comparative des modes de performance et de contrôle de gestion a pu être réalisée. Dans un contexte local marqué par des évolutions similaires à l'échelle européenne, il est, en effet, apparu intéressant, tout d'abord, d'analyser la possible existence d'un ou plusieurs modèles de gestion de la performance publique locale en Europe. Dans ce sens, il apparaît au total, de manière plus complexe qu'il n'y paraissait au départ, que différents modèles peuvent être dégagés, mais ceux-ci pouvant comprendre des caractéristiques communes. Des enjeux institutionnels globaux, comme le constat des insuffisances du système actuel, l'existence de champ de progrès à budget contraint ou les limites du seul contrôle politique, apparaissent ainsi dans tous les pays européens comme des facteurs déterminants des évolutions actuelles. D'autres enjeux, managériaux cette fois-ci, comme le besoin de disposer d'outils d'aide à la décision ou le besoin de se projeter, peuvent aussi être considérés comme des caractéristiques communes des différents modèles de gestion de la performance publique locale. Les outils de suivi de la performance sont enfin similaires, même si des niveaux de développement différents peuvent être mis en évidence. Au-delà de ces caractéristiques communes, les modèles de gestion de la performance publique locale sont aussi marqués par plusieurs éléments de contingence forts, permettant de les différencier :

- L'origine et la prise en charge de la démarche, ces caractéristiques pouvant être influencée par l'Etat, dans une logique top/down d'application légale globale, ou bien par les collectivités locales elles-mêmes, dans une logique bottom-up d'expérimentations volontaires individuelles. Dans le premier cas, le modèle sera plutôt de nature standardisée, dans le second empirique,
- L'influence sur la production d'information locale, cette dernière pouvant être diffusée seulement en interne, à des fins managériales, ou bien aussi à l'extérieur de la collectivité, à des fins politiques,
- L'influence sur l'allocation des moyens aux collectivités locales, cet élément pouvant connaître des situations différentes. Dans certains cas, les moyens donnés aux collectivités locales peuvent en effet être variabilisés en fonction de la performance évaluée. Dans d'autres, la performance évaluée peut ne pas être prise en compte, voir même générer des moyens plus faibles,
- L'acteur au sein de la démarche d'amélioration de la performance publique locale, ce dernier pouvant être de manière plus ou mois forte le citoyen, l'Etat, le fonctionnaire territorial ou bien l'élu.

Dans ce cadre, il est, ensuite, apparu intéressant d'analyser la possibilité, à terme, de tendre vers un seul modèle européen de gestion de la performance publique locale. A l'analyse de cette question, il ressort que cette évolution comporte à la fois des avantages limités, mais aussi des obstacles fondamentaux. Dans le premier cas, il apparaît en effet que seules l'harmonisation des modes de relation entre Europe, Etat et collectivités locales (transfert de dotations, co-financement…), la constitution d'outils de mesure comparatif et des outils partagés (indicateurs, …) ou la constitution d'une base de référence commune aux organes légaux de contrôle externe pourraient être appréhendées comme des évolutions positives aux modèles divergents existants à l'heure actuelle. Par contre, de nombreuses contraintes pourraient exister, écartant l'hypothèse de mutation vers un modèle unique à l'échelle européenne. En particulier, les différences de taille et de structuration des collectivités locales en Europe, la variabilité du niveau de « libre-administration » des collectivités locales, les divergences de système de financement entre Etat et collectivités, les besoins et attentes sur l'évaluation des performances et les modalités d'action, ou bien les décalages concernant la culture administrative et politique liée à la performance publique constituent quelques-uns des obstacles mis en évidence. Pourtant, malgré ces contraintes actuelles, il est apparu que l'échelle européenne pourrait constituer un niveau de réflexion pertinent en terme d'évaluation des politiques publiques locales. La nécessité partagée de mise en commun d'outils de pilotage par la performance (référentiel, base de données, budget par projet, mesure de la satisfaction…) et de bonnes pratiques a ainsi émergée comme un premier élément de mise en commun des pratiques européennes pour répondre à des enjeux globaux managériaux communs, sans finalité institutionnelle globale.

Une seconde série de travaux de recherche, en complément de ces premiers travaux en cours, est prévue :

Organisation de manifestations scientifiques (OMSk), 2009, « *Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance publique locale à l'échelle internationale* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA) et Olivier TERRIEN (Conseil de l'Europe)

En prolongation des trois manifestations scientifiques organisées en 2005, 2007 et 2008 sur la performance publique locale dans le contexte français, il est en effet prévu en 2009 de se focaliser sur la dimension internationale. Fort d'un partenariat avec le Conseil de

l'Europe engagé dans la production et la diffusion de dispositifs locaux de « bonne gouvernance », mais aussi du partenariat avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique (Québec, Canada) et la Ville de Québec, une analyse comparative des différents modèles de gestion de la performance est programmée. Pour cela, trois journées sont prévues. Les deux premières se focalisent sur l'analyse des outils proposés par le centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe, en matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales et de gestion de la performance locale. En particulier, ces réflexions et échanges portent sur quatre programmes spécifiques, à savoir la participation des citoyens, le développement économique local, la gestion budgétaire, ainsi que la gestion interne de la collectivité. La troisième journée portera, elle, sur une analyse comparée à l'échelle internationale des modes de gestion de la performance locale. Dans ce cadre, différents experts internationaux viendront présenter les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans leurs pays respectifs. Nous tenterons au total de dégager des éléments discriminants dans les différents pays présents en nous appuyant notamment sur leurs spécificités en matière :

- de pilotage et l'encadrement des démarches locales de performance
- d'outils mis en oeuvre
- d'impacts sur les relations avec les partenaires externes des collectivités locales (Etat, banques, entreprises, usagers, citoyens, électeurs…)

Au cours de cette manifestation, il est prévu de présenter le résultat de deux études empiriques en cours :

Communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLCd), 2009, « *Une comparaison des différents modèles de gestion de la performance publique locale : une étude quantitative à l'échelle internationale* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA)

Communications liées à des colloques, congrès, symposium internationaux et/ou nationaux (CLCe), 2009, « *Une comparaison des différents modèles de gestion de la performance publique locale : une étude qualitative des villes de Québec et de Bordeaux* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA)

Ces deux études mentionnées ici font référence à une comparaison des différents modèles de gestion de la performance publique locale. En effet, jusqu'ici, nos analyses comparatives internationales étaient focalisées sur les modes de gouvernance, en particulier à travers les mécanismes de contrôle et d'information. Il est donc apparu nécessaire de faire de même concernant notre second thème de recherche.

A ce titre, deux études sont menées. La première, évoquée ici à travers la première communication, se fonde sur une analyse comparative quantitative réalisée en France (1er trimestre 2008 via le questionnaire AFIGESE-OPPALE évoqué précédemment), au Québec (1er trimestre 2009 via un questionnaire diffusé dans les villes de plus de 20 000 habitants), mais également en Allemagne, en Norvège et au Royaume-Uni (1er / 2ème trimestre 2009 via un questionnaire diffusé par les associations nationales de collectivités locales en collaboration avec le CONSEIL de l'EUROPE). Ces enquêtes multiples auront vocation, dans un premier temps, à différencier les différents modèles de gestion de la performance dégagés par la littérature, à savoir le modèle continental (cas de la France et de l'Allemagne), le modèle anglo-saxon (cas du Royaume-Uni), le modèle nord-américain (cas du Québec) et le modèle nordique (cas de la Norvège). Dans un second temps, ces enquêtes devront proposer une caractérisation de ces modèles en utilisant différents éléments, en particulier les modalités, les outils et les impacts des démarches de performance sous-jacentes.

La seconde communication complète la première étude en se focalisant sur deux enquêtes de terrains dans le cadre d'analyses approfondies. Deux séjours dans les villes de Québec et de Bordeaux ont permis non seulement d'obtenir des documents sur les démarches engagées, mais aussi de réaliser une trentaine d'entretiens, avec des fonctionnaires territoriaux et des élus en charge de ces questions. L'analyse en résultant a pour but, tout d'abord, dans une visée descriptive, de recenser les modes de gestion de la performance locale des villes concernées, mais aussi, dans une visée analytique, d'évaluer leur opportunité via une mesure de leurs impacts organisationnels, culturels, politiques, financiers et informationnels. Ensuite, cette étude se propose de comparer les différents modèles de gestion de la performance locale sous-tendus par les démarches engagées. Les résultats de cette étude pourraient, au total, enrichir la comparaison internationale réalisée, ainsi que, de manière plus opérationnelle, créer des apprentissages entres ces deux collectivités locales jumelées.

3) Le prolongement des travaux actuels vers le contexte universitaire

Le troisième des trois axes de recherche concerne, enfin, un prolongement des travaux actuels en se focalisant sur d'autres objets publics, en particulier celui universitaire. En effet, le renforcement de la gouvernance et l'amélioration de la performance organisationnelle constituent deux thèmes largement utilisés, au sein d'autres fonctions publiques, qu'elles soient hospitalière ou étatique. Compte tenu de la proximité avec un de ces terrains d'étude, des responsabilités administratives exercées et de l'actualité, le choix s'est porté sur l'université, comme nouvel objet d'étude. En effet, la LOLF, applicable au 1er janvier 2006, puis la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 (dite LRU), sont venues modifier le cadre d'intervention et de gestion de cet opérateur d'Etat dans un mouvement global d'autonomisation. Dans ce cadre, les deux perspectives de recherche déjà engagées au niveau des collectivités locales, à savoir le renforcement de la gouvernance et l'amélioration de la performance organisationnelle, apparaissent être primordiales dans le cas de la mutation qui touche actuellement les universités. Ainsi, la LOLF introduit, par exemple, les indicateurs de performance ou encore les PAP et RAP, en particulier dans le cadre des relations contractuelles entre les universités et l'Etat. La LRU, dans le texte actuel, insiste, elle, sur les évolutions des modes de gouvernance universitaire. L'université connaissant donc des mutations proches de celles initiées par les collectivités locales, il semblait intéressant de profiter des expériences et résultats déjà tirées des premiers travaux de recherche menées dans le contexte public local.

A ce titre, plusieurs travaux de recherche ont été engagées ou sont à venir. Ces travaux abordent plusieurs thématiques, en l'occurrence les apprentissages de la mise en œuvre de la LOLF en vue du renforcement de l'autonomie des universités, la certification des comptes universitaires, ainsi que l'évolution des outils de pilotage universitaire dans un contexte en changement. Une dernière thématique engagée permet, enfin, de faire le lien entre les évolutions du contexte universitaire et public local.

La première des thématiques de recherche sur l'objet universitaire concerne <u>les apprentissages de la mise en œuvre de la LOLF en vue du renforcement de leur autonomie et du passage à la LRU</u>. Celle-ci a fait l'objet des deux travaux suivants :

Organisation de manifestations scientifiques (OMSi), 2008 (janvier), « *Lolf et Universités : quels apprentissages en vue de leur autonomie renforcée ?* », avec la participation de la Conférence des Présidents d'Université (CPU) et de Jean-Michel UHALDEBORDE (UPPA)

Le premier de ces travaux concerne l'organisation d'une conférence avec les équipes dirigeantes universitaires françaises, via la participation de la Conférence des Présidents d'Université (CPU). En effet, l'IGAENR (Inspection Générale de l'Administration pour l'Education Nationale et la Recherche) venant de publier à l'époque son rapport intitulé « *La mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur* », les résultats de la mission IGAENR/IGF (Inspection Générale des Finances) en vue de l'élargissement des compétences des universités étant connus, les missions d'audit pour le passage à l'autonomie ayant débuté, il est apparu utile d'organiser une rencontre permettant des débats et des apprentissages croisés entre établissements sur la réforme engagée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007.

La plupart des acteurs partenaires à ces missions y ont présenté le fruit de leur réflexion, ainsi que les pratiques mises en œuvre ou à engager, à savoir :

- l'université CERGY PONTOISE,
- La cellule CPU d'appui au passage à l'autonomie,
- le réseau des Agents comptables,
- l'université Blaise Pascal CLERMONT-FERRAND II,
- les Directions Générales de l'enseignement Supérieur et des Affaires Financières,
- l'institut Polytechnique de GRENOBLE,
- l'IGAENR,
- l'institut Polytechnique de LORRAINE,
- l'université de PAU et des PAYS de l'ADOUR,
- l'université RENNES I.

Plusieurs thématiques y ont été abordées, à savoir :

- l'influence du passage à l'autonomie sur la gestion budgétaire, des ressources humaines et patrimoniale,
- les enjeux et pratiques des Indicateurs de performance et du contrôle de gestion,

- les modalités de la qualité et du contrôle interne comptable,
- le système d'information comme pré-requis (Sifac, Casar, Cocktail),
- l'amélioration du dialogue de gestion (interne et externe).

Dans ce cadre, une présentation a été réalisée sur le thème suivant :

Conférences sur invitation personnelle (CIPb), 2008, « *Application de la LOLF aux universités : un nouveau mode d'apprentissage organisationnel ?* », Conférences des Présidents d'Université / UPPA, avec Marie-christine STECKEL (Université de Limoges)

Forts de deux années d'expérience, il semblait opportun d'analyser les apports et intérêts de la mise en oeuvre de la LOLF dans le cas particulier des universités. Cette réforme soulève en effet avec acuité la question de l'utilité de ce nouveau cadre en terme d'apprentissage organisationnel au niveau local et national. Grâce à une étude clinique, d'importants enseignements sont ainsi tirés de l'influence de cette implémentation sur le processus budgétaire, sur la gestion des coûts, sur le suivi de la performance, ainsi que sur le dialogue de gestion externe, c'est-à-dire entre les universités et l'Etat, et interne, c'est-à-dire entre les composantes (UFR, IUT, Instituts et écoles), les services communs/généraux et l'équipe de direction de l'université.

A l'analyse, il apparaît, sur la base du cadre théorique de l'apprentissage organisationnel, que l'utilité de cette réforme, en l'état d'application, se situe surtout à un niveau culturel, plus qu'à un niveau cognitif. En effet, les apprentissages générés par ce nouveau cadre législatif semblent modifier plus les attitudes que les comportements. La culture de la performance, focalisée sur l'existence d'indicateurs, sur la logique de résultats, ou encore sur la justification des dépenses réalisées, paraît bien introduite dans ce nouvel objet d'application. Le dialogue interne de gestion, en particulier entre les services communs/généraux et l'équipe de direction, s'en trouve ainsi modifiée, notamment par l'intégration d'une logique projet, cohérente avec la politique de l'établissement.

Par contre, les pratiques et les comportements, eux, n'apparaissent pas avoir fait l'objet de modification substantielles. Un premier exemple : le suivi de la performance et le calcul des coûts ne sont qu'en début de développement et ne participent pas encore à des possibles décisions, soit en terme de modification des moyens à engager, soit en terme des actions stratégiques à mener. Les pratiques budgétaires ne s'en trouvent ainsi quasiment pas changées, hormis dans la nécessaire formalisation sous forme de

missions/programmes/actions et dans la relation plus étroite avec le projet d'établissement, lui-même organisé de cette manière. Un second exemple concerne, lui, le dialogue de gestion entre les composantes et l'équipe de direction. La révolution culturelle de la LOLF n'a, aussi sur ce point, que peu modifié les pratiques de prévision et d'exécution budgétaire. En l'état, seuls les reports ont fait l'objet d'une application plus stricte de la réglementation, pour une redistribution totale sous forme de projet et d'actions cohérentes avec le projet d'établissement. Le dialogue de gestion interne assis sur des indicateurs de performance, alors qu'il est souhaité par l'Etat dans le cadre du passage à l'autonomie, n'est ainsi pas encore mis en œuvre. Sur le plan comportemental, seules les relations entre l'Etat et les universités semblent avoir fait l'objet de modifications. En effet, la nouvelle structuration du contrat quadriennal, dans une logique Lolfique, ou encore la production d'informations participant au renseignement du RAP semblent améliorer la qualité des relations externes à l'université.

Au total sur ce thème, l'apprentissage organisationnel semble pouvoir être qualifié de culturel au niveau de l'ensemble des acteurs (local et national), mais pas de cognitif hormis sur le plan national, c'est-à-dire entre l'Etat et les universités. De larges perspectives de recherche et d'action s'ouvrent donc au niveau des universités pour définir les modalités d'un apprentissage cognitif au niveau local, afin de permettre que les informations générées puissent constituer une aide à la décision, qu'elle soit de nature budgétaire, organisationnelle ou stratégique.

La seconde des thématiques de recherche sur l'objet universitaire concerne la certification des comptes universitaires. Celle-ci a fait l'objet des travaux suivants :

Conférences sur invitation personnelle (CIPd), 2008, « *Enjeux et conditions d'application des responsabilités universitaires élargies en regard de la certification des comptes* », Séminaire, Agence de Modernisation des Universités (AMUE), Paris

Publications didactiques et non référencées (PDNRb), 2008, « *Les enjeux de la certification des comptes dans le cadre de la loi LRU* », Revue "Objectif Etablissement", n°30

Publications nationales avec comité de lecture (PNCLh), 2009, « *Les enjeux et conditions d'application de la certification des comptes dans le cadre des nouvelles libertés et responsabilités universitaire* », Revue Française de Comptabilité, avec Yann SEMELIN (Ernst and Young)

A partir du 1er janvier 2009, la loi relative aux LRU, promulguée en août 2007, oblige en effet les universités, dont la demande d'autonomie a été validée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à faire certifier ses comptes par un commissaires aux comptes. Or, si le rôle du commissaire aux comptes est relativement bien connu dans son objet d'application original, celui des sociétés commerciales, et s'il tend à se développer dans l'environnement public, il apparaît opportun d'analyser les enjeux à la certification des comptes dans les universités, en tant qu'objet d'application spécifique. Faut-il y voir un mode de contrôle externe supplémentaire, au-delà des interventions, dans les domaines comptables et financiers, des magistrats des Chambres Régionales des Comptes, des inspecteurs de l'IGAENR, du comptable public, du trésorier-payeur général ou encore du préfet ? Ou bien faut-il l'analyser comme un mode original disposant de fonctions adaptées au nouveau contexte d'autonomisation des universités, et susceptible d'apporter une nouvelle valeur ajoutée ? Pour répondre à ces questions, nous évoquons, dans un premier temps, les enjeux liés à la certification des comptes dans le contexte universitaire, et dans un second, ses conditions d'application.

Sur le premier point, il apparaît à l'analyse que la certification des comptes couvre deux fonctions, managériales et politiques, particulièrement adaptées au contexte actuel universitaire. La performance du management universitaire requiert en effet un dispositif organisationnel identifiant et améliorant les procédures et les pratiques ne répondant pas notamment aux critères de conformité ou de fiabilité. Les systèmes internes de contrôle y contribuent ; l'audit externe les complète (MORSE, 1981) en testant les pratiques du système interne, en identifiant les problèmes, et en proposant des améliorations possibles. Au-delà de l'enjeu managérial, la certification des comptes semble aussi couvrir des finalités de nature politique. L'auditeur, en tant que tierce partie, participera en effet à l'amélioration de la crédibilité de l'information utilisée dans les relations entre tous les acteurs qui font partie de la gouvernance universitaire. Dans cette perspective, la certification des comptes peut être analysée, tout d'abord, comme un moyen d'assurance. Apparaissant avec l'incertitude à propos d'opérations ou d'information, l'opinion de l'auditeur externe a ainsi pour objet d'accroître l'utilité de l'information financière pour des

utilisateurs placés en situation d'asymétrie (CASTA et MIKOL, 1999). Ensuite, la certification des comptes peut aussi être vue comme un moyen de participation à l'obligation de reddition des comptes. Le premier enjeu managérial intéressant principalement les équipes de direction, ce second enjeu politique de la certification intéresse, par contre, un nombre important d'acteurs universitaires. En effet, au premier titre, pour l'Etat, l'intervention d'un commissaire aux comptes dans les universités représente un enjeu institutionnel important permettant une mise en cohérence avec sa propre certification par la Cour des comptes, où les opérateurs sont mis en cause. Pour l'Etat toujours, la certification des comptes constitue aussi un enjeu relationnel majeur dans le cadre contractuel. A ce titre, elle est d'ailleurs proposée par le Sénat comme un mode d'évaluation qualitative globale de l'amélioration de la gestion administrative des universités. La certification des comptes pourrait alors être partie prenante dans le cadre du nouveau SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA) entre l'Etat et les universités. Cet enjeu politique est aussi présent pour d'autres financeurs, existants ou potentiels. Les collectivités locales dans le cadre de conventions, l'Europe pour des contrats de recherche, les fondations, les partenaires publics-privés, ou bien encore les banques sont autant de partenaires intéressés à une crédibilisation des informations comptables et financières permettant non seulement une reddition des comptes de qualité, mais aussi une analyse fiable en fonction des besoins spécifiques

Pour autant, ces enjeux managériaux et politiques semblent tenir à deux conditions principales, qui constituent le second point de ce travail de recherche. La première, liée aux commissaires aux comptes, appelle en effet le choix d'un intervenant indépendant et compétent. L'appartenance à un réseau national ou international, la taille du cabinet et sa spécificité dans le secteur public (collectivités territoriales, établissements publics nationaux, etc.) paraissent constituer autant de caractéristiques nécessaires à la bonne réalisation de cette nouvelle mission. De plus, la prise de connaissance de l'environnement (enjeux de la réforme de l'Etat, loi sur l'autonomie, liens avec les corps de contrôle publics…), du référentiel comptable et du contexte d'exercice des activités des universités (principe de séparation ordonnateur/comptable, etc.) nécessitent un investissement préalable significatif du commissaire aux comptes dans le secteur public. La seconde des conditions concerne, elle, les universités et l'Etat. En effet, il semble opportun, en prévision de la certification des comptes à venir, d'engager dès à présent ou de densifier des améliorations à la fois sur la qualité des contrôles internes comptables, mais aussi sur la qualité des comptes eux-mêmes. Or, ces principales difficultés et évolutions à engager ont en partie été identifiées par l'IGAENR au cours de leurs premiers audits de passage à l'autonomie. La première de ces difficultés concerne la

qualité du contrôle interne actuel au sein des universités. Les différents audits effectués montrent parfois des insuffisances du contrôle interne comptable (contrôle des actifs immobilisés, contrôle des comptes de tiers, contrôle du respect de la césure des exercices, etc). Or, la démarche d'audit du commissaire aux comptes tiendra compte des contrôles interne existants, de leur efficacité et de leur documentation, afin d'accentuer les travaux d'audit sur les risques non maîtrisés pouvant avoir un effet significatif sur les comptes. L'organisation du contrôle interne, fortement structurante pour l'organisation des établissements, concerne aussi bien les fonctions de support des universités (ressources humaines, systèmes d'information, finances et comptabilité, etc.) que ses composantes opérationnelles. Le risque lié à l'insuffisance d'un contrôle interne sécurisé est par ailleurs fortement lié au système d'informations, en phase de renouvellement pour de nombreux établissements. Il apparaît donc essentiel que tout nouveau projet d'évolution du système intègre cette dimension du contrôle interne dans une organisation aux forts besoins et qui évolue avec la mise en place de nouveaux outils. Les nombreuses missions d'audit réalisées par les corps de contrôle publics au sein des universités ont également mis en évidence les risques liés à la qualité des comptes parfois hétérogène. Ces risques concernent, par exemple, le respect de la césure des exercices, la gestion des actifs immobilisés (inventaire, valorisation, amortissement…), l'insuffisance du respect du principe des droits constatés pour les recettes ou encore le respect des règles fiscales. La généralisation progressive de la certification des comptes des universités et des établissements supérieurs d'enseignement sera l'occasion d'homogénéiser les pratiques et les traitements comptables et fiscaux. Parmi les éléments les plus significatifs en matière de risques liés à la qualité des comptes, des efforts devront en particulier être réalisés en ce qui concerne la gestion des actifs immobilisés.

Les universités, en acquérant l'autonomie, doivent au total devenir plus transparentes, en améliorant la sincérité de leurs comptes, pour laquelle la vision indépendante et professionnelle du commissaire aux comptes est indispensable. Elles bénéficieront de cette démarche dans un contexte international où la recherche de nouveaux financements, de nouveaux partenaires, est devenu un enjeu majeur. Le développement de la certification des comptes dans le secteur public traduit cette évolution. En outre, des comptes certifiés sont un gage de confiance apportée à tout financeur ou partenaire souhaitant s'engager financièrement. L'assurance de la fiabilité de la comptabilité générale facilitera également l'élaboration et la fiabilité de l'utilisation des fonds publics octroyés, comme certains l'exigent déjà, à l'exemple de la Commission Européenne. Toutefois, il est à noter que si les conditions d'application évoquées ici n'étaient pas prises en considération, ces dimensions managériales et politiques liées à la certification

des comptes pourraient ne pas être activées. La liste de réserves sur la qualité des comptes produits pourrait, en conséquence, être aussi longue que celles mentionnées par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, avec le risque d'entraîner un refus de certification par le commissaire aux comptes. Les conséquences d'un tel refus sur l'image sur la gestion des universités pourraient alors porter préjudice à la réussite de la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie. Enfin, la certification des comptes pourrait, à tort, être perçue comme un contrôle supplémentaire sans réelle valeur ajoutée, alors qu'elle pourrait contribuer à leur développement et constituer ainsi une garantie de transparence pour l'accès à de nouvelles ressources.

La troisième des thématiques de recherche sur l'objet universitaire concerne, elle, l'évolution de leurs outils de pilotage dans un contexte en changement. Celle-ci fait l'objet des travaux suivants :

Conférences sur invitation personnelle (CIPf), 2008, « *Quel système de pilotage et de contrôle de gestion à la hauteur des enjeux universitaires ?* », Séminaire Ernst and Young, "La LRU, une nouvelle ambition pour les universités : comment réussir vos projets ?", Paris

Co-encadrement de doctorants (CEDk), 2009 (en cours), « *Une analyse des outils de gestion et de pilotage universitaires dans un contexte de changement : quels apprentissages ?* », Pierre MARIN (Etudiant en Master, UPPA)

Co-encadrement de doctorants (CEDm), 2009 (en cours), « *Contribution à l'amélioration des outils de gestion comptable et financière des universités* », Caroline CARADAT (Etudiant en Master, ESC Pau)

Dans un contexte de profonde mutation marqué en particulier par des changements politiques, à travers l'élargissement de leurs compétences et de leurs responsabilités, stratégiques, dans un environnement national et international plus compétitif, productifs, à travers la recomposition des modes de gestion (émergence des Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur, introduction des Partenariats Publics Privés), financiers, par les modifications du système d'allocation des moyens par l'Etat, il apparaît primordial d'analyser la pertinence des outils de pilotage utilisés actuellement par les universités. Or, il s'avère que ces derniers connaissent en l'état de nombreuses insuffisances. Ces outils semblent, tout d'abord, limités en terme de cohérence globale, marqués par une forte

hétérogénéité, par une faible interopérabilité et transversalité, par une insuffisance du dialogue de gestion interne et externe, mais aussi par une insuffisance des outils financiers actuels à appréhender la complexité du fonctionnement universitaire pourtant sur des éléments déterminants et globaux. Ensuite, les outils actuels apparaissent être limités en terme de pertinence. Dans ce sens, les dispositifs de pilotage universitaire paraissent en effet insuffisants sur le plan de leur logique, la vérification étant privilégiée à la maîtrise, de leur temporalité, des analyses rétrospectives étant préférées aux analyses prospectives, de leurs dimensions, ces dernières restant sur des niveaux basiques (financiers et comptables) plutôt que ceux appréhendant la complexité et la globalité de l'activité universitaire, et de leur influence, seuls des apprentissages réduits en terme de modification des moyens et des objectifs futurs existant. Dès lors, il semblait intéressant de répondre à la question suivante : Quels sont les systèmes de pilotage à mettre en œuvre en milieu universitaire pour s'adapter à leur nouveau contexte et à leurs nouveaux enjeux managériaux et politiques ?.

Afin de fournir des éléments de réponse à cette question, plusieurs propositions sont analysées. De manière sommaire, ces dernières privilégient :

- des dispositifs guidés par une logique de performance, fondée sur le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et marquée par l'introduction d'un management par projet (reports, ressources quadriennales),
- des outils assis sur une organisation mise en cohérence, adaptant l'organisation générale de l'établissement (formation/recherche, présidence/composantes, composantes/services communs et généraux), adaptant l'organisation budgétaire (Unités Budgétaires, Centres de Responsabilités, codes analytiques, destinations LOLF), formalisant, analysant et améliorant les modes de fonctionnement de l'établissement (GRH, gestion des contrats de recherche, gestion patrimoniale, achat public),
- des techniques appréhendant toutes les ressources universitaires, par la mise en œuvre de techniques pluriannuelles (/ recherche, / dépenses d'investissement), de techniques liées aux ressources humaines Etat (gestion prévisionnelle, obligations de service, modalités de paye, respect des plafonds…), et de techniques liées à la gestion patrimoniale (inventaire physique, valorisation, amortissement, etc.),
- des pratiques améliorant le dialogue de gestion, tout d'abord, en interne par une analyse « destinataires » des consommations par les services communs et généraux, par une analyse du compte administratif, par la mise en place de mécanismes de maîtrise des heures d'enseignement, par la mise en œuvre de redéploiements de

personnels ; ensuite, en externe, par l'organisation d'une reddition des comptes simplifiée et « automatisée »,

- et des instruments s'appuyant sur un système d'information fiable et pertinent, par une harmonisation des référentiels utilisés, par une homogénéisation de l'utilisation des applications informatiques entre les différents services et composantes, par une amélioration de la qualité des données, et par une amélioration de l'interopérabilité des applications.

Ces propositions mises en œuvre, les outils de pilotage universitaire semblent alors pouvoir répondre aux enjeux sous-tendus actuellement par les mutations engagées.

La quatrième des thématiques de recherche sur l'objet universitaire concerne, enfin et pour faire le lien avec l'objet de recherche originel, à savoir celui des collectivités locales, les relations entre les deux contextes publics. Celle-ci fait l'objet du travail suivant :

Conférences sur invitation personnelle (CIPe), 2008, « *La mise en oeuvre de la LOLF et de la LRU dans le contexte universitaire : quels apprentissages pour les démarches locales de performance ?* », Journées nationales de l'Association Finance, Gestion et Evaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT), Nantes

Pour cela, nous posons ici la question suivante : Quels sont les apprentissages qu'il est possible de tirer de l'application de la LOLF et de la LRU aux universités concernant l'implémentation des démarches locales de performance ? En effet, les changements légaux universitaires concernant des domaines d'application pouvant être identiques à ceux des collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de leur démarche de performance, il apparaissait opportun de dégager des apprentissages de la démarche de changement légale universitaire vers celle volontaire locale. La encore de manière synthétique, plusieurs apports peuvent être mis en évidence. Concernant tout d'abord les modalités de mise en œuvre, une attention particulière semble devoir être apportée au processus de changement, plus qu'à la nature du changement lui-même, permettant ainsi de prendre en considération les ressources du changement, au travers des acteurs concernés ou des moyens mobilisés (le système d'information par exemple). En effet, en imposant la LOLF aux universités, l'Etat semble avoir privilégier le changement au processus lui-même. Cette dernière reste alors confinée aux relations entre l'Etat et ses opérateurs universitaires, sans influencer réellement le pilotage de l'organisation. Si les collectivités locales faisaient de même pour implémenter une démarche de performance,

cette dernière risquerait alors de ne pas être diffusée dans l'organisation et rester à un niveau hiérarchique élevé. Ensuite, concernant les outils, il apparaît en particulier que la segmentation stratégique à mettre en œuvre par les collectivités locales doit être contingente. Le budget matriciel par nature et programmes locaux semble ainsi devoir être défini spécifiquement aux destinations locales, puis liés ex-post aux fonctions nationales. En effet, dans le cas de la LOLF, les destinations/actions ont été définies par l'Etat sans véritable participation des acteurs universitaires, mais aussi de manière globale sans prise en compte des spécificités des établissements. La lecture politique et analytique du budget de gestion s'en trouve alors réduite, le contrat d'établissement devant par exemple faire l'objet d'un traitement parallèle en terme de suivi.

* * *

Que cela soit dans le cadre universitaire ou local, les réponses aux enjeux actuels sous-tendus par les évolutions contextuelles semblent au total être guidées par des dimensions organisationnelles et politiques. Si dans le passé des solutions financières ont pu être envisagées comme réponses aux changements en cours, il apparaît aujourd'hui que des adaptations sont nécessaires, dans la première logique, sur le plan culturel, sur le plan structurel et sur le plan cognitif. Dans la seconde dimension, celle politique, il apparaît aussi, contrairement au contexte passé, que des choix stratégiques devront être réalisés, que les moyens utilisés devront être adaptés, mais aussi, d'une manière plus générale, qu'une logique managériale soit partie prenante dans la prise de décision de nature politique. Ces évolutions se situant sur des échelles temporelles longues, et faisant appel à des modes de gouvernance et de performance novateurs, d'importantes perspectives d'action et de recherche semblent ainsi s'ouvrir sur ces trajectoires suivies par les collectivités locales et les universités, mais aussi plus globalement par les organisations publiques.

* * *

BIBLIOGRAPHIE

AHN Heinz (2001), « Applying the balanced scorecard concept : an experience report », Long Range Planning, vol. 34.

AMIEL Michel, BONNET Francis, JACOBS Joseph (1998) , « Management de l'administration », De Boeck Université.

AMOUDRY Jean-Paul (1998), « Chambres régionales des comptes et élus locaux », Les rapports du Sénat, Commission des finances - Commission des lois, n° 520.

ATKINSON Anthony, WATREHOUSE John H., WELLS Robert B. (1997), « Bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale », L'Expansion Management Review, Décembre.

BALOGUN J., HOPE H. (2005), « Stratégies du changement »", Pearson Education.

BARTOLI Annie (1996), « Les origines du management public », Cahiers de recherche de l'ESUG n° 142, Septembre.

BARTOLI Annie (1998), « Le management dans les organisations publiques », Dunod.

BECET J-M. (1995), « Démocratie locale, transparence : nouveaux aspects », Les Cahiers du CNFPT, n° 44, juin.

BEHETS P. (1998), « Are financial statements an obsolete product? », Plenary speech at the 21st annual congress of the European Accounting Association, Antwerp, Belgium.

BELLEY Serge (2003), « Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale », Télescope, vol 10, nº 2, pp.24-28.

BERG.L., BRAUN.E., MEER.J. (1996), « Organisating Capacity of Metropolitan Cities », European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam, 1996.

BERGERON Hélène (2002), « La gestion stratégique et les mesures de la performance non financière des PME », 6ème Congrès international francophone sur la PME, HEC, Montréal.

BETHOUX Raymond, KREMPER, POISSON Michel, (1986) « L'audit dans le secteur public », Clet.

BOUCKAERT Geert, HALACHMI Arie (1995), « The challenges of management in a changing world », in « The enduring challenges in public management. Surviving and excelling in a changing world », Geert BOUCKAERT and Arie HALACMI (eds), San-Francisco, Jossey-Bass.

BOUQUIN Henri (1999), « Contrôle et stratégie », in B. Colasse (coord.), « Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle, Audit », Economica

BOUQUIN Henri (2000), « Théorie des organisations et contrôle », Encyclopédie « Comptabilité, contrôle, audit », sous la direction de Bernard Colasse, Economica.

BOURGUIGNON Annie (1995), « Peut-on mesurer la performance ? », Revue Française de Comptabilité, n° 269, Juillet/Août.

BREWER Peter (2002), « Putting strategy into the balanced scorecard », Strategic Finance, January.

BRODY Richard A. (1978), « The Puzzle of Political Participation in America », in « The New American System », ed. KING Anthony, Washington, DC: American Enterprise Institute.

BURLAUD A., SIMON C. J. (1997), « Le contrôle de gestion », La Découverte.

BYRNE J. (1998), « How al Dinlap self destructed: the inside story of what drove sunbeam's board to act », Business Week, n°6, p. 58-65.

CADBURY COMMITTEE (1992), « Report on the Financial Aspects of Corporate Governance », Gee, London.

CAPPELLETTI Laurent, KHOUATRA Jamel (2004), « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », Comptabilité, Contrôle, Audit, Tome 10, vol. 1.

CARPENTER F., SHARP F. (1992), « Popular reporting: local government financial reports to the citizenry », GASB Research Reports.

CARTER Neil, KLEIN Rudolf et DAY Patricia (1995), « How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government », Routledge.

CASTA Jean-François, MIKOL Alain (1999), « Vingt ans d'audit : de la révision des comptes aux activités multiservices », Comptabilité, Contrôle, Audit, « Les Vingt ans de l'AFC ».

CHARREAUX Gérard (1997a), « Introduction générale », in « Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits », Economica, Gérard CHARREAUX ed..

CHARREAUX Gérard (1997b), « A la lumière de la théorie des gouvernements des entreprises ; l'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », Revue Française de Gestion, pp. 38-56, Septembre /Octobre.

CHIAPELLO E. (1996), « 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.

CICA (Canadian institute of Chartered Accountant) (1988), « Report of the commission to study the public's expectations of audits », CICA.

CNCC (1992), « Le rôle du commissaire aux comptes dans l'environnement des collectivités locales », Synthèse des 9ème Assises Nationales.

COLLINS Lionel (1991), « Le modèle français d'audit légal n'est-il pas le meilleur ? », Congrès de l'AFC, Jouy en Josas, 23-25 Mai.

COMBRES J-E., BROUSSE P., DELSOL et al. (1993), « Audit financier et contrôle de gestion- fondements et pratiques », Publi-Union.

CONSEIL DE L'EUROPE (2005), « Rapport sur la gestion des performances au niveau local », Résultats et conclusions d'une enquête auprès des membres du CDLR.

COURTOIS D. (1995), « Comment réussir un audit dynamique », La Gazette, 10 juillet.

COURTOIS D. (1995), « L'audit de début de mandat : un exercice nécessaire ? », La Gazette, 30 octobre.

CROZIER Michel (1991), « Le changement dans les organisations », Revue Française d'Administration Publique n° 59, Septembre.

DE ANGELO L. (1981), « Auditor size and audit quality », Journal of Accounting and Economics, vol.3, p. 183-199.

DE GAULMYN I. (1991), « Réforme de la comptabilité : les experts-comptables guignent le marché de la certification des comptes communaux », Les Echos, 23 juillet.

DE LA VILLARMOIS Olivier (2001), « Le concept de performance et sa mesure : un état de l'art », Cahiers de recherche du CLAREE, Avril.

DE POLIGNAC (2002), « La notation financière : l'approche du risque de crédit », Revue Banque, Edition.

DECHENES J-C. et DIVAY G. (1994), « La planification stratégique au ministère de l'environnement du Quebec » , sous la direction de R. Parenteau, « Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat », Presses de l'Université du Quebec, pp. 403-416.

DEMEESTERE René (1980), « Des outils pour la gestion des villes », Revue Française de Gestion n° 25, Mars/Avril.

DOWNS Anthony (1957), « An Economic theory of democracy », Harper and Row, New York.

DUNN John (1996), « Auditing theory and practice », Prentice Hall.

ELLIOTT R. (1994), « Confronting the future: choices for the attest function », Accounting Horizons, vol. 8, n°3, p. 106-124.

EPSTEIN Marc J., MANZONI Jean-François (1998), « Implementing corporate strategy : from tableaux de bord to balanced scorecards », European Management Journal, vol. 16, n° 2.

ERNST AND YOUNG (2006), « Panorama des pratiques de contrôle interne dans le secteur public », janvier

FASB (Financial Accounting Satandards Board) (1980), « Statement of financial accounting concepts. 2 : qualitative characteristics of accounting information », FASB.

FAVOREU Christophe (2000), « L'évolution des modes de planification et de gestion urbaines comme réponse aux transformations de l'environnement des villes », in « Maires en environnements : menaces et opportunités », Publié à l'occasion des troisièmes rencontres « Ville-Management », Dalloz, Thèmes et commentaires.

FAVOREU Christophe (2004), «Processus de régénération urbaine et nouveaux concepts de la stratégie » in Cueille, Le Duff et Rigal (eds), « Management local : de la gestion à la gouvernance », Collection Thèmes et Commentaires, Paris, Ed Dalloz.

FAYOL Henri (1916), « Administration industrielle et générale » , Dunod.

FERNANDES Kiran Jude, RAJA Vinesh, WHALLEY Andrew (2005), « Lessons fronm implementing the balanced scorecard in a small and medium size manufacturing organization », Technovation.

FLINT D. (1988), « Philosophy and principles of auditing: an introduction », Houndmills UK : Mac millan Education.

GERVAIS Michel (1997), « Contrôle de gestion », Economica, 6ème édition.

GERVAIS Michel, THENET Gervais (2004), « Comment évaluer la productivité dans les activités de service ? », Comptabilité, Contrôle, Audit, Tome 10, vol. 1.

GIBERT Patrick (1980), « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Les Editions d'Organisation.

GIBERT Patrick (1986), « Management public, management de la puissance publique », Politiques et Management Public, vol. 4, n° 2, Juin.

GIBERT.P, (2000), « Mesure sur mesure », Revue politiques et management public, volume 18, n°04, Décembre.

GIZARD B. (1995), « Le maire des années 1995-2001 », Administration n° 169, Octobre/Décembre.

GLOVER, H.D. et J.Y. AONO (1995), « Changing the Model for Prevention and Detection of Fraud », Managerial Auditing Journal, vol. 10 (5), pp. 3-9.

GLYNN John F. (1993), « Public sector financial control and accounting », Cambridge MA : Blackwell Publisher, 2nd ed..

GREFFE X. (1994), « Economie des politiques publiques », Dalloz, Coll. « Sciences économiques », Paris.

GRUNOV Dieter (1986), « Internal control in public administration », in « Guidance, control, and evaluation in the public sector », KAUFMAN F-X., Walter de GRUYTER (eds), Berlin/New York.

GUILLAUME H., DUREAU G., SILVENT F. (2002), « Gestion publique – L'Etat et la performance », Presses des Sciences Po/Dalloz.

GUYON C. (1997), « De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ? », Revue Française de Gestion, Septembre-Octobre.

HALGAND Nathalie (1998), « Portabilité et qualité des modèles de contrôles de gestion », Economies et Sociétés, Sciences de Gestion n° 2.

HOLAND J. (1999), « Financial reporting, private disclosure and the corporate governance role of financial institutions », Journal of Management and governance, vol. 3, n°2, p.161-187.

HUBER G. P. (1991), « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », Organization Science, Vol.2, n°1, pp.88-115, Février.

HUMPHREY C., MILLER P., SCAPENS R.W. (1993), « Accountability and accountable management in the UK public sector », Accounting, Auditing and Accountability Journal, vol. 6 n° 3.

HUTEAU S. (2008), « La nouvelle gestion publique locale », Editions Le Moniteur.

ICCA (Institut Canadien des Comptables Agréés) (1986), « L'information financière publiée par les administrations locales », Toronto.

IFAC (1998), « Normes internationales d'audit de l'IFAC », Ed. CNCC, OEC, Décembre.

IFAC (2001), « Project history : auditor's responsability to consider fraud and error », http://www.ifac.org/IAASB/ProjectHistory.php, OEC, Décembre.

INGRAM Robert W., COPELAND Ronald M. (1981), « Municipal accounting information and voting behavior », The Accounting Review, vol. 56 n° 4, pp. 830-843.

JONES Rowan (1994), « Forme et nature des rapports financiers des villes américaines », La revue du Trésor n° 5.

JONES Rowan (1994), « Les principes d'information et de comptabilité des collectivités locales au Royaume-Uni », Revue Française de Comptabilité, Juillet /Août.

JUNGBLUT André (1990), « Contribution à l'amélioration de la performance dans un cabinet d'expertise comptable de taille moyenne, en fonction des critères de qualité et de rentabilité », Mémoire d'expertise comptable.

KAPLAN R. S., JOHNSON, H. T. (1987), « Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting », Boston: Harvard Business School Press.

KAPLAN R.S., NORTON D.P. (1992), « The balanced scorecard – Measures that drives performance », Harvard Business Review, Vol. 70 n°1, Janvier/Février.

KEASEY Kevin, WRIGHT Mike (1993), « Issues in corporate accountability and governance : an editorial », Accounting and Business Research, vol. 23 n° 91A, pp. 291-310.

KELLY John J., HANSON Hugh (1981), « Improving accountability - Canadian public accounts committees and legislative auditors », Canadian Comprehensive Auditing Foundation.

KLOOT Louise (1997), « Organizational learning and management control systems : responding to environmental change », Management Accounting Research, vol. 8, pp. 47-73.

KOOIMAN Jan, VAN VLIET Martijn (1993), « Governance and public management », in « Managing public organizations - Lessons from contemporary european experience », Edited by K.A. ELIASSEN and J. KOOIMAN, SAGE Publications.

LAMBERTA., MIGAUD D. (2005), « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », Rapport au gouvernement, Septembre.

LAUFER Romain, BURLAUD Alain (1980), « Management public: gestion et légitimité », Dalloz, Série: systèmes et stratégies.

LAURENT Philippe (1992), « Transparence financière et démocratie locale », in « La décentralisation, réforme de l'Etat », édité par Michel CROZIER et Sylvie TROSA, Boulogne-Billancourt, Ed. Pouvoirs Locaux.

LAURENT Philippe (sous la direction) (1995), « Finances locales, tranparence financière et démocratie », Rapport, Institut de la Décentralisation, Janvier.

LE GALES Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Revue Française de Science Politique, vol. 45, n° 1.

LEBAS Patrick (1995), « Oui, il faut définir la performance », Revue Française de Comptabilité, Juillet/Août.

LES ECHOS (1996), « Les villes livrées aux audits : les nouveaux maires font chiffrer l'ampleur des déficits », Jeudi 7 mars.

LOHRI Marius (2000), « Analyse comparative des méthodes d'élaboration des systèmes de mesure de performance TBP et GIMSI », Mémoire, Université de Lausanne.

LORINO Philippe (1995), « Le déploiement de la valeur par les processus », Revue Française de Gestion, Juillet-Août.

LORRAIN Dominique (1993), « La décentralisation comme une histoire en train de se faire », in « Gouvernement local et politiques urbaines », Actes du Colloque international, sous la direction de Sylvie BIAREZ et Jean-Yves NEVERS, CERAT, Grenoble, 2-3 février.

MASSON G., EPINE C. (DE L') (1996), « Audit: une profession en péril ? », Ethique des affaires n°6, Septembre.

MAZOUZ B. et ROCHET C. (2005), « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », Revue Télescope, Automne.

Mc MICKLE P.L. Jr (1978), « The nature and objectives of auditing : a unified rationale of public, governmental and internal auditing », P.h. D..

MEINHARDT Joan, MORAGLIO Joseph F., STEINBERG Harold I. (1987), « Governments audits : an action plan for excellence », Journal of Accountancy, pp. 86-91, July.

MELKERS J., WILLOUGHBY K. (2005) « Models of performance-measurement use in local governments : understanding budgeting, communication, and lasting effects», Public administration review, Mars-Avril.

MICHALSKA J. (2005), « The usage of the balanced scorecard for the estimation of the entreprise's effectiveness », Journal of materials processing technology.

MIKOL Alain (1991), « Dans la jungle des audits », Gérer et comprendre n° 25, Décembre.

MONTMAUR (2000), « La notation : une approche internationale de l'information financière des collectivités locales », Revue française de finances publiques, n° 71.

MORIN E.M, SAVOIE.A. (2001), « Représentations de l'efficacité organisationnelle : développements récents », Revue psycologica, n°27.

MORIN E.M., SAVOIE A., BEAUDIN G., (1994), « L'efficacité de l'organisation – Théories représentations et mesures », Gaëtan Morin édition.

NIOCHE Jean-Pierre (1991), « Management public: à la recherche de nouvelles régulations », Revue Française de Gestion n° 85, Septembre.

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES (2001), « Rapport de l'Observatoire des finances locales : Les finances des collectivités locales en 2001 ».

OCDE (2004), « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE », OCDE.

OLSEN M. E. (1978), « The process of social organization », Holt RINEHART & WINSTON, New York.

PAILLART Isabelle (1995), « Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication », Pouvoirs, n° 73.

PAQUIN M. (1994), « La planification stratégique dans le secteur public », sous la direction de R. Parenteau, « Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat », Presses de l'Université du Québec, pp. 597-615.

PATRY Maurice (1994), « 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.

PEBERAU (2005), « Le rapport Pébereau sur la dette publique de décembre 2005 ».

PESQUEUX Y. (1990), « La comptabilité et les problèmes méthodologiques de sa prétention à être une science », Economie et Sociétés, novembre.

PETTIGREW A., WHIPP R. (1991), « Managing Change for Competitive Success », Blackwell, Oxford.

PORTER Brenda, HATHERLY David, SIMON John (1996), « Principles of external auditing », Ed. Wiley.

POWER Michael (1994), « The audit explosion », London, Demos.

PRADA M. et al. (1993), « La modernisation de la gestion des collectivités locales et des établissements publics », Colloque « La comptabilité publique - continuité et modernité », Paris, Novembre.

RAGHUNATHAN B., LEWIS B.L., EVAN III J.H. (1994), « An empirical investigation of problem audits », Research in Accounting Regulation, vol. 8.

RICHARD Pierre (1995), « Le temps des citoyens - Pour une démocratie décentralisée », Presses Universitaires de France, collection Politique d'Aujourd'hui.

RICHARD Pierre (2006), « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale », Décembre.

RICORDEL P. (1997), « La gestion publique locale : partenariat et performance : une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomération françaises », Revue d'Economie Régionale et Urbaine n° 3.

RIGAL Jean-Jacques (1998), « Etat des thèses en Management Public », 14èmes Journées Nationales des IAE, Nantes.

ROBERTS Alasdair (1997), « Performance-based organisations : assessing the gore plan », Public Administration Review, vol. 57.

ROBERTS John (1991), « The possibilities of accountability », Accounting, Organization and Society, vol. 16 n° 4, pp. 355-368.

ROUSSEY R.S. et al. (1997), « L'audit des états financiers : l'utilité de la mission traditionnelle en question ? », XVth World Congress of Accountants, 29th october.

SANTO V-M., VERRIER P-E. (1993), « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? », Février.

SCHEID Jean-Claude (1991), « Les problèmes de l'audit dans le monde anglo-américain », Document personnel, CRD.

SHELTON, S.W., WHITTINGTON, O.R. et D. LANDSITTEL (2001), « Auditing Firms' Fraud Risk Assessment Practices », Accounting Horizons, vol. 15 (1), pp. 19-33, Mars.

SIMONS R. (1995), « Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal », Harvard Business School Press.

SINCLAIR Amanda (1995), « The chameleon of accountability : forms and discourses », Accounting, Organizations and Society, vol.20 n° 2/3, pp. 219-237.

STECKEL Marie-Christine (2004), « Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel », Actualité juridique de droit administratif, n°42, p.2316-2322.

STECKEL Marie-Christine (2005), « Un pouvoir fiscal en trompe-l'oeil », Revue française de droit constitutionnel, n°61, p.19-33.

STEWART J.D. (1984), « The role of information in Public Accountability », in A.G. HOPWOOD and C.R. TOMKINS (eds), « Issues in Public Sector Accounting », London, pp. 13-34.

SUTHERLAND D., PRICE R. & JOUMARD I. (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », OECD Economics Department Working Papers 465, OECD Economics Department.

TANNENBAUM A. (1968), « Control in organizations », McGraw Hill, New York.

VAN CAILLIE Didier (1999), « De la stratégie à l'action grâce à la "balanced scorecard" : un mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion ? », Séminaires de perfectionnement des formations post-universitaires, HEC Liège.

WANG X. et BERMAN E. (2001), « Hypothèses about performance measurement in counties: findings from a survey », Journal of public administration research and theory, juillet.

WATHELET Jean-Claude (2000), « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales - Essai prospectif », Edition l'Harmattan, collection finances publiques.

WEGMANN G, (1999), « Les tableaux de bord stratégiques : analyse comparative d'un modèle nord-américain et d'un modèle suédois », Les cahiers de GREGOR, Paris.

WHITTINGTON Geoffrey (1993), « Corporate governance and the regulation of financial reporting », Accounting and Business Research, vol. 23 n° 91A, pp. 311-330.

WILL Hart J. (1995), « Auditability, accountability and controllership », Comparative International Governmental Accounting Research, 5th Conference, Paris, 4 mai.

WILLIAMS P. (1996), « The relations between a prior earnings forecast by management and analyst responses to a current management forecast », The Accounting Review, vol. 71, n°1, p. 103-116.

WINTERS Alan J., SULLIVAN John B. (1994), « Auditing for fraud : perception vs. Reality », in « Audit Symposium XII », Proceedings of the 1994 Deloite and Touche/University of Kansas Symposium on Auditing problems, Edited by R.P. SRIVASTAVA, 19 and 20 may.

WOLFINGER, Raymond E., et ROSENSTONE, Stephan J. (1980), « Who votes ? » , New Haven: Yale University Press.

WOLFSON N. (1984), « The modern corporation : free market versus regulation », New York, Mac Graw - Hill.

ZAPICO-GONI Eduardo, MAYNE John (1997), « Performance monitoring : implications for the future », in « Monitoring performance in the public sector : future directions from international experience », J. MAYNE & E. ZAPICO-GONI editors, Transactions Publishers

* * *

TABLE DES MATIERES

CURRICULUM VITAE **5**

LISTE DES PUBLICATIONS, COMMUNICATIONS ET CONFERENCES **8**

INTRODUCTION) VERS LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES ? **18**

1) LE CONTEXTE EVOLUTIF DES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANCAISES *19*

a) Evolutions sur le plan politique : vers un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen ..20

b) Evolutions sur le plan financier : vers l'implémentation de nouvelles pratiques managériales répondant à des exigences de stabilité budgétaires nationales et locales 20

c) Evolutions sur le plan des modes de gestion : l'opportunité des politiques partenariales 24

d) Evolutions sur le plan culturel : d'une culture juridique de moyens à une culture gestionnaire de résultats 25

2) LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES COMME RÉPONSE ? *26*

PARTIE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES COMME LIEUX DE GOUVERNANCE ET DE PERFORMANCE SOUS CONTRAINTES **28**

CHAPITRE 1) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE « LIMITEE » 30

Section 1) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance partenariale *30*

Section 2) Les différents types de mécanismes de la gouvernance publique locale *32*

2.1) Proposition d'une typologie des mécanismes de gouvernance locale 33

2.2) Une nécessaire prise en compte des relations entre les différents mécanismes de gouvernance 35

Section 3) Les évolutions différenciées des mécanismes d'une gouvernance publique locale « limitée » *38*

3.1) Une évolution générale et transverse de l'accountability publique locale plus aboutie dans les pays anglo-saxon 38

3.2) Des contrôles internes des collectivités locales françaises cohérents avec les mutations générales du contrôle organisationnel 42

3.3) Des contrôles externes des collectivités locales françaises avec des objectifs et des modalités insuffisants 44

3.4) Une qualité relative de l'information financière des collectivités locales françaises 48

3.5) Une situation internationale contrastée 50

CHAPITRE 2) LES COLLECTIVITES LOCALES, OBJETS D'UNE PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE « CONTINGENTE » 55

Section 1) Les dimensions interorganisationnelles de la performance 56

Section 2) Les valeurs, finalités et indicateurs spécifiques de la performance organisationnelle publique locale 62

2.1) Les valeurs sous-tendues par la notion de performance publique 63

2.2) Les différentes voies et dispositifs de la performance publique à l'échelle internationale 65

2.3) Les dimensions et indicateurs de la performance publique locale 68

PARTIE 2) LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE ET DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES 75

CHAPITRE 3) DES ENJEUX MANAGERIAUX 78

Section 1) Des enjeux généraux liés à l'implémentation de systèmes de suivi de la performance organisationnelle 78

Section 2) Une condition à l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités locales 83

Section 3) Un facteur d'apprentissage des pratiques locales 86

3.1) L'utilisation des indicateurs de performance organisationnelle dans la prise de décision publique locale 87

3.2) L'influence des systèmes de contrôle et d'information publics locaux sur l'apprentissage organisationnel 89

CHAPITRE 4) DES ENJEUX POLITIQUES 93

Section 1) L'influence des pratiques locales de contrôle et d'information sur la vie publique politique 93

Section 2) Une explication démocratique des pratiques actuelles 98

Section 3) Des facteurs internes et externes managério-sociétaux 101

3.1) Le cas de la notation financière des collectivités locales 102

3.2) Le cas des audits externes contractuels locaux 104

PARTIE 3) PROPOSITION DE VOIES D'EVOLUTION VERS LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE ET L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUES LOCALES 110

CHAPITRE 5) L'IMPLEMENTATION D'OUTILS SPECIFIQUES DE MESURE ET DE SUIVI DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE 112

Section 1) La détermination des leviers de performance locale 113

1.1) Le cas des ressources humaines et organisationnelles 114

1.2) Le cas des ressources patrimoniales, mobilières ou immobilières 115

1.3) Le cas des ressources financières, liées notamment à la dette et à la trésorerie 117

1.4) Le cas des ressources fiscales 117

Section 2) La définition des modes de performance spécifiques aux différentes politiques publiques locales *118*

Section 3) L'engagement de démarches publiques locales de performance de type LOLF. *121*

3.1) La détermination des conditions spécifiques d'implémentation des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales 122

3.2) Une première analyse des expérimentations en matière de démarche locale de performance 127

3.3) Des analyses approfondies des démarches locales de performance 134

3.4) La définition contingente d'outils de mesure et de suivi de la performance publique locale 142

CHAPITRE 6) LA PRODUCTION D'INFORMATIONS PUBLIQUES GLOBALES, AUDITEES ET ADAPTEES AUX BESOINS DES ACTEURS LOCAUX 147

Section 1) Une évolution de la communication publique locale *147*

1.1) Vers une amélioration de la qualité des informations publiques locales 148

1.2) Vers un renforcement de l'accountability publique locale 150

Section 2) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe..... *151*

2.1) L'inadaptation au contexte local du modèle « privé » de certification des comptes 153

2.2) La possible application du modèle « lolfique » de certification des comptes aux collectivités locales 162

2.3) Vers un modèle international et interorganisationnel d'audit externe légal 164

CONCLUSION) LA GOUVERNANCE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES COMME TRAJECTOIRES 171

BIBLIOGRAPHIE 194

TABLE DES MATIERES 203

ANNEXES 207

ANNEXES

Ces annexes comprennent les documents suivants :

- Annexe 1 : Résumé de la thése d'université
- Annexe 2 : Présentaton de l'équipe de recherche de rattachement
- Annexe 3 : Insertion dans l'équipe de recherche
- Annexe 4 : Co-encadrement de doctorants
- Annexe 5 : Présentation de la cellule d'application et de transfert de technologies CAP PUBLIC en création

ANNEXE 1 : RESUME DE LA THESE D'UNIVERSITE

La thèse de doctorat en sciences de gestion initulée « *L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local* » a été soutenue début 2002 à l'UPPA. Elle a reçu la mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité et a été proposée pour une subvention à la publication.

Les membres du jury étaient les suivants (avec leurs qualités respectives au moment de la soutenance) :

- M. Bruno AMANN (Président du jury, Professeur en sciences de gestion à l'UPPA)
- M. Alain BURLAUD (Rapporteur, Professeur en sciences de gestion au CNAM, Président du CNU section 06)
- M. Denis CORMIER (Professeur en sciences de gestion à l'Uuniversité du Québec à Montréal, UQAM - Canada)
- M. Pierre MENJUCQ (Député des Pyrénées-Atlantiques)
- M. Jean-Jacques RIGAL (Directeur de recherche, Professeur en sciences de gestion à l'UPPA)
- M. Robert TELLER (Rapporteur, Professeur en sciences de gestion à l'Université de Nice)

Cette thèse de doctorat est ici présentée de manière synthétique à travers deux points. Le premier concerne le résumé, le second les mots-clés.

1) LE RESUME DE LA THESE DE DOCTORAT

Malgré les évolutions légales et volontaires en cours, la qualité de l'information financière des collectivités territoriales reste aujourd'hui insuffisante. Les contrôles externes publics connaissant des conditions d'exécution déficientes, le problème de validation de l'information sous la forme d'un audit externe des collectivités locales est devenu majeur, surtout dans une période où ce dernier se développe largement sous sa forme contractuelle. Cette question, qui est habituellement abordée par la possibilité de transférer le modèle de certification des comptes appliqué dans le secteur privé aux collectivités locales, est ici analysée dans un cadre plus global. Plus qu'au plan instrumental, nous envisageons en effet l'audit externe à la fois dans des perspectives organisationnelle, conceptuelle et théorique. Dans ce cadre d'analyse, l'audit externe constitue un mécanisme de gouvernance, partie intégrante du système d'information de gestion local.

Des analyses empiriques quantitatives, grâce à l'admission d'un questionnaire à l'ensemble des villes dont la population est supérieure à 20 000 habitants, et qualitatives, sur la base de cinq études de cas avec des villes du grand sud-ouest, nous permettent de dégager les déterminants et finalités du comportement des villes en matière d'audit externe contractuel. Les résultats montrent que le comportement des villes dans ce domaine résulte, à la fois, d'un processus complexe fonction des relations entre les différents acteurs locaux, mais aussi de la nature du système d'information de gestion d'appartenance. Ces analyses nous autorisent, de manière plus générale, à apporter des éléments de réponse à notre problématique liée à l'universalité du modèle d'audit externe légal. La révélation de fonctions d'information, attachée aux circuits administratifs et politiques, et de contrôle, confirmant des besoins élémentaires d'assurance et/ou complémentaire de maîtrise de la gestion locale, en ce qui concerne le comportement d'audit externe contractuel laisse supposer que le modèle général d'audit externe légal peut être appliqué aux villes françaises. Dans ce contexte nouveau, l'audit externe légal pourrait alors représenter, aussi bien aux niveaux des modes de contrôle externe et de communication financière, une évolution du système d'information de gestion local en tant que mécanisme politico-managérial de la gouvernance locale.

2) LES MOTS-CLES DE LA THESE DE DOCTORAT

Audit externe, ville, organisations satellites, gouvernance locale, universalité de l'audit, fonctions de l'audit, obligation de reddition des comptes, système d'information de gestion.

ANNEXE 2 : PRESENTATION DE L'EQUIPE DE RECHERCHE DE RATTACHEMENT

L'équipe de recherche de rattachement est présentée à travers deux points. Le premier concerne le laboratoire de rattachement, en l'occurrence le Centre de Recherches et d'Etudes en Gestion (CREG). Le second aborde lui des programmes de recherche liés, de manière plus ou moins directe, au laboratoire qui permettent de développer les actions de recherche menées à un niveau national et/ou européens.

1) LE LABORATOIRE DE RECHERCHE DE RATTACHEMENT : LE CREG

Le CREG est une équipe d'accueil (n°3006) qui regroupe :

- l'ensemble des enseignants-chercheurs en gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), quelle que soit leur UFR de rattachement (IAE, IUT, Faculté de Droit, Economie et de Gestion),
- les étudiants du programme doctoral de cette université, et des chercheurs associés n'étant affiliés à aucun autre laboratoire français.

Les chercheurs du CREG proviennent de différentes sous-disciplines de la gestion : management stratégique et organisation, comptabilité / finance, audit / contrôle, marketing, GRH, gestion des systèmes d'information.....

La problématique autour de laquelle se structurent les travaux de recherche du laboratoire se résume par le triptyque stratégie / organisation / contrôle. Cette problématique se décline dans les travaux des chercheurs du CREG en particulier dans le champ du management des collectivités locales. Cette thématique est la plus ancienne du laboratoire CREG. Depuis 1996, elle s'est en effet structurée autour du programme Ville Management. La finalité globale du Réseau Ville-Management est donc de favoriser des recherches appliquées sur la gestion des villes et des collectivités locales, sur leurs modes internes de fonctionnement, mais aussi sur leurs pratiques d'externalisation partielle ou totale, touchant alors aux productions de services des communes et de tous les niveaux de coopération, ainsi qu'à leurs entreprises partenaires. Les recherches portent également et logiquement sur le système de pilotage des collectivités locales et territoriales, les questions d'organisation et d'audit, d'évaluation des politiques locales, notamment dans un contexte transfrontalier.

Les autres travaux du CREG sont tout d'abord focalisés sur le management international, avec comme questionnement central la gestion des filiales locales des entreprises

multinationales. Ensuite, des travaux sont aussi menés dans le domaine de la santé avec en particulier la gestion ds hôpitaux.

Ces thématiques sont traitées avec l'effectif suivant :

Laboratoire (données dossiers d'habilitation)		**type code**	**effectifs**		
			hdr	docteurs	doctorants
CREG	gestion	EA 3006	6	17	40

Qualitativement, ces effectifs produisent les publications suivantes :

Type de publication	**1995-1998**	**1999-2002**	**2003-2005**
Thèses et HDR (dont UPPA strict)	3 (2)	4 (1)	6 (5)
Ouvrages	2	8	9
Articles à comité de lecture et chapitre d'ouvrage	18	34	36
Communications à comité de lecture	22	42	41
Autres	12	16	15

2) LES PARTICIPATIONS A DES PROGRAMMES DE RECHERCHE LIES

Les recherches actuelles et à venir du candidat, qu'elles soient orientées vers les collectivités locales ou vers les universités, se structurent aussi autour de différents programmes de recherche, nationaux ou européens. Ceux-ci sont les suivants :

Participation à un programme de recherche (PPRa), 2007 - 2010*, « Performance, gouvernance et collectivités locales »*, avec le GRAP (Groupe de Recherche d'Administration Publique) dans le cadre du Programme Pluri-Formations "Administration locale" (UPPA)

Le Groupement de Recherche en Administration Publique (GRAP) est un regroupement de recherche interdisciplinaire composé d'une trentaine de chercheurs et une vingtaine de doctorants de l'UPPA, spécialisés dans les disciplines du droit, de la gestion et de l'économie.

Les chercheurs, issus du CREG (Centre de Recherche en Gestion), du CATT (Centre d'Analyse et de Traitement Théorique des données économiques), du CECL (Centre d'Etudes des Collectivités Locales) et du CDRE (Centre de Documentation et de Recherches Européennes), ont dévéloppé deux thématiques de travail commun en complément des thèmes de travail de chaque centre :

- sur les mutations des institutions et des organisations publiques, conséquences en termes d'incitations et mutations des comportements sociétaux ;
- sur les évaluations des politiques publiques (entrepreneuriat, sécurité, fiscalité, santé, environnement, projets d'infrastructures, …).

Du point de vue des activités, elles s'organisent autour de séminaires et de publications Deux à trois séminaires de travail pluridisciplinaire sont organisés par an. Chacun porte sur une thématique assez large pour permettre l'expression des disciplines, et en même temps suffisamment ciblés pour autoriser une production de documents de travail, postérieurement publiés sur le site du GRAP. Ainsi, le GRAP a pour vocation la production d'articles et de communications de recherche correspondant à des thématiques communes aux trois disciplines et débouchant sur la production de publications et la participation à des colloques. À ces séminaires de production – ouverts aux doctorants –, s'ajoute un séminaire spécifiquement doctoral, annuel, orienté « administration publique », commun aux doctorants des disciplines représentées : juridique, politique, économique, management. Il traite de questions de méthodes au travers d'examens de travaux récents sur les collectivités publiques. Il s'efforce également, par des interventions d'employeurs potentiels, sensibles aux démarches de recherche, de positionner les travaux des centres et des doctorants face aux demandes universitaires et professionnelles.

Afin d'asseoir le GRAP, il a été inscrit au sein d'un Programme Pluri-Formations (PPF). En effet, dans le cadre du dossier de contractualisation quadriennale émanant du Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR), le GRAP participe au Projet scientifique de Programme Pluri-Formations qui vise, sur la période 2007 – 2010, à mettre en synergie une part des activités de centres de recherche des secteurs juridiques, politiques, managériaux et économiques. Ce projet volontaire s'efforcera par des pratiques souples de favoriser des activités communes de production scientifique et de formation par la recherche.

Participation à un programme de recherche (PPRb), 2007 - 2009, « *Intercommunalité, réforme territoriale et évolution des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat : le cas de la Lolf et des collectivités locales* », avec le GRALE (Groupe de Recherche dAdministration Locale en Europe)

Le Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS), qui demeure rattaché au CNRS, mais qui est fondé sur un contrat de quatre ans renouvelable. Il réunit environ quatre-vingts centres de recherches et institutions scientifiques.

Le GRALE a pour mission de promouvoir les recherches sur les collectivités locales, l'action publique territorialisée et les problèmes juridiques qui s'y rapportent. Les partenaires partagent la conviction que le développement de la recherche est nécessaire à une meilleure connaissance des processus socio-politiques et économiques locaux, de l'action publique territorialisée et des problèmes juridiques qu'ils soulèvent. Le GRALE se donne donc pour objectif de promouvoir des recherches, sur la base d'un programme pluridisciplinaire.

Sur le thème d'étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales, certains membres du CREG ont obtenu, dans le cadre du programme scientifique du GRALE 2007-2010, au titre de la thématique générale « *Intercommunalité, réforme territoriale et évolution des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat* » des financements pour les années 2007 et 2008 sur l'application de la LOLF aux collectivités locales.

Participation à un programme de recherche, 2007 – 2009, « *Les démarches locales de performance de type LOLF dans le cadre de l'OPPALE (Observatoire de la Performance Publiques des Administrations LocalEs)* », avec l'Afigese/Cnfpt/Inet, en partenariat avec DE PINHO Sandra (Inet, Mairie de Lille) et GRATEAU Pierre-emmanuel (Afigese)

L'Association Finances - gestion - évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT) a été créée le 17 février 2000, à partir de la fédération de trois groupes : l'association Villes et Finance, le comité d'organisation des Assises de la fonction financière, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques des collectivités territoriales et un groupe issu de la section collectivités locales de l'association DFCG.

Les statuts adoptés affirment l'attachement des membres de l'association aux valeurs suivantes :

- la libre administration des collectivités territoriales ;
- le citoyen au centre de la problématique du service public ;
- le professionnalisme, la transversalité et le partage des cultures entre les trois fonctions composantes de l'association.

L'association a pour objet le respect et la promotion des valeurs énumérées ci-dessus dans les fonctions des finances, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques. Dans cette optique, l'association s'engage activement dans la diffusion d'un savoir professionnel, notamment par la formation. Les principaux moyens d'action de l'association sont :

- l'organisation d'une manifestation annuelle, les Assises de la fonction financière, du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques des collectivités territoriales ;
- l'organisation de formations sur tout sujet concernant les trois fonctions finances, contrôle de gestion et évaluation ;
- la constitution de groupes de travail sur des sujets se rapportant aux trois fonctions et métiers de celles-ci ;
- l'édition d'un bulletin de liaison destiné aux membres de l'association.

Avec l'AFIGESE-CT, l'Institut National des Etudes Territoriales (INET), établissement du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), a créée depuis début 2007 un observatoire des démarches locales de performance, appelé OPPALE (Observatoire de la Performance Publique locALE). Les objectifs de cet observatoire sont multiples. Il s'agit de :

- créer une plate-forme d'échanges sur les outils de management public et de pilotage de la performance.
- constituer un réseau de la performance, permettant aux collectivités membres de bénéficier d'un appui méthodologique opérationnel.
- productions d'études et d'analyses ciblées. Les livrables prévus sont les suivants :
    - des fiches « action »reflétant l'expérience des collectivités,
    - un guide présenté aux Assises de l'AFIGESE comme fil conducteur,
    - une plate-forme informatique (de type extranet ou intranet).

Plusieurs thèmes y ont été retenus, transversaux à nos perspectives de recherche sur la gouvernance et la performance publique locale :

- Thème 1 : les démarches de type Lolf dans les collectivités
- Thème 2 : Les indicateurs de performance
- Thème 3 : Performance et management stratégique, définition et approche globale de la performance
- Thème 4 : Management des RH et performance - régime indemnitaire à la performance, évaluation, notation
- Thème 5 : Systèmes d'information décisionnels et tableaux de bords

Participation à un programme de recherche (PPRd), 1996 (depuis) , « *Démocratie et Management local* », avec Ville-Management, sous la direction de Jean-Jacques RIGAL et de Robert LE DUFF

Ville-Management est un groupe de recherche initié par l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) avec un certain nombre des membres du CREG. Original car organisé en réseau, il rassemble des universitaires de disciplines différentes (plus de 200 chercheurs), dont des gestionnaires, et leur permet de fédérer leurs compétences sur le management des villes.

Né en 1994, Ville-Management s'est donné un premier programme de recherche sur la période 1994-1999. Ce programme portait sur le « Maire » et avait pour but de mieux comprendre les nouvelles missions que souhaitent, ou que sont dans l'obligation d'assumer les maires des communes françaises.

Sur la période 2000-2003, la thématique choisie est celle de la Démocratie et du Management local. L'étude de la démocratie – à la fois exigence morale délicate à préciser et manière d'être des institutions difficiles à mettre en œuvre –, par le biais des sciences de gestion permet l'apport d'une contribution spécifique en utilisant leur connaissance du fonctionnement des organisations. La thématique Démocratie et Management local est toujours en cours d'étude, mais depuis 2004, avec une approche internationale du sujet. Il est en effet apparu que le caractère international – en particulier au sein de l'espace francophone – est facteur de réflexion et d'échanges, par la comparaison des cultures, des conditions spécifiques et des méthodes utilisées.

Ces différents programmes de recherche ont donné lieu à des colloques et des publications :

- La logique entrepreneuriale « Le maire est-il un entrepreneur ? » a fait l'objet d'un colloque tenu à Biarritz en septembre 1996. Ce colloque a été prolongé d'une réunion au Sénat à l'occasion du lancement du livre.
- Le rôle des maires en matière d'emploi « Maire, entrepreneurs, emploi » est étudié lors d'un colloque tenu à Bayonne en septembre 1998. Un ouvrage est paru aux éditions Dalloz.
- Le traitement de la question de l'environnement « Maire et environnements : menaces et opportunités » a donné lieu à un colloque organisé à Bayonne en septembre 1999 et à la publication des actes aux éditions Dalloz.
- Les 4èmes Rencontres qui se sont tenues à Nancy en novembre 2000 ont abordé la question de la démocratie confrontée avec celle de territoire. Les actes sont parus aux éditions Dalloz.
- Les 5èmes Rencontres, qui se sont déroulées à Bayonne en septembre 2001, ont privilégié les relations entre les cultures et les pratiques de la démocratie locale. Un ouvrage est paru (Editions Dalloz).
- Les 6èmes Rencontres (et première Rencontres internationales) qui se sont tenues à Québec en mai 2003 ont constitué à la fois la clôture de cette thématique sur le plan national et l'ouverture de celle-ci à une perspective internationale. Deux ouvrages en ont découlé.
- Les secondes rencontres internationales dites VM7 se sont déroulées à Douala en novembre 2006. L'ouvrage est en cours de publication.

En parallèle des Rencontres Ville-Management ayant aujourd'hui une visée internationale à l'échelle francophone, des séminaires de recherches, appelés ici Workshop compte tenu de la nature des présentations qui y sont réalisées, sont organisés sur une périodicité plutôt courte (tous les six mois à un an) et sur une période intercalaire aux Rencontres.

La caractéristique essentielle qui marque ces Workshops est l'orientation des réflexions qui s'y développent. Ainsi, la mixité « chercheurs-professionnels » a toujours constitué un fondement des Rencontres originelles. Les Workshops respectent ce principe et doivent donc permettre un échange constructif entre praticiens et le monde académique. Les débats sont organisés autour d'appels à contributions sur des thématiques précises, de manière à éviter des rhétoriques généralistes souvent déconnectées des réalités du terrain. Ces workshops ont donné lieu aux rencontres suivantes :

- « *Performance publique locale : concepts et mesures* », Mairie de Paris, décembre 2005.

• « *Les pratiques managériales dans les relations entre élus et fonctionnaires territoriaux* », Mairie de Suresnes, décembre 2006.

• « *L'application des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales* », Université de Pau et des Pays de l'Adour en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques, juin 2007.

Participation à un programme de recherche (PPRe), 2008-2009, « *Performance et management public* », avec le RECEMAP (Réseau de Chercheurs en Management Public)

Le Réseau d'Enseignants, Chercheurs et Experts en Management Public (RECEMAP) est né en avril 1996. Il cherche avant tout à être fédérateur, selon deux principes de base :

• un ancrage dans une logique gestionnaire,

• une ouverture sur les disciplines connexes (économie publique, droit public, sociologie des organisations publiques, sciences administratives et politiques…).

Sa finalité principale est de contribuer au progrès de la discipline du management public et, en particulier, au développement de la recherche sur ce champ. Les objectifs principaux du RECEMAP sont les suivants :

• connaître et faire connaître les travaux de recherche en management public,

• fonder et montrer les spécificités du management dans le cadre des organisations publiques ou non-marchandes,

• faire reconnaître la discipline, notamment par un renforcement de la légitimité des travaux gestionnaires en ce domaine,

• aider et encourager les jeunes chercheurs dans cette voie.

Dans ce cadre, le réseau se donne trois missions principales : information, échanges et recherches. De ces missions découlent certaines modalités d'actions :

• promotion de rencontres et séminaires entre enseignants-chercheurs,

• publications collectives,

• développement de la formation à la recherche en management public,

• contribution à l'accompagnement de jeunes chercheurs.

Le RECEMAP a pour vocation de s'ouvrir à un grand nombre d'enseignants-chercheurs (ou professionnels intéressés par la recherche) en management public, même s'il ne s'agit pas de leur champ d'expertise dominant. Le réseau associe actuellement plus d'une

centaine de membres répartis sur l'ensemble du territoire français. Son fonctionnement repose sur une trentaine de membres se réunissant en groupes de travail une fois par trimestre.

Dans ce cadre, une liste de commission thématique a été constituée, dont celle sur la « Performance et contrôle de gestion local ». Les objectifs de ces commissions sont multiples :

- apporter une aide aux doctorants qui travaillent sur le thème concerné. Ceci n'est pas exclusif d'autres objectifs, mais le RECEMAP a été créé pour apporter une émulation dans le domaine du management public entendu au sens large et encourager des recherches doctorales dans ce domaine ;
- alimenter en articles la revue électronique « Gestion et Management Publics » ;
- préparer des séminaires de recherche ouverts aux membres du RECEMAP;
- coordonner un ouvrage collectif pour la collection du RECEMAP à l'Harmattan.

ANNEXE 3 : INSERTION DANS L'EQUIPE DE RECHERCHE

Compte tenu de la procédure d'établissement du dosier d'HDR validée par le Conseil Scientifique de l'UPPA, l'insertion dans l'équipe de recherche est présentée au travers de différents points : le rôle personnel joué dans l'animation de la recherche au sein de l'équipe, l'obtention et la gestion des contrats de recherche, les collaborations internationales et/ou nationales, et l'organisation de manifestations scientifiques (colloques, congrès, diffusion des résultats de la recherche en direction du public, etc.).

1) L'ANIMATION DE LA RECHERCHE AU SEIN DE L'EQUIPE

L'animation au sein de l'équipe de recherche, décrite dans l'annexe précédente au travers du rattachement au CREG et de la participation à des programmes de recherche liés, est réalisée à travers différentes actions :

- l'organisation des *workshop* annuels Ville-management (cf. point 5 de cette annexe),
- la mise en synergie des travaux des chercheurs orientés « management public local » du CREG et des réseaux partenaires. À ce titre, un réseau national est en cours de constitution en rassemblant des disciplines juridiques, économiques et gestionnaires,
- l'organisation des travaux de recherche des doctorants co-encadrés au sein du CREG sur le thème de la gouvernance et la performance locale (cf. annexe suivante).

Dans ce cadre, différents thèmes de recherche sont privilégiés :

- Les démarches locales de performance : analyse des modalités, des outils et des impacts de l'implémentation des principes de la LOLF,
- Le contrôle de gestion et comptabilité analytique en milieu public : enjeux et méthodes de calculs de coûts,
- La réalisation et suivi du budget de gestion : enjeux et influence de la LOLF sur la constitution et le suivi budgétaire,
- Les analyses des politiques publiques : enjeux et modalités de la segmentation stratégique,
- Les évaluations des résultats / impacts des actions publiques : mises en œuvre d'outils de pilotage de la performance (objectifs, indicateurs),
- La maîtrise des risques des satellites publics locaux : enjeux et outils de suivi d'activité des satellites locaux (associations, SEML, délégations de service public, etc..),
- La maîtrise du budget de fonctionnement des organisations publiques : les méthodes et outils de maîtrise des dépenses publiques de fonctionnement, détermination des leviers de performance (immobilier, ressources humaines, etc.),

- La nouvelle comptabilité publique vers la qualité : engagement, normes IFRS, séparation des exercices, etc.,
- Les nouveaux modes de communication financière des collectivités locales : rapport annuel, adaptation des modes de reddition des comptes aux besoins des utilisateurs
- Les nouvelles formes de gouvernance publique : mécanismes de participation des citoyens à la vie publique, gestion de la relation aux citoyens

2) LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

La participation à la gestion administrative et financière de l'équipe de recherche est assurée à travers trois actions :

- la première fait référence à la création et à la gestion du site Internet de Ville-Management (www.ville-management.org). Ce site Internet permet de valoriser les actions menées dans ce cadre, notamment l'organisation des *workshop*. Il permet aussi d'alimenter une base de données bibliographiques communautaires réservée aux membres du réseau, permettant la recherche d'articles par auteurs, domaines et mots-clés. Il est structuré de la manière suivante :
    - Présentation de l'organisation du groupe de recherche Ville-Management,
    - Accès à un annuaire des membres du groupe de recherche Ville-Management,
    - Présentation des rencontres Ville-Management (la rencontre, les publications, partenaires, photos),
    - Présentation des *workshop* Ville-Management (présentation, renseignements pratiques, bulletin d'inscription, programme, liste des working paper, photos),
    - Accès aux publications de Ville-Management.

- La seconde fait référence à la création en cours d'une partie du site Internet du CREG, avec des rubriques permettant de valoriser et de structurer les actions de recherche passées, en cours et à venir pour les chercheurs rattachés à l'axe « management public local ». Ce site aurait la structure suivante :
    - Accueil : page introductive et de présentation générale
    - Membres du groupe (avec liens vers des pages individuelles avec une structure homogène : Nom, Prénom, Corps, Section CNU, Unité de recherche d'appartenance, Formation, Thèmes de recherche développés, Activités d'enseignement, Publications, Responsabilités administratives,

Responsabilités scientifiques, Activités en termes de vulgarisation et d'information scientifique ou technique, Activités à l'international) - cette structure est homogène avec celle demandée dans les habilitations nationales

- Présentation des communications dans des manifestations scientifiques (non par individus – comme c'est le cas avec le point précédent, mais par année)
- Présentation des publications dans des revues/ouvrages (non par individus – comme c'est le cas avec le point précédant, mais par année)
- Participation à des groupes de travail
- Réalisation d'études à l'échelle locale, nationale et internationale
- Etat d'avancement des recherches doctorales (par doctorants et par étapes prédéfinies)
- Nos partenaires
- Liens vers des sites web de référence

- La troisième fait référence à la gestion financière des contrats de recherche obtenus (cf. point suivant).

3) L'OBTENTION ET LA GESTION DES CONTRATS DE RECHERCHE

Au-delà de la participation à la réalisation de contrats de recherche portés par d'autres chercheurs, un contrat de recherche a été obtenu et fait l'objet d'un suivi. Il s'agit du contrat suivant :

Participation à un programme de recherche (PPRb), 2007 - 2009, « *Intercommunalité, réforme territoriale et évolution des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat : le cas de la Lolf et des collectivités locales* », avec le GRALE (Groupe de Recherche dAdministration Locale en Europe)

Dans ce cadre, différentes actions sont menées :

- le financement partiel des *workshop* de Ville-Management (cf. point 5 supra),
- le financement des déplacements dans le cadre de manifestations scientifiques,
- le financement des déplacements dans le cadre de réunions organisées par les réseaux partenaires (AFIGESE-OPPALE notamment),

- le financement des déplacements dans le cadre d'études de cas cas menées avec des collectivités locales partenaires (Conseils généraux de la Mayenne, de l'Oise et de la Gironde, Villes de Bordeaux, de Lyon et de Paris, etc.).

Au-delà de ce contrat de recherche obtenu, une collaboration est en cours pour le montage d'un projet ANR 2009, avec les caractéristiques suivantes :

- Programme : Sciences, technologies et savoirs en sociétés. Enjeux actuels, questions historiques
- Titre du projet : Histoire et effets des instruments locaux de la performance publique
- Positionnement du projet : ce projet porte sur le thème du management public dans les gouvernements locaux (organisation infra-étatique), avec une entrée par les dispositifs de gestion interne et externe de l'action publique. Il s'agit de proposer une comparaison internationale (6 pays en confrontation Nord-Sud) de deux modes de pilotage privilégié dans les gouvernements locaux : le contrôle de gestion (légitimité par les inputs) et l'évaluation des politiques publiques (légitimité par les outputs). L'objectif est de mettre en perspective historique les pratiques actuelles en montrant comment le *New Public Management* a émergé puis s'est développé au niveau local en lien avec la constitution d'un champ académique autour du management public. Autrement dit, étudier les relations entre savoirs managériaux, cultures et pratiques administratives.
- Partenaires à ce projet : Université Paris Dauphine (coordinateur du projet), IMPGT (Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale), CREG (membres de l'axe « management public local)

Enfin, un projet de contrat de recherche est aussi en cours de réalisation sur l'objet universitaire, contrairenement aux deux premiers qui concernent les collectivités locales. Celui possède les caractéristiques suivantes :

- Définition du périmètre à étudier : la gestion budgétaire et financière des universités, en relation avec la gestion patrimoniale, la qualité comptable des états financiers, la gestion de la masse salariale, l'organisation actuelle des structures universitaires et avec le système d'information
- Objectifs de la recherche : faire émerger des outils de pilotage de suivi infra-annuel, de pilotage pluriannuel et dégager des indicateurs de performance pertinents pour toutes les universités
- Terrain de la recherche : rapports de l'IGAENR sur le passage de 30 universités à l'autonomie (chiffre devant augmenter suite aux prochains audits à mener), accès à la

base de données des EPN, études de cas avec quelques universités représentatives (plurisites, pluridisciplinaires, monodisciplinaires, santé, etc.),

- Ressources pour la recherche : 4/5 inspecteurs généraux de l'IGAENR, groupe de recherche à l'UPPA adossé au laboratoire du CREG (avec en particulier deux doctorants), un réseau de chercheurs à constituer au plan national spécialiste des questions de gestion quantitatives des universités ou des organisations publiques
- Contrat de recherche envisagé : contrat de partenariat à monter avec la DGES, l'AMUE et l'ESEN (partenariat affiché avec l'IGAENR et DGFIP) avec un objectif de financement du fonctionnement du projet sur 3 ans (principalement 2 ou 3 allocations de recherche et des frais de déplacements).

4) LES COLLABORATIONS NATIONALES ET/OU INTERNATIONALES

Au-delà des collaborations nationales évoquées dans l'annexe précédente par le biais des programmes de recherche liés, différentes actions sont menées de manière complémentaire :

- La constitution d'un réseau de collectivités locales à l'échelle du Grand Sud-Ouest. Ce réseau regroupe tout d'abord les collectivités avec qui des CIFRE ont été montées ou sont en cours d'élaboration (Conseils généraux des Hautes-Pyrénées et des Landes). Notre volonté est, ensuite, d'étendre ce réseau à d'autres acteurs locaux qui ressentent le besoin de faire évoluer leurs pratiques en matière de performance et de gouvernance. À ce titre, une collaboration est envisagée avec les CNFPT de Bordeaux, de Toulouse et de Montpellier qui travaille aussi à la constitution de ce type de réseau. L'objectif serait alors, pour les collectivités locales, la mise en commun de pratiques qui pourraient faire l'objet d'amélioration par des apprentissages croisés, et, pour les membres de l'équipe de recherche associés, la mise en confrontation des concepts et terrains.

- La constitution d'un réseau d'universités à l'échelle du Grand Sud-Ouest. Les établissements concernés sont en effet tous engagés à des degrés divers dans la préparation de l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Ce travail de réforme demande un engagement considérable des conseils respectifs ainsi que des équipes administratives chargées d'accompagner les évolutions profondes en cours. Au-delà des spécificités de chacun de ces établissements, les difficultés rencontrées tant en matière de conduite du changement que sur le plan technique sont voisines. Aussi, il a semblé judicieux d'organiser un espace d'échanges et de

diffusion des bonnes pratiques locales qui permettrait à ces établissements de progresser ensemble. Dans ce sens, il a été proposé d'initier la création d'un réseau regroupant les établissements du Sud-ouest. Ce réseau, constitué autour des responsables universitaires en charge des dossiers RCE (présidents, vice-présidents statutaires, chargés de mission…) et des responsables administratifs directement impliqués (secrétaires généraux, directeurs des finances, des ressources humaines, du patrimoine, des systèmes d'information…), favorise la réflexion des équipes tant sur les grands enjeux que sur les éléments d'ordre technique.

- La continuité de nos actions avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) au Québec. En effet, suite à la co-organisation avec l'ENAP des premières rencontres internationales Ville-Management en 2003 à Québec, le partenariat nous a permis plus récemment de trouver un terrain d'étude à un doctorant (Damien GARDEY) afin de pouvoir réaliser non seulement une étude comparative avec la ville de Bordeaux (jumelée avec Québec), mais aussi de mener une étude quantatitative par le biais de l'Union des Municipalités du Québec (UMQ). À court terme, certains membres de la ville de Québec (M. BEAUCHEMIN) et de l'ENAP (M.DIVAY, M. MAZOUZ) communiqueront au prochain *workshop* Ville-Management.

- La création d'un partenarait avec le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe. Plusieurs actions sont menées ou envisagées dans ce cadre :

    - la co-organisation du *workshop* Ville-management 2009 : « *Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance publique locale à l'échelle internationale* » (cf. point suivant),
    - la contribution à l'amélioration du « *projet de guide sur l'amélioration des services publics locaux via une gestion de la performance efficace* »,
    - l'organisation de déplacements dans des collectivités locales européennes (par l'intermédiaire d'experts du Conseil de l'Europe) pour mener des études de cas sur leurs modes de gestion de la performance locale, ainsi que sur leur gestion juridique et patrimoniale,
    - la mise en relation avec les réseaux nationaux représentatifs des collectivités locales afin de mener des études quantitatives sur les démarches locales de performance (Norvège, Allemagne, Angleterre),
    - la participation à un programme conjoint avec l'Agence européenne de reconstruction sur « Le renforcement de l'administration locale en Serbie »,

mis en œuvre en coopération avec la Conférence Permanente des Villes et Municipalités de Serbie (SCTM) et l'Ambassade de France à Belgrade. Dans ce cadre, six municipalités pilotes françaises (Bricquebec, Le Creusot, Nevers, Suresnes, Territoire de Belfort et Boulogne Billancourt) et 10 collectivités serbes (Bor, Majdanpek, Medijana, Vranje, Sremska Mitrovica, Sremski Karlovci, Senta, Pancevo, Kragujevac et Novi Beograd) collaborent pour le développement de leur propre système de gestion de la performance dans les secteurs suivants : le développement économique local, la communication avec les citoyens, la communication interne, la gestion des déchets et la gestion du personnel.

5) L'ORGANISATION DE MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES

Plusieurs manifestations scientifiques ont été organisées en tant que membre du comité d'organisation, mais sans responsabilité globale. Elles ont permis de structurer les premières actions du réseau Ville-Management. Les actions engagées se sont focalisées sur des questions de logistique et d'organisation :

1996 **OMSa, «** *Le Maire-entrepreneur* », 1ères rencontres Ville-Management, Biarritz, en partenariat avec Robert LE DUFF (Caen) et Jean-Jacques RIGAL (UPPA)

1998 **OMSb, «** *Maire entrepreneur, emplois* », 2ndes rencontres Ville-Management, Bayonne, en partenariat avec Robert LE DUFF (Caen) et Jean-Jacques RIGAL (UPPA)

1999 **OMSc, «** *Maire et environnements : menaces ou opportunités* », 3èmes rencontres Ville-Management, Bayonne, en partenariat avec Robert LE DUFF (Caen) et Jean-Jacques RIGAL (UPPA)

2001 **OMSd, «** *Démocratie et management local* », 5èmes rencontres Ville-Management, Bayonne, en partenariat avec Robert LE DUFF (Caen) et Jean-Jacques RIGAL (UPPA)

2003 **OMSe, «** *Management local : de la gestion à la gouvernance* », 6èmes rencontres Ville-Management, Québec, en partenariat avec Robert LE DUFF (Caen) et Jean-Jacques RIGAL (UPPA)

D'autres manifestations scientifiques, plus récentes, ont par contre été organisées en tant responsable direct et global (unique ou multiple). Elles ont permis d'assurer la continuité des premières actions du réseau Ville-Management en privilégiant des rencontres plus rapprochées et plus souples. Leurs contenus respectifs sont développés dans le corps de ce mémoire de synthèse aux pages indiquées ci-dessous. Des détails plus importants sont consultables sur le site Internet de Ville-Management (www.ville-management/org) :

2005 **OMSf,** « *Performance publique locale : mesures et concepts* », 1er Workshop Ville-Management, Mairie de Paris ..... **p. 62**

2006 **OMSg,** « *Les pratiques managériales dans les relations entre élus et fonctionnaires territoriaux »,* 2nd Workshop Ville-Management, Mairie de Suresnes

2007 **OMSh,** « *Enjeux et conditions d'application de la LOLF aux collectivités locales : une première analyse des pratiques expérimentales* », 3ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantique, avec Marie-Christine STECKEL (Limoges)..... **p. 128**

2008 **OMSi,** « *Lolf et Universités : quels apprentissages en vue de leur autonomie renforcée ?* », avec la participation de la Conférence des Présidents d'Université (CPU) et de Jean-Michel UHALDEBORDE (UPPA) ..... **p. 184**

2008 **OMSj,** « *Les démarches locales de performance : de la segmentation stratégique et budgétaire à la définition d'indicateurs ?* », 4ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantiques..... **p. 132**

Une autre manifestation scientifique est, elle, prévue au cours de l'année 2009.

2009 **OMSk,** « *Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance publique locale à l'échelle internationale* », 5ème Workshop Ville-Management, UPPA, en partenariat avec la Maison des communes des Pyrénées-Atlantique et le Conseil de l'Europe, avec Damien GARDEY (UPPA) et Olivier TERRIEN (Conseil de l'Europe) ..... **p. 180**

En complément des descriptions déjà apportées en conclusion à ce propos, cette manifestation scientifique est prévue d'être structurée en deux temps :

- 2 premiers jours dédiés à <u>réflexion - échanges sur les outils du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe</u> en matière de renforcement des capacités des collectivités locales et de gestion de la performance locale :
    - 1ère demi-journée :
        - Objet : Session plénière de présentation des outils et des programmes mis en œuvre par le Centre d'Expertise sur la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe, en matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales et de gestion de la performance locale.
        - Intervenants : Les représentants du Conseil de l'Europe

    - 2ème et 3ème demi-journée :
        - Objet : Par ½ journée : 2 ateliers de trois heures chacun en plénière sur 2 programmes menés par le Centre d'expertise en matière de renforcement des capacités des collectivités locales (participation des citoyens et développement économique local)
        - Co-modérateurs de chaque atelier : un expert du Conseil de l'Europe ayant travaillé sur le programme ciblé associé à un expert local, spécialiste de la thématique choisie.
        - Problématique de l'atelier : La pertinence des outils et programmes développés par le Centre d'expertise

    - 4ème demi-journée :
        - Objet : en plénière, restitution des conclusions de chaque atelier par les modérateurs, et synthèse générale, conclusion, recommandations et perspectives par représentant du conseil de l'Europe

- un troisième jour dédié à une <u>analyse comparative à l'échelle internationale des modes de gestion de la performance locale</u>.

    - 1ère demi-journée : Les spécificités des modèles anglo-saxon et continental de gestion de la performance locale (experts d'Angleterre et d'Allemagne)

- 2ème demi-journée : Les spécificités des modèles nordiques et nord-américain de gestion de la performance locale (experts de Norvège et de Québec)

ANNEXE 4 : CO-ENCADREMENT DE DOCTORANTS

Les co-encadrements d'étudiants pour des activités de recherche, présentés ici, font référence aux suivis des thèses de doctorat et aux suivis des mémoires débouchant sur une recherche doctorale. Ces recherches ont fait l'objet, pour la plupart, d'une description dans le corps de ce mémoire aux pages indiquées ci-dessous. Elles sont ici abordées en indiquant de manière explicite la part d'encadrement assurée, sur la base d'une grille de suivi d'activité.

2005-2008 **CEDa,** « *Composantes et principes de la performance publique : une approche comparée à l'échelle internationale »,* Jawad EL GANAB (Doctorant, UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL ..... **p. 65**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur l'apprentissage organisationnel, sur le changement dans les organisations publiques	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques, sur les différents modèles de gestion de la performance à l'échelle internationale	Suivi et modification de la rédaction en découlant
Définition de la problématique	Problématique : la transférabilité des modèles de gestion de la performance à l'échelle internationale dans les collectivités locales françaises	Orientation de la problématique de recherche
Définition de la méthodologie de recherche	Non fait	
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Non fait	
Collecte et analyse des données	Non fait	
Rédaction	Partielle (communication sur le thème)	Revisée
Préparation à la soutenance	Non fait	

2005-2009 **CEDb,** « *Enjeux et impacts de la notation financière pour les collectivités locales : une application aux cas francais et algérien* », Nourredine GUEHAIR (Doctorant, UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL ..... **p. 102**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur l'Apprentissage Organisationnel, sur le controle externe public	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques, sur la notation financières dans les organisations privées et publiques	Suivi et modification de la rédaction en découlant
Définition de la problématique	Problématique : enjeux et impacts de la notation financière pour les collectivités locales françaises	Orientation de la problématique de recherche
Définition de la méthodologie de recherche	Méthologie quantitative fondée sur l'envoi d'un questionnaire aux collectivités locales françaises de plus de 20 000 habitants (via l'AFIGESE)	Proposition de la méthodologie, Analyse du modèle de recherche, modification des hypothèses
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Elaboration du questionnaire en fonction du modèle et des hypothèses	Aide à l'élaboration du questionnaire
Collecte et analyse des données	Non fait	
Rédaction	Partielle	Revisée
Préparation à la soutenance	Non fait	

2005-2009 **CEDc,** « *Evaluation des politiques publiques locales – le cas du développement économique* », Guillaume MARGNAC (Doctorant CIFRE, UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL..... **p. 63, 118**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur le controle interne et externe public, et sur le développement économique	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques, sur le contrôle de gestion public locle et sur l'évaluation des politiques publiques	Orientation de cette revue
Définition de la problématique	Problématique : la détermination des outils d'évaluation (objectifs, indicateurs) des politiques d'incitation économique	Orientation de la problématique de recherche
Définition de la méthodologie de recherche	Méthologie qualitative fondée sur l'étude de cas de la communauté d'agglomération du Grand Rarbes	Proposition de la méthodologie, Contact et suivi du partenaire de l'étude de cas
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Réalisation d'entretiens et récupération de données empiriques	Aide à l'élaboration des questionnaires
Collecte et analyse des données	Non fait	
Rédaction	Partielle (communication sur le thème)	Revisée
Préparation à la soutenance	Non fait	

2006-2008 **CEDd,** « *La performance publique locale : concepts et indicateurs* », Ali DEBBI (Doctorant, UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL ..... **p. 69, 87**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur le changements des organisations publiques, sur le contrôle de gestion	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et co-orientation de la recherche avec le directeur
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques, sur la performance et le contrôle de gestion public local	Suivi et modification de la rédaction en découlant (au niveau du mémoire de recherche)
Définition de la problématique	Problématique : la détermination des indicateurs de la performance publique locale	Orientation de la problématique de recherche (au niveau du mémoire de recherche)
Définition de la méthodologie de recherche	Méthologie quantitative fondée sur l'envoi d'un questionnaire aux collectivités locales françaises de plus de 20 000 habitants	Proposition de la méthodologie, Analyse du modèle de recherche, modification des hypothèses (au niveau du mémoire de recherche)
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Elaboration du questionnaire en fonction du modèle et des hypothèses	Aide à l'élaboration du questionnaire (au niveau du mémoire de recherche)
Collecte et analyse des données	Réalisée	Suivi par le directeur de la recherche
Rédaction	Réalisée	Suivi par le directeur de la recherche
Préparation à la soutenance	Réalisée (soutenance en 2008)	Suivi par le directeur de la recherche

2006-2009 **CEDe,** « *Analyse de la performance des modes de gouvernance publique locale en matière de développement économique territorial* », Pascal PAUMARD (Doctorant, UPPA), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL ..... **p. 118**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur le développement économique local	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	En cours	
Définition de la problématique	Problématique : l'influence des modes de gouvernance publics locaux sur la performance des politiques d'incitation économique	Orientation de la problématique de recherche
Définition de la méthodologie de recherche	Méthologie qualitative fondée des études cas comparatifs à l'échelle française et espagnole	Proposition de la méthodologie
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	En cours	
Collecte et analyse des données	Non fait	
Rédaction	Partielle (communication sur le thème)	Revue et corrigée
Préparation à la soutenance	Non fait	

2006-2009 **CEDf,** « *Contribution à la détermination des facteurs explicatifs de l'audit expectation gap dans le cas français : analyse et perspectives d'évolution* », Khaled ALBOUAINI (Doctorant, UPPA, Bourse Liban), sous la direction de Jean-Jacques RIGAL ..... **p. 160**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la gouvernance organisationnelle, sur l'audit externe	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Analyse de 37 études empiriques réalisées à l'échelle internationale sur l'Audit Expectation Gap (AEG)	Revue et corrigée
Définition de la problématique	Problématique : la détermination des facteurs explicatifs de l'AEG dans le contexten français	Orientation de la problématique de recherche
Définition de la méthodologie de recherche	Méthologie quantitative fondée un questionnaire envoyé aux différentes parties prenantes de l'audit externe légal avec la participation des CNCC de la pluri région du Sud Ouest	Analyse du modèle et des hypothèses de la recherche, contact avec les partenaires pour la diffusion de l'enquête
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Enquête diffusée auprès de 1000 CAC et de 200 banquiers, actionnaires, dirigeants, etc.	Présentation et révision du questionnaire avec les CNCC
Collecte et analyse des données	En cours	
Rédaction	Partielle (communication sur le thème)	Revue et corrigée
Préparation à la soutenance	Non fait	

2007-2008 **CEDg,** « *Audit et contrôle externe dans les collectivités locales : une application au cas Algérien*», Bouhadjar BENAMARA (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur l'audit externe et le contrôle externe public (mémoire de recherche)	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques sur l'audit et le contrôle externe public à l'échelle internationale (mémoire de recherche)	Revue et corrigée
Définition de la problématique	Problématique : quel modèle d'audit externe des collectivités locales dans le contexte algérien ?	Arrêt de la thèse après une année d'inscription (insuffisance des travaux menés)
Définition de la méthodologie de recherche		
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative		
Collecte et analyse des données		
Rédaction	Partielle (mémoire de recherche)	Revue et corrigée
Préparation à la soutenance		

2007-2010 **CEDh,** « *Application des principes et outils de la LOLF aux collectivités locales* », Damien GARDEY (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES ..... **p. 142**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la performance publique, sur l'apprentissage organisationnel, sur le changement dans les organisations publiques	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche, orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques, sur les modes de gestion de la performance dans les secteurs privé et public, sur le changement dans les organisations publiques et privées	Suivi
Définition de la problématique	Problématique : l'application des principes de la LOLF aux collectivités locales est-elle génératrice d'apprentissages organisationnels gages de performance locale ?	Orientation de la problématique de recherche en fonction des enjeux de gestion des collectivités locales
Définition de la méthodologie de recherche	Mise en œuvre d'une méthodologie de recherche qualitative (recherche-action participative au Conseil Général 65 et entretiens dans des collectivités locales françaises et étrangères) et quantitative à l'échelle nationale et internationale	Orientation vers une étude à la fois quantitative et qualitative de la gestion des collectivités locales, Analyse et modification des questionnaires sous-jacents
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Réalisation d'une étude quantitative menée en France sur les démarches locales de Performance + d'une étude qualitative menée auprès de 4 collectivités Françaises et la Mairie de Québec, en matière de gestion de la performance locale	Co-participation à la réalisation de l'étude quantitative, direction dans la réalisation du guide d'entretien support de l'étude qualitative, Mise en relation avec des collectivités locales partenaires des études
Collecte et analyse des données	Collecte des données de l'étude quantitative et analyse statistique par le biais du logiciel de traitement de données "SPSS"	Orientation dans la collecte des données et Participation à l'analyse des données statisitques sur SPSS
Rédaction	Partielle (plusieurs communications réalisées et en cours)	Revue et corrigée
Préparation à la soutenance		

2008-2011 **CEDi,** « *Une analyse de la communication interne et externe autour des démarches publiques locales de performance* », Frédéric Joe KOINGBOO (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES ..... **p. 177**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature en cours sur la gestion des relations avec le citoyens, sur le CRM et sur la performance publique	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques en cours	
Définition de la problématique	Problématique : enjeux et impacts d'une communication publique locale influencée par l'amélioration de la performance	
Définition de la méthodologie de recherche		
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Etude partielle en cours sur la mise en relation des pratiques de communication (en particulier celles liées aux démarches de performance) et la réélection politique locale	En attente de réalisation
Collecte et analyse des données		
Rédaction		
Préparation à la soutenance		

2008-2011 **CEDj,** « *La certification des comptes des collectivités locales* », Monja RETSIARINJENE (Doctorant, UPPA), sous la direction d'Emmanuelle CARGNELLO-CHARLES ..... **p. 170**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature en cours sur l'audit externe et le contrôle externe public	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques en cours sur l'audit et le contrôle externe public à l'échelle internationale	
Définition de la problématique	Problématique : Quel modèle de certification des comptes des collectivités locales : contrôle vs audit ? fidélité vs performance ?	
Définition de la méthodologie de recherche		
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Etude partielle en cours sur l'Audit Expectation Gap dans le secteur public local	En attente
Collecte et analyse des données		
Rédaction		
Préparation à la soutenance		

2009 (en cours) **CEDk,** « *Une analyse des outils de gestion et de pilotage universitaires dans un contexte de changement : quels apprentissages ?* », Pierre MARIN (Etudiant en Master, UPPA)..... **p. 190**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la gestion pulique universitaire et sur l'apprentissage organisationnel (mémoire de recherche en cours)	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques sur la gestion pulique universitaire et sur l'apprentissage organisationnel (mémoire de recherche en cours)	En attente
Définition de la problématique	Problématique : la détermination du niveau d'apprentissage organisationnel des outils actuels de la gestion universitaire	Aide à la détermination de la problématique
Définition de la méthodologie de recherche	Méthodologie qualitative fondée sur une étude de cas (mémoire de recherche en cours)	Orientation méthodologique
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative	Réalisation d'entretien, collecte de données empiriques	Révision et correction en cours
Collecte et analyse des données	En cours	
Rédaction	Partielle (mémoire de recherche en cours)	En attente
Préparation à la soutenance		

2009 (en cours) **CEDI,** « *Contribution à la détermination des leviers de performance locale comme condition de leur autonomie financière : une application à la gestion patrimoniale* », Pierre LAVIGNE (Etudiant en Master, UPPA, Projet CIFRE CG40) ..... **p. 83, 113**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la gestion pulique locale et sur la performance publique (mémoire de master)	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques sur la gestion publique locale et sur la performance publique (mémoire de master)	Revue et corrigée
Définition de la problématique	Problématique : l'analyse et la détermination des leviers opérationnels de la performance publique locale appliquée à la gestion patrimoniale	Aide à la détermination de la problématique
Définition de la méthodologie de recherche	Méthodologie qualitative fondée sur une étude de cas (convention CIFRE en cours d'élaboration avec un conseil général)	Orientation méthodologique
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative		
Collecte et analyse des données		
Rédaction	Partielle (mémoire de master)	Revue et corrigée
Préparation à la soutenance		

2009 (en cours) **CEDm,** « *Contribution à l'amélioration des outils de gestion comptable et financière des universités* », Caroline BARADAT (Etudiant en Master, ESC Pau)..... **p. 190**

	Nature des travaux de recherche du doctorant	**Travaux effectués par le co-encadrant**
Revue de Littérature théorique et conceptuelle	Revue de littérature sur la gestion pulique universitaires et sur la performance publique en cours	Définition des cadres conceptuels associés au thème de recherche et orientation de la recherche
Revue des études empiriques	Revue des études empiriques sur la gestion publique universitaire et sur la performance publique	En attente
Définition de la problématique	Problématique : l'analyse et la détermination des outils de gestion comptable et financière adaptés au nouveaau contexte universitaire	Aide à la détermination de la problématique
Définition de la méthodologie de recherche	Méthodologie qualitative en cours fondée sur plusieurs étude de cas (partenariat avec l'IGAENR pour l'analyse d'une trentaire de rapports dans le cadre du passage à l'autonomie)	Orientation méthodologique
Elaboration de l'étude quantitative et/ou qualitative		
Collecte et analyse des données		
Rédaction		
Préparation à la soutenance		

ANNEXE 5 : PRESENTATION DU PROJET DE CREATION DE LA CELLULE D'APPLICATION ET DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES CAP PUBLIC

Au-delà des actions décrites jusqu'ici en matière de recherche, il est apparu important de faire référence dans ce mémoire de synthèse à un projet de création d'une cellule d'application et de transfert de technologies. Cette dernière, plutôt utilisée jusqu'alors dans les sciences « dures », constitue en effet une interface entre un ou plusieurs laboratoires de recherche de l'UPPA et leur terrain d'application commun en l'occurrence le secteur public. Cette cellule, qui porte le nom de Cellule d'Application sur le Pilotage du secteur PUBLIC, est rattachée à l'Université de Pau et Pays de l'Adour. Elle a vocation à transférer les technologies et recherches menées en son sein sur ce thème aux acteurs du secteur public.

Cette cellule est composée d'une trentaine d'enseignants-chercheurs spécialistes du secteur public, dans les domaines juridiques, économiques, gestionnaires, politistes et d'aménagement territorial.

Elle a vocation à réaliser des expertises et consultations dans le domaine du pilotage du secteur public. Fort de l'expérience et de l'expertise à l'échelle locale, nationale et internationale de ses membres, CAP Public propose ainsi de contribuer au pilotage organisationnel des collectivités locales, sur des problématiques liées aux fonctions "support" ou "métier" :

- Aider à mettre en œuvre une démarche de performance :
    - réalisation d'un diagnostic et segmentation stratégique,
    - réorganisation budgétaire par programme,
    - mise en oeuvre de dispositifs de responsabilisation individuelle et collective,
    - proposition de mode d'évaluation de la performance (indicateurs, tableaux de bord).

- Assister sur le plan juridique en matière :
    - d'urbanisme opérationnel (mise en oeuvre d'opérations de restauration immobilière d'initiative publique dans les centres anciens patrimoniaux ; mise en oeuvre de zones d'aménagement concerté (ZAC), d'outils d'intervention foncière (droit de préemption), réglementaire (suivi de la procédure d'élaboration de documents d'urbanisme patrimoniaux et de droit commun) et individuel (contentieux du droit de l'urbanisme),

- immobilière et mobilière (domanialité publique et domanialité privée : procédures d'aliénation, autorisation d'occupation, désaffection des biens, actes de gestion, droit forestier),
- d'environnement (installations classées pour la protection de l'environnement, loi sur l'eau, pollution des sols et responsabilité des personnes publiques, etc.),
- de responsabilité des collectivités et des élus et d'assurances.

- Aider en matière de marketing public :
  - diagnostic et accompagnement dans une démarche de marketing territorial,
  - évaluation et analyse de satisfaction usagers,
  - évaluation, analyse et recommandations en matière d'image territoriale,
  - aide à la mise en oeuvre de modes de consultation dans le cadre du débat public.

- Aider à maitriser les ressources locales :
  - humaines (recrutement de titulaires et de contractuels, suivi des carrières),
  - financières (comptabilité analytique, analyses financières rétrospective et prospective, optimisation fiscale),
  - externes (suivi et analyse de l'activité exercée par des satellites, délégations, associations...)

- Aider à améliotrer la gestion patrimoniale concernant :
  - le suivi de la situation juridique des biens mis à disposition dans le cadre des transferts de compétence,
  - la connaissance du volume de biens, le rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif,
  - la valorisation du patrimoine local,
  - la maîtrise de l'occupation des locaux,
  - la maîtrise des risques liés aux ressources patrimoniales,
  - l'existence de programmes pluri annuel d'investissements,
  - l'optimisation de l'entretien des bâtiments,
  - l'analyse financière et budgétaire des ressources patrimoniales.

- Conseiller sur l'organisation concernant :
  - la commande et les marchés publics (évaluation des procédures internes de passation et de suivi d'exécution, sécurisation des contrats),

- la mise en oeuvre de procédures de contrôles internes permettant de maîtriser les risques liés à l'activité publique,
- la comptabilité publique (mise en oeuvre de la notion d'engagement, de la comptabilité patrimoniale, prise en compte des normes internationales),
- la constitution et le suivi des dossiers de subventions,
- la création et la transformation des structures intercommunales,
- la gestion des services publics locaux (choix du mode de gestion, mise en oeuvre de convention de délégation de service public, analyse de la conséquence d'un changement de mode de gestion).

- Aider à aménager le territoire concernant :
  - la construction et la vente des hébergements répondant aux normes et écolabels (HQE, plans qualité, écolabel européen),
  - la gestion des espaces protégés en milieux sensibles,
  - la recherche d'investisseurs, d'aménageurs, d'exploitants ou de prestataires spécialisés dans les démarches d'écoconception,
  - la direction et l'encadrement des organismes locaux de tourisme,
  - l'appui technique ou commercial aux agents économiques des territoires touristiques,
  - l'exploitation des services d'équipements de loisirs, de la gestion et du repositionnement des stations,
  - la fabrication et la commercialisation des produits locaux adaptés au tourisme soutenable.

- Assister en matière de développement économique :
  - l'ingénierie de projets (public ou privé) : gestion des opérations complexes dans le champ de l'économie, du développement durable et des réseaux télécoms ; conception des montages financiers relevant de l'économie mixte ; maîtrise des méthodes de travail collaboratives et les savoir-faire relatifs à l'intelligence territoriale afin de développer des services interactifs au sein des collectivités locales pour transformer les pratiques des organisations de développement économique local,
  - la stratégie d'infrastructures liés au développement économique : aide à la décision dans le choix de localisation des infrastructures ; évaluation coût-bénéfice des projets d'infrastructures ; analyse socio-économique d'impacts des équipements publics ; techniques d'optimisation des flux de transports

* * *