

I. 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
David Carassus

Citer ce document / Cite this document :

Carassus David. I. 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. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 23, 2003. Les services publics locaux. pp. 623-634.

doi : 10.3406/coloc.2003.1507

http://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2003_num_23_1_1507

Document généré le 15/10/2015

I. 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

David CARASSUS

*Dat ordinem lucendo*¹.
« L'ordre procède de la clarté. »

En figurant sur la médaille commémorative de son cent cinquantième anniversaire, cette citation latine 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 (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 est consubstantiel du désordre auquel il s'applique, mais aussi qu'il engendre². 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.

1. In WHATELET, 2000, p. 307.

2. Image utilisée par HOPWOOD (1983, p. 299) à propos de la comptabilité.

Dès lors, des réflexions se devaient d'être engagées sur les voies d'amélioration ou voies alternatives aux modes actuels de contrôles externes des ressources et emplois financiers locaux. Le désordre perçu des organisations publiques (Crozier et Serieyx, 1994, p. 33), marqué pour certaines villes par des difficultés, voire des scandales financiers, et pour d'autres par une insuffisante maîtrise de la gestion locale, appelle, en effet, la refonte du contexte externe public, adapté à une complexité croissante et aux changements de notre société.

Cette question, qui trouve son origine dans les propos d'élus locaux, de sénateurs, de professionnels ou bien de partenaires financiers, est habituellement abordée par la possibilité de transférer le modèle d'audit externe légal appliqué dans le secteur privé aux collectivités locales. Au cours de cette recherche, nous abordons cette question dans un cadre d'analyse plus global. 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 en effet envisagées afin de proposer de possibles perspectives d'évolution aux modes de contrôle externe : celle de l'imitation et celle de l'innovation (Metcalf³).

Concernant la première de ces voies, celle de l'imitation, la problématique consisterait ici en l'étude de la transposition de la certification des comptes aux villes françaises. La tentation en la matière pourrait, en effet, consister au transfert direct des principes et méthodes en place dans les entreprises privées dont les exemples sont déjà nombreux au plan local. Or, plusieurs auteurs soulignent assez tôt les limites de cette transposition directe. Le Lamer (1986, p. 241), par exemple, constate que la plupart des importations de modes managériales issues du secteur privé dans les années 80 se sont révélées de « fausses pistes », la gestion de la commune relevant d'abord de modes de gestion particuliers. L'expérience ramène en effet au réalisme, et ce faisant à la complexité. Ajoutées aux défis techniques, de nombreuses contraintes culturelles et identitaires (Labourdette, 1996) font que la tentation du transfert intégral des principes et outils du modèle privé aux collectivités locales doit être nuancée, voire remise en cause. En matière de certification des comptes, l'analyse des premiers débats nous incite à la même conclusion. Une problématique instrumentale, telle qu'elle existe dans ce domaine depuis le début des années 90, aboutit en effet à de fortes oppositions focalisées sur la qualité des intervenants, publics ou privés, et les conditions opérationnelles de la certification.

Concernant la seconde voie d'évolution, celle de l'innovation, la problématique consisterait ici en l'étude de moyens nouveaux et distincts des formes actuelles de contrôle externe légal. D'après Bouckaert et Halachmi (1995, p. 13), cette voie de l'innovation permettrait le développement de changements structurels au niveau interorganisationnel, différenciant ainsi le management public d'un management privé plus focalisé sur l'amélioration des capacités micro-organisationnelles.

3. In BOUCKAERT et HALACHMI, 1995, p. 13.

Dans le cas de notre recherche, nous privilégions simultanément, comme le conseillent d'ailleurs Bouckaert et Halachmi (1995, p. 13), les voies de l'imitation et de l'innovation. Nous cherchons, en effet, à appréhender les formes innovantes de contrôle externe légal à travers l'analyse des pratiques volontaires et contractuelles de l'audit externe. Ces dernières y représentent, à la fois, un changement conceptuel comparé aux moyens légaux de contrôles actuels, mais aussi une adaptation de contrôles externes existants. Plus qu'une simple transposition de la certification des comptes, comme cela est envisagé par plusieurs acteurs locaux, dont nombre d'élus municipaux, notre problématique traite, en effet, de l'universalité de l'audit légal comme moyen de contrôle externe des villes françaises.

Pour répondre à cette problématique, nous proposons, au total, une démarche fondée sur la compréhension des pratiques innovantes de contrôle externe public (partie I), décrites en s'appuyant sur un cadre théorique privilégiant l'analyse des relations entre acteurs locaux (partie II). Les finalités et fonctions de l'audit externe contractuel peuvent, alors, être déterminées (partie III) sur la base de celles de l'audit externe légal, appréhendé comme un modèle universel de contrôle externe (partie IV).

I) La compréhension des pratiques innovantes de contrôle externe

Pour être réaliste et productif, nous faisons le pari que l'effort de connaissance et d'investigation doit porter plus, pour reprendre les qualificatifs de Le Duff (1992), sur la levée des obstacles à l'introduction et sur la recherche de la coopération des acteurs, que sur le dessin *a priori* de méthodes destinées à la ville. Comme Batteau (1996), nous pensons en effet que la recherche dans le champ du management public doit « être d'abord descriptive, clinique et empirique avant d'être précipitamment prescriptive. Et s'il doit y avoir recherche prescriptive, elle doit être précédée d'une réflexion théorique et conceptuelle qui doit sortir largement des cadres habituels des gestionnaires [...] ».

Au cours d'un processus de changement, le diagnostic apparaît comme une étape essentielle. Il permet de repérer les problèmes à partir de leurs manifestations concrètes, de porter une appréciation sur la situation et de formuler des propositions. Le diagnostic, comme le mentionne Charpentier (p. 69), a alors une triple vocation, descriptive, analytique et prescriptive. Or, il n'est pas rare que la mise en œuvre du management public local ne prenne pas en considération cette phase préalable, justifiant en conséquence certains de ces échecs. À ce propos, Friedberg⁴ constate que

4. In HURON, 1998, p. 551.

« ce qui pose problème n'est pas seulement la motivation et l'engagement des responsables mais aussi, sinon surtout, leur capacité à comprendre les fonctionnements réels, à en diagnostiquer les dynamiques et à en piloter la transformation en profondeur. Si manque il y a, c'est du côté du raisonnement et de la méthodologie d'action qu'il faut chercher, c'est-à-dire du côté de la capacité d'analyse, de diagnostic et partant de pilotage de la mise en œuvre. En un mot, elle est du domaine cognitif avant d'être du domaine d'une technique ou d'un outil ».

Plus qu'une proposition d'outils nouveaux et qu'un plan d'implémentation de ces outils dans un contexte public local particulier, notre travail de recherche constitue une analyse descriptive et compréhensive de l'audit externe dans les villes françaises. Le diagnostic y prend une place prépondérante ; il ne s'intéresse pas à la résorption de difficultés prises isolément, mais aux causes et aux problèmes de fond liés dans notre cas aux modes de contrôle externe public (Bartoli, 1998, p. 248). Les besoins et attentes des acteurs locaux sont ainsi analysés au travers des pratiques volontaires et contractuelles observées, donc mises en œuvre de manière non imposée, du contrôle externe public.

II) Audit externe et gouvernance locale

La compréhension des pratiques de l'audit externe contractuel, en tant qu'innovation du contrôle externe public, peut être satisfaite par l'application du modèle de contingence de Luder (1992). Dans ce cadre, une innovation découle d'un processus linéaire nécessairement contingent de facteurs historiques, culturels et environnementaux. Toutefois, comme Elkin⁵, nous considérons une innovation non pas comme la conséquence d'un processus dissocié et descendant, mais comme le résultat de jeux complexes entre acteurs. Dans ce cadre, certains membres de l'organisation peuvent être personnellement favorables à l'innovation, peuvent penser qu'elle est susceptible de résoudre un problème organisationnel et/ou la soutiennent sous l'influence d'acteurs extérieurs.

L'absence de théorie d'audit ayant été mise en évidence par de nombreux auteurs, cette recherche se propose de déterminer un cadre de référence spécifique à l'étude du comportement de l'audit externe contractuel fondé sur les relations entre acteurs de la ville. À l'habitude, la théorie de l'agence constitue le cadre de ce type d'analyse. Or, face au manque de spécificité de cette théorie en contexte public, nous proposons de mobiliser un cadre de référence plus général, celui de la gouvernance locale. Celui-ci est en effet, non seulement fondé sur l'élargissement du nombre d'acteurs considérés dans les théories contractuelles, plus particulièrement la théorie

5. In HOFFMANN-MARTINOT, 1988, p. 198.

de l'agence, et la possibilité d'application de ces théories aux organisations publiques, mais aussi sur un cadre théorique prenant en considération les spécificités du comportement des acteurs publics, en particulier la théorie des choix publics. Ces éléments constitutifs de l'émergence d'un cadre théorique de la gouvernance locale sont ici analysés à travers l'évolution d'une gouvernance actionnariale à une gouvernance partenariale et un mouvement spécifique au secteur public local, à savoir le passage d'un gouvernement des villes à une gouvernance urbaine.

Dans ce cadre, l'audit externe est considéré comme un des mécanismes interactifs de coopération et de coordination de l'activité des différents acteurs locaux. La gouvernance locale, spécifiée par Favoreu (2000) 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 », nous permet, en effet, de prendre en considération l'influence des principaux acteurs locaux sur la décision d'engager un audit externe, ainsi que d'intégrer ce mécanisme au sein d'un système d'information de gestion plus global. L'audit externe est, au total, analysé à la fois comme un moyen de réduction des conflits d'intérêts entre les différents acteurs locaux, dans une *dimension politique*, mais aussi, dans une *dimension organisationnelle*, comme une des composantes du système d'information de gestion local interagissant avec les pratiques de communication financière et de contrôle, interne et externe.

Le choix de notre objet de recherche, à savoir la ville et ses satellites, répond aussi à ce souci de compréhension globale, nécessaire dans le cas de l'audit externe (Mautz et Sharaf, 1961). La commune, caractérisée par son identité, son territoire et sa population, aurait pu, en effet, constituer cet objet. Or, le choix de ce dernier ne semble pas pertinent pour appréhender la complexité des relations entre les différents acteurs locaux. Considérée à la fois comme une circonscription territoriale de base de l'État et une circonscription électorale qui permet aux citoyens de désigner leurs représentants pour gérer leurs intérêts communs (Luchaire, 1989, p. 12), la commune reste attachée aux seules relations citoyens-élus-État. En revanche, la ville permet, comme l'observent Remy et Voye (1992, p. 8), non seulement de repérer une réalité matérielle concrète, mais aussi d'évoquer le lien entre un type d'appropriation de l'espace et une dynamique collective. Cette approche permet, ainsi, de façon descriptive, de considérer la ville comme un lieu qui met en interrelation, à travers le rapport à l'espace, diverses fonctions spécifiques (comme celles exercées par une maison, une école, une entreprise, etc.). Elle permet aussi d'appréhender la ville comme une « unité sociale qui, par convergence de produits et d'informations, joue un rôle privilégié dans les échanges – qu'ils soient matériels ou non –, dans toutes les activités de direction et de gestion et dans le processus d'innovation. C'est par excellence le lieu où des groupes divers, tout en restant distincts les uns des autres, trouvent entre eux des possibilités multiples de coexistence et d'échanges à travers le partage légitime d'un même territoire, ce qui non seulement facilite les contacts programmés mais surtout multiplie les chances de rencontres aléatoires et favorise le jeu des stimulations réciproques » (Remy et Voye, 1992, p. 8).

III) Fonctions et finalités de l'audit externe sous sa forme contractuelle dans les villes françaises

Évitant de tomber dans le piège instrumentaliste poussant à concentrer les efforts sur la formalisation des supports et des techniques à mettre en place, piège que n'évite pas le débat sur l'application de la certification des comptes aux collectivités locales, nous nous proposons de focaliser nos analyses sur les finalités et fonctions de l'audit externe contractuel dans les villes françaises. Notre interrogation principale, au cœur de la question de recherche évoquée ici, est alors de savoir pourquoi les villes engagent volontairement des audits externes. Comme le préconise Bartoli (1998, p. 264), notre recherche est ainsi focalisée, 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 (Mc Mickle, 1978, p. 172), les auditeurs se contentant d'interrogations sur le comment, le qui et le quoi de l'audit. Dans le même sens, Guyon (1997) observe que la question du pourquoi est rarement élucidée ou mise en avant en matière d'application du contrôle de gestion dans un service public. Appliquée à notre objet et à notre cadre de recherche, la réponse à cette question nous permettra de préciser le rôle de l'audit externe contractuel pour les villes françaises.

Si elle constitue une étape préalable essentielle à tout changement, la question du pourquoi nous engage aussi au respect de certaines conditions. Tout d'abord, elle nous demande de contextualiser notre raisonnement (Bartoli, 1998, p. 4). À ce propos, Demeestere (1980, p. 92) 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, la réponse à cette question 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, voire la théorisation, de l'audit externe local 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, p. 4).

Une double approche empirique, quantitative et qualitative, nous permet de décrire et de comprendre les fonctions et finalités de l'audit externe.

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.

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 a permis 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 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 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 a ainsi permis 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, nous semble-t-il, 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.

IV) Degré d'universalité du modèle d'audit externe légal

Les logiques observées d'engagement de l'audit externe contractuel des villes mettent en évidence des finalités multiples. En effet, des finalités d'assurance et de maîtrise, plutôt associées à la fonction de contrôle de l'audit externe, ainsi que des

finalités d'information, interne et externe, nous paraissent doter les pratiques contractuelles d'un rôle technico-politique et d'un rôle normativo-managérial. Ces différentes finalités, qui fondent la construction de notre typologie fonctionnelle de l'audit externe contractuel, peuvent être combinées selon les importances relatives des facteurs politico-organisationnels retenus par notre modèle. L'audit externe contractuel constitue alors un moyen de surveillance, une aide à la décision locale, un moyen de légitimation des politiques publiques, et/ou enfin un mode de reddition des comptes en contrepartie de la délégation de responsabilité des citoyens aux politiques.

Dans ce cadre de référence, l'analyse des comportements des villes en matière d'audit externe contractuel conduit au total à proposer une perspective universelle, ou plus simplement unificatrice, des finalités et fonctions de l'audit externe. Il nous apparaît en effet que les fonctions de contrôle et d'information, observées largement dans leurs perspectives, interorganisationnelle et internationale, permettent la description et l'interprétation des pratiques contractuelles locales. D'une manière plus générale, il apparaît que la vision organisationnelle, conceptuelle et théorique englobante de l'audit externe analysé comme un mécanisme de gouvernance, partie intégrante du système d'information de gestion local, constitue un cadre de référence approprié à la spécification et à la détermination des facteurs politico-organisationnels influençant ces pratiques.

Les finalités politico-managériales de l'audit externe contractuel local mises en évidence empiriquement se rapprochent ainsi, selon nous, des finalités sociales et économiques de l'audit externe tel qu'il est appliqué dans le secteur privé. En effet, et en suivant Robertson (1993), il apparaît que dans les entreprises privées l'auditeur externe assume le rôle social d'attestation de l'information financière que les utilisateurs n'ont ni les compétences, ni les ressources, ni le temps pour s'assurer par eux-mêmes de leur véracité. L'audit externe y est ainsi considéré comme « un moyen de contrôle social lié à la supervision et à la sécurisation de l'obligation de reddition des comptes » (Flint, 1988, p. 6), ou comme une forme de contrat social structurant les relations entre les parties prenantes à l'audit (Gaa, 1992, p. 7), ou encore comme un mécanisme social améliorant le processus d'engagement contractuel (Scott, 1984, p. 153).

L'application aux pratiques contractuelles locales de ces finalités et fonctions supporte, en conséquence, la perspective universaliste de l'audit externe en tant qu'évolution légale du contrôle externe public. L'analyse du comportement des villes françaises montre, en effet, que l'audit externe contractuel, comme voie d'évolution orientée à la fois par l'innovation et par l'imitation, complète, sur les plans politique et managérial, les interventions publiques des contrôleurs externes actuels, notamment celles des CRC. Dans certains cas, leur engagement se substitue à des contrôles publics dont les conditions d'intervention, les fonctions et les finalités sont jugées insuffisantes.

*

* *

Cette perspective d'évolution du contrôle externe public local, approchée dans cette recherche à travers l'analyse de l'application des fonctions de l'audit externe légal, est associée à deux enjeux majeurs dont la nature est largement influencée par les finalités politico-managériales des pratiques contractuelles locales françaises.

Dans une dimension managériale, il apparaît qu'un contrôle externe n'est efficace que s'il est largement associé au processus organisationnel de décision à travers l'apprentissage collectif ou la révision *ex post* de décisions prises (Grunov, 1986). Or, nous avons tenté de montrer en quoi la nature des contrôles externes 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 proposition d'évolution de ces contrôles externes se devait donc d'envisager des changements aussi bien de ses formes que de ses finalités. L'audit externe légal appliqué au contexte public local rentre dans cette perspective, non seulement en prenant en considération des fonctions de contrôle orientée 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. Ce changement conceptuel peut être rattaché à la récente remise en cause du paradigme du contrôle de gestion (Lorino⁶ ; Chevalier-Kusla, 1997 ; Teller, 1999), et, plus spécifiquement pour les organisations publiques, au fait que « les processus de contrôle dans les démarches de management contemporain nécessitent un pilotage permanent de l'activité » plus qu'une vérification à laquelle est souvent attachée une sanction (Bartoli, 1998, p. 156).

Par ailleurs, dans l'ambition d'un « nouveau » système démocratique local qui se voudrait plus participatif, il apparaît que l'information possède, ou posséderait, une valeur pédagogique permettant à l'électeur de réapprendre à être un citoyen. L'information, considérée comme une étape dans un processus séquentiel allant 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), pourrait participer à une réconciliation de l'électeur-citoyen avec le pouvoir (Gizard, 1995, p. 54). Or la comparaison des pratiques locales françaises à celles des pays anglo-saxons exprime un véritable déficit d'information financière 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 être doublé d'une volonté de transparence informationnelle (Becet, 1995, p. 31). Au total, l'insuffisante qualité de l'information financière locale, expliquée en partie par la nature et les conditions d'exercice des contrôles externes publics actuels, ne permet pas aux élus locaux et aux fonctionnaires territoriaux de répondre des responsabilités qui leur ont été conférées, et aux citoyens d'exercer un contrôle politique éclairé.

L'audit externe légal, tel que nous l'avons envisagé et analysé au travers des pratiques contractuelles locales, constitue un moyen de réponse à ces questions. Par une

6. *Méthodes et pratiques de la performance*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1997.

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 de la gestion locale. Ce changement conceptuel fort du contrôle externe public local, tant dans ses finalités que dans ses moyens, pourrait alors permettre, comme l'indique la médaille commémorative du cent cinquantième anniversaire de la Cour des comptes, que « l'ordre procède de la clarté ».

Bibliographie

Les références bibliographiques suivantes concernent les auteurs mentionnés dans ce résumé de travail doctoral. La bibliographie exhaustive de la thèse peut être consultée sur le site « www.univ-pau.fr/~carassus ».

- AMIEL M., BONNET F. et JACOBS J., *Management de l'administration*, Bruxelles, De Boeck Université, 1998.
- AMOUDRY J.-P. (dir.), « Chambres régionales des comptes et élus locaux », *Les Rapports du Sénat*, Commission des finances – Commission des lois, n° 520, 1997-1998.
- BARTOLI A., *Le Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 1998.
- BATTEAU P., « Management public : état de l'art », *Journée nationale des IAE*, avril 1996.
- BECET J.-M., « Démocratie locale, transparence : nouveaux aspects », *Les Cahiers du CNFPT*, n° 44, juin 1995.
- BOUCKAERT G. et HALACHMI A., « The challenges of management in a changing world », in BOUCKAERT G. et HALACHMI A. (éd.), *The enduring challenges in public management. Surviving and excelling in a changing world*, San Francisco, Jossey Bass, 1995.
- BOUQUIN H., « Théorie des organisations et contrôle », in COLASSE B. (dir.), *Encyclopédie « Comptabilité, contrôle, audit »*, Paris, Economica, 2000.
- CARASSUS D., « De l'obligation d'une reddition de comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale », in *Démocratie et Management local*, publié à l'occasion des cinquantièmes rencontres « Ville-Management », Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, à paraître.
- CARASSUS D. et RIGAL J.-J., « Les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride ? », *Revue française de comptabilité*, avril 1999.
- CHARPENTIER P., « La gestion du changement dans les organisations », *Cahiers français*, n° 287, « Management et organisation des entreprises ».
- CHEVALIER-KUSLA C., « Organizational control : questioning models », *Congrès IAAER/AFC*, Paris, 23-25 octobre 1997.
- CHIAPELLO E., « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité, contrôle, audit*, t. 2, vol. 2, septembre 1996.
- CROZIER M., « Le changement dans les organisations », *Revue française d'administration publique*, n° 59, septembre 1991.
- CROZIER M. et SERIEYX H., *Du management panique à l'entreprise du XXI^e siècle*, Maxima, 1994.
- DEMEESTERE R., « Des outils pour la gestion des villes », *Revue française de gestion*, n° 25, mars-avril 1980.
- FAVOREU C., « 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 », Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2000.

- FAYOL H., *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1916.
- FLINT D., *Philosophy and principles of auditing : an introduction*, Houndmills UK, Macmillan Education, 1988.
- GAA James C., « The auditor's role : the philosophy and psychology of independence and objectivity », in SRIVASTAVA R.P. (éd.), *Audit Symposium XI*, Proceedings of the 1992 Deloitte and Touche – University of Kansas Symposium on Auditing problems, p. 7-43, 21-22 mai 1992.
- GERVAIS M., *Contrôle de gestion*, Paris, Economica, 6^e éd., 1997.
- GIZARD B., « Le maire des années 1995-2001 », *Administration*, n° 169, octobre-décembre 1995.
- GRUNOV D., « Internal control in public administration », in KAUFMAN F.-X. et GRUYTER Walter de (éd.), *Guidance, control, and evaluation in the public sector*, Berlin - New York, 1986.
- GUYON C., « Le contrôle de gestion est-il soluble dans les services publics ? », in RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Le Maire-Entrepreneur ?*, Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, Presses universitaires de Pau, 1996.
- HOFFMANN-MARTINOT V., « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et Management public*, vol. 6, n° 3, septembre 1988.
- HOPWOOD A. G., « On trying to study accounting in the contexts in which it operates », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, n° 2/3, p. 287-305, 1983.
- HURON D., « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIV^{es} Journées nationales des IAE*, Nantes, 1998.
- LABOURDETTE A., « Les difficultés des méthodes de gestion privée dans les communes », in RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Le Maire-Entrepreneur ?*, publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, Presses universitaires de Pau, 1996.
- LE DUFF R., « Management public ou gestion non-marchande », *Annales du management*, Nancy, 1992.
- LE LAMER C., « L'évolution de la gestion communale en France depuis vingt ans », *Annuaire des collectivités locales*, 1986.
- LUCHAIRE Y., « La commune », *Les Cahiers français*, n° 239, janvier-février 1989.
- LUDER Klaus G., « A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment », *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Jai Press Inc., vol. 7, 1992, p. 99-127.
- MAUTZ R. et SHARAF H.A., *The Philosophy of auditing*, American Accounting Association, 1961.
- MC MICKLE P.L. Jr, *The nature and objectives of auditing : a unified rationale of public, governmental and internal auditing*, Ph. D. dissertation, 1978.
- NIOCHE J.-P., « Management public : à la recherche de nouvelles régulations », *Revue française de gestion*, n° 85, septembre 1991.
- PAILLART I., « Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication », *Pouvoirs*, n° 73, 1995.
- REMY J. et VOYE L., *La ville : vers une nouvelle définition ?*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- RIGAL J.-J., « État des thèses en management public », *14^{es} Journées nationales des IAE*, Nantes, 1998.
- RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Le Maire-Entrepreneur ?*, publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-management » à Biarritz, Presses universitaires de Pau, 1996.
- RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Maire, entrepreneurs, emploi*, publié à l'occasion des deuxièmes rencontres « Ville-management » à Bayonne, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 1999.
- RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Maires en environnements : menaces et opportunités*, publié à l'occasion des troisièmes rencontres « Ville-Management », Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2000.

- RIGAL J.-J., LE DUFF R. et SCHMIDT G. (dir.), *Démocratie et management local*, publié à l'occasion des quatrièmes rencontres « Ville-management » à Nancy, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2001.
- RIGAL J.-J. et LE DUFF R. (dir.), *Démocratie et management local*, publié à l'occasion des cinquièmes rencontres « Ville-management » à Bayonne, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, à paraître.
- ROBERTSON J. C., *Auditing*, Irwin, 7^e éd., 1993.
- SCOTT W., « The state of the art of academic research in auditing », *Journal of Accounting Literature*, vol. 3, p. 153-200, 1984.
- TELLER R., *Le Contrôle de gestion : pour un pilotage intégrant stratégie et finance*, Management société, coll. « Les essentiels de la gestion », 1999.
- WATHELET J.-Cl., *Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales – Essai prospectif*, Paris, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2000.