

## Enjeux et portée du contrôle sur la gestion et de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du renforcement des autonomies locales. L'expérience des États français et italien

*Implications and assessment of control on management and evaluation of public policies under reinforcement of local autonomies. The case of Italy and France*

**Stéphanie Flizot**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6774>  
ISSN: 2119-4831

**Publisher**

Institut de Management Public (IDPM)

**Printed version**

Date of publication: 15 September 2013  
Number of pages: 359-372  
ISBN: 978-2-7430-1544-2  
ISSN: 0758-1726

**Electronic reference**

Stéphanie Flizot, « Enjeux et portée du contrôle sur la gestion et de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du renforcement des autonomies locales. L'expérience des États français et italien », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 01 avril 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6774>

---

# Enjeux et portée du contrôle sur la gestion et de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du renforcement des autonomies locales. L'expérience des États français et italien

07

► **Stéphanie Flizot**

*Maître de conférences HDR en droit public,  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense, CRDP*

## Résumé

La manière dont le contrôle sur la gestion et l'évaluation des politiques publiques accompagnent le développement de la décentralisation traduit, malgré certaines différences qui se dégagent des expériences française et italienne, l'emprise croissante du besoin de consolidation des finances publiques et le caractère transversal de la gestion publique. Les évolutions en cours montrent l'importance que ces outils sont désormais appelés à jouer en matière de gouvernance des finances publiques, tant au niveau du respect des équilibres financiers, que de la mise en œuvre des politiques partagées. © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

*Mots clés :* autonomie locale, contrôle sur la gestion, évaluation, France, Italie, politiques publiques.

## Abstract

**Implications and assessment of control on management and evaluation of public policies under reinforcement of local autonomies.** The case of Italy and France. Transformations of management control and evaluation of public policies that have been accompanying decentralization processes show, beyond local differences between Italy and France, the growing need of consolidation of public finances and the cross-institutional feature of public management. These transformations show how important are all the governance tools applied to public finances, not only for financial targets compliance, but also for shared policy enforcement. © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

*Keywords:* evaluation, France, Italy, management control, public policies, self-government.

## Introduction

Le développement de la décentralisation s'inscrit, en France, comme en Italie, dans un mouvement de fond qui s'observe dans de nombreux États : le renforcement de la décentralisation se traduit, d'une part, par un recul des contrôles *a priori* et, d'autre part, par une attention accrue portée à la qualité de la gestion publique<sup>1</sup>. La France et l'Italie ont, en la matière, fait le choix de confier aux juridictions financières un rôle significatif dans la mise en œuvre de la décentralisation qui a ainsi été suivie d'un renforcement du contrôle sur la gestion des collectivités locales, confié respectivement aux chambres régionales des comptes et aux sections de contrôle de la Cour des comptes italienne.

La coopération entre les sections régionales et la Cour des comptes passe, pour l'Italie, par une intégration fonctionnelle et organique entre les sections régionales et la Cour des comptes dont le siège est à Rome. La Cour des comptes italienne se compose, en effet, de plusieurs chambres et formations, dont une chambre des autonomies, qui supervise les contrôles des sections régionales et fait rapport au Parlement sur la situation des finances locales et régionales au regard des engagements découlant de l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne, et de ses chambres réunies qui fixent les orientations générales en matière de contrôle sur la gestion et qui ont vocation à concerner également le secteur public local.

En France, le projet alors présenté par le Premier Président Philippe Séguin poursuivait lui aussi cet objectif d'intégration des juridictions financières au sein d'un ensemble unique en faisant disparaître la dualité entre la Cour et les chambres régionales des comptes (CRC). L'un des arguments forts était le besoin d'évaluation des politiques publiques. À partir du moment, où « l'illusion de blocs de compétences qui avait prévalu en 1982 et justifié la création des CRC a vécu » s'imposait la nécessité d'une « programmation unique, des méthodes homogènes et des procédures unifiées »<sup>2</sup>.

Ce projet n'ayant pas abouti, l'évolution récente du cadre de travail unissant la Cour des comptes et ses chambres régionales des comptes participe donc de la volonté de donner une image d'ensemble de la gestion publique et d'identifier les enjeux majeurs qui pèsent sur les finances publiques. La rénovation des procédures de collaboration avec les chambres régionales des comptes doit permettre la publication de rapports sur la situation globale des finances locales et les problèmes généraux qui s'y rattachent (Vachia, 2012). Si dès les années 1980, la Cour avait mis en place des dispositifs de collaboration avec les chambres régionales des comptes, la création d'une formation commune permanente a vocation à mieux prendre en compte les politiques publiques partagées et à répondre aux attentes croissantes du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques (Vachia, 2012).

Que l'évolution de la décentralisation se répercute aussi directement dans l'organisation et le fonctionnement des institutions en charge de contrôler la qualité de la gestion publique ne peut étonner : que les enjeux soient financiers ou comptables, que la question soit celle des modes de gestion ou de l'efficacité des politiques publiques, toute approche morcelée se révèle insuffisante à répondre aux enjeux actuels des finances publiques et s'oppose, par

---

<sup>1</sup> Tant la loi du 5 mai 2009 relative au fédéralisme fiscal, que le décret-loi n° 85 du 28 mai 2010 ont renforcé les exigences de bonne gestion financière qui apparaissent comme la contrepartie exigée de l'autonomie financière des collectivités locales italiennes et qui posent, par exemple, une obligation de valorisation de leurs biens et d'optimisation de leur gestion.

<sup>2</sup> Ph. Séguin, Séance solennelle de rentrée, 27 janvier 2009.

ailleurs, à la logique de consolidation qui sous-tend les règles européennes en matière de gouvernance des finances publiques ne serait-ce qu'au regard des ratios dette publique/PIB et déficit public/PIB dont le respect s'impose aux États membres en application du traité de Maastricht du 7 février 1992.

Assistant le Parlement dans le contrôle du bon emploi des fonds publics et ayant compétence tant sur les dépenses du budget de l'État, que sur celles des collectivités locales, les Cours des comptes veillent de manière croissante au respect des équilibres financiers et jouent naturellement un rôle d'autant plus important que les contraintes européennes qui pèsent sur les comptes publics vont s'augmentant et que se renforce l'exigence de bon emploi des fonds publics. L'on sait à ce sujet que la performance de la gestion publique ne pose pas la seule question de la performance des systèmes administratifs et de la manière dont sont gérées les administrations sur la base d'une analyse transversale ou fonctionnelle (immobilier, informatique, gestion des RH...) ou même d'une approche organique, par services ou collectivité, elle pose aussi et surtout la question de « leurs complexes interactions » (Alventosa, 2009). Le renforcement de la décentralisation n'a donc pas manqué de poser la question du rôle de ces institutions dans le contexte du développement de l'évaluation des politiques publiques, alors que la mise en œuvre des politiques publiques fait intervenir divers acteurs, publics et privés, nationaux et locaux et qu'elles comptent parmi les institutions ayant une vision complète de la gestion publique.

L'objet de cette étude sera donc de présenter les enjeux que présentent tant le contrôle externe sur la gestion locale, que le développement de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte de la segmentation croissante de la gestion publique induit par le renforcement de la décentralisation et du besoin de cohérence et de coordination de l'action publique qui en découle. Les défis qui pèsent sur les institutions de contrôle et les réponses qui y sont données, tant en France, qu'en Italie témoignent, en effet, de l'existence d'un dénominateur commun tenant à la nécessité de disposer d'une vision globale des finances publiques. Cette recherche sera conduite au regard des spécificités et des points de convergences issus des expériences française et italienne, afin de dégager les éléments les plus significatifs illustrant la manière dont le contrôle de la gestion locale et le développement de l'évaluation des politiques publiques accompagnent le développement de la décentralisation, alors que la complémentarité de ces deux approches semble aujourd'hui indispensable au regard des transformations de la gestion publique.

## 1. Le contrôle sur la gestion face aux défis de l'autonomie locale

L'évolution du contrôle de la gestion dans le secteur public est très révélateur tant en France, qu'en Italie de la manière dont le contrôle externe accompagne le renforcement des autonomies locales.

À la différence de l'Italie, l'évolution des missions de la Cour des comptes française vers l'appréciation de la qualité de la gestion publique est ancienne, puisque dès 1967 cette compétence lui est expressément confiée par le législateur<sup>3</sup> et qu'elle se livre déjà en réalité à ce type d'appréciations. Le contrôle sur la qualité de la dépense publique précède donc en

---

<sup>3</sup> Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 qui confie à la Cour des comptes le contrôle du « bon emploi des fonds publics.

France de plusieurs décennies le mouvement de décentralisation. Ainsi, avant même les lois de décentralisation des années 1982-1983, la Cour des comptes française s'était, à maintes reprises, intéressée à l'articulation du niveau central et local s'agissant, par exemple, des services déconcentrés de l'État. La loi du 2 mars 1982 supprimera la tutelle administrative et financière a priori du représentant de l'État sur les actes collectivités locales. Et c'est alors que les chambres régionales des comptes nouvellement créées se verront confier l'examen de la gestion locale<sup>4</sup>.

Pour autant, ce contrôle sur la gestion locale, quels que soient les débats auxquels il a pu donner lieu, n'a pas l'importance qu'il a en Italie, où les enjeux en présence sont beaucoup plus étroitement liés à la mise en œuvre de la décentralisation et où il constitue un élément important de discipline financière pour le secteur local. Alors que la Cour des comptes française entend renforcer l'intégration de la coopération qui existe entre la Cour et ses chambres régionales, l'expérience italienne donne un éclairage intéressant des enjeux en présence. Si l'on a beaucoup parlé dans le cadre du projet de fusion de la Cour et de ses CRC des enjeux tenant au développement de l'évaluation des politiques publiques, la portée en était plus large. L'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi le mentionnait clairement : le cloisonnement des juridictions financières rendait difficile une expertise globale en matière de finances publiques, ne serait-ce qu'au regard du « besoin d'une expertise sur les liens financiers entre collectivités et sur les mécanismes de péréquation »<sup>5</sup>. Ce cloisonnement mettait, par ailleurs, les juridictions financières « dans l'incapacité de traiter globalement les problèmes communs à l'ensemble des collectivités territoriales » et dans l'incapacité de « mettre en exergue les bonnes pratiques de gestion relevées dans telle ou telle collectivité et qui pourraient pourtant être utiles à d'autres, dans d'autres régions »<sup>6</sup>. À ce niveau, l'expérience italienne s'avère précieuse.

Beaucoup plus récent en Italie, le contrôle sur la gestion est issu de la loi n° 20/1994 du 14 janvier 1994 qui autorise la Cour des comptes italienne à examiner les résultats de l'action publique et la correspondance entre les coûts et les modalités de l'action administrative. Le renforcement de la décentralisation issu de la réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001 et la suppression des articles 125 à 130 de la Constitution italienne relatifs aux contrôles administratifs exercés sur les actes des collectivités locales ont fait de la Cour des comptes italienne et de ses sections régionales un rouage essentiel de contrôle du secteur public local.

Les appréciations portées par les sections régionales de contrôle de la Cour des comptes italienne en matière d'externalisation de la gestion des services publics locaux (Polito, 2009) montrent, par exemple, que sont pris en compte la qualité de la gestion de l'organisme en cause, l'utilité sociale des biens ou services délivrés, mais aussi naturellement la sauvegarde de l'équilibre financier des budgets locaux<sup>7</sup>. Les sessions régionales de la Cour des comptes italienne n'hésitant pas, au besoin, à rappeler que la création d'une société en participation doit être motivée par un intérêt public<sup>8</sup>, que de tels modes de gestion doivent obéir à une

---

<sup>4</sup> Article L 211-8 du Code des juridictions financières

<sup>5</sup> Étude d'impact sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, p. 25.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*

<sup>7</sup> Pour un exemple, voir Sezione regionale di controllo per il Lazio n° 36/2007 pour un déficit enregistré par la société en participation imputable à des coûts élevés de personnel, à l'inadéquation des modes d'organisation interne, à l'absence de contrôle de gestion... *op. cit.* p. 167.

<sup>8</sup> Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, n° 10/2008, cité in M.T. Polito, *op. cit.*, p. 165.

logique d'efficacité et d'économie et avoir pour objet d'améliorer la qualité du service rendu en réduisant les coûts<sup>9</sup>.

Qu'il s'agisse de la France ou de l'Italie, le développement du contrôle de la gestion locale s'est très vite vu confronter à la portée qu'il convient de donner à l'autonomie des collectivités locales de sorte que ce contrôle s'est heurté à certaines réticences, parfois vives, ainsi que l'illustrent les termes choisis et savamment pesés par le législateur français pour qualifier « l'examen » de la gestion<sup>10</sup> et pour l'Italie, les recours exercés par un certain nombre de régions devant la Cour constitutionnelle pour contester l'extension des compétences de la Cour des comptes et une violation de l'autonomie régionale.

C'est précisément cette jurisprudence constitutionnelle qui a, en Italie, donné au contrôle sur la gestion la dimension qui est la sienne au regard de la redéfinition des responsabilités entre le niveau central et local. Trois singularités majeures distinguent, en effet, à ce propos les expériences française et italienne.

Il existe, tout d'abord, en Italie un fondement constitutionnel au contrôle exercé sur la gestion locale. La Cour constitutionnelle considère que le contrôle sur la gestion confié à la Cour des comptes italienne a pour objectif de s'assurer du respect des dispositions constitutionnelles selon lesquelles l'administration doit répondre aux exigences de légalité, d'impartialité et d'efficacité<sup>11</sup>. Dans sa décision n° 29/1995, la Cour avait, en particulier, précisé que le contrôle sur la gestion reposait sur un certain nombre de fondements constitutionnels implicites, la Constitution prévoyant non seulement que les services publics sont organisés de manière à assurer le bon fonctionnement de l'administration (article 97 de la constitution), mais aussi le principe d'une coordination des finances publiques de l'État et du secteur public local (article 117 de la constitution) qui repose sur la notion de « finances publiques élargies » (Cavallini Cadeddu, 2007)<sup>12</sup>.

À la différence de la France, le contrôle externe sur la gestion locale a ensuite pour particularité d'être « comparatif et transversal » ce qui permet, par l'examen de la manière dont est exercée une même compétence dans différentes localités, d'identifier les dysfonctionnements communs, mais aussi les bonnes pratiques<sup>13</sup> et, au-delà des différences tenant aux modes de gestion décidés au niveau de la collectivité, de mesurer les coûts et la qualité du service rendu. Cette approche est, du reste, appelée de leurs vœux par certains observateurs autorisés de la gestion locale française qui souhaiteraient que ce type de *benchmarking* puisse être pratiqué et que les résultats de la gestion locale puissent être comparés.

Ces enjeux présentent une portée particulière en Italie en raison du fait que la Cour constitutionnelle italienne a, à plusieurs reprises, considéré que la coordination des finances

<sup>9</sup> Sezione Regionale di controllo per l'Umbria, n° 1/2006, loc. cit.

<sup>10</sup> Le terme se veut neutre, la notion de « bon emploi » ayant été supprimé par le législateur par la loi n° 88-13 du 5/01/1988 suite au mécontentement des élus locaux. L'examen de la gestion a été défini par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 ; en application de l'article L 211-8 du CJP, cet examen « porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ». Formulation qui témoigne du refus des élus de voir apprécier l'opportunité des choix politiques.

<sup>11</sup> Décision de la Cour constitutionnelle n° 29/1995.

<sup>12</sup> Sentence n° 376/2003, n° 425/2004 et n° 267/2006.

<sup>13</sup> A. Carosi, « Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge n.131/03 », *Atti del III convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2007, p. 185 s.

publiques justifie la mise en place d'un traitement uniforme de données financières ou statistiques<sup>14</sup>, ce qui place évidemment les systèmes d'information comptables et financiers au cœur du dispositif. Il est vrai que l'existence de dispositifs de péréquation et de financements complémentaires de l'État nécessite de concilier les exigences de solidarité et d'efficacité, notamment au regard des principes posés par la réforme issue de la loi n° 42/2009 du 5 mai 2009 relative le fédéralisme fiscal.

Le contrôle sur la gestion est enfin directement imbriqué au respect des équilibres financiers, non seulement locaux, mais également au regard des conséquences découlant du Pacte de stabilité. Ceci d'autant plus que se pose en Italie la question du respect du Pacte de stabilité interne<sup>15</sup>. Les sections régionales de la Cour des comptes ont ici un rôle important à jouer (Brandolini: 2009 : 218) qu'il s'agisse de la correction des imputations comptables, telle l'utilisation des comptes de tiers, mais aussi du contrôle des modes d'externalisation, de l'utilisation impropre de certains procédés contractuels, tel le leasing immobilier, etc. L'objectif est de s'assurer de la sincérité des comptes pour prévenir les comportements, tel le non-rattachement à des charges à l'exercice, pouvant avoir des répercussions négatives sur la gestion future de la collectivité en dissimulant sa situation réelle et en reportant le rattachement de certaines charges ou, inversement, en surévaluant certaines recettes, tels les droits perçus à l'occasion de la délivrance des permis de construire<sup>16</sup>.

Ces exigences renvoient également à l'article 244 de la loi TUEL<sup>17</sup> qui vise à prévenir les hypothèses, dans lesquelles la situation financière de la collectivité serait tellement détériorée qu'elle ne se trouverait plus en mesure d'assurer les services de base indispensables. Le législateur italien a, en la matière, précisé les prérogatives de la Cour des comptes par l'adoption de la loi n° 149/2011 du 6/09/2011.

L'une des récentes modifications de la loi TUEL en date du 7/12/2012, loi de conversion n° 213/2012, a encore renforcé ces exigences en prévoyant que les sections régionales de la Cour des comptes examinent les documents budgétaires et comptables locaux afin de vérifier le respect des objectifs annuels prévus par le Pacte de stabilité interne et de détecter les irrégularités susceptibles de préjudicier aux objectifs fixés à l'article 119 de la Constitution quant au respect des grands équilibres économiques et financiers locaux. À cette fin, les sections régionales de la Cour sont appelées à vérifier l'ensemble des données relatives aux participations détenues par la collectivité dans des organismes ou entreprises qu'elle contrôle et qui sont chargés de la délivrance de services publics.

La maîtrise de la dépense publique est de plus en plus conditionnée par une amélioration de l'efficacité des administrations, ce qui touche tant à l'adéquation de leurs structures, qu'au périmètre de l'intervention publique et aux modes de délivrance des services publics. Pour la Cour constitutionnelle italienne le contrôle de la gestion participe, du reste, de l'exigence constitutionnelle de coordination des finances publiques en permettant une application uniforme de ses exigences à l'ensemble du secteur public<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir, notamment, les sentences n° 36/2004 et n° 35/2005.

<sup>15</sup> Introduit en 1999, il a vocation à permettre de remplir les conditions posées par le pacte européen de stabilité et de croissance.

<sup>16</sup> Corte dei conti, Rapport sur la coordination des finances publiques, 28 mai 2012, p. 167.

<sup>17</sup> Loi unique sur les collectivités locales fixant les principes applicables aux finances locales et plusieurs fois modifiée.

<sup>18</sup> Sentence n° 425/2004.

Le renforcement des contraintes pesant sur les régions italiennes en termes de discipline budgétaire et l'évolution des contrôles qui s'exercent sur les autonomies locales en application de la loi précitée n° 213 du 7/12/2012<sup>19</sup> attestent de ces évolutions. Un dispositif de surveillance préventif et continu<sup>20</sup> doit assurer le respect des équilibres financiers locaux, ce qui passe par un renforcement du contrôle sur la gestion. Les enjeux y sont très clairement énoncés, puisqu'il s'agit d'améliorer la coordination des finances publiques, en particulier entre l'État et les régions, afin de garantir le respect des exigences financières imposées par l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne.

Le contrôle confié à la Cour et à ses sections régionales est garant de la qualité des données financières et comptables qui conditionne l'application effective des exigences d'équilibre budgétaire. Ce renforcement est, du reste, conforme aux recommandations de la directive 2011/85 qui précise que « *l'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de qualité* ». Ici encore les compétences de la Cour des comptes italienne ont bénéficié des engagements européens pesant sur l'Italie. N'oublions pas, en effet, que cette dimension a, à plusieurs reprises, été invoquée par la Cour constitutionnelle italienne pour justifier le renforcement des prérogatives de la Cour des comptes.

La soutenabilité des finances régionales a conduit, par ailleurs, le législateur à demander aux chambres régionales de la Cour des comptes d'établir tous les six mois un rapport sur la couverture financière des lois adoptées par la région au cours du semestre précédent. Un contrôle particulier leur est également confié s'agissant des établissements de santé (l'un des objectifs, comme le précise le législateur étant de s'assurer du respect des principes posés par l'article 119 de la Constitution qui n'autorise le recours à l'emprunt que pour les seules dépenses d'investissement).

Il s'agit d'assurer un équilibre entre autonomie et responsabilité. Mais il s'agit surtout de s'assurer de la maîtrise des risques susceptibles de mettre en péril l'équilibre des comptes. Le redressement des comptes publics et l'inscription des exigences d'équilibre dans les textes constitutionnels<sup>21</sup> jouent donc en faveur d'un accroissement des contrôles qui s'exercent sur la gestion locale, les administrations locales représentant, en Italie, l'équivalent de 30 % de la dépense publique. Il faut, à ce niveau, relever que la modification de la Constitution italienne intervenue avec l'adoption de la loi constitutionnelle n° 1 du 20/04/2012 a fait de la coordination des finances publiques une compétence législative centrale exclusive, alors qu'il s'agissait jusque-là d'une compétence partagée avec les régions<sup>22</sup>, tandis que l'article 97 de la Constitution a également été complété, l'administration publique devant désormais veiller au respect de l'équilibre des comptes publics et à la soutenabilité de la dette. Ces modifications font suite à la consécration par l'article 81 de la Constitution du principe d'équilibre budgétaire conformément aux engagements pris dans le cadre du traité intergouvernemental du 2 mars 2012, ratifié par l'Italie par la loi n° 114 du 23/07/2012.

---

<sup>19</sup> Portant conversion du décret-loi n° 174 du 10/10/2012 relatif aux finances et au fonctionnement des collectivités locales.

<sup>20</sup> Comprenant, en cas de déséquilibre budgétaire constaté en fin d'exercice un dispositif de correction sur les 3 années suivantes et ayant pour objet de rétablir l'équilibre budgétaire.

<sup>21</sup> Avec pour l'Italie, la modification de l'article 81 de la Constitution intervenue avec le vote de la loi constitutionnelle n° 1/2012 faisant suite au Traité intergouvernemental du 2/03/2012.

<sup>22</sup> Nouvel article 117 de la Constitution.

Mais l'importance des autres sources constitutionnelles ne doit pas être négligée pour autant. L'article 120 de la Constitution relative aux compétences respectives des différents niveaux institutionnels renvoie, notamment, à une exigence de niveau de prestations minimum sur l'ensemble du territoire. Dans des affaires concernant le domaine de la santé, la Cour constitutionnelle a ainsi jugé dans deux décisions rendues en 2007<sup>23</sup> et 2008<sup>24</sup>, que la garantie de droits civils et sociaux uniformes sur l'ensemble du territoire national<sup>25</sup> comportait une pression forte à la diminution de l'autonomie régionale et que ces exigences rendaient légitimes la fixation par le législateur national de standards qualitatifs afin d'atteindre cet objectif.

La Cour des comptes italienne se pose, du reste, la question de l'application de la loi n° 213/2012 renforçant les missions de ses sections régionales en ces termes également. Il convient selon elle de parvenir à identifier des indicateurs significatifs pour faire face au flux massif et continu de données et d'informations permettant d'apprécier la régularité et la qualité de la gestion et de dégager des tendances<sup>26</sup>.

Il n'en demeure pas moins que mesurer l'efficacité et porter une appréciation sur un processus et un mode de gestion ne préjuge pas de la correcte satisfaction des besoins collectifs (Zito, 2010) et ne dispense pas d'une approche par politique publique.

## 2. Le développement de l'évaluation des politiques publiques au prisme de la gouvernance

On peut discuter de ce qui oppose le contrôle externe sur la gestion et l'évaluation des politiques publiques (Isaia, 2003). La question fait appel à des éléments méthodologiques (Martini, 2006), de périmètre, de démarche, si ce n'est de paradigme et sur tout cela beaucoup de choses ont déjà été dites (Alventosa 2009 ; Moro, 2007), mais tous deux sont la déclinaison d'une même exigence, celle d'un bon emploi des fonds publics qui pose, par définition, la question des délais, des modalités et des résultats de l'action publique. Ces exigences simples étaient, du reste, déjà rappelées par Gabriel Ardant en 1949 selon lesquelles la répartition des dépenses « entre les différents emplois possibles doit assurer le maximum de bien-être à la collectivité » et permettre « d'assurer la gestion la plus économique des services publics »

Pluraliste, se voulant construite sur une démarche scientifique et documentée, et permettant le cas échéant une contre-expertise, l'évaluation des politiques publiques (Trosa, 2003 ; Monnier et Durand, 1992) s'est « émancipée »<sup>27</sup> d'un certain nombre d'approches évaluatives qui ont pu se développer dans le cadre des dispositifs traditionnels de contrôle pour produire « une connaissance de l'action publique et de ses effets » ayant vocation à « alimenter le

<sup>23</sup> Sentence n° 387/2007.

<sup>24</sup> Sentence n° 371/2008.

<sup>25</sup> L'article 120 de la Constitution italienne précise que le Gouvernement peut se substituer aux organes régionaux « quand cela est requis afin de protéger l'unité juridique ou l'unité économique et, notamment afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux ».

<sup>26</sup> Discours de rentrée du Président de la Cour des comptes italienne devant les sessions réunions, M. Luigi Giampaolino, le 5/02/2013.

<sup>27</sup> Cette émancipation pose évidemment à ces institutions de nouveaux défis pour répondre aux exigences les plus couramment posées en matière d'évaluation des politiques publiques au niveau de leurs procédures ou de leur composition. Sur ce point J.M. Bertrand, « L'évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes », in S. Flizot, *L'évolution des juridictions financières*, éditions Revue et Gestion publiques, oct. 2012.

débat public » et « le dialogue politique » (Baslé, 2010 : 29). Si l'évaluation des politiques publiques a pour objet « de réhabiliter la notion de biens collectifs »<sup>28</sup>, cet enjeu est d'autant plus important dans le contexte d'une superposition des échelons institutionnels, d'une segmentation des acteurs et de la diversification des modes de gestion, publics et privés.

L'État n'intervient, d'ailleurs, plus « que sur un champ minoritaire des finances publiques » et « les principales politiques sont des politiques partagées »<sup>29</sup>. Il ressort justement de l'évaluation des politiques publiques<sup>30</sup> de mettre en évidence « les conflits d'objectifs ou la difficulté de mettre en cohérence l'action de plusieurs centres de pouvoirs dans la mise en œuvre de politiques complexes »<sup>31</sup>. Elle constitue donc un élément de « régulation du jeu des acteurs par la connaissance »<sup>32</sup>, même si cette logique demeure « peu explicite et peu organisée »<sup>33</sup>.

En ce sens, l'évaluation des politiques publiques renvoie de manière sensible à la question de la gouvernance<sup>34</sup> et de la transparence. C'est tout l'enjeu touchant au fonctionnement des sociétés contemporaines et à la responsabilité des différents acteurs au regard du caractère systémique de la gestion publique, faisant intervenir différents niveaux institutionnels, communautaires, nationaux, locaux, eux-mêmes susceptibles de confier la mise en œuvre de certaines actions à des acteurs privés<sup>35</sup>.

Il y a là des enjeux budgétaires et démocratiques tenant à la reddition des comptes, mais aussi des exigences de compétitivité, car les questions économiques et sociales sont également très prégnantes. Or, le processus de décision publique se caractérise, d'autre part, de manière fréquente par « des compromis entre des logiques divergentes » qui supportent aussi souvent « l'héritage d'une succession de décisions contradictoires »<sup>36</sup>. Et l'on sait que « trop souvent, les compétences s'entrecroisent et les financements se superposent au point que l'identification des décideurs devient difficile et par conséquent, celle de leurs responsabilités respectives »<sup>37</sup>.

La complémentarité qui peut exister entre le contrôle sur la gestion et l'évaluation des politiques publiques se traduit par le fait que la doctrine italienne donne au contrôle sur la gestion un sens large. Pour le Professeur Garri, il s'agit ainsi de confronter les résultats de

<sup>28</sup> Audition de M. Jacques Delors, PV de la séance du 13/01/1999, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, AN 27 janvier 1999, tome 2.

<sup>29</sup> *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Cour des comptes, nov. 2011, p. 196.

<sup>30</sup> définie comme une forme particulière de production d'informations susceptibles de guider la décision publique en montrant non seulement les effets directs, mais l'ensemble des comportements induits par une politique donnée, en ce sens, A. Martini, *Come rendere la valutazione delle meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico ?*, intervention à la Conférence nationale de statistique, Rome, 9-10 nov, 2004.

<sup>31</sup> *L'évaluation en développement*, Conseil scientifique de l'évaluation, décembre 1992, La Documentation française, Paris 1993, p. 64.

<sup>32</sup> *op. cit.* p. 67.

<sup>33</sup> *op. cit.* p. 73.

<sup>34</sup> « Parler aujourd'hui de bonne gouvernance consisterait donc à rendre compte d'une politique publique multi-niveaux devant faire face à de multiples incertitudes dues aux carences informationnelles et devant mettre en œuvre une stratégie coopérative entre différents pouvoirs publics », M. Baslé, *Économie, conseil et gestion publique, Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, 2008, p. 38.

<sup>35</sup> Divers facteurs ont, par ailleurs favorisé le développement de pratiques évaluatives, fonds structurels, RMI, développement des procédures contractuelles, etc. Voir D. Lamarque, *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, 2004.

<sup>36</sup> *L'évaluation en développement*, Conseil scientifique de l'évaluation, décembre 1992, La Documentation française, Paris 1993, p. 65.

<sup>37</sup> Ph. Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, Séance solennelle de rentrée, 19 janvier 2005.

l'action administrative avec les objectifs poursuivis par les lois (Manna, 2001). L'interrogation sur l'objet et le champ respectif du contrôle de la gestion et de l'évaluation des politiques publiques tiendrait essentiellement à ce que dans le premier cas, l'examen porte sur le bénéfice obtenu pour la collectivité ou l'utilisateur au regard du coût, alors que l'évaluation pose la question supplémentaire de l'interaction des acteurs et cherche à répondre à la question « que s'est-il passé ? » (Lippolis, 2009). L'évaluation des politiques publiques serait ainsi le fruit d'un processus d'analyse « complexe, d'un système de comparaisons croisées, d'une recherche attentive des coûts, indirects et directs » supportés par l'un ou l'autre niveau d'administration<sup>38</sup>.

Une autre analyse, reprenant des concepts issus de la science économique, distingue trois niveaux dans l'emploi des ressources publiques en distinguant le niveau macro qui renvoie à l'équilibre général des finances publiques, par référence à la notion de finances publiques élargies dégagée par la Cour constitutionnelle italienne, et au niveau duquel sont prises les décisions stratégiques en matière sociale ou économique, un niveau intermédiaire qui porte sur une politique sectorielle et un niveau micro s'agissant d'un cadre précis de gestion ou d'un centre de responsabilité et où peut s'appliquer le contrôle sur la gestion au sens strict du terme (Manna, 2001 : 290). La Cour des comptes estime quant à elle que le contrôle externe a également pour objet de mesurer et d'évaluer « les résultats des politiques publiques par grands domaines »<sup>39</sup> et qu'il lui appartient « d'apprécier les interrelations existantes entre une politique publique et une autre ; les points de contact, mais aussi les effets pervers ou les distorsions au regard des objectifs fixés ».

Si la question de l'évaluation des politiques publiques est très récente au sein de la Cour des comptes italienne, qui s'interroge sur le rôle qui peut être le sien en la matière, ses travaux témoignent cependant du souci de tenir compte du caractère transversal des politiques publiques et du besoin de cohérence de l'action publique. Son dernier rapport sur la coordination des finances publiques<sup>40</sup> s'est, par exemple, intéressé aux dépenses publiques d'investissement, et notamment d'infrastructures, dans le double contexte de maîtrise des soldes budgétaires et de crise économique. Au-delà de ce sujet majeur, la Cour s'est également penchée sur des thématiques pour lesquelles la coordination des dépenses de l'État et du secteur public local est déterminante au regard du maintien de l'unité nationale et de l'égal accès aux services publics de base, santé et transport, notamment. En ce sens, le contrôle sur la gestion constitue, ainsi que l'explique la Cour, une contribution à l'évaluation des politiques publiques. La Cour examine s'agissant, par exemple, des régions, la santé ou les transports, domaines qui mobilisent la part la plus importante des dépenses régionales.

La doctrine italienne explique le besoin d'évaluation des politiques publiques par la complexité des processus décisionnels, la spécialisation, si ce n'est la segmentation des différents niveaux institutionnels, l'interdépendance des politiques publiques et, d'une manière générale, le caractère transversal de la gestion publique (Lippi, 2008). Le développement d'approches évaluatives s'est, d'ailleurs, fait en Italie dans la double perspective de l'efficacité de la dépense publique et

---

<sup>38</sup> Manin Carabba, Président de la Session réunie de la Cour des comptes, *Programmazione di bilancio e controlli de gestione*.

<sup>39</sup> Voir la conférence du Président de la Cour des comptes Luigi Giampaolino du 14/02/2011 sur le site de la Cour des comptes.

<sup>40</sup> Réalisé sous l'égide de ses chambres réunies et publié en mai 2012, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

de la réforme de l'organisation territoriale ; les dispositions adoptées par le législateur italien au début des années 2000 en faveur de l'évaluation des effets des législations régionales ont joué un rôle important dans le développement des logiques évaluatives (Giupponi et Caruso, 2011). Ces questions sont donc abordées non seulement sous l'angle de la gouvernance institutionnelle, mais également sous l'angle de la qualité de la production normative. C'est ainsi le service pour la qualité des actes normatifs du Sénat italien qui a produit plusieurs documents de synthèse sur les expériences étrangères (française et espagnole) d'évaluation des politiques publiques.

Il est intéressant à ce niveau de relever qu'aux États-Unis, et même si l'exemple fonctionne sous un paradigme inversé, le développement de l'évaluation des politiques publiques n'est pas étranger à l'articulation des deux niveaux institutionnels que constituent les États et l'État fédéral. « L'évaluation est apparue aux moments et dans les domaines où l'État fédéral se proposait d'intervenir massivement dans des secteurs nouveaux pour lui, et se heurtait tout à la fois à une forte contestation politique et à un manque d'expérience technique » (Nioche, 1982).

L'examen des rapports de la Cour des comptes française montre également que le développement de logiques évaluatives s'appuie sur la complexité de l'action publique et les difficultés de son pilotage (Monnier et Durand, 1992). Rappelons à ce sujet que l'un des premiers travaux évaluatifs de la Cour des comptes française est l'étude qu'elle a publiée, il y a désormais plus de trente ans dans le cadre de son rapport public pour 1982, au sujet de l'insertion des adultes handicapés. L'une des motivations de la Cour quant au choix de ce thème fut, outre le coût et le caractère inéluctable de sa progression future, la dispersion des crédits entre plusieurs autorités et l'inexistence de contrôle tant au niveau national que local (Brajoux, 1984). La conclusion essentielle de la Cour était que l'échec relatif des ambitions du législateur tenait à la « contradiction entre une politique fondée sur une action globale (...) et des systèmes d'intervention fragmentés et peu coordonnés »<sup>41</sup>. La Cour relèvera, en particulier, l'absence de coordination entre les acteurs et un défaut de pilotage largement imputable aux carences graves des systèmes d'information qui ne permettaient pas de connaître des données aussi simples que le nombre d'handicapés ou de bénéficiaires de telle ou telle prestation.

Il est vrai que la cohérence de l'action publique et l'efficacité des politiques publiques se heurte depuis toujours à la segmentation des acteurs. Ce fait avait été relevé bien avant la décentralisation par la Cour des comptes française. Que lit-on, par exemple, dans le rapport public de 1938 ? : « Les services de l'État (...) ne procèdent pas à leurs opérations d'une façon logique. Étrangers les uns aux autres, ils ne sont pas organisés pour mettre à profit les avantages qu'ils retireraient dans bien des cas d'une action commune »<sup>42</sup>. « Pour obtenir l'équilibre désirable, poursuivait la Cour, les départements ministériels devraient être très exactement informés de la totalité des besoins auxquels ils ont à pourvoir, mais ce renseignement fait défaut parce qu'il n'existe pas une coordination suffisante entre les services locaux et les services centraux et que ceux-ci ne disposent pas de la documentation et des statistiques qui seraient indispensables à leur action »<sup>43</sup>.

L'évaluation des politiques publiques renvoie directement à l'existence de systèmes d'in-

<sup>41</sup> B. Jobert, in J-P. Nioche, R. Poinard précité, p. 151.

<sup>42</sup> Rapport public 1938, p. 1.

<sup>43</sup> *op. cit.* p. 4.

formation sur les politiques décentralisées. La demande croissante de résultats au profit des bénéficiaires, et plus largement d'information à destination de l'opinion publique en termes de prestations délivrées y invite résolument, tandis que les contraintes budgétaires et financières qui pèsent de manière croissante sur les États inscrivent ces enjeux dans le respect de l'équilibre des finances publiques. À ce niveau, la Cour des comptes italienne devrait pouvoir s'appuyer à terme sur la rénovation des systèmes d'information et de monitoring qui se mettent progressivement en place. La loi n° 196 du 31 décembre 2009 a prévu l'harmonisation progressive des règles comptables applicables à l'ensemble des administrations publiques, hors régions et collectivités locales, dans le but de faciliter la coordination des finances publiques et d'améliorer le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques par l'adoption d'un système unifié de comptabilité<sup>44</sup>. En matière sanitaire, l'enjeu est du reste d'aboutir avec le décret-loi n° 118 du 23 juin 2011 à un bilan consolidé du service sanitaire régional grâce à l'harmonisation du système comptable des régions et de ces organismes, le texte renvoyant expressément au principe de coordination des finances publiques visé à l'article 117 al. 3 et à l'unité économique visée à l'article 120 de la constitution italienne. L'harmonisation des systèmes comptables au niveau local y apparaît la contrepartie du fédéralisme fiscal en garantissant la transparence et la comparabilité des données.

## Conclusion

Il résulte de cette rapide étude comparative des enjeux liés à l'évolution des contrôles sur la gestion locale que ceux-ci présentent un caractère systémique de plus en plus marqué, le principe directeur reposant sur la progressive mise en œuvre d'un système intégré. Il y va de l'amélioration de la gouvernance des finances publiques et non seulement de l'amélioration de la gestion publique. Celle-ci ne semble, du reste, pouvoir véritablement progresser que par une « hybridation » de ces deux approches, « la fertilisation croisée de l'approche organisationnelle et de l'approche en termes de politiques publiques » semblant « la seule à même de promouvoir un renforcement durable de la gestion publique » (Gibert, 2002).

Il apparaît également très clairement que si l'exigence de bonne gestion apparaît comme la contrepartie exigée de l'autonomie financière des collectivités locales, les enjeux s'en trouvent aujourd'hui renforcés, ce qui renvoie directement à la qualité des systèmes d'information financière et comptable.

Les expériences française et italienne confirment, par ailleurs, le rôle essentiel qu'exercent les Cours des comptes face à la multiplication des centres de dépenses qui découlent du renforcement de l'autonomie locale. Dans ce contexte, l'indépendance de ces institutions apparaît essentielle. La Cour constitutionnelle italienne qualifie, d'ailleurs, la Cour des comptes d'organe neutre, d'organe de la République et non de l'État qui se définirait par opposition au secteur public local. Elle est ce « garant impartial » devant contribuer à l'amélioration de la relation entre la puissance publique et le citoyen, qui en tant qu'administré bénéficie d'une exigence garantie de qualité des services publics<sup>45</sup>. Cette jurisprudence renouvelle donc l'analyse traditionnellement faite de la neutralité de ces institutions, le plus souvent

---

<sup>44</sup> Décret-loi n° 123 du 30 juin 2011, article 4-5.

<sup>45</sup> Sur les enjeux propres à l'évaluation des politiques publiques, *L'évaluation des politiques publiques*, Avis sur le rapport Genin, Conseil économique et social, 1990, p. 2.

été décrite dans le cadre de leurs rapports avec les pouvoirs publics (et de leur équidistance du Parlement et du Gouvernement) et qui trouve donc à s'appliquer également sur un autre plan, celui de l'organisation territoriale de la République.

## Bibliographie

- ALVENTOSA J.R., (2009). L'évaluation des politiques publiques a-t-elle un avenir? *RFFP* 301-334.
- ARDANT G., (1949). Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires, *RSLF* 1949, 406-445.
- BASLÉ M., (2008). *Économie, conseil et gestion publique, Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, Paris.
- BASLÉ M., (2010). *Connaissance et action publique*, Economica, Paris.
- BERTRAND J.M., (2012). L'évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes In S. FLIZOT (dir.), *L'Évolution des juridictions financières*, Éditions Revue et Gestion publiques, Arcueil.
- BRAJOUX P., (1984). L'évaluation de la loi d'orientation en faveur des adultes handicapés, In J-P. NIOCHE, R. POINSARD, *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.
- BRANDOLINI E., (2009). La legge n.15/2009 : l'evoluzione dei sistemi di controllo e il ruolo della Corte dei conti, *Azienditalia* 5/2009, 217-225.
- CAROSI A., (2006). Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge n.131/03, *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici* 3-4, 185-218.
- Conférence des présidents des assemblées des régions et des provinces autonomes, projet CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), (2011). *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali*.
- CAVALLINI CADEDDDU L., (2007). Il controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n.267del 2006, *Le Regioni* 2/2007, 316-329.
- GIBERT P., (2002). L'analyse de politiques à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approche, que tout, sauf l'essentiel, sépare, *Politiques et management public* 20 (1), 1-14
- GIBERT P., (2010). Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différence, *Revue française des affaires sociales* 1-2/2010, 77-88.
- GIUPPONI T. F., CARUSO C., (2011). Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche : le clausole valutative in alcune esperienze regionali, *Istituzioni del Federalismo Quaderni* 1/2011, 39-55.
- ISAÏA H., (2003). Évaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence, *RFFP* 81, 337-361.
- LAMARQUE D., (2004). *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, Paris.
- LIPPI A., (2008). La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti, Working Paper Esterni, 03/08, Dipartimento di Studi Sociali e Politici ; Università degli Studi di Milano.  
[http://www.sociol.unimi.it/papers/2008-02-19\\_Andrea%20Lippi.pdf](http://www.sociol.unimi.it/papers/2008-02-19_Andrea%20Lippi.pdf)
- LIPPOLIS V., (2009). Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della « valutazione delle politiche pubbliche, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, 214-215
- MANNA B., (2001). Controllo di gestione e metodi valutazione, *Rivista della Corte dei conti*, 1/2001, 281-309.
- MARTINI A., (2006). Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, *Rassegna Italiana di Valutazione* 34/2006, 61-74.
- MONNIER E., DURANT P., (1992). Le développement de l'évaluation en France, Nécessités techniques et exigences politiques, *RFSP* 2, 235-262.
- MORO G., (2007). *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci Editore, Roma.
- NIOCHE J.-P., (1982). De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, *RFSP* 2/1982, 32-61.
- NIOCHE J.P., POINSARD R., (1984). *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.

- POLITO M. T., (2009). La gestione dei servizi pubblici locali. Le funzioni della Corte dei conti. Spunti di riflessione, *Giurisdizione Amministrativa*, 161-172.
- TROSA S., (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, Paris.
- VACHIA J.-Ph., (2012). L'évolution des travaux communs entre la Cour et les chambres régionales des comptes  
In S. FLIZOT (dir.), *L'évolution des juridictions financières*, Éditions Gestion et Finances publiques, Arcueil, 103-112.
- ZITO A., (2010). Interesse pubblico e strumenti organizzativi per la valutazione delle performance : il problema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle pubbliche amministrazioni in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli.