



HAL
open science

La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?

David Carassus, Marcel Guenoun, Younes Samali

► To cite this version:

David Carassus, Marcel Guenoun, Younes Samali. La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?. *Gestion et management public* [2012-..], 2017, 5, pp.4 - 2017. hal-01794397

HAL Id: hal-01794397

<https://amu.hal.science/hal-01794397>

Submitted on 30 Oct 2019

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.

La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?

*Looking for savings in local governments : what devices to what rationalities ?
More control or more steering ?*

David CARASSUS

Professeur des universités en sciences de gestion
Directeur de la Chaire OPTIMA
Chaire OPTIMA/CREG/UPPA

Marcel GUENOUN

Directeur de recherche, Institut de la gestion publique et du développement économique
Chercheur associé, CERGAM, Université Aix-Marseille

Younes SAMALI¹

Doctorant en sciences de gestion
Chaire OPTIMA/CREG/UPPA

RÉSUMÉ

Compte tenu du poids des concours financiers de l'État et de l'effet des transferts de fiscalité sur l'équilibre budgétaire de l'État, les finances locales forment une partie importante de l'ensemble interdépendant des finances publiques. Dès lors, la maîtrise des dépenses s'impose comme une nécessaire contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics et au respect des engagements européens de la France. Dans ce contexte contraint, deux voies principales semblent exister, dans la littérature dédiée, pour maîtriser les dépenses locales. Tout d'abord, il apparaît possible de renforcer le contrôle des dépenses, par exemple en diminuant de manière significative les dépenses actuelles de fonctionnement, en reportant ou annulant des investissements, en diminuant les subventions et aides publiques, en augmentant les impôts locaux, en mettant plus de pression sur les fournisseurs, ou encore en augmentant les tarifs des prestations délivrées. Ensuite, il est aussi possible d'accroître les capacités locales de pilotage, en agissant sélectivement sur l'action publique et sur les dépenses de façon différenciée en analysant la valeur sociale créée pour l'utilisateur au coût le plus faible, en réalisant des choix assumés, en

produisant des arbitrages dans la mise en œuvre des processus budgétaires, ou en restructurant l'offre de service locale en connaissant mieux les satisfactions et besoins des usagers.

Les résultats de notre recherche démontrent que les collectivités territoriales françaises, dans leur grande majorité, sont sensibilisées à la recherche de solutions d'économies, depuis une dizaine d'années, en raison de la dégradation de leurs situations financières. Il s'avère également que les outils et dispositifs mobilisés sont majoritairement guidés par une logique de contrôle des ressources. Aussi, les résultats mettent en évidence la faiblesse de la logique de pilotage, caractérisée, elle, par des outils et des actions ayant une dimension stratégique et politique. Focalisées sur une logique court-termiste, les solutions actuellement engagées, plus orientées *contrôle*, pourraient ainsi, à terme, impacter négativement l'offre de services locaux sans réelle maîtrise préalable.

Mots-clés

Collectivités territoriales, paradigme de contrôle, paradigme de pilotage, performance financière, finances locales

¹ Contrôleur de gestion, Ville de la Courneuve

ABSTRACT

Considering the burden of the financial assistance from the state and the effect of tax transfers balanced budget of the State, local finances are an important part of the interrelated set of public finances. Therefore, expenditure control is needed as a necessary contribution of local authorities to the recovery of public accounts and compliance with European commitments of France. In this constrained context, two major pathways appear to exist in the dedicated literature, to control local spending. First, it is possible to strengthen expenditure control, for example by lowering significantly the current operating costs, deferring or canceling investments, decreasing public subsidies and aid, increasing local taxes, putting more pressure on suppliers, or by increasing the prices of services delivered. Then, it is

also possible to increase local capacity to control by selectively acting on government action and spending differentiated by analyzing the social value created for the user at the lowest cost, realizing choices assumed, producing offs in the implementation of budgetary processes, or by restructuring the local service offering and better knowledge of the satisfactions and needs of users. The results of our research show that the French local authorities, in their great majority, are sensitized in search of savings solutions, for ten years, due to the deterioration of their financial situations. It also turns out that tools and devices are mobilized mainly guided by a resource control logic.

Key-words

Local governments, control paradigm, steering paradigm, financial performance, local finance

INTRODUCTION

Comme l'État, les collectivités locales sont actuellement confrontées à la nécessité de réaliser des économies budgétaires². En effet, face à la baisse des dotations de l'État et à l'augmentation des transferts de compétences, les finances locales connaissent, et semble-t-il, connaîtront, des tensions et contraintes de plus en plus lourdes. Dans ce contexte de ressources contraintes, la maîtrise des dépenses s'imposant comme une nécessité, les collectivités territoriales ont engagé, avec des antériorités différentes, plusieurs types de démarches leur permettant de réaliser des économies budgétaires. Dans ce sens, au regard de la littérature, plusieurs voies existent pour maîtriser le budget : renoncer à engager de nouvelles dépenses, diminuer de manière uniforme les dépenses actuelles de fonctionnement, reculer ou annuler les investissements, diminuer les subventions et aides publiques, ou mettre la pression sur les fournisseurs. Les collectivités peuvent aussi agir sélectivement et de façon différenciée sur les dépenses directement engagées, en analysant la valeur sociale créée pour l'utilisateur au coût le plus faible. Ceci impose alors des choix assumés, des réorientations stratégiques, des restructurations de l'offre de services publics avec une réorientation de l'existant en donnant la *priorité* à l'utilisateur.

Dans ce cadre caractérisé par de nombreuses pistes d'économies, notre recherche propose ainsi d'analyser les différents dispositifs mobilisés et mobilisables par les collectivités locales. Pour caractériser ces différentes solutions d'économies, nous mobilisons deux paradigmes identifiés dans la littérature, à savoir ceux du contrôle et du pilotage. L'objectif de cette recherche est alors de répondre à la question suivante : Quels sont les dispositifs et actions engagés par les collectivités territoriales pour réaliser des économies ? Relèvent-ils d'un paradigme de contrôle ou d'un paradigme de pilotage ?

Dans ce sens, sur la base de la littérature relative au management public, au contrôle de gestion et au pilotage des organisations, nous dégageons les caractéristiques, les avantages et les inconvénients spécifiques aux deux paradigmes (1). Dans un second temps, nous mobilisons une analyse quantitative fondée sur les résultats d'une enquête par questionnaires menée auprès de 120 collectivités françaises de plusieurs catégories (communes, départements, régions, EPCI, etc.) pour caractériser les pratiques de recherche d'économies engagées (2).

² Observatoire des finances locales, 2014, « Les finances des collectivités locales 2014 - état des lieux »

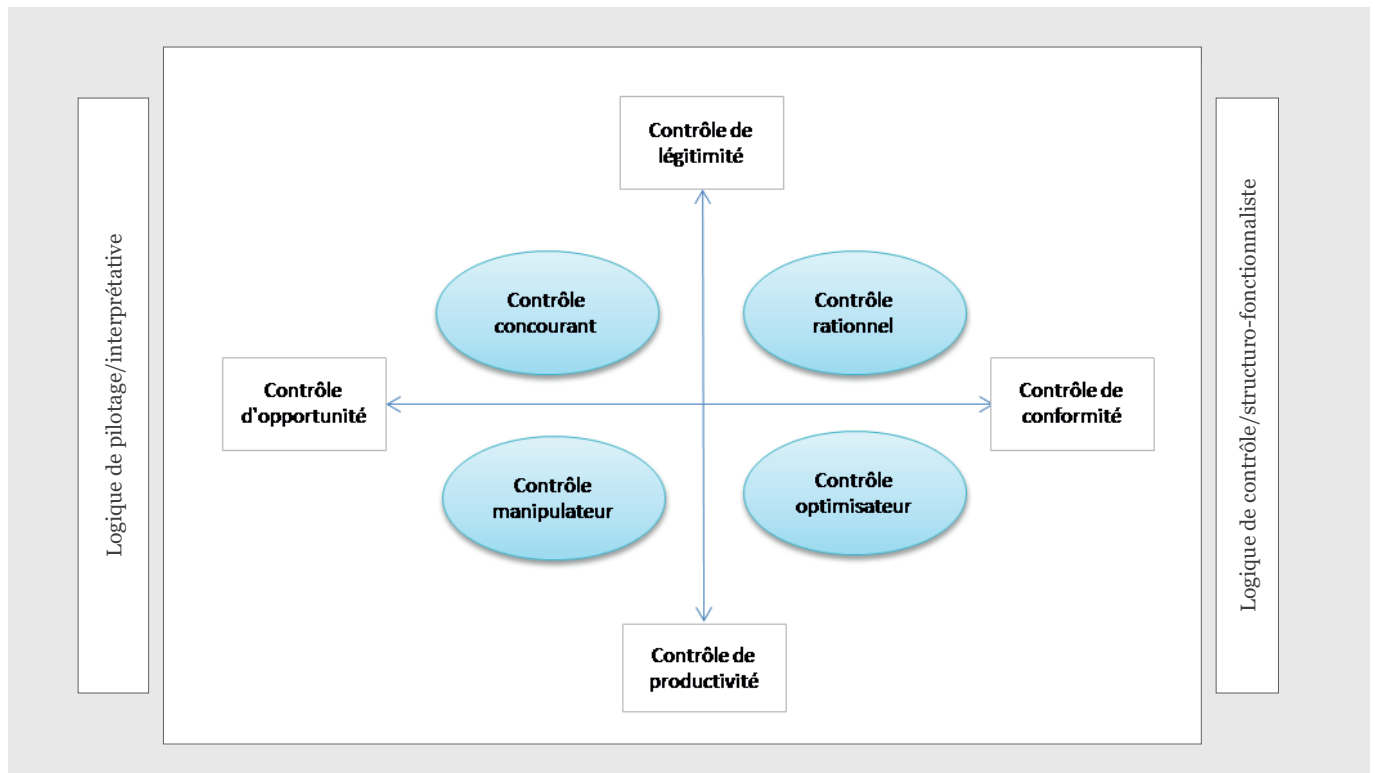
1. CADRE THÉORIQUE DE LA RECHERCHE :

deux paradigmes (contrôle vs pilotage) avec des objets et outils différents en matière de maîtrise de la dépense

Pour différencier les deux paradigmes du contrôle et du pilotage, nous nous appuyons sur l'étude de Bessire (2002). Cette dernière analyse en effet les logiques organisationnelles dans les champs du contrôle et du pilotage.

conformité et contrôle d'opportunité nous semble alors recouvrir la distinction opérée par (Lorino 1995) entre le paradigme du contrôle et le paradigme du pilotage. Dans la firme perçue comme une simple exploitation, l'accent est mis sur le contrôle de productivité ; la préoccupation majeure est le contrôle des débits. Dans la firme vue comme un projet, le contrôle de légitimité, qui se réfère à un idéal et à un système de valeurs, l'emporte.

Sans entrer dans le détail utilisé par l'auteur, nous retenons ici, en lien avec notre problématique, la séparation



Graphique 1 – Les conceptions sociologiques du contrôle et du pilotage
Adapté de Bessire 2002 (p. 7)

L'auteur montre ainsi qu'à l'organisation conceptualisée comme une structure fonctionnelle correspond un contrôle de conformité (conformité à un modèle, à une norme, à une procédure, etc.). Ce type de contrôle constitue alors l'application, dans le champ du contrôle de gestion, du modèle bureaucratique décrit par Weber (Maître, 1984). Il en présente les trois principaux attributs : rationalité, autorité centrale et impersonnalité. À l'organisation considérée comme une communauté humaine est associé un contrôle d'opportunité ; l'enjeu n'est plus la conformité des actions à des normes externes, mais leur cohérence par rapport aux buts que se fixent les individus. L'opposition entre contrôle de

entre la partie droite du graphique 1 correspondant au paradigme de contrôle/structuro-fonctionnaliste, et la partie gauche correspondant au paradigme de pilotage/interprétatif au sens de (Lorino, 1995). Ainsi, après avoir présenté les caractéristiques et les actions mobilisables pour optimiser les dépenses dans une logique de contrôle (1.1), nous faisons de même concernant le paradigme de pilotage (1.2). Nous présentons alors le cadre conceptuel de notre recherche, avec ses deux paradigmes et ses variables constitutives, que nous testerons dans une seconde partie sur le terrain public local.

1.1. Un paradigme du contrôle centré sur les moyens et mobilisant des outils strictement financiers

La première des solutions pour maîtriser les dépenses locales relève, d'après la littérature en la matière, d'une logique de contrôle. Selon Lorino (1999), deux hypothèses servent de fondement de manière explicite ou implicite au paradigme de contrôle : l'hypothèse de simplicité et l'hypothèse de stabilité. Selon l'hypothèse de la simplicité, le besoin auquel il s'agit de répondre est un besoin standardisé. Une fois le contenu du service défini, l'utilisateur est appelé à user du service standard offert. L'hypothèse de la stabilité, quant à elle, considère que le besoin auquel il s'agit de répondre relève de la définition des besoins élémentaires attachés à la citoyenneté (éducation, sécurité, santé, transports, etc.). Ces besoins sont supposés stables et prévisibles. Dans ce sens, Lorino (1999) distingue différentes variables de comparaisons entre les deux paradigmes du contrôle et du pilotage. En s'appuyant notamment sur ces travaux, nous identifions huit variables caractérisant ces deux paradigmes :

de contrôle correspond aux moyens et aux ressources, ainsi qu'aux structures d'organisation. Dans cette logique, la régulation devient fondamentalement un problème de dimensionnement et d'ajustement quantitatif des ressources. Les questions susceptibles d'être posées seraient : compte tenu de la prévision d'activité, combien de ressources faut-il injecter dans le système ? Combien de ressources est-il socialement acceptable de consommer ? La rationalisation des moyens peut se faire, à organisation constante en économisant sur le train de vie de la collectivité et en réduisant l'absentéisme, ou en modifiant l'organisation de façon à générer des gains de productivité, sans pour autant changer le niveau des prestations rendues à l'utilisateur. Les dispositifs de contrôle opèrent alors sur les moyens mis à disposition des différentes structures de la collectivité, de manière endogène, avec souvent comme acteur principal la direction générale, les fonctions supports (finances et RH notamment) et l'élu aux finances. Ces derniers agissent ainsi comme des « censeurs », des « raboteurs » ou des « coupeurs » de budget.

| Variables | Paradigme du contrôle |
|--------------------|--|
| V1 - Objet | Moyens (humains, financiers, patrimoniaux, etc.), structures (direction, services) |
| V2 - Outils | Budget, contrôle budgétaire, compte financier, tableau de financement |
| V3 - Logique | Élémentaire (assurance), endogène, normative |
| V4 - Temps | Court terme (infra-annuel, annuel) |
| V5 - Processus | Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant |
| V6 - Performance | Économique, organisationnelle |
| V7 - Apprentissage | Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé |
| V8 - Leaders | Administratifs, Fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.) |

Tableau 1 – Les huit variables caractérisant le paradigme du contrôle

Dans le cadre de cette étude, nous n'utilisons que deux des huit caractéristiques présentes dans notre modèle global de recherche, à savoir celles conceptuelles et instrumentales, représentées par les variables n° 1 et 2. Les autres variables feront l'objet d'une analyse postérieure. Dans ce cadre, l'objet dans le paradigme

Cette logique de « plus de contrôle » peut alors trouver des formes différentes en fonction des moyens concernés. Sur le plan financier, ces dispositifs peuvent se traduire par du « *cost-killing* » sur différents postes comme les fournitures, les frais de déplacement, les subventions, les études, la documentation ou la

communication. Sur le plan des ressources humaines, ils peuvent se traduire par le gel du régime indemnitaire et/ou des postes, le non-remplacement des absences maladies, ou le recours à davantage de personnels contractuels sur des emplois permanents. Sur le plan patrimonial, ils peuvent se traduire par le décalage dans le temps ou la suppression des investissements ou de l'entretien. Sur le plan informationnel, ils peuvent se traduire par le recours à des dispositifs de dématérialisation ou de numérisation en agissant par exemple sur la dématérialisation des procédures et l'optimisation de l'archivage. Enfin, sur le plan organisationnel, ils peuvent se traduire, comme la réforme territoriale actuelle le prône, par le recours à des logiques, soit de mutualisation entre les services internes pour créer des économies d'échelle, soit de *reengineering* par exemple en ce qui concerne les achats/marchés, ou la logistique, en créant des plateformes communes.

Or, la complexité croissante des collectivités locales et de leurs activités, liées à l'instabilité des mécanismes de performance, débouche sur des systèmes sociaux peu prédictibles et incontrôlables au sens classique du mot contrôle. La maîtrise de ces systèmes peut alors nécessiter l'utilisation d'un paradigme complémentaire à celui du contrôle, celui du pilotage.

1.2. Un paradigme de pilotage centré sur les politiques publiques locales et mobilisant des outils strictement englobants

D'après Tondeur et De La Villarmois (1999), « le passage du contrôle au pilotage implique le passage d'un paradigme des ressources à un paradigme des activités, de l'allocation des ressources au diagnostic des causes, de séquences d'événements discrets à la durée continue, de la décomposition hiérarchique à l'intégration en réseau ». Burlaud (1990) évoque, lui, le passage de l'entreprise à l'organisation complexe. Dans ce même sens, Simons (1995), comme l'indique le tableau ci-dessous, compare les anciens et nouveaux objectifs des systèmes de contrôle. Dans ce cadre, selon cet auteur, le système de contrôle traditionnel est utilisé pour surveiller, mesurer et ajuster la performance. Il est fondé sur une stratégie *top-down* caractérisée par un système de croyances qui communiquent les valeurs fondamen-

tales de l'organisation, telles que les énoncés de mission, les credo et les déclarations de la vision hiérarchique. C'est un système qui limite la liberté des acteurs avec des codes de conduite et des déclarations d'éthique, alors que le nouveau système de contrôle, appelé système de contrôle et de diagnostic, est interactif et fondé sur la rétroaction stratégique par rapport au marché, aux clients et aux concurrents. Comme le dit Simons (1995), « le contrôle stratégique ne se fait pas uniquement par le nouveau système, mais plutôt à travers les systèmes de croyances, les systèmes de contrôle et de diagnostic, et les systèmes de contrôle interactif travaillant de concert pour contrôler à la fois la mise en œuvre de la stratégie et la formulation des stratégies émergentes ».

| Nouveau système | Ancien système |
|--|----------------------|
| Stratégie centrée sur le consommateur et le marché | Stratégie top down |
| Personnalisation | Standardisation |
| Processus d'innovation continu | Suivi des plans |
| Satisfaction des besoins du consommateur | Maîtriser l'activité |
| Empowerment | Pas de surprise |

Tableau 2 – Comparaison des anciens et des nouveaux objectifs des systèmes de contrôle

Source : R. Simons (1995)

Selon Lorino (1995), le pilotage consiste ainsi à orchestrer la performance à tous les niveaux de l'activité et induit des notions de planification, d'animation, de contrôle et d'évaluation. Dans ce modèle, le pilotage s'articule autour de deux axes : le premier établit une norme de comportement par une analyse « intelligente » préalable à l'action sous-jacente à la planification ; le second vérifie la bonne application de la norme. En s'appuyant notamment sur les travaux de Lorino, nous identifions huit variables caractérisant le paradigme du pilotage, comme nous l'avons fait préalablement pour le paradigme du contrôle :

| Variables | Paradigme du contrôle |
|--------------------|--|
| V1 - Objet | Actions et Activités, politiques publiques, service public |
| V2 - Outils | Segmentation, feuille de route, budget par politique, comptabilité analytique, dialogue de gestion, projets de service ou CPOM, indicateurs/Tableaux de Bord, rapport d'activité, enquêtes de satisfaction/besoins |
| V3 - Logique | Complémentaire, exogène puis endogène, création de valeur |
| V4 - Temps | LT/MT (pluriannuel) et CT (infra-annuel, annuel) |
| V5 - Processus | Continu, vertical/horizontal, itératif (descendant <-> ascendant) |
| V6 - Performance | Globale, politique, organisationnelle/individuelle |
| V7 - Apprentissage | Génératif (priorités), adaptatif (moyens, structure, culture), influence des choix et priorités |
| V8 - Leaders | Élus et administratifs, Fonctions métiers et supports |

Tableau 3 – Les variables caractérisant le paradigme du pilotage

Dans le cadre de cette étude, comme indiqué préalablement, nous n'utilisons que deux des huit caractéristiques présentes dans notre modèle global de recherche, à savoir celles conceptuelles et instrumentales, représentées par les variables n° 1 et 2. Les autres variables feront l'objet d'une utilisation postérieure. Dans ce cadre, l'objet du paradigme de pilotage concerne les politiques publiques locales, déclinées en activités routinières et en actions innovantes, soit les services publics proposés. Les outils mobilisés sont complémentaires de ceux mobilisés dans le paradigme de contrôle, soit principalement le budget, le contrôle budgétaire et le compte administratif, en privilégiant des dimensions projectives, évaluatives et analytiques. Les feuilles de route, budgets par politiques publiques, ou projets stratégiques peuvent alors être utilisées (Meyssonnier 1993).

Contrairement au paradigme du contrôle, les variables caractérisant le concept de pilotage traduisent ici l'idée d'une gestion inscrite dans le long terme, jouant sur les interactions et complémentarités existant entre les différents domaines du développement local, et d'une gestion qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'action clairement définies (Lorino, 1999). Il s'agit ainsi d'une démarche globale et intégrée qui combine respectivement : (1) le court terme et le long terme, (2) les planifications stratégiques et opérationnelles, mais aussi le contrôle et l'évaluation, (3) l'approche quantitative et qualitative caractérisée par la nature des outils mobilisés, (4) les dimensions

politique, sociale mais aussi économique et organisationnelle de la performance.

Les deux paradigmes de maîtrise des dépenses locales étant décrits, une étude empirique auprès de collectivités locales françaises est maintenant présentée, afin de répondre à la problématique de notre recherche. Nous pourrions ainsi mettre en évidence si les collectivités, au regard des pratiques engagées, mobilisent, en réponse à la crise économique et financière actuelle, des outils et concepts influencés par le paradigme du contrôle ou par celui du pilotage.

2. ÉTUDE EMPIRIQUE

des outils et dispositifs de recherche d'économies engagés par les collectivités territoriales françaises : un contrôle dominant, un pilotage en émergence

La problématique centrale de notre recherche interroge les pratiques des collectivités territoriales françaises en matière de recherche d'économies et de maîtrise du budget. Pour y répondre, nous avons ainsi réalisé une enquête par questionnaires auprès de 1 000 collectivités territoriales françaises. 120 réponses exploitables ont été obtenues. L'objet de cette étude est ainsi de caractériser les pratiques locales en matière de recherche d'économies au regard des deux paradigmes mobilisés

dans notre cadre conceptuel et leurs variables de structuration. Dans ce cadre, nous présentons en premier lieu la méthodologie de recherche retenue (2.1). Nous exposons, ensuite, ses résultats (2.2). Enfin, nous analysons et discutons les résultats obtenus au regard de notre cadre théorique (2.3).

2.1. Une méthodologie de recherche quantitative par questionnaire

Nous avons opté pour une méthodologie quantitative par questionnaire, et, en l'état³, une analyse statistique descriptive des résultats. Dans cette section, nous présentons, tout d'abord, les conditions d'élaboration du questionnaire (2.1.1). Nous exposons, ensuite, les statistiques descriptives des caractéristiques des répondants (2.1.2). La liste des items mobilisés pour caractériser les objets et les outils des deux paradigmes de contrôle et de pilotage sera présentée en annexe 1.

2.1.1. Le questionnaire

Le questionnaire se compose de 122 items, classés en trois parties, une partie d'identification de la collectivité et du répondant (7 items) et deux autres parties concernant les dispositifs et les actions de recherche d'économies mobilisés et mobilisables par les collectivités (115 items)⁴. Le répondant doit répondre par oui, si le dispositif en question est d'ores et déjà mobilisé par la collectivité. Dans ce cas, il doit aussi indiquer depuis quelle année ce dispositif est mobilisé. Sinon, il doit mentionner le niveau d'accord de la collectivité pour mobiliser le dispositif dans le futur. Les niveaux d'accord sont évalués avec des échelles de Likert en quatre points (1 : pas du tout d'accord – PDTA, à 4 : tout à fait d'accord – TAFA). Le questionnaire a été administré par mail aux collectivités. Le premier envoi a eu lieu en février 2015, suivi d'une relance en mars de la même année. Il a été clôturé fin avril 2015.

Plusieurs étapes ont permis la construction du questionnaire. D'abord, l'identification des variables caractérisant les deux paradigmes. Cette identification se fonde essentiellement sur les travaux des auteurs

mobilisés dans la première partie de cette étude. Ensuite, pour les sous-variables et les items, nous nous sommes adossés, dans un premier temps, sur les études académiques françaises et internationales en matière de management public, de management territorial, de contrôle de gestion et de management de la performance (dont les principales ont été utilisées dans la première partie de cette étude), ainsi que sur des études récentes sur la question de la performance financière, des finances locales, de la gestion des marchés publics, ou de la gestion des ressources humaines territoriales. Cette revue bibliographique de recherche a été complétée par une analyse des principales revues professionnelles et spécialisées destinées aux collectivités territoriales (telles que *La Gazette*, *Acteurs Publics* ou *Le Courrier des maires*), et des rapports institutionnels.

Une fois le questionnaire élaboré, les différentes listes de variables de sous-variables et d'items ont été évaluées et complétées par des chercheurs et des professionnels au contact des collectivités territoriales.

2.1.2. Les caractéristiques des répondants

L'analyse préliminaire des 120 réponses exploitables montre que, parmi les répondants, les communes, avec 43,3 % de réponses, sont les plus représentées, devant les EPCI (26,7 % des réponses) et les départements (18,3 % des réponses). Cette répartition des réponses est cohérente avec la structure actuelle des collectivités locales de plus de 10 000 habitants.

Selon les informations issues du questionnaire, la répartition des réponses par strate montre que les grandes collectivités (> 100 000 hab.) représentent 45,8 % des répondants. Les collectivités de taille moyenne (de 10 000 à 100 000 hab.) représentent 30 % des répondants, et les petites collectivités (moins de 10 000 hab.) représentent 15 % des répondants. Compte tenu du nombre de collectivités de grande taille dans la population interrogée par rapport aux autres strates, elles auraient dû être moins nombreuses à répondre que celle de taille moyenne. Cela peut mettre en évidence

³ Par la suite, seront réalisées des analyses statistiques approfondies, notamment factorielles, pour justifier les deux paradigmes mobilisés et leurs variables constitutives.

⁴ Voir annexe 1.

| Type de structure | Nombre de réponses valides | % / total des réponses valides |
|-------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Communes | 52 | 43,3 % |
| Départements | 22 | 18,3 % |
| Régions | 4 | 3,3 % |
| EPCI | 32 | 26,7 % |
| SDIS | 9 | 7,5 % |
| Autres | 1 | 0,8 % |
| TOTAL | 120 | 100 % |

Tableau 4 – Répartition des réponses par type de structure

| Répartition des réponses par strate | Nombre de réponses valides | % / total des réponses valides |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| > 100.000 | 55 | 45,8 % |
| 50 000 <> 100 000 | 11 | 9,2 % |
| 10 000 <> 50 000 | 36 | 30 % |
| < 10 000 | 18 | 15 % |
| TOTAL | 120 | 100 % |

Tableau 5 – Répartition des réponses par strate

| Caractéristiques des répondants | Nombre de réponses valides | % / total des réponses valides |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| DGS, DGA | 61 | 50,83 % |
| Directeurs et responsables des finances | 42 | 35 % |
| Contrôleurs de gestion, conseillers de gestion, chargés de mission finances/ressources | 7 | 5,83 % |
| Élus | 5 | 4,17 % |
| Assistants au service des finances | 2 | 1,67 % |
| Non renseigné | 3 | 2,5 % |
| TOTAL | 120 | 100 % |

Tableau 6 – Répartition des réponses par niveau de responsabilité des répondants

un intérêt plus fort pour les démarches de recherche d'économies pour les collectivités de grande taille.

Concernant les caractéristiques des répondants, il faut préciser que les répondants sont majoritairement membres de la Direction Générale (50.83 %), ou Directeurs ou Responsables des Finances (35 %). Ce résultat peut largement s'expliquer par le caractère technique des questions posées et l'enjeu représenté par la recherche d'économies dans les collectivités.

2.2. Des réponses mettant en évidence une mobilisation importante des collectivités autour de la maîtrise de la dépense

L'analyse des réponses à notre questionnaire démontre que les collectivités françaises manifestent un intérêt majeur pour la réduction de leurs dépenses. Il est à noter que cet intérêt évolue dans le temps et varie en fonction de la taille et du type de la collectivité.

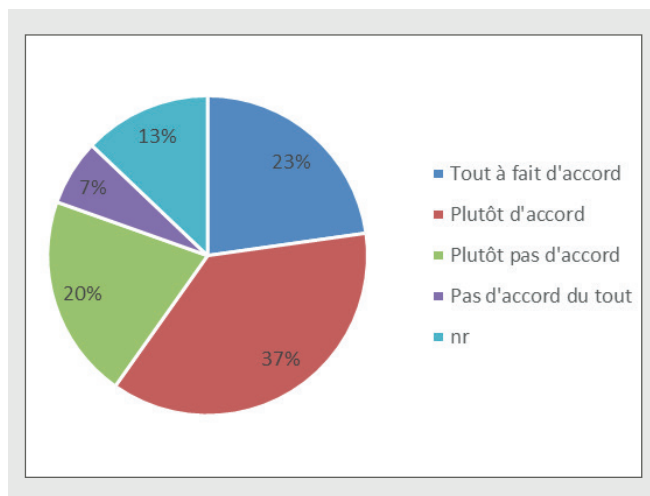
2.2.1. Un intérêt important porté par les collectivités locales à la recherche d'économies

Nous constatons que la recherche d'économies constitue un objectif important pour les collectivités locales. En effet, la moitié (50,75 %) des dispositifs proposés dans notre étude (qu'ils soient orientés contrôle ou pilotage) sont d'ores et déjà mobilisés par les collectivités répondantes.

| Fréquence oui/non | Fréquence des réponses | % / total des réponses | % / total des réponses valides |
|-----------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Oui | 6 703 | 48,57 % | 50,75 % |
| Non | 6 504 | 47,13 % | 49,25 % |
| Total des réponses valides | 13 207 | 95,70 % | 100 % |
| NR | 593 | 4,30 % | - |
| Total des réponses | 13 800 | 100 % | 100 % |

Tableau 7 – Fréquence de la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies

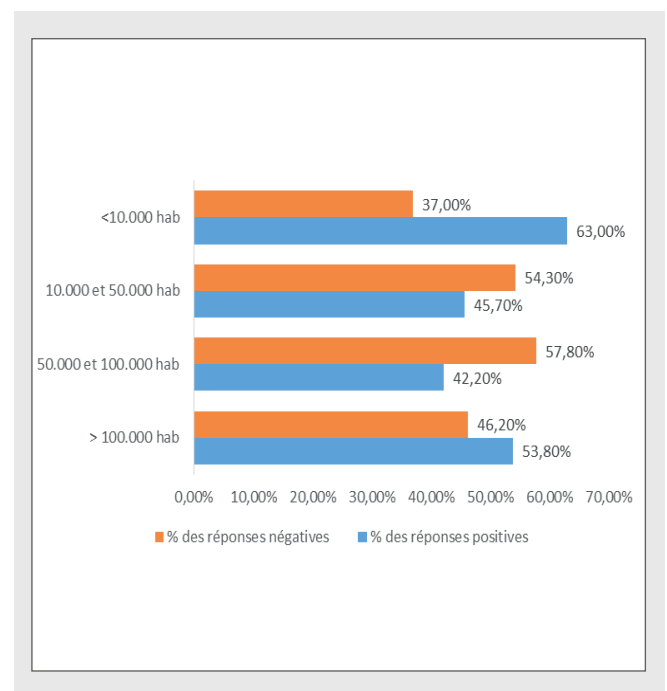
De plus, pour engager les 49,25 % restants, les collectivités sont à 60 % plutôt ou tout à fait d'accord. 2.2.2.



Graphique 2 – Pourcentage du niveau d'accord de mobiliser un dispositif de recherche d'économie dans le futur

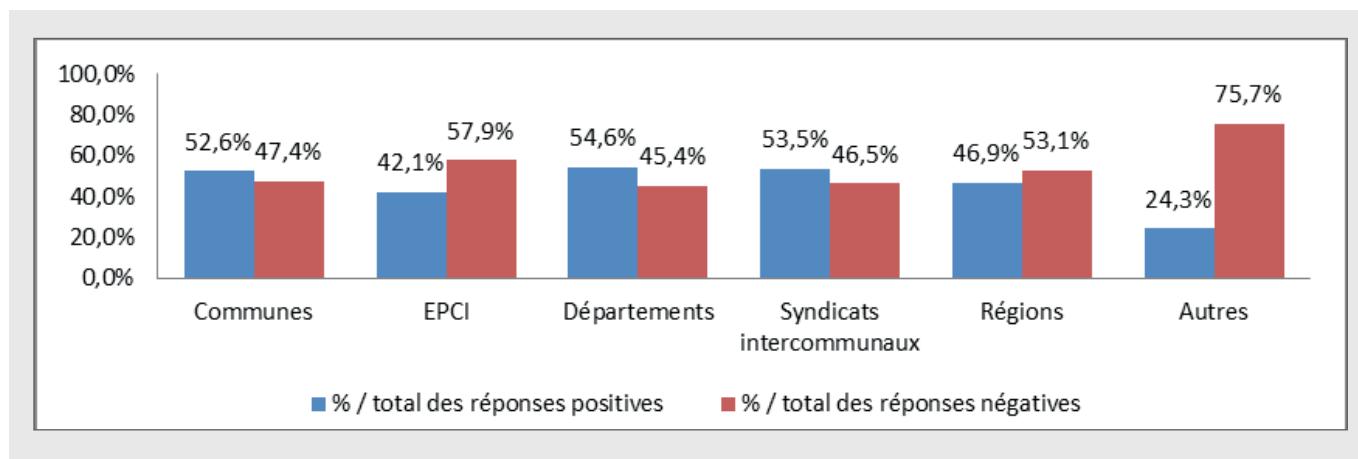
2.2.2. Les grandes collectivités, les très petites collectivités et les départements sont en avance en matière de pratiques de recherche d'économies

Les petites collectivités (15 % des répondants) sont très en avance en matière de pratiques de recherche d'économies, par rapport aux collectivités de taille moyenne et grande. Elles déclarent engager 63 % des dispositifs de maîtrise des dépenses proposés dans le questionnaire. Les collectivités de plus de 100 000 habitants (45,8 % des répondants) arrivent, elles, en seconde position, avec 53,8 % de réponses positives. En revanche, pour les collectivités de taille moyenne, le pourcentage de mobilisation des pratiques de recherche d'économies varie entre 42,2 % et 45,7 %.



Graphique 3 – Pourcentage des réponses positives et négatives par strate

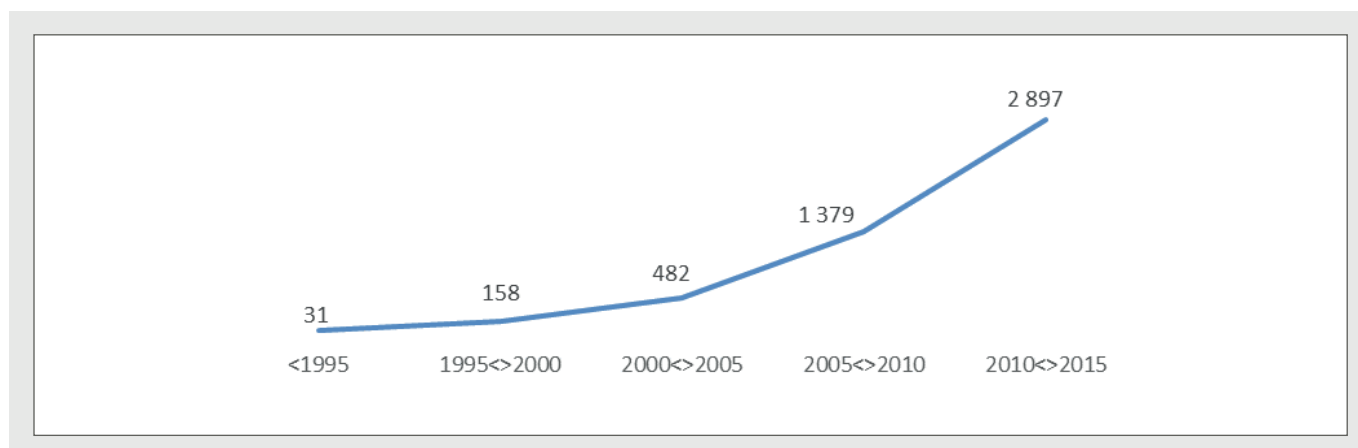
Concernant les types de structures, les départements (18,3 % de la population des répondants) arrivent en première position avec 54,6 % de réponses positives, les SDIS (7,5 % des répondants) en seconde position avec 53,5 % de dispositifs mobilisés et les communes (43,3 % des répondants) en troisième position avec 52,6 % de réponses positives.



Graphique 4 – Pourcentage des réponses positives et négatives par type de structure

| Années | Nombre de dispositifs mobilisés | % / total des réponses | % cumulé |
|-----------------------------------|---------------------------------|------------------------|----------|
| < 1995 | 31 | 0,63 % | 0,63 % |
| 1995<>2000 | 158 | 3,19 % | 3,82 % |
| 2000<>2005 | 482 | 9,74 % | 13,56 % |
| 2005<>2010 | 1 379 | 27,88 % | 41,44 % |
| 2010<>2015 | 2 897 | 58,56 % | 100 % |
| Total des réponses valides | 4 947 | 100 % | |
| Non renseigné | 1 756 | 26,20 % | |
| Total des réponses | 6 703 | 100 % | |

Tableau 8 – Nombre de dispositifs mobilisés par année



Graphique 5 – Évolution du nombre de dispositifs mobilisés par année

2.2.3. L'intérêt pour la recherche d'économies dans les collectivités territoriales accélère depuis 2010

Avant 1995, avec 0,63 % de réponses positives, la recherche d'économies ne semblait pas un enjeu considérable pour les collectivités. Le constat reste quasi-identique jusqu'au milieu des années 2000. Ce n'est qu'à partir de 2005 que les collectivités entrent dans une phase de recherche active de solutions pour maîtriser leur budget. Cette tendance se confirme surtout depuis 2010, où nous avons constaté un intérêt majeur des collectivités pour les solutions de recherche d'économies budgétaires, avec 2897 dispositifs recensés entre 2010 et 2015, contre 1379 dispositifs pour la période 2005-2010 et 640 dispositifs entre 1995 et 2005. Cette évolution dans le temps semble cohérente avec l'évolution de l'environnement financier local.

2.3. Des réponses mettant en évidence une mobilisation plus importante des dispositifs de contrôle pour réaliser des économies

Nous analysons en premier lieu les résultats de la variable « objet », et ensuite les résultats de la variable « outils ».

2.3.1. Des objets de maîtrise des dépenses nettement orientés « contrôle »

L'analyse des réponses de notre questionnaire révèle, de manière générale, que près des deux tiers des solutions de recherche d'économies mobilisées par les collectivités françaises sont orientées « contrôle ». Les solutions de « contrôle », mobilisées enregistrent en moyenne 53,35 % de réponses positives, contre 45,5 % de réponses positives pour les solutions orientés « pilotage ». La prédominance du paradigme de contrôle est le plus fort concernant les ressources informationnelles, avec un pourcentage moyen de réponses positives du groupe qui s'élève à 94,5 %. Les ressources patrimoniales, quant à elles, enregistrent un pourcentage moyen de réponses

positives de 66,7 %. Arrivent ensuite, les dépenses générales, où le pourcentage moyen des réponses positives pour les dispositifs de « contrôle » s'élève à 63,8 %. Quant aux dépenses des ressources humaines, les dispositifs de « contrôle » remportent 51,3 % de réponses positives et les dispositifs de « pilotage » 39 %.

| Groupe d'items | % des réponses positives « contrôle » | % des réponses positives « pilotage » |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Vo1.1 - Les dépenses générales | 63,8 % | 58 % |
| Vo1.2 - Les dépenses RH | 51,3 % | 39 % |
| Vo1.3 - Les ressources organisationnelles | 43,8 % | 28,5 % |
| Vo1.4 - Les ressources informationnelles | 94,5 % | 73,4 % |
| Vo1.5 - Les ressources patrimoniales | 66,7 % | 50,2 % |
| Vo1.6 - Les actions et activités | 0,0 % | 23,9 % |
| % moyen de la variable n° 1 | 53,35 % | 45,5 % |

Tableau 9 – Pourcentage des réponses positives par groupe d'items et par paradigme

Par la suite, nous rentrons dans le détail de ces différents groupes.

a) Des solutions de maîtrise des dépenses générales mobilisées orientées « contrôle »

Le groupe des dépenses générales est composé de 14 items, dont 10 items de contrôle et 4 items de pilotage⁵. Les dispositifs de « contrôle » enregistrent 63,8 % de réponses positives. Les dispositifs orientés « pilotage », quant à eux, remportent 58 % de réponses positives.

Ainsi, 92,7 %⁶ des collectivités répondantes ont engagé une diminution des dépenses des fournitures et des

⁵ Voir annexe 1.

⁶ Voir annexe 2.

consommables, 94,5 % des répondants favorisent l'utilisation de la procédure des marchés publics pour réaliser des économies, 91,8 % des répondants ont diminué les dépenses de fluides et d'énergie. Cependant, il reste encore à sensibiliser notamment concernant l'optimisation des vêtements de travail, car seulement un tiers de collectivités remplacent les vêtements de travail seulement à l'usure, et déclarent avoir automatisé les techniques d'entretien pour faire des économies.

Certaines collectivités sont allées jusqu'à la suppression de certaines manifestations. Dans ce sens, nous pouvons citer l'exemple de la ville d'Argenteuil (Val-d'Oise, 103 000 hab.), qui s'est vue contrainte de supprimer un certain nombre de moments festifs parmi lesquelles le « feu d'artifice », les « festivités de Noël », la « journée des jeunes filles » et la cérémonie des « vœux du Maire ». La ville a également renégocié à la baisse ses achats, ses dépenses de communication et supprimé des subventions accordées à des associations⁷.

Dans le même sens, la région Pays de la Loire (3,6 millions d'habitants) affiche 5 millions d'euros d'économies sur les dépenses générales entre 2013 et 2014, en recourant à :

- La réduction du budget de communication pour 1 million d'euros ;
- Un apurement des fonds de réserve de plusieurs organismes satellites régionaux (parcs naturels régionaux, orchestre national des Pays de la Loire, etc.) pour 1 million d'euros ;
- L'arrêt ou la réduction du soutien financier à certains organismes et associations pour un 1 million d'euros ;
- Des économies diverses sur les charges de structure et de gestion (reprographie, affranchissement, baisses de certaines prestations du type nettoyage, informatique, sécurité, restauration, etc.) pour 2 millions d'euros.

Dans le même sens, la région Pays de la Loire (3,6 millions d'habitants) affiche 5 millions d'euros d'économies sur les dépenses générales entre 2013 et 2014⁸, en recourant à :

- La réduction du budget de communication pour 1 million d'euros ;

- Un apurement des fonds de réserve de plusieurs organismes satellites régionaux (parcs naturels régionaux, orchestre national des Pays de la Loire, etc.) pour 1 million d'euros ;
- L'arrêt ou la réduction du soutien financier à certains organismes et associations pour un 1 million d'euros ;
- Des économies diverses sur les charges de structure et de gestion (reprographie, affranchissement, baisses de certaines prestations du type nettoyage, informatique, sécurité, restauration, etc.) pour 2 millions d'euros.

Quant à Montélimar agglomération (EPCI), la collectivité a mis en œuvre un programme d'économies de 392 000 euros en 2015, soit une réduction de 1 % de son budget global. Une même diminution devra être réalisée chaque année pendant cinq ans. En voici les principales sources⁹ :

- Le contrôle quotidien des factures coûte 235 heures par an, soit 11 000 euros mais permet d'en économiser 140 000 euros.
- La formation : - 9 000 euros. Les agents sont incités à former leurs collègues sur des sujets d'expertise. Ils sont payés 230 euros par jour et il n'y a pas de coûts de déplacement.
- Le gaz : - 80 000 euros. Renégociation du contrat qui a permis de baisser de 20 % les tarifs.
- Les prestations externes : - 50 000 euros. La montée en compétence de l'encadrement se traduit par une réduction des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.
- Les économies d'énergie : - 20 000 euros.
- Le téléphone : - 15 000 euros. Le changement d'opérateur a généré 10 % d'économies.
- La flotte de véhicule : - 8 000 euros. Un logiciel de réservation a permis de mutualiser l'usage des véhicules entre les services.

Concernant les dispositifs orientés « pilotage », 71,3 % des collectivités répondantes optent pour une restructuration de la dette pour diminuer leurs charges financières. 62,6 % déclarent avoir mis en place une politique des achats, 50 % avoir renégocié les contrats existant de marchés publics et 48,1 % avoir créé une fonction Achat dans l'organigramme de la collectivité.

7 « Argenteuil échappe à la tutelle de l'État grâce à un plan drastique d'économies », *Actualité Club Finance - La Gazette*, le 27/04/2015.

8 « Pays de la Loire : le montant des économies réalisées fait débat », *Actualité Club Finance - La Gazette*, le 03/12/2014.

9 « Montélimar économise plus de 40 000 € sur ses impressions », *Actualité Expert Finance - La Gazette*, le 06/10/2015.

b) Une majorité des solutions mobilisées pour maîtriser les dépenses des ressources humaines aussi orientées « contrôle »

Le groupe des dépenses des ressources humaines est composé de 15 items : 7 items de contrôle et 8 items de pilotage¹⁰. Bien que, dans ce groupe, les items de pilotage soient en supériorité numérique par rapport aux items de contrôle, l'analyse des réponses révèle que, 51,4 % des dispositifs mobilisés par les collectivités, pour faire des économies sur la masse salariale sont orientés « contrôle », et 39,0 % des dispositifs sont orientés « pilotage ».

Concernant les actions caractérisées « contrôle », 82,9 % des répondants ont opté pour la diminution du volume des recrutements sur les emplois non permanents, avec pour exemple les remplacements pour maladie, les emplois saisonniers, ou les vacataires. 80,2 % des répondants ont eux opté pour le gel des postes temporairement. 73,6 % choisissent le non-remplacement des départs à la retraite et 57 % ont choisi la suppression définitive de certains postes. Les dispositifs les moins engagés concernent la suppression des formations payantes non obligatoires (36,4 %), ou le recrutement de cadres contractuels sur les postes permanents (26 %).

Concernant les dispositifs caractérisés « pilotage », ils concernent, par exemple, la baisse des effectifs grâce à la réorganisation des services (pour 62,6 % des répondants), la flexibilisation de l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme (pour 35,5 % des répondants) et la mise en place d'une part variable du régime indemnitaire basée sur la performance individuelle et/ou collective (29,6 % des répondants).

Sur un plan plus prospectif, une enquête réalisée en 2015 par l'AMF, l'AMGVF, l'ACUF, l'APVF, l'AdCF et Villes de France, auprès de 601 collectivités montre que, afin de limiter les effets de la baisse des dotations, les collectivités interrogées actionnent certains leviers de maîtrise de la masse salariale tels que :

- Le non-remplacement systématique des départs à la retraite ou des départs volontaires ;

- Réduction des remplacements des agents absents ;
- Réduction du recours au personnel de renfort et aux personnels saisonniers ;
- Non-renouvellement ou renouvellement au cas par cas des agents contractuels ;
- Gel des recrutements externes ;
- Gel des créations de nouveaux postes ;
- Gel des revalorisations du régime indemnitaire ;
- Passage de l'avancement d'échelon du minimum au maximum ;
- Réduction des heures supplémentaires ;
- Mise en place de politiques de lutte contre l'absentéisme
- ... etc.

c) Des solutions mobilisées pour maîtriser les dépenses concernant les ressources organisationnelles majoritairement orientées « contrôle »

Ce groupe est composé de 15 items : 13 items caractérisés « contrôle » et 2 items de pilotage. Parmi les 6 groupes composant la variable « Objet », les ressources organisationnelles sont le groupe le plus orienté « contrôle » en termes de nombre d'items. Les collectivités ont répondu positivement à 42,57 % des questions relatives aux solutions de « contrôle », et à 27,95 % des solutions orientées « pilotage ». En revanche, nous avons constaté que 59,2 % des collectivités répondantes n'ont pas encore expérimenté les dispositifs de maîtrise des dépenses proposés dans ce groupe.

Concernant les dispositifs orientés « contrôle », le plus utilisé est la mutualisation interne des équipements existants (exemple, les véhicules de service, les imprimantes, etc.) (avec 83,5 % de réponses positives). Arrive en seconde position la simplification des procédures et démarches administratives pour les usagers (63,8 % de réponses positives). En troisième position, on trouve la simplification des procédures administratives internes (53,7 %). En revanche, la solution de fusionner les satellites et les syndicats intercommunaux n'a pas suscité une forte adhésion de la part des collectivités répondantes (15,7 % seulement de réponses positives), probablement à cause de considérations politiques.

¹⁰ Voir annexe 1.

Quant aux dispositifs orientés « pilotage », nous constatons que les deux solutions orientées « pilotage » proposées dans ce groupe ne suscitent pas une forte approbation de la part des collectivités répondantes. En effet, 34 % seulement des répondants déclarent avoir mutualisé certaines actions et politiques publiques avec d'autres collectivités locales. 21,9 % seulement favorisent la mise en place de partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur.

Le chiffrage des économies liées aux mutualisations est rare. Il est nécessaire pour comparer les dépenses avant/après de disposer d'un budget de référence consolidant les dépenses des entités mutualisées. Un rapport de l'inspection générale des finances¹¹, basé sur une étude sur 35 collectivités, communes et EPCI, n'a permis d'identifier qu'un nombre limité de démarches d'évaluation des gains liés aux mutualisations. La majorité d'entre elles restent d'ailleurs cantonnées à un périmètre très spécifique comme la mutualisation des achats ou des marchés des assurances. Les constats de terrain montrent que des économies sont possibles. Les économies de masse salariale sont limitées dans un premier temps à la diminution des postes de direction et à la disparition ensuite des postes devenus vacants du fait de la suppression de doublons. Les frais généraux permettent de réaliser des économies dès la première année, mais en revanche les montants se stabilisent assez vite. Les mutualisations internes et externes permettent rapidement des économies sur des dépenses doublonnées, comme celles des fournitures, d'abonnements et de communication.

d) Des dispositifs mobilisés pour maîtriser les dépenses des ressources informationnelles plutôt orientés « contrôle », les dispositifs de pilotage restant en émergence

La composante des ressources informationnelles est déclinée en deux items, un item de contrôle et un item de pilotage. L'item de contrôle concerne la favorisation de la dématérialisation au sein de la collectivité. Il a reçu le plébiscite des collectivités répondantes, avec 94,5 % de réponses positives. Sans doute grâce aux effets positifs immédiats de la dématérialisation sur les économies

financières et la productivité. Quant au second item, caractérisé « pilotage », il concerne le développement de l'e-administration et le recours au numérique. 73,4 % des répondants déclarent développer l'e-administration et recourir au numérique pour faire des économies.

Dans ce sens, la ville de Douai (42 000 habitants) a installé un outil permettant de dématérialiser les délibérations et le contrôle de légalité en 2012¹². En effet, ils ont dématérialisé tout le traitement de la chaîne des actes administratifs et leur envoi au contrôle de légalité. Elle n'a cependant pas encore implanté la signature et l'archivage électroniques, même si techniquement tout est prêt. Les agents impriment donc encore un exemplaire de chaque acte afin que les élus y apposent leur paraphe. Malgré cette dématérialisation partielle, la collectivité table sur un retour sur investissement inférieur à 5 ans. En effet, les économies sur les impressions sont loin d'être les plus importantes. Ce sont les gains de productivité générés par la dématérialisation qui représentent les gisements les plus importants. Voici le détail des calculs auxquels s'est livré le responsable de projet au service informatique de la ville :

- Réduction du temps de recherche de document pour les actes : 10 000 euros d'économies ;
- Optimisation des échanges internes : 10 000 euros d'économies
- Gain de productivité du service de l'assemblée : 20 700 euros économisés
- Suppression des trajets quotidiens à la préfecture : 3 845 euros économisés
- Réduction des impressions : 3 100 euros économisés
- La lettre recommandée électronique : 12 000 euros d'économies

e) Des solutions mobilisées pour optimiser les ressources patrimoniales nettement orientées « contrôle »

Le groupe des dispositifs de maîtrise des dépenses relatives aux ressources patrimoniales se compose de 7 items : 4 items de « contrôle » et 3 items de « pilotage ». L'analyse des réponses de cette composante nous permet de constater que les dispositifs orientés « contrôle » ont

¹¹ Inspection générale des finances, « les mutualisations au sein du bloc communal », décembre 2014.

¹² « Douai économise plus de 47 000 € en dématérialisant ses actes », *Actualité Expert Finance - La Gazette*, le 22/01/2015.

reçu 66,67 % de réponses positives, contre seulement 49,97 % de réponses positives pour les solutions de « pilotage ». Concernant les dispositifs orientés « contrôle », 81,3 % des répondants ont opté pour le report de certains investissements à une date ultérieure, 71,7 % des collectivités répondantes rationalisent l'occupation des locaux, et 66 % ont décidé de céder une partie de leur patrimoine. Quant aux dispositifs orientés « pilotage », 33,3 % des collectivités ont fait le choix de geler les investissements non productifs, 65,7 % investissent pour diminuer les dépenses de fonctionnement liées à l'entretien, (exemple : acheter de nouveaux véhicules pour diminuer les dépenses d'entretien et de maintenance, investir dans l'efficacité énergétique... etc.) et 50,9 % des collectivités répondantes définissent une stratégie patrimoniale en lien avec le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles.

f) Des dispositifs engagés pour optimiser les dépenses liées aux actions et politiques publiques peu développés

Ce groupe se compose de 5 items, tous orientés « pilotage ». Il s'agit en effet de dispositifs qui touchent seulement aux actions et aux politiques publiques locales. L'analyse des réponses de ce groupe nous révèle que seulement 23,72 % des collectivités répondantes déclarent s'appuyer sur les services publics locaux pour réaliser des économies. Ainsi, dans le détail, 42,9 % des collectivités répondantes développent un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses. 30,8 % choisissent de recentrer la collectivité sur ses compétences prévues par la loi, et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives. 16,2 % déclarent avoir réduit les services publics mis à disposition et 15 % avoir réduit le niveau d'activité et de fréquentation des services ouverts au public (exemple, réduire les heures d'ouverture des piscines, des gymnases, etc.). Le dispositif le moins utilisé reste l'externalisation de certains services publics non stratégiques pour réaliser des économies (seulement 13,7 % de réponses positives).

Au total, à l'analyse des réponses concernant notre première variable, il s'avère que les objets concernés par les dispositifs de recherche d'économies restent largement les moyens et les ressources à disposition de la collectivité, dans une optique court-termiste sans prise en

compte des politiques locales produites. Cette analyse ne changera pas lorsque la variable Outil est étudiée.

2.3.2. Des outils de maîtrise des dépenses aussi nettement orientés « contrôle »

La seconde variable « Outils mobilisés » est déclinée en 21 items : 8 items orientés « contrôle » et 13 items orientés « pilotage ». Il s'agit des outils et des dispositifs managériaux permettant de maîtriser l'ensemble des dépenses de la collectivité. Bien que, dans ce groupe, les outils de « pilotage » soient supérieurs en nombre aux outils de « contrôle », les réponses au questionnaire, nous révèlent que les outils de « contrôle » remportent 67,55 % de réponses positives, contre seulement 29,9 % de réponses positives pour les outils de « pilotage ». Ces résultats ne concernent que 44,6 % des collectivités répondantes, car 55,4 % déclarent n'avoir engagé aucun outil managérial spécifique pour réduire leurs dépenses.

Concernant les outils de « contrôle », 87,9 % des collectivités renforcent la qualité des prévisions budgétaires, 82,2 % déclarent avoir réduit les enveloppes budgétaires de fonctionnement de manière globale et non sélective. La logique de rabout prédomine donc quand il s'agit de trouver des économies à réaliser, sans prise en compte des spécificités de certaines politiques locales. Dans ce même sens, 47,1 % des répondants déclarent imposer des diminutions budgétaires aux services opérationnels de manière uniforme. Dans le cadre du suivi des dépenses, 88,9 % des collectivités déclarent améliorer le suivi budgétaire, 72 % renforcent l'analyse du compte administratif, 68,5 % des collectivités ont mis en place des tableaux de bord de suivi des dépenses, dans le but de détecter les écarts entre les prévisions et les réalisations, 63,6 % utilisent des ratios d'analyse financière, et seulement 30,2 % des répondants déclarent avoir mis en place et respecter des normes qualité pour réaliser des économies, concernant le fonctionnement interne de la collectivité.

Quant aux outils de « pilotage », les collectivités privilégient le développement des conventions d'objectifs et de moyens avec les satellites (pour 52,5 % des répondants), et déclarent avoir mis en place un diagnostic et/ou une prospective territoriale (pour 49 % des répondants). Concernant les outils de calcul des coûts, suivi des dépenses et pilotage de la qualité du service public, 43,8 %

des collectivités déclarent avoir mis en place un système de comptabilité analytique, pour calculer le coût de revient par service ou prestation fournis aux usagers. 32,4 % ont mis en place des indicateurs de pilotage par activité (par exemple en matière de réalisations ou d'effets/impacts) et 24,5 % déclarent avoir mis en place des normes qualité concernant la relation avec l'utilisateur. Dans le cadre de l'allocation du budget par activité et politique publique, 39,4 % des répondants déclarent allouer les budgets en ayant connaissance des coûts consommés par les activités et actions engagées. 36 % des répondants déclarent économiser sur les politiques publiques les moins stratégiques. 34 % privilégient la détermination des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement. 26,7 % déclarent créer une segmentation stratégique en lien avec des données financières pour connaître les objets de consommation de coûts et pour faire des arbitrages. Parmi les dispositifs de pilotage les moins mobilisés, 12,9 % des répondants déclarent produire un rapport annuel de performance et, enfin, 8,7 % allouent les budgets en tenant compte des indicateurs de coût par type de prestation.

À titre d'exemples, pour montrer la domination de la logique de contrôle sur celle de pilotage, nous pouvons tout d'abord citer l'exemple du département de la Seine-Saint-Denis¹³ qui a mis en place un processus de prospective pluriannuelle à 3 ans en fonctionnement et en investissement. En effet, entre avril et juillet, chaque direction fait remonter ses besoins qui permettent à la direction financière d'élaborer des scénarios présentés aux élus et aux directeurs. À partir d'un scénario central, une lettre de cadrage est établie. À partir de ce cadrage, les directions font jusqu'en septembre leurs propositions qui sont ensuite discutées en direction générale avant l'arbitrage final par les élus. Ce processus donne des repères de travail aux directions et permet de faire des demandes budgétaires soutenables.

D'autres collectivités ont aussi mis en place des « cahiers de gestion ». Il s'agit d'un outil d'information sur les ressources que les directions utilisent afin de connaître les coûts complets des services. Ils sont utilisés par le contrôle de gestion pour discuter avec les directions de leurs réalisations et de leurs consommations budgétaires. À Grenoble (159 000 habitants), la démarche a commencé depuis plusieurs années avec la

déconcentration de la direction financière au sein des services. Les directions opérationnelles disposent de correspondants financiers rattachés à la direction des finances et de comptables qui suivent la préparation et l'exécution des budgets. À Lyon (484 000 habitants), des responsables administratifs et financiers sont présents dans les directions opérationnelles pour animer et encadrer les équipes d'agents comptables qui gèrent toute la chaîne comptable jusqu'au pré-mandatement des dépenses liées à l'activité du service.

La région Languedoc-Roussillon (2,6 millions d'habitants), quant à elle, utilise depuis quelques années des « dashboards » ou tableaux de bord dynamiques que les managers peuvent consulter en permanence pour notamment suivre les taux d'exécution budgétaire de leurs directions. Le tableau de bord dynamique permet de comparer les taux d'exécution de l'exercice aux taux d'exécution moyens des 3 dernières années à la même période. L'avantage des « dashboards » est de simplifier la gestion budgétaire, car une seule interface synthétise l'ensemble des données et leur but est de provoquer une réaction de la part de la direction générale et des directions opérationnelles.

Le recours à des indicateurs de pilotage de plus en plus précis et accessibles instantanément concourt ainsi à l'optimisation de la gestion financière des collectivités locales. Cependant, ces outils semblent encore trop élémentaires, éloignés d'une logique de pilotage dans la mesure où notamment ils n'évaluent pas l'efficacité des politiques locales au regard de priorités et ambitions du territoire.

2.3.3. Un paradigme de contrôle dominant, un résultat cohérent avec la littérature antérieure

Globalement, il apparaît, d'après les résultats de notre étude, que les outils et dispositifs de recherche d'économies mobilisés par les collectivités sont majoritairement guidés par une logique de contrôle structuro-fonctionnaliste (Bessire, 2002). En effet, les résultats mettent en évidence la faiblesse de la logique « pilotage », caractérisée par des actions ayant une dimension stratégique et politique. Au regard de la nature des dispositifs mobilisés, l'analyse des résultats révèle ainsi la forte présence

¹³ « Seine-Saint-Denis : la gestion budgétaire en temps réel s'installe dans les services », *Actualité Expert Finance - La Gazette*, le 28/01/2014.

de la logique budgétaire et quantitativiste (Demeestere, 2005), mais aussi la focalisation sur la maîtrise des ressources internes de la collectivité, sans prise en compte des besoins de l'utilisateur et des autres parties prenantes (Moullin, 2006).

Concernant les dispositifs de « contrôle », le groupe des dispositifs relatifs aux ressources organisationnelles, en raison du développement accéléré des mutualisations internes et externes, des fusions et des délégations de service public, intègre les dispositifs les plus utilisés par les collectivités pour maîtriser le budget. Ces solutions standards correspondent à une stratégie *top-down*, fondée sur la satisfaction de besoins uniformes et une planification de l'activité (Simons, 1995). Ces dispositifs sont, dans une large majorité, justifiés par des raisons de simplicité de la mise en œuvre et de l'immédiateté des résultats (Lorino, 1999). Quant aux dispositifs de « pilotage », dont l'objectif est de réaliser des économies en agissant sur les services publics tout en prenant en compte les besoins/satisfactions des parties prenantes, l'analyse des résultats montre que les collectivités françaises sont effectivement sensibilisées aux questions relatives au coût, à la quantité et à la qualité des services publics locaux. Toutefois, elles ne mobilisent pas de manière majoritaire ce type de dispositifs en pratique, car les solutions de pilotage, sont réputées d'avoir des effets à moyen et long terme (Simons, 1995). Ainsi, pour réaliser des économies, les collectivités ne s'interrogent pas encore sur la nature et le contenu du service public produit, c'est-à-dire sur les bénéficiaires, sur les coûts induits et sur leurs impacts socio-économiques.

Nos résultats complètent ainsi la typologie d'Overmans et Noordegraaf (2014), qui distinguent quatre modes de management de l'austérité en collectivité locale, à savoir les démarches de contraction des activités (*decline*), de suppression des prestations (*cut-backs*), de réajustement des dépenses (*retrenchment*) et de restructuration des processus opérationnels en vue d'une meilleure efficacité (*downsizing*). Les deux premières démarches relèvent, dans notre cadre d'analyse, d'une logique de pilotage car elles agissent sur l'offre de services locaux (Levine, 1978 ; Cepiku et Bonomi Savignon, 2012). Dans notre cas, toutefois, la mobilisation d'un paradigme de pilotage ne conduit pas forcément à une réduction du périmètre d'activités, mais à une optimisation de la réponse opérationnelle aux besoins de la population, ainsi qu'à des

choix et arbitrages (variables en fonction de la valeur sociale de chaque prestation). Les deux dernières démarches relèvent, elles, d'une logique de contrôle, dans la mesure où elles agissent directement sur l'organisation locale et ses ressources consommées. Ces démarches se traduisent par exemple par une réduction des effectifs (Freeman et Cameron, 1993), en recourant aux nouvelles technologies et au transfert de certaines tâches aux usagers. Elles sont centrées sur la réorganisation de la chaîne de valeur de la collectivité concernée. Dans le même sens que nos résultats, ces auteurs montrent ainsi que, face à l'austérité, les collectivités néerlandaises ont tendance à privilégier des mesures financières, avec des effets court-termistes. Ils soulignent toutefois que ces mêmes démarches ont souvent des impacts négatifs à long terme sur l'offre de services publics.

Au global, les résultats de notre étude, ciblée sur les pratiques de recherche d'économies dans les collectivités françaises, sont aussi cohérents avec les analyses précédentes révélant la prédominance de pratiques de contrôle rationnel (Anthony 1965), endogène, normatif (Batac *et al.*, 2010), simple en termes de mise en œuvre (Lorino 1999), et imposé par l'autorité centrale (Maître, 1984). Ce contrôle par la ressource favorise ainsi non seulement un contrôle *a priori*, par les prévisions budgétaires et l'assignation de moyens uniformes pour les services, mais aussi un contrôle *a posteriori*, à travers la mise en place de tableaux de bord de suivi des dépenses et des normes, des indicateurs et des ratios financiers (Tondeur et De La Villarmois, 1999). Ce contrôle devient paradoxalement une absence de contrôle (Tondeur et De La Villarmois, 1999), lorsqu'il fait l'impasse sur l'étude des impacts socio-économiques (Gibert, 1980). L'assignation des moyens est censée déterminer *a priori* de manière quasi-automatique les résultats futurs (Lorino, 1995). Cette logique, centrée sur l'attribution de moyens *a priori*, via la procédure budgétaire, a une moindre préoccupation pour les résultats et pour l'efficacité, par la préoccupation de conformité à des normes (Bessire, 2002), plutôt que de satisfaire directement les besoins exprimés par « l'utilisateur ». Même dans un contexte contraint, les collectivités françaises restent encore marquées par une forte culture hiérarchique, où l'opérationnel n'est censé investir ni dans la conception, ni dans la gestion et le pilotage, ni dans l'analyse des actions engagées ou de ses modes d'organisation (Crozier, 1991 ; Bartoli, 1997 ; Lorino, 1999).

Face aux limites de la logique de contrôle naturellement insuffisante pour favoriser la performance publique locale, les collectivités semblent toutefois initier des démarches d'amélioration de l'efficacité. Les grandes collectivités se tournent ainsi vers une logique plus globale. Comme l'indique Busson-Villa (1999)¹⁴ « à une logique par les principes s'ajoute, et non se substitue, une logique orientée sur les résultats ». Le système de contrôle par la ressource et par les normes est alors complété par un système de pilotage des activités et des actions publiques. Intégrée au processus décisionnel, la logique de pilotage participe alors non seulement à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance par l'obtention de gains de productivité¹⁵. Cette évolution se retrouve dans le courant de pensée appelé New Public management (Hood, 1995 ; Gruening, 2001) dont les mécanismes ont été mis en œuvre dans les principaux pays anglo-saxons (Angleterre, Australie, Nouvelle-Zélande) (Batac *et al.*, 2009). Cette transformation, décrite sur les plans politiques et organisationnels, trouve une cohérence motivée par le passage d'une logique de contrôle des ressources à une logique de pilotage de l'action publique. Elle se concrétise par la mise en œuvre de nouvelles actions de pilotage de la performance locale, cette dernière étant entendue comme « la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire » (Carassus *et al.*, 2011). Cependant, ce changement de paradigme doit se matérialiser par un changement organisationnel. Le passage d'une organisation fondée sur les services et les directions (centres de coûts discrétionnaires), considérée comme hiérarchique où la logique de contrôle s'impose, à une organisation transversale type LOLF, fondée sur le pilotage des activités (ABM) et des politiques publiques. Dans cette nouvelle organisation, les budgets ne seront plus définis par service/direction ou centre de coût discrétionnaire, mais plutôt par politique publique et par activité.

CONCLUSION

Un contrôle dominant, mais un pilotage en émergence, face aux limites d'une seule vision sur les moyens prévus/consommés

Si les résultats à cette étude montrent que les dispositifs orientés « contrôle » sont majoritairement dominants dans les pratiques locales actuelles, il s'avère tout de même que notre recherche met en évidence la volonté d'engager des dispositifs de pilotage dans l'avenir. En effet, comme évoqué dans notre partie théorique, les limites de la logique de contrôle se manifestent ainsi 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 délaissier le terrain de la performance (Santo et Verrier, 1993). D'autres arguments (Gibert, 1986 ; Bartoli, 1997) s'attachent à expliquer le cloisonnement des services comme caractéristique empêchant la participation de l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs de l'organisation ou la verticalité induite par un contrôle bureaucratique compliquant la conduite du changement. Ces dispositifs, en étant focalisés sur les moyens consommés, ignorent le service public produit et, s'ils étaient mobilisés seuls dans un temps long, pourraient participer à la dégradation de l'offre de politique locale adaptée, sans en maîtriser les nombreux effets et impacts, notamment en terme politique.

Ces nombreuses limites, connues des praticiens, poussent sans doute près de la moitié des collectivités répondantes, qui ne mettent pas encore en œuvre des dispositifs de pilotage, à se déclarer être plutôt ou tout à fait d'accord pour engager ce type de dispositifs dans les années qui viennent. Le plus fort taux de besoin concerne notamment les dispositifs relatifs aux ressources organisationnelles, aux ressources humaines et aux outils managériaux, en constituant autant de voies d'évolution des pratiques locales. Par exemple, concernant les ressources organisationnelles, les collectivités sont plutôt d'accord pour favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur, et mutualiser les compétences et politiques publiques entre collectivités locales. Concernant les dépenses des ressources humaines, les collectivités sont

¹⁴ Cité dans Batac J., Carassus D., Maurel C. (2009), *Évolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local*, Finance Contrôle Stratégie, vol 12 n°1, mars 2009.

¹⁵ *Idem.*

plutôt ou tout à fait d'accord pour augmenter le taux d'encadrement des élèves dans les écoles, les centres de loisirs, ou les écoles municipales des sports. En effet, si ces dispositifs ont pour inconvénient majeur de ne pas avoir des effets rapides sur la diminution de la dépense, ils permettent toutefois de prendre en compte les politiques locales et le service produit, en analysant leur valeur créée pour le territoire. Demandant un temps long, un processus adapté, et un leadership fort (Maurel *et al.* 2011), il semble important que les collectivités locales engagent ce type de réflexion au plus tôt afin que les premiers effets puissent être perçus au moment où les difficultés financières se renforceront encore et où des marges de manœuvre seront nécessaires.

La recherche d'économies ou plus globalement la performance financière pourrait aussi être favorisée par la recherche de la performance sociale, constituant un prolongement naturel de cette recherche. Des recherches en contrôle de gestion, et en particulier celles qui portent sur le modèle de contrôle de gestion socio-économique (Savall et Zardet 1992), déplacent l'attention du pilotage économique et financier orthodoxe vers le pilotage socio-économique fondé essentiellement sur des indicateurs sociaux portant notamment sur le comportement social des agents, mesurable par des indicateurs comme l'absentéisme et le turn-over. Des études telles que celle de Capelletti (2006) montrent ainsi que les dégradations de performance sociale liées à l'absentéisme et à la rotation du personnel entraînent des pertes significatives de valeur ajoutée. Les dysfonctionnements qui affaiblissent la performance sociale détériorent également la performance économique et financière. Inversement, la réduction des dysfonctionnements peut améliorer simultanément les deux performances. Dans ce même sens, Savall et Zardet (1992) proposent, eux, une méthode de recherche intervention pour maîtriser les coûts cachés résultant de six domaines de regroupement des dysfonctionnements : conditions de travail, organisation du travail, gestion du temps, communication, concertation, formation intégrée et mise en œuvre stratégique, et mesurés grâce à cinq indicateurs : absentéisme, accidents du travail, rotation du personnel, défaut de qualité des biens ou des services et écarts de productivité directe. Deux catégories de coûts cachés sont distinguées dans leur modèle : d'une part, des « coûts historiques » qui regroupent des coûts effectifs et dilués dans les différentes lignes de coûts des systèmes d'information existants ; d'autre part, des « coûts d'opportunité » qui ne sont pas

compris dans les coûts visibles et qui résultent indirectement des dysfonctionnements.

De nombreuses recherches semblent donc importantes à mener dans le futur sur cette thématique du pilotage des politiques locales compte tenu, non seulement des pratiques actuelles, mais aussi des besoins locaux en réponse à un contexte contraint. À titre de premier prolongement, les six autres variables à notre modèle, que nous avons déjà questionnées, viendront compléter cette première analyse. Des analyses statistiques approfondies viendront aussi compléter cette première étude descriptive. Un second prolongement analysera aussi l'influence de ces dispositifs sur l'évolution réelle des comptes administratifs pour les collectivités locales ayant engagé ce type de démarche. Nous pourrions ainsi voir si ces dispositifs de recherche d'économies, en distinguant ceux liés au paradigme du contrôle ou du pilotage, génèrent des différences significatives sur la performance financière locale.

ANNEXE 1 – LISTE DES ITEMS DE LA VARIABLE 1 - OBJET

| Groupe 1 - Les dépenses générales | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 1. Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, carburant, etc.) | Contrôle |
| 2. Remplacer les équipements et vêtements de travail uniquement à l'usure | Contrôle |
| 3. Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.) | Contrôle |
| 4. Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics | Contrôle |
| 5. Réduire la fréquence de l'entretien des locaux | Contrôle |
| 6. Automatiser les techniques d'entretien (ex : des locaux, des espaces verts... etc.) | Contrôle |
| 7. Rationaliser les règles d'utilisation des véhicules de service (ex : réduire le nombre de véhicules affectés, maîtriser la consommation en carburant... etc.) | Contrôle |
| 8. Baisser les dépenses de communication (interne, externe) et des relations publiques (déplacements, missions, etc.) | Contrôle |
| 9. Baisser les subventions versées | Contrôle |
| 10. Favoriser la diminution des dépenses des satellites de la collectivité (associations, ASEM, etc.) | Contrôle |
| 11. Renégocier les contrats des marchés publics | Pilotage |
| 12. Créer une fonction achat | Pilotage |
| 13. Créer et mettre en œuvre une politique achat | Pilotage |
| 14. Se désendetter / restructurer sa dette et ainsi diminuer la charge des intérêts d'emprunt | Pilotage |

| Groupe 2 - Les dépenses des ressources humaines | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 1. Diminuer le volume de recrutement sur des emplois non permanents (remplaçants, vacataires, saisonniers) | Contrôle |
| 2. Recruter des cadres contractuels sur des emplois permanents | Contrôle |
| 3. Ne pas remplacer certains départs à la retraite | Contrôle |
| 4. Geler des postes temporairement | Contrôle |
| 5. Supprimer des postes de manière définitive | Contrôle |
| 6. Supprimer les formations payantes non obligatoires | Contrôle |
| 7. Réviser à la baisse le régime indemnitaire (IAT, PFR, etc.) | Contrôle |
| 8. Rendre conditionnelle une partie du régime indemnitaire à la performance collective et/ou individuelle | Pilotage |

| Groupe 2 - Les dépenses des ressources humaines (suite) | Paradigmes |
|---|-------------------|
| 9. Baisser les effectifs grâce à la réorganisation des services | Pilotage |
| 10. Flexibiliser l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme | Pilotage |
| 11. Améliorer la qualité de vie au travail pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme | Pilotage |
| 12. Utiliser le bilan social de la collectivité pour optimiser les dépenses RH | Pilotage |
| 13. Augmenter les taux d'encadrement dans les écoles, les centres de loisirs, les écoles municipales des sports... etc. | Pilotage |
| 14. Mettre en place un budget pluriannuel de la masse salariale | Pilotage |
| 15. Gérer et anticiper les compétences et expertises RH sur le long terme (recrutement, mobilité, etc.) | Pilotage |

| Groupe 3 - Les ressources organisationnelles | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 1. Favoriser les délégations de service public ou les concessions | Contrôle |
| 2. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) avec d'autres collectivités | Contrôle |
| 3. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) avec des satellites et partenaires (ex : des syndicats intercommunaux... etc.) | Contrôle |
| 4. Mutualiser les investissements entre collectivités | Contrôle |
| 5. Mutualiser l'utilisation des équipements existants (ex : centres de loisirs, gymnases, piscines... etc.) avec d'autres collectivités | Contrôle |
| 6. Fusionner les satellites et les syndicats pour faire des économies d'échelle (cimetières, géothermies, etc.) | Contrôle |
| 7. Transférer les compétences, et donc les dépenses à une autre collectivité locale | Pilotage |
| 8. Mutualiser l'utilisation des équipements existants au sein de la collectivité (véhicules de service, imprimantes, fax, rétroprojecteurs... etc.) | Contrôle |
| 9. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) au sein de la collectivité | Contrôle |
| 10. Réintégrer des fonctions externalisées par le passé et moins coûteuses en régie (entretien des locaux, entretien du matériel et des véhicules, assurance chômage, assurance statutaire... etc.) | Contrôle |
| 11. Simplifier les procédures administratives à destination de la population et des partenaires (ex : réalisation de certaines démarches administratives à distance pour les usagers (particuliers et organisations). Idem pour les types d'économies réalisées) | Contrôle |

| Groupe 3 - Les ressources organisationnelles (suite) | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 12. Simplifier les procédures administratives à l'intérieur de la collectivité (circuit des parapheurs, procédure de recrutement, délégations de signature... etc.). Cela permet de réaliser des économies en matériel et fournitures et en personnel | Contrôle |
| 13. Externaliser les services publics locaux trop coûteux pour la collectivité (maintenance informatique, sécurité/surveillance des locaux sous forme de prestations de services, etc.) | Contrôle |
| 14. Favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur | Pilotage |
| 15. Mutualiser les compétences / politiques publiques entre collectivités locales | Pilotage |

| Groupe 4 - Les ressources informationnelles | Paradigmes |
|---|-------------------|
| 1. Favoriser la dématérialisation au sein de la collectivité | Contrôle |
| 2. Développer l'e-administration et le recours au numérique | Pilotage |

| Groupe 5 - Les ressources patrimoniales | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 1. Reporter certains investissements à une date ultérieure | Contrôle |
| 2. Annuler certains investissements déjà prévus | Contrôle |
| 3. Rationaliser l'occupation des locaux de la collectivité | Contrôle |
| 4. Céder une partie du patrimoine de la collectivité | Contrôle |
| 5. Geler les investissements non productifs | Pilotage |
| 6. Définir une stratégie patrimoniale en lien le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles | Pilotage |
| 7. Investir pour diminuer les dépenses d'entretien, de maintenance et de fonctionnement | Pilotage |

| Groupe 6 - Les actions et activités | Paradigmes |
|--|-------------------|
| 1. Réduire le volume des services publics mis à disposition | Pilotage |
| 2. Réduire le niveau d'activité et/ou de fréquentation des services ouverts au public (ex : réduire les heures d'ouverture des piscines, des gymnases, de la patinoire... etc.) | Pilotage |
| 3. Développer un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses | Pilotage |
| 4. Externaliser les services publics non stratégiques pour la collectivité | Pilotage |
| 5. Recentrer la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives | Pilotage |

ANNEXE 1BIS – LISTE DES ITEMS DE LA VARIABLE 2 – OUTILS MOBILISÉS

| Les outils mobilisés | Paradigmes |
|---|------------|
| 1. Renforcer la qualité des prévisions budgétaires | Contrôle |
| 2. Réduire les budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale | Contrôle |
| 3. Imposer des diminutions budgétaires aux gestionnaires de crédit / services de manière uniforme | Contrôle |
| 4. Améliorer le suivi budgétaire des crédits consommés | Contrôle |
| 5. Mettre en place des tableaux de bord pour détecter les écarts entre les objectifs de dépenses et les consommations | Contrôle |
| 6. Renforcer l'analyse du compte administratif | Contrôle |
| 7. Améliorer l'utilisation des ratios d'analyse financière | Contrôle |
| 8. Mettre en place et respecter des normes qualité concernant le fonctionnement interne de la collectivité | Contrôle |
| 9. Mettre en place la comptabilité analytique pour calculer le coût de revient par services fournis aux usagers | Pilotage |
| 10. Économiser sur les politiques publiques les moins stratégiques | Pilotage |
| 11. Allouer les budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation | Pilotage |
| 12. Mettre en place des indicateurs de pilotage par activité (réalisations, effets, impacts) | Pilotage |
| 13. Allouer des moyens aux services/directions qui auraient atteint des objectifs mesurables (indicateurs, coûts, etc.) | Pilotage |
| 14. Allouer les budgets en ayant connaissance des coûts consommés par les activités et par les actions engagées | Pilotage |
| 15. Développer des conventions d'objectifs et de moyens avec les satellites | Pilotage |
| 16. Mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens ou des projets de service avec les directions de la collectivité | Pilotage |
| 17. Définir des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement | Pilotage |
| 18. Mettre en place et respecter des normes qualité concernant la relation à l'utilisateur | Pilotage |
| 19. Créer une segmentation stratégique en lien avec des données financières pour connaître les objets de consommation de coûts et pour faire des arbitrages | Pilotage |
| 20. Mettre en place un diagnostic et/ou une prospective territoriale | Pilotage |
| 21. Produire un rapport annuel de performance | Pilotage |

ANNEXE 2 – POURCENTAGE DES RÉPONSES POSITIVES ET NÉGATIVES PAR ITEMS

| V1.1 - Dépenses générales dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|--|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1. Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, petit équipement, carburant, etc.) | Contrôle | 92,70 % | 7,30 % |
| 2. Remplacer les équipements et vêtements de travail uniquement à l'usure | Contrôle | 36,80 % | 63,20 % |
| 3. Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.) | Contrôle | 91,80 % | 8,20 % |
| 4. Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics | Contrôle | 94,50 % | 5,50 % |
| 5. Réduire la fréquence de l'entretien des locaux | Contrôle | 43,10 % | 56,90 % |
| 6. Automatiser les techniques d'entretien (ex : des locaux, des espaces verts... etc.) | Contrôle | 32,70 % | 67,30 % |
| 7. Rationaliser les règles d'utilisation des véhicules de service (ex : réduire le nombre de véhicules affectés, maîtriser la consommation en carburant... etc.) | Contrôle | 67,00 % | 33,00 % |
| 8. Baisser les dépenses de communication (interne, externe) et des relations publiques (déplacements, missions, etc.) | Contrôle | 61,30 % | 38,70 % |
| 9. Baisser les subventions versées | Contrôle | 53,70 % | 46,30 % |
| 10. Favoriser la diminution des dépenses par les satellites de la collectivité (associations, ASEM, etc.) | Contrôle | 64,10 % | 35,90 % |
| % moyen des réponses orientées « contrôle » | | 63,77% | 36,23% |

| V1.1 bis - Dépenses générales dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 11. Renégocier les contrats des marchés publics | Pilotage | 50,00 % | 50,00 % |
| 12. Créer une fonction achat | Pilotage | 48,10 % | 51,90 % |
| 13. Créer et mettre en œuvre une politique d'achat | Pilotage | 62,60 % | 37,40 % |
| 14. Se désendetter / restructurer sa dette et ainsi diminuer la charge des intérêts d'emprunt | Pilotage | 71,30 % | 28,70 % |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 58,00 % | 42,00 % |

| V1.2 - Ressources humaines dispositifs de contrôle | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|--|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1. Diminuer le volume de recrutement des emplois non permanents (remplaçants, vacataires, saisonniers) | Contrôle. | 82,90 % | 17,10 % |
| 2. Recruter des cadres contractuels sur des emplois permanents | Contrôle | 26,00 % | 74,00 % |
| 3. Ne pas remplacer certains départs à la retraite | Contrôle | 73,60 % | 26,40 % |
| 4. Geler des postes temporairement | Contrôle | 80,20 % | 19,80 % |
| 5. Supprimer des postes de manière définitive | Contrôle | 57,00 % | 43,00 % |
| 6. Supprimer les formations payantes non obligatoires | Contrôle | 36,40 % | 63,60 % |
| 7. Réviser à la baisse le régime indemnitaire (IAT, PFR, etc.) | Contrôle | 3,70 % | 96,30 % |
| % moyen des réponses orientées « contrôle » | | 51,40% | 48,60% |

| V1.2 bis - Ressources humaines dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 8. Rendre conditionnelle une partie du régime indemnitaire à la performance collective et/ou individuelle | Pilotage | 29,60 % | 70,40 % |
| 9. Baisser les effectifs grâce à la réorganisation des services | Pilotage | 62,60 % | 37,40 % |
| 10. Flexibiliser l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme | Pilotage | 35,50 % | 64,50 % |
| 11. Améliorer la qualité de vie au travail pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme | Pilotage | 56,20 % | 43,80 % |
| 12. Utiliser le bilan social de la collectivité pour optimiser les dépenses RH | Pilotage | 25,50 % | 74,50 % |
| 13. Augmenter les taux d'encadrement dans les écoles, les centres de loisirs, les écoles municipales des sports... etc. | Pilotage | 13,70 % | 86,30 % |
| 14. Mettre en place un budget pluriannuel de la masse salariale | Pilotage | 36,80 % | 63,20 % |
| 15. Gérer et anticiper les compétences et expertises RH sur le long terme (recrutement, mobilité, etc.) | Pilotage | 49,50 % | 50,50 % |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 39,00% | 61,00% |

| V 1.3 - Ressources organisationnelles dispositifs de contrôle | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|--|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. Favoriser les délégations de service public ou les concessions | Contrôle | 33,00 % | 67,00 % |
| 2. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) avec d'autres collectivités | Contrôle | 34,30 % | 65,70 % |
| 3. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) avec des satellites et partenaires (ex : des syndicats intercommunaux... etc.) | Contrôle | 35,90 % | 64,10 % |
| 4. Mutualiser les investissements entre collectivités | Contrôle | 31,80 % | 68,20 % |
| 5. Mutualiser l'utilisation des équipements existants (ex : centres de loisirs, gymnases, piscines... etc.) avec d'autres collectivités | Contrôle | 40,60 % | 59,40 % |
| 6. Fusionner les satellites et les syndicats pour faire des économies d'échelle (cimetières, géothermies, etc.) | Contrôle | 15,70 % | 84,30 % |
| 7. Transférer les compétences, et donc les dépenses à une autre collectivité locale | Contrôle | 29,50 % | 70,50 % |
| 8. Mutualiser l'utilisation des équipements existants au sein de la collectivité (véhicules de service, imprimantes, fax, rétroprojecteurs... etc.) | Contrôle | 83,50 % | 16,50 % |
| 9. Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) au sein de la collectivité | Contrôle | 50,90 % | 49,10 % |
| 10. Réintégrer des fonctions externalisées par le passé et moins coûteuses en régie (entretien des locaux, entretien du matériel et des véhicules, assurance chômage, assurance statutaire... etc.) | Contrôle | 32,10 % | 67,90 % |
| 11. Simplifier les procédures administratives à destination de la population et des partenaires (Ex : réalisation de certaines démarches administratives à distance pour les usagers (particuliers et organisations). | Contrôle | 63,80 % | 36,20 % |
| 12. Simplifier les procédures administratives à l'intérieur de la collectivité (circuit des parapheurs, procédure de recrutement, délégations de signature... etc.) | Contrôle | 53,70 % | 46,30 % |
| 13. Externaliser les services publics locaux trop coûteux pour la collectivité (maintenance informatique, sécurité/surveillance des locaux sous forme de prestations de services, etc.) | Contrôle | 48,60 % | 51,40 % |
| % moyen des réponses orientées « contrôle » | | 42,57% | 57,43% |

| V1.3 bis - Ressources organisationnelles dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 14. Favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur | Pilotage | 21,90 % | 78,10 % |
| 15. Mutualiser les compétences / politiques publiques entre collectivités locales | Pilotage | 34,00 % | 66,00 % |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 27,95 % | 72,05 % |

| V1.4 - Ressources informationnelles dispositifs de contrôle et de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. Favoriser la dématérialisation au sein de la collectivité | Contrôle | 94,50 % | 5,50 % |
| 2. Développer l'e-administration et le recours au numérique | Pilotage | 73,40 % | 26,60 % |
| % moyen des réponses | | 84,00 % | 16,00 % |

| V1.5 - Ressources patrimoniales dispositifs de contrôle | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|--|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. Reporter certains investissements à une date ultérieure | Contrôle | 81,30 % | 18,70 % |
| 2. Annuler certains investissements déjà prévus | Contrôle | 47,70 % | 52,30 % |
| 3. Rationaliser l'occupation des locaux de la collectivité | Contrôle | 71,70 % | 28,30 % |
| 4. Céder une partie du patrimoine de la collectivité | Contrôle | 66,00 % | 34,00 % |
| % moyen des réponses orientées « contrôle » | | 66,67 % | 33,33 % |

| V1.5 bis - Ressources patrimoniales dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 5. Geler les investissements non productifs | Pilotage | 33,30 % | 66,70% |
| 6. Définir une stratégie patrimoniale en lien le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles | Pilotage | 50,90 % | 49,10% |
| 7. Investir pour diminuer les dépenses d'entretien, de maintenance et de fonctionnement | Pilotage | 65,70 % | 34,30% |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 49,97 % | 50,03 % |

| V1.6 - Actions et activités dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1. Réduire le volume des services publics mis à disposition | Pilotage | 16,20 % | 83,80% |
| 2. Réduire le niveau d'activité et/ou de fréquentation des services ouverts au public (ex : réduire les heures d'ouverture des piscines, des gymnases, de la patinoire... etc.) | Pilotage | 15,00 % | 85,00% |
| 3. Développer un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses | Pilotage | 42,90 % | 57,10% |
| 4. Externaliser les services publics non stratégiques pour la collectivité | Pilotage | 13,70 % | 86,30% |
| 5. Recentrer la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives | Pilotage | 30,80 % | 69,20% |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 23,72 % | 76,28 % |

| V2 – Outils mobilisés dispositifs de contrôle | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|---|------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1. Renforcer la qualité des prévisions budgétaires | Contrôle | 87,90 % | 12,10% |
| 2. Réduire les budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale | Contrôle | 82,20 % | 17,80% |
| 3. Imposer des diminutions budgétaires aux gestionnaires de crédit / services de manière uniforme | Contrôle | 47,10 % | 52,90% |
| 4. Améliorer le suivi budgétaire des crédits consommés | Contrôle | 88,90 % | 11,10% |
| 5. Mettre en place des tableaux de bord pour détecter les écarts entre les objectifs de dépenses et les consommations | Contrôle | 68,50 % | 31,50% |
| 6. Renforcer l'analyse du compte administratif | Contrôle | 72,00 % | 28,00% |
| 7. Améliorer l'utilisation des ratios d'analyse financière | Contrôle | 63,60 % | 36,40% |
| 8. Mettre en place et respecter des normes qualité concernant le fonctionnement interne de la collectivité | Contrôle | 30,20 % | 69,80% |
| % moyen des réponses orientées « contrôle » | - | 67,55 % | 32,45% |

| V2 bis – Outils mobilisés dispositifs de pilotage | Paradigme | % rép. positives | % rép. négatives |
|--|------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 9. Mettre en place la comptabilité analytique pour calculer le coût de revient par service public fourni aux usagers | Pilotage | 43,80 % | 56,20 % |
| 10. Économiser sur les politiques publiques les moins stratégiques | Pilotage | 36,00 % | 64,00 % |
| 11. Allouer les budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation | Pilotage | 8,70 % | 91,30 % |
| 12. Mettre en place des indicateurs de pilotage par activité (réalisations, effets, impacts) | Pilotage | 32,40 % | 67,60 % |
| 13. Allouer des moyens supplémentaires aux services/directions qui auraient atteint des objectifs mesurables (indicateurs, coûts, etc.) | Pilotage | 6,70 % | 93,30 % |
| 14. Allouer les budgets en ayant connaissance des coûts consommés par les activités et par les actions engagées | Pilotage | 39,40 % | 60,60 % |
| 15. Développer des conventions d'objectifs et de moyens avec les satellites | Pilotage | 52,50 % | 47,50 % |
| 16. Mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens ou des projets de service avec les directions de la collectivité | Pilotage | 22,30 % | 77,70 % |
| 17. Définir des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement | Pilotage | 34,00 % | 66,00 % |
| 18. Mettre en place et respecter des normes qualité concernant la relation à l'utilisateur | Pilotage | 24,50 % | 75,50 % |
| 19. Créer une segmentation stratégique en lien avec des données financières pour connaître les objets de consommation de coûts et pour faire des arbitrages | Pilotage | 26,70 % | 73,30 % |
| 20. Mettre en place un diagnostic et/ou une prospective territoriale | Pilotage | 49,00 % | 51,00 % |
| 21. Produire un rapport annuel de performance | Pilotage | 12,90 % | 87,10 % |
| % moyen des réponses orientées « pilotage » | | 29,90 % | 70,10 % |

BIBLIOGRAPHIE

- ANTHONY, R.N. 1965. « Planning and Control Systems: a Framework for Analysis », Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research, Boston.
- AMAR, A. ; BERTHIER, L. 2007. « Le nouveau management public : avantages et limites », RECEMAP, Université Paul Cézanne, Aix-en-Provence.
- ARISTOVNI, K.A. ; JANKO, S. 2009. *Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia*, University Library of Munich, Germany.
- BACACHE-BEAUVALLET, M. 2006. « Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique », EDHEC Business School, Lille-Nice.
- BARTOLI, A. 1997. *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.
- BATAC, J. ; CARASSUS, D. ; MAUREL, C. 2009. « Évolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », *Finance Contrôle Stratégie*, 12, 1, p. 155-180.
- BOUCKAERT, G. ; POLLITT, C. 2004. *Evaluating public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University Press.
- BESSIRE, D. 2002. « Recherche « critique » en contrôle de gestion : exercer son discernement », *Comptabilité Contrôle Audit*, 8, 2, p. 5-28.
- BURLAUD, A. 1990. « Coûts, contrôle et complexité dans les organisations », in ECOSIP, *Gestion industrielle et mesure économique. Approches et applications nouvelles*, Economica, p. 169-182.
- BUSSON-VILLA, F. 1999. « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », *Finance Contrôle Stratégie*, 2, 1, p. 5-25.
- CAPELLETTI, L. 2006. « Le contrôle de gestion socio-économique de la performance : enjeux, conception et implantation », *Finance Contrôle Stratégie*, 9, 1, p. 135-155.
- CARASSUS, D. ; GARDEY, D. 2009. « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*, 107, p. 101-129.
- CARASSUS, D. ; GARDEY, D. ; FAVOREU, F. ; MAUREL, C. 2011. « La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales ». *Colloque AIRMAP*, Paris.
- CEPIKU, D. ; BONOMI SAVIGNON, A. 2012. « Governing cutback management: is there a global strategy for public administration? », *International Journal of Public Sector Management*, 25, 6-7, p. 428-436.
- CROZIER, M. 1991. « Le changement dans les organisations », *Revue Française d'Administration Publique*, 59, p. 349-354.
- DE LA VILLARMOIS, O. ; TONDEUR, H. 1999. « Une analyse des finalités des systèmes de contrôle ». *20^e congrès de L'AFC*, Mai, France.
- DEMEESTERE, R. 2005. *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^e édition, LGDJ, Paris.
- DOMBERGER, S. ; HALL, C. 1996. « Contracting for public services: a review of antipodean experience », *Public Administration*, 74, 1, p. 129-147.
- DUPUIS, J. 2014. « L'évaluation des services publics par la satisfaction et les valeurs des usagers-citoyens, le cas du baromètre du Service Public Municipal », *3^e journée du réseau Pilote*, Nantes.
- EMERY, Y. 2005. « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope, Revue d'analyse comparée en administration publique*, 12, 3, p. 1-11.
- FREEMAN, S. ; CAMERON, K. 1993. « Organizational downsizing: a convergence and reorientation framework », *Organization Science*, 4, 1, p. 10-29.
- GIBERT, P. 1980. *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Edition d'Organisation, Paris.
- GIBERT, P. 1986. « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, 4, 2, p. 89-123.
- GRUENING, G. 2001. « Origin and theoretical basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4, 1, p. 1-25.
- GRUNOW, D. 1986. « Internal Control in Public Administration », in Kaufmann F.X. ; Majone G. ; Ostrom V. (ed.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, p. 645-662.
- HOOD, C. 1995. « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, 10, 2, p. 104-117.
- KNOEPFEL, P. ; VARONE, F. 1999. « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et Management Public*, 17, 2, p. 123-145.
- LERCH, C. 1998. *Une représentation du pilotage organisationnel : le pilotage des processus*, Thèse de doctorat de sciences de gestion, Université de Louis Pasteur, Strasbourg.
- LEVINE, C. 1978. « Organizational decline and cutback management », *Public Administration Review*, 38, 4, p. 316-325.
- LORINO, P. 1995. *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Les Éditions d'Organisation.
- LORINO, P. 1997. *Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences*, Éditions

d'Organisation, Paris.

LORINO, P. 1999. « À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et Management Public*, 17, 2, p. 21-34.

LORINO, P. 2009. « Le contrôle de gestion après la crise. Expertise obstinée du chiffre ou métier d'enquête complexe ? », *Revue Française de Gestion*, 193, p. 29-35.

MARTY F. ; TROSA S. ; VOISIN A. 2004. « La construction des méthodes de comparaison de coûts public-privé : les enseignements des expériences étrangères », *Politiques et Management Public*, 22, 3, p. 43-61.

MARTY, F. 2006. « Collectivités territoriales et entreprises : Nouvelles compétences ou nouvelles politiques ? », *Colloque du GRALE*, janvier 2006.

MAUREL, C. ; CARASSUS D. ; GARDEY D. 2011. « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et Management Public*, 28, 4, p. 417-442.

MEYSSONNIER, F. 1993. « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales », *Politiques et Management Public*, 11, 1, p. 129-145.

MEYSSONNIER, F. ; APPEL, V. 1995. « Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes », *Politiques et Management Public*, 13, 3, p. 249-266.

MEYSSONNIER, F. 2008. « Agir pour réduire les coûts », *Revue Française de Comptabilité*, 407, p. 35-38.

MEYSSONNIER, F. ; TAHAR, C. 2014. « Gérer et contrôler le temps de l'interface prestataire-usager dans les services publics », *Comptabilité Contrôle Audit*, 20, 2, p. 39-66.

MOULLIN, M. 2006. « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », *Perspectives on Performance*, Vol. 5, n° 1, p. 10-12.

O'DONNELL, G. 2009. « Speech to Public services in the 2010s: prosperity, austerity and recovery », *QEII Conference Centre*, London, 11 December 2009.

OVERMANS, T. ; NOORDEGRAAF, M. 2014. « Managing austerity: rhetorical and real response to fiscal stress in local government », *Public Money and Management*, 34, 2, p. 99-106.

POLLITT, C. 2010a. « Public management reform during financial austerity », Statskontoret (Swedish Agency for Public Management).

POLLITT, C. 2010b. « Cuts and reforms – public services as we move into a new era », *Society and Economy: Journal of the Corvinus University of Budapest*, 32, 1, p. 17-31

POLLITT, C. 2011. « Cutbacks and innovation: public management reform in an age of austerity », Presentation to the KSAP (Polish National School of Public Administration), Warsaw,

27 April 2011.

PORTER, M. 1986. *L'avantage concurrentiel*, InterEditions, Paris.

RAGAIGNE, A. 2009. « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline », Laboratoire Orléanais de Gestion.

SABADIE, W. 2003. « Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public », *Recherche et Applications en Marketing*, 18, 1, p. 1-24.

SAMARATUNGE, R. ; BENNINGTON, L. 2002. « New Public Management: Challenge for Sri Lanka », *Asian Journal of Public Administration*, 24, 1, p. 87-109.

SANTO, V.M. ; VERRIER, P.E. 1993. *Le Management Public*, PUF.

SIMONS, R. 1995. « Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal », Harvard Business Review Press.

SAVALL, H. ; ZARDET, V. 1992. *Le nouveau contrôle de gestion. Méthode des coûts-performances cachés*, Comptables Malesherbes-Eyrolles.

SAVALL, H. ; ZARDET, V. 2007. *Maîtriser les coûts et les performances cachés*, Economica.

STOFFAËS, C. 1994. *Entre monopole et concurrence : la régulation de l'énergie en perspective historique*, Éditions P.A.U., Paris.