



**HAL**  
open science

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

Younes Samali, David Carassus

## ► To cite this version:

Younes Samali, David Carassus. La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?. Colloque de l'AIRMAP, May 2015, Lyon, France. hal-02141945

**HAL Id: hal-02141945**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-02141945v1>**

Submitted on 11 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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

Younes SAMALI<sup>1</sup>  
Doctorant en sciences de gestion  
Chaire OPTIMA/CREG/UPPA

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

**Résumé :**

Compte tenu du poids des concours financiers de l'Etat et de l'effet des transferts de fiscalité sur l'équilibre budgétaire de l'Etat, 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.

A l'aide d'une enquête par questionnaire réalisée auprès d'un large panel de collectivités locales de différentes strates (au-dessus de 10 000 habitants), nous caractérisons, sur la base de 115 réponses, les pratiques locales en matière de recherche d'économies au regard des deux paradigmes mobilisés et leurs variables de structuration.

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. Focalisée 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 locale, finances locales

---

<sup>1</sup> Contrôleur de gestion, Ville de la Courneuve

## Introduction

La crise des finances publiques est maintenant incontournable. Comme l'Etat, les collectivités locales sont ainsi confrontées à la nécessité de réaliser des économies budgétaires<sup>2</sup>. En effet, face à la baisse des dotations de l'Etat 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 par les collectivités 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 mobilisables et mobilisés 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. Ainsi, Lorino (1999) indique que le paradigme de contrôle se fonde sur deux hypothèses, celle de la simplicité, où la performance est modélisée d'un point de vue extérieur à l'organisation et rendue prédictible, et celle de la stabilité dans le temps. Dès lors, la gestion des ressources s'effectue uniquement sur les flux, avalisés par un système décisionnel hiérarchisé et formalisé. Par contre, dans le paradigme de pilotage, pour ce même auteur, la performance de l'organisation se traduit par le surplus de valeur générée entre la réponse produite au regard du besoin exprimé et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse. Le pilotage consiste alors à orchestrer la performance à tous les niveaux de l'activité, la variété des relations au sein de l'organisation, la reconnaissance de l'autonomie cognitive et politique des acteurs, impliquant une gestion managériale plus incitative qu'autoritaire, plus planificatrice et anticipatrice que centré sur le court-terme.

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 115 collectivités françaises de plusieurs catégories (communes, départements, régions, EPCI, etc.) pour caractériser les pratiques de recherche d'économies engagées (2).

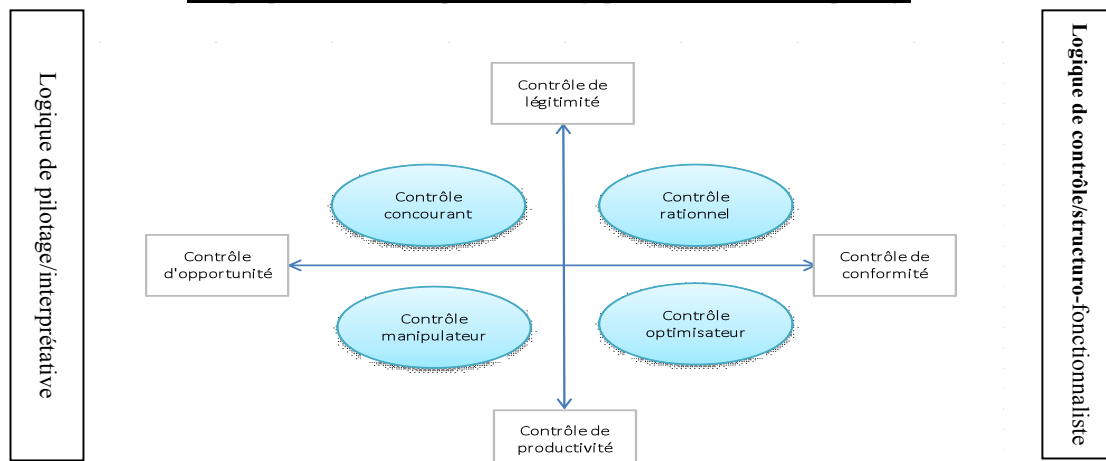
---

2 Les finances des collectivités locales 2014 - état des lieux, Rapport de l'Observatoire des finances locales, 16 juillet 2014

## 1. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE : DEUX PARADIGMES (CONTROLE VS PILOTAGE) AVEC DES OBJETS ET OUTILS DIFFERENTS EN MATIERE DE MAITRISE DE LA DEPENSE

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

**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, à un plan, 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. A 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 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 ; le rôle du contrôleur s'y apparente à celui d'un comptable spécialisé qui doit enregistrer les quantités d'inputs et d'outputs et surveiller les ratios. 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.

Ces deux axes d'analyse délimitent ainsi quatre champs :

- La logique de rationalité s'incarne dans le modèle du contrôle rationnel : le déploiement spatial et temporel des objectifs de l'organisation constitue la préoccupation majeure. Le cadre conceptuel élaboré par Anthony (1965) constitue ainsi l'expression exemplaire de ce type de contrôle. Le découpage en centres de responsabilité y est supposé garantir la cohérence spatiale tandis que la segmentation en trois niveaux (planification stratégique, contrôle de gestion et contrôle opérationnel) doit garantir la cohérence entre le long terme et le court terme.
- Le contrôle optimisateur met lui l'accent sur la recherche de l'efficacité maximale (Porter, 1996). Son développement peut être associé avec l'essor de la comptabilité analytique, et notamment avec la mise en œuvre des coûts standards.
- Le contrôle manipulateur caractérise la logique de conflits dans ces formes politiques au service des intérêts de la majorité dominante (Hopper et Powell, 1985), Cyert et March (1963) et Allison (1969).

- Dans la logique de concourance (Bessire, 2002), le contrôle de gestion est au service des autres fonctions de l'entreprise ; il constitue un pôle d'expertise en évaluation, cette dernière ne se limiterait pas à la seule dimension objective et quantitativiste, mais inclurait également les autres dimensions de la réalité, sa dimension rationnelle comme sa dimension subjective. Ses actions se réfèrent expressément à la mission de l'entreprise et à ses valeurs.

Sans entrer dans le détail utilisé par l'auteur, nous retenons ici, en lien avec notre problématique, la séparation entre la partie droite de la figure 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, les actions mobilisables pour optimiser les dépenses dans une logique de contrôle et les avantages et les inconvénients du paradigme du contrôle (1.1), nous faisons de même concernant le paradigme du 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. Pour mieux la comprendre, nous en décrivons ici ses caractéristiques (1.1.1), les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique (1.1.2) et les avantages/inconvénients de ces solutions (1.1.3).

#### **1.1.1. Les caractéristiques instrumentales et conceptuelles du paradigme du 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.

La stabilité et le contrôle par la ressource favorisent un contrôle *a priori* et à un contrôle *a posteriori*, à travers l'assignation de moyens budgétaires (H. Tondeur, O. De La Villarmois, 1999). Ce contrôle devient paradoxalement une absence de contrôle, lorsque la stabilité est telle qu'on fait l'impasse sur le contrôle des impacts. L'assignation de moyens est alors censée déterminer a priori de manière quasi-automatique les résultats futurs. La stabilité des processus permet aussi d'établir la division du travail et la définition des métiers, dont la performance est essentielle dans l'atteinte des objectifs. La gestion des compétences est avant tout une gestion par métier, qui privilégie l'état de l'art de chaque corporation et cloisonne les domaines professionnels.

Ce mode de contrôle de la performance, centré sur l'assignation de moyens a priori et le contrôle à posteriori, via la procédure budgétaire, développe une culture de gestion aux caractéristiques fortement marquées. 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 :

**Tableau 1 – Les huit variables caractérisant le paradigme du contrôle**

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	Elémentaire (assurance), endogène, normative
V4 - Temps	Court-terme (infra-annuel, annuel)
V5 - Processus	Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant
V6 - Performance	Economique, organisationnelle
V7 - Apprentissage	Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé
V8 - Leaders	Administratifs, Fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.)

Dans le cadre de cette étude, nous n'utilisons que deux des ces 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, en tant que concept principal sur lequel s'appuie le paradigme de contrôle, correspond aux moyens et aux ressources, ainsi qu'aux structures d'organisation. La définition du produit/service et du processus de production étant supposée acquise et stable, la régulation devient fondamentalement un problème de dimensionnement et d'ajustement quantitatif des ressources (combien de ressources faut-il injecter dans le système ? Compte tenu de la prévision d'activité, combien de ressources est-il socialement acceptable de consommer ?) (Lorino, 1999). La responsabilisation étant fondée sur l'assignation de moyens, la culture organisationnelle et hiérarchique est importante, chacun des gestionnaires de crédits veillant jalousement sur ses ressources propres et sur celles des autres chefs de service. Le contrôle étant un problème de dimensionnement, l'étendue de la responsabilité se mesure à l'ampleur des moyens à mettre en œuvre et à contrôler, plus que par la complexité et la sophistication des connaissances, par la qualité du service ou par le degré d'innovation attendu ; l'importance d'un service/direction se mesure à l'ampleur des ressources que l'on pourra mobiliser (Lorino, 1999). Dans ce cadre, les outils mobilisés restent élémentaires, en s'appuyant sur des instruments comptables et financiers, comme le budget, le contrôle budgétaire, le compte financier, ou le tableau de financement. En privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique locale, les deux formes traditionnelles de contrôle (régularité et conformité) sont largement associées au processus budgétaire et comptable (Batac et al., 2009). Ce système de contrôle, dite « traditionnel » selon Simons (1995), se fonde, pour surveiller et ajuster la performance opérationnelle, sur les plans d'affaires, les budgets, les systèmes financiers et la comptabilité.

Une des implications de ce paradigme du contrôle est une gestion par les seules ressources. Les activités étant considérées figées, l'enchaînement ressources/produits (*inputs/outputs*) peut être considéré comme direct (Lorino, 1995). Les actions mobilisables concernant principalement le contrôle des moyens prévus et/ou engagés.

### **1.1.2. Les actions mobilisables pour y réaliser des économies : le contrôle des moyens**

Au regard du paradigme de contrôle, et en lien avec ses caractéristiques instrumentales et conceptuelles, il existe plusieurs dispositifs concrets pour réaliser des économies. La rationalisation peut se faire, à organisation constante en économisant sur le train de vie de la collectivité, ou en modifiant l'organisation de façon à générer des gains de productivité.

A organisation constante, la collectivité peut ainsi rationaliser ses dépenses de fonctionnement, par exemple, en supprimant ses dépenses inutiles, en réduisant l'absentéisme du personnel, ou en passant d'une logique de marchés publics à une logique d'achat public. Il s'agit également d'avoir une bonne gestion du patrimoine permettant notamment de diminuer les coûts d'assurance, d'entretien/maintenance. Au-delà des contrats d'assurance, la collectivité doit s'interroger sur l'optimisation de tous les contrats d'entretien et /ou de maintenance concernant

tous les biens inscrits dans son patrimoine. Pour ce faire, une connaissance précise des biens concernés, des actes de propriété et de leurs caractéristiques (surface, état d'occupation, zone, etc.) est indispensable. En modifiant l'organisation des services, sans pour autant changer le niveau des prestations rendues à l'utilisateur, il est possible de s'interroger sur la mise en œuvre de moyens matériels susceptible de générer des gains de productivité. La dématérialisation permet ainsi de réduire les temps improductifs et les lourdeurs administratives. Dans ce domaine, il est également possible de se poser la question des modes de gestion des services publics : en régie avec les agents de la collectivité, en régie via un prestataire de service choisi dans le cadre du code des marchés publics, en déléguant la compétence à une structure intercommunale, en mutualisant les moyens avec un EPCI, en confiant le service à une SEM ou à une SPL ou en déléguant la gestion du service public à un concessionnaire.

L'ensemble de ces dispositifs agit alors sur les moyens mis à disposition des différentes structures de la collectivité, de manière endogène, avec souvent comme acteur principal la direction générale et/ou des finances et/ou l'élu aux finances. Ces derniers agissent ainsi comme des censeurs, des "raboteurs" ou des "coupeurs" de budget. 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 frais de déplacement, les subventions, les études/contrats, la documentation ou la communication. Sur le plan des ressources humaines, ils peuvent se traduire par le gel des salaires ou des postes dans le temps, ou l'engagement de personnels contractuels, moins coûteux et plus flexibles. Sur le plan patrimonial, ils peuvent se traduire par le décalage dans le temps 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 l'utilisation du papier ou 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 services pour créer des économies d'échelle, soit de *re-engineering* par exemple en ce qui concerne les achat/marché, ou la logistique, en créant des plates-formes communes.

### 1.1.3. Les avantages et les inconvénients de l'utilisation de cette logique de contrôle

Toutes ces solutions vers plus de contrôle ont l'avantage d'être plutôt simple et génèrent, de surcroît, des effets financiers pouvant être immédiats. En effet, ces dispositifs ont l'avantage de concerner des périmètres réduits (le patrimoine, le recrutement, les départs à la retraite, les frais de chauffage, la mutualisation des moyens matériels, etc.) qui, pris un à un, peuvent, de manière combinée, générer des économies budgétaires importantes. De plus, ces solutions agissent directement sur les dépenses, et peuvent avoir des impacts de court-terme sur la baisse des budgets mis à disposition des gestionnaires de crédits.

Cependant, elles semblent aussi connaître des limites importantes. En effet, elles ignorent l'offre de service public, et constituent des solutions administratives « dépolitisées », en ne prenant pas en compte la demande sociétale. De plus, ces solutions ont tendance à dégrader et/ou à atrophier les services rendus à la population. En effet, en rabotant les dépenses publiques, sans réflexion préalable, les effets de ces pratiques sur la qualité/quantité de service public peuvent être fortement négatifs. En outre, ces solutions constituent des facteurs de démotivation et de désengagement important pour les agents. En effet, souvent imposées par le haut, le sens et les valeurs de service public peuvent disparaître au profit d'une simple recherche d'économies. Enfin, ces solutions peuvent, dans certains cas, aboutir aux effets inverses recherchés en poussant à la consommation des moyens budgétaires, en particulier lorsque les arbitrages budgétaires s'appuient largement sur les consommations passées.

Les limites du renforcement de la logique de contrôle se posent 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 délaisser 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. Ce paradigme, centré sur l'assignation de moyens *a priori*, via la procédure budgétaire, développe au total une culture de gestion aux caractéristiques fortement marquées (Lorino, 1999) par le respect des enveloppes de ressources assignées *a priori*, avec une moindre

préoccupation pour les résultats et pour l'efficacité, par la préoccupation de conformité (conformité à une norme technique) plutôt que de satisfaction directement exprimée de « l'utilisateur/client », par une gestion des carrières étant fondée sur une structure de métiers, la culture tendant à devenir corporatiste, cloisonnée entre métiers, et 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.

La complexité croissante des collectivités locales et de leurs activités, liées à l'instabilité des mécanismes de performance, débouchent 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 du pilotage centré sur les politiques locales et mobilisant des outils strictement englobant

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 l'auteur, le système de contrôle traditionnel est utilisé pour surveiller, mesurer et ajuster la performance. Il est basé sur une stratégie *top-down* caractérisée par un système de croyances qui communiquent les valeurs fondamentales de l'organisation, telles que les énoncés de mission, les crédos 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 ».

La variété des relations au sein de l'organisation, la reconnaissance de l'autonomie cognitive (Lorino, 1999) et conséquemment politique des acteurs, justifient une gestion managériale plus incitative qu'autoritaire (Meyssonier 1995). Le contrôle passe par la connaissance des modes de contrôle locaux, introduisant la notion de « méta-contrôle » (Lorino, 1995). L'auteur indique par-là, une volonté d'interférences sur l'environnement mouvant de l'action, afin d'influencer et d'agir indirectement sur cette dernière.

**Tableau 2 - Les anciens et les nouveaux objectifs des systèmes de contrôle**

Nouveau système	Ancien système
Stratégie centrée sur la population et le territoire	Stratégie top down
Personnalisation	Standardisation
Processus d'innovation continu	Suivi des plans
Satisfaction des besoins de l'utilisateur	Maîtriser l'activité
<i>Empowerment</i>	Pas de surprise

Source : Adapté de R. Simons (1995)



La prise en compte de l'autonomie cognitive des acteurs fait dès lors ressurgir la notion de diagnostic de la performance, occultée au profit d'un strict contrôle des flux dans une logique de contrôle. D'une discontinuité arbitraire, on se tourne alors vers une continuité temporelle irréversible. Son corollaire, changements perpétuels, instabilité, risques, sont autant de nouveaux challenges pour le pilotage. De la modélisation des processus de décisions, on s'achemine vers un mode de coordination constant et transversal.

**Tableau 3 - Comparaison du paradigme du contrôle et du pilotage**

<b>Paradigme du pilotage</b>	<b>Paradigme du contrôle</b>
Modes opératoires et compétences	Ressources
Diagnostic	Allocation, transactions
Activités	Décisions
Déroulements continus	Séquences d'événements discrets
Changement continu	Clivage plan/contrôle
Intégration	Décomposition hiérarchique

Source : P. Lorino (1995)

Cette évolution, 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 adaptées, 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). En arrière plan de la performance et du pilotage, Lorino (1997) indique l'importance du couple « valeur-coût ». En effet, selon l'auteur (Lorino, 1999), définir et piloter la performance d'une collectivité locale pose non seulement le problème de définir les besoins légitimes des usagers auxquels elle doit répondre « la valeur », mais aussi de déployer le couple « valeur-coût » à l'intérieur de l'organisation, sous forme de règles de décision et d'actions dans les différents domaines. Or, ces deux problèmes ne sont pas indépendants (Lorino, 1999). En effet, la définition du besoin social adressé à la collectivité influence la problématique de déploiement du couple valeur-coût à l'intérieur de l'organisation. Elle influence donc les modalités de pilotage interne de la performance, notamment par deux caractéristiques fondamentales (Lorino, 1995) : le degré de stabilité et le degré de complexité du besoin. « *Piloter l'entreprise, ce n'est donc pas contrôler de manière déterministe des actions multiples d'acteurs multiples, mais agir sur des interprétations, influencer des interprétations* ».

Pour mieux comprendre ce paradigme en lien avec notre problématique de maîtrise des dépenses locales, nous en décrivons ici ses caractéristiques instrumentales et conceptuelles (1.2.1), les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique (1.2.2) et les avantages/inconvénients de ces solutions (1.2.3).

### **1.2.1. Les caractéristiques instrumentales et conceptuelles du paradigme du pilotage**

Selon Lorino (1995), dans un paradigme de pilotage, la performance de l'organisation se traduit par le surplus de valeur généré entre la valeur de la réponse produite au regard du besoin exprimé et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse. Le pilotage consiste alors 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 ces travaux, nous identifions huit variables caractérisant le paradigme du pilotage, comme nous l'avons fait préalablement concernant le contrôle :

**Tableau 4 – les variables caractérisant le paradigme du pilotage**

Variables	Paradigme du pilotage
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	Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports

Dans le cadre de cette étude, comme indiqué préalablement, nous n'utilisons que deux des ces 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, contrairement à celui lié au contrôle qui s'appuyait sur les seuls moyens financiers de l'organisation, concerne les réalisations et productions organisationnelles. Appliquées aux collectivités, elles se formalisent par les politiques 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 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 utilisés (Meyssonier 1993).

Contrairement au paradigme du contrôle, ces 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. Cette démarche permet non seulement de formaliser et de prioriser l'action publique locale, mais aussi d'inscrire celle-ci dans une logique prospective et anticipative. Elle contribue en outre à donner un sens à l'action quotidienne des cadres et agents publics, en associant les élus, tout en favorisant une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques locales (Meyssonier 1995). Le pilotage permet enfin à travers des évaluations et les diagnostics qu'il mobilise de légitimer et fonder les priorités mises sur certaines prestations et politiques publiques et, à l'inverse, l'abandon ou la réduction d'interventions dans d'autres domaines.

Plus généralement, le pilotage, en tant que nouveau mode de management, permet de répondre de manière simultanée à un double impératif : assurer la compétitivité et le positionnement externe du territoire face aux évolutions majeurs de son environnement, tout en maintenant une cohésion sociale et territoriale interne forte. Dans ce cadre, comme l'indique Lorino (1999), la légitimation sociale du service public local suppose alors de faire face à une situation complètement renouvelée, où les hypothèses de base antérieures, soient celle de stabilité et celle de standardisation, ne sont plus vérifiées. En effet, la complexité socioculturelle des sociétés modernes se traduit par l'expression de besoins fortement différenciés et personnalisés. Les évolutions technologiques et sociologiques rapides déstabilisent les standards et raccourcissent leur durée de vie. Les territoires doivent en outre faire face à un environnement de plus en plus complexe, incertain et concurrentiel.

### 1.2.2. Les actions mobilisables pour y réaliser des économies : le pilotage des politiques locales

Dans le cadre de ce paradigme, les solutions à engager ne portent pas directement sur les ressources et moyens, pour moins dépenser, mais d'abord sur les actions et activités de la collectivité. En effet, il est alors nécessaire de (1) définir et structurer les politiques de la collectivité, autour par exemple d'une segmentation stratégique (Porter 1986), (2) de déterminer les ambitions, les objectifs et les valeurs de la collectivité (à la fois sur la partie politique et sur la partie opérationnelle), (3) de planifier dans le temps les actions de la collectivité, et (4) de déterminer les éléments d'évaluation de l'exercice des compétences de la collectivité (Lerch, 1998). Une fois ces étapes réalisées et connaissances maîtrisées, il est alors possible d'agir sur les moyens financiers en confrontant les moyens nécessaires à la réalisation des actions et activités prévues et les moyens disponibles (sur plusieurs années, pour éviter la seule focale sur l'exercice en cours). Des arbitrages financiers peuvent ensuite être réalisés en tenant compte d'une nouvelle dimension stratégique de l'action publique. Enfin, les différentes structures de la collectivité peuvent être responsabilisées en ayant connaissance de leurs objectifs, de leur périmètre d'intervention et des moyens affectés en conséquence (Bouckaert et Pollitt, 2004). De manière plus concrète, il s'agit de s'interroger sur le niveau de service public rendu à la population et/ou sur l'ensemble des politiques publiques proposées par la collectivité. En effet, pour une politique donnée ou pour une prestation spécifique, la collectivité peut proposer un service plus ou moins adapté, en qualité et en quantité.

Ainsi, pour générer des économies, il est souvent très instructif et efficace de s'interroger sur la nature et le contenu des politiques publiques produites, c'est à dire sur les bénéficiaires, sur les coûts induits et sur leurs impacts socioéconomiques (Gibert, 1980). Il s'agit également de s'interroger sur les effets consécutifs à une éventuelle modification de la politique considérée. S'agissant du niveau de prestation, il apparaît nécessaire dans ce cadre que les besoins et satisfactions des citoyens soient pris en compte et anticipés. En la matière, comme l'indique Sabadie (2003), un langage de vérité, de courage politique, et de transparence doit leur être tenu en leur expliquant les alternatives possibles, à savoir le maintien des prestations et des politiques publiques actuelles après optimisation des dépenses de fonctionnement et réorganisations. Ceci peut impliquer dans le temps une possible croissance des taux de fiscalité dans la mesure où les dépenses conservées ont tendance naturellement à croître plus vite que les recettes, ou bien le maintien sur la durée de la fiscalité mais en optimisant le niveau d'intervention de la collectivité, soit en diminuant certaines prestations, soit en renonçant à certaines politiques publiques tout en privilégiant d'autres.

### 1.2.3. Les avantages et les inconvénients de la mobilisation de cette logique de pilotage

Ainsi, contrairement à une logique de contrôle focalisée sur les seuls moyens et ressources à disposition, le pilotage agit lui directement sur les activités de la collectivité et son service public. Les dépenses locales ne sont concernées qu'indirectement, dans un second temps, une fois la réflexion stratégique sur l'action publique menée. Il est aussi plus long-termiste et participe à l'analyse de la création de la valeur de la collectivité. Ce paradigme est en outre plus collaboratif, en favorisant les relations à la fois descendantes et ascendantes, mais aussi transverses, contrairement aux dispositifs de contrôle plus influencés par la hiérarchie. Les outils sont aussi plus innovants en s'intéressant, par exemple, à des feuilles de route, à des budgets par politiques publiques, à la comptabilité analytique, aux projets de service ou encore aux indicateurs et tableaux de bord, alors que les dispositifs de contrôle concernent eux le budget par nature, le contrôle budgétaire, ou le compte financier (Hood, 1995).

Le pilotage permet alors de formaliser et de prioriser l'action publique pour l'inscrire dans une logique prospective et anticipative. Il contribue, en outre, à donner un sens à l'action quotidienne des cadres et agents publics tout en favorisant une approche transversale, des enjeux et des problématiques locales. Il permet enfin, à travers des évaluations et diagnostics, de légitimer et fonder les priorités mises sur certaines prestations et politiques publiques et, à l'inverse, l'abandon ou la réduction d'intervention dans d'autres domaines (Stoffaës, 1995). Il constitue plus fondamentalement un levier d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique locale en favorisant une allocation plus ciblée et plus rationnelle des ressources. Cela nécessite également une approche transversale des problématiques de développement local, ainsi qu'un réajustement des

politiques publiques (qui peuvent se voir confortées, modifiées voire abandonnées) en fonction des résultats atteints.

Toutefois, malgré ces nombreux avantages, cette logique de pilotage nécessite de faire des choix, de fixer des priorités et des objectifs et de contraindre à certains arbitrages en matière de programmes et de prestations publiques qui peuvent s'avérer délicats d'un point de vue politique dès lors qu'ils sont lisibles et visibles. Ces dispositifs sont aussi plus complexes à mettre en œuvre dans la mesure où ils demandent une action globale sur la collectivité dans son ensemble. Ils appellent alors à dépasser les cloisonnements, l'opacité, les « petits-pouvoirs » entre services et directions, mais aussi de privilégier des logiques collaboratives et collectives (Lorino, 1999). Enfin, sa mise en œuvre ainsi que ses résultats s'inscrivent dans le moyen et le long terme, alors que les collectivités locales doivent aujourd'hui gérer des urgences et des tensions budgétaires et financières de court terme.

Ces nombreuses évolutions appellent ainsi une démarche innovante pour aller au-devant de besoins nouveaux, une volonté de réinterroger en permanence le contenu réel de la valeur reconnue socialement, une ouverture à la personnalisation donc à l'écoute de l'utilisateur et à une segmentation de plus en plus poussée des offres de prestations publiques (Meyssonier 2014). Dans ces conditions, les formes classiques de contrôle s'avèrent peu efficaces pour faire face à la complexité croissante liée à la personnalisation du service et à son évolutivité (Lorino, 1999 ; Sabadie, 2003 ; Dupuis, 2014). Cette inefficacité se traduit non seulement par un manque de cohérence et d'optimisation des processus et, donc, des gaspillages de ressources, notamment aux interfaces entre métiers, mais aussi par un manque de pertinence des prestations proposées aux usagers/clients, et donc un déficit de qualité, de valeur et d'image (Sabadie, 2003 ; Regaigne, 2009). Dans ce cadre, les enjeux de changement ne sont, bien sûr, pas seulement organisationnels (décentralisation, formes d'organisation transversales, mutualisations, etc.), mais aussi, et surtout, culturels et stratégiques.

Après avoir caractérisé les différents dispositifs de maîtrise des dépenses locales dans nos deux paradigmes mobilisés, à savoir ceux du contrôle et du pilotage, une étude empirique auprès de collectivités locales est maintenant présentée, afin de répondre à la problématique de cette étude. Nous pourrions ainsi mettre en évidence si les collectivités, au regard des pratiques engagées, mobilisent, en réponse à la crise économique-financière actuelle, des outils et concepts influencés par le paradigme du contrôle ou par celui du pilotage.

## **2. ETUDE EMPIRIQUE DES OUTILS ET DISPOSITIFS DE RECHERCHE D'ECONOMIES ENGAGES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANÇAISES : UN CONTROLE DOMINANT, UN PILOTAGE EN EMERGENCE**

La problématique centrale de notre recherche interroge les pratiques des collectivités territoriales 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, de plus de 10 000 habitants. 115 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 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'état<sup>3</sup>, une analyse statistique descriptive des résultats. Dans ce paragraphe, nous présentons, tout d'abord, les conditions d'élaboration du questionnaire (2.1.1). Nous exposons, ensuite, les statistiques descriptives des caractéristiques des répondants

---

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

(2.1.2). Et en enfin, nous présentons les items mobilisés pour caractériser les objets et les outils des deux paradigmes de contrôle et de pilotage.

### 2.1.1. Le questionnaire

Le questionnaire se compose de 122 items, classées 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'économie mobilisés et mobilisables par les collectivités (115 items). Le répondant doit répondre par oui, si le dispositif en question est d'ores et déjà engagé par la collectivité. Dans ce cas, il doit aussi indiquer depuis quelle année ce dispositif est engagé. 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 premiers 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 les analyses 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, académique, a été complétée par une analyse des principales revues spécialisées et professionnelles destinées aux collectivités territoriales (telles que *La Gazette*, *Acteurs Publics* ou *Le Courrier des maires*), et des rapports institutionnels, tels que les rapports de la Cour des Comptes (2012, 2013, 2014), le rapport Malvy et Lambert (2014) et les études de différents *Think Tanks*.

Une fois le questionnaire définitif était 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 115 réponses exploitables montre que, parmi les répondants, les administrations communales, avec 43,5% de réponses, sont les plus présents, devant les EPCI (25% de réponses) et les départements (18,5% de réponses). Cette répartition des réponses est cohérente avec la structure actuelle des collectivités locales de plus de 10 000 habitants.

**Tableau 5 – Répartition des réponses par type de structure**

Types de structure	Nombre de réponses	% / total des réponses valides
Communes	47	43,5%
EPCI	27	25,0%
Départements	20	18,5%
Syndicats intercommunaux	9	8,3%
Régions	4	3,7%
Autres <sup>4</sup>	1	0,9%
<b>Total des réponses valides</b>	<b>108</b>	<b>100,0%</b>
NR	7	6,1%
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,0%</b>

Selon les informations issues du questionnaire, la répartition des réponses par strate montre que les collectivités de grande taille (> 100.000 hab) et les collectivités de taille moyenne (de 10.000 à 50.000 hab) ont répondu plus que les autres, avec respectivement 41,82% du total des réponses pour les collectivités de grande taille et 32,73% du total des réponses pour les collectivités de taille moyenne. 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 un intérêt plus fort pour ce type de démarche pour les collectivités de grande taille.

Concernant les caractéristiques des répondants, il faut préciser que la majorité des répondants sont, soit membres de la Direction Générale (50,43%), soit Directeurs ou Responsables des Finances (31,30%). Cela peut s'expliquer par le caractère technique des questions posées et l'enjeu représenté par la recherche d'économies dans les collectivités.

**Tableau 6 – Répartition des réponses par strate**

Répartition des réponses par strate	Nombre de réponses	% / total des réponses
> 100 000 habitants	46	41,82%
50 000 <> 100 000 habitants	10	9,09%
10 000 <> 50 000 habitants	36	32,73%
< 10 000 habitants	18	16,36%
<b>Total des réponses valides</b>	<b>110</b>	<b>100,00%</b>
NR	5	4,00%
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,00%</b>

<sup>4</sup> Collectivité régie par l'article 74 de la Constitution

**Tableau 7 – Répartition des réponses par niveau de responsabilité des répondants**

Caractéristiques des répondants	Nombre de réponses	% / total des réponses
DGS, DGA	58	50,43%
Directeurs et responsables des finances	36	31,30%
Contrôleurs de gestion, conseillers de gestion, chargés de mission finances/ressources	7	6,09%
Elus	5	4,35%
Assistants au service des finances	2	1,74%
Non renseigné	7	6,09%
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,00%</b>

**2.1.3. Les items mobilisés pour représenter les objets et outils des deux paradigmes de contrôle et de pilotage**

Dans le cadre de l'étude empirique, comme indiqué préalablement, nous n'utilisons que deux des huit variables, caractérisant les deux paradigmes de contrôle et de pilotage, présentes dans notre modèle global de recherche, à savoir celles conceptuelles et instrumentales : l'objet (variable n°1) et les outils mobilisés (variable n°2). Nous présentons, tout d'abord, la première de ses deux variables, par ses sous-variables et ses items, et ensuite, la seconde.

**a) L'objet concerné : moyens vs politiques locales**

Comme évoqué dans notre partie théorique, l'objet dans le paradigme de contrôle correspond aux moyens et aux ressources, ainsi qu'aux structures d'organisation. En revanche, l'objet dans le paradigme de pilotage concerne plutôt les réalisations et productions organisationnelles. Appliquées aux collectivités, elles se formalisent par les politiques publiques locales, déclinées en activités routinières et en actions innovantes, soit les services publics proposés. Dans notre étude empirique, cette variable est déclinée en 58 items. Ces derniers correspondent aux dispositifs et aux leviers mobilisés ou mobilisables par les collectivités pour réaliser des économies. Les items sont regroupés en fonction de leur nature dans 6 groupes : les dépenses générales, les dépenses des ressources humaines, les ressources organisationnelles, les ressources informationnelles, les ressources patrimoniales et les actions/activités concernées. Ces groupes ont été mobilisés sur la base des dispositifs identifiés par la littérature académique et professionnelle, dont des exemples ont été évoqués dans la première partie de cette étude. Au regard des deux paradigmes utilisés dans cette étude, ces items sont caractérisés soit par une logique de contrôle, soit par une logique de pilotage. Nous présentons ici par groupe, les listes des items et leurs paradigmes de caractérisation.

Le premier groupe concerne les dépenses générales. Dans ce groupe, les items orientés contrôle concernent les différentes économies possibles sur des postes de frais généraux, comme les consommables ou les fluides. Les items orientés pilotage concernent eux des dispositifs plus complexes, structurante et long-termiste comme la renégociation des contrats ou la mise en œuvre d'une politique achat.

**Tableau 8 – Liste des items du groupe 1 : les dépenses générales**

<b>Les dépenses générales</b>	<b>Paradigmes</b>
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 par les 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

Le second groupe concerne les dépenses de ressources humaines. Dans ce groupe, les items orientés contrôle concernent différentes économies possibles sur ce type de dépenses, comme le gel des postes ou la modification à la baisse du plan de formation. Les items orientés pilotage sont eux en lien avec les réalisations produites ou les conditions de travail, comme la réorganisation des services ou la modification du taux d'encadrement.

**Tableau 9 – Liste des items du groupe 2 : les dépenses des ressources humaines**

<b>Les dépenses des ressources humaines</b>	<b>Paradigmes</b>
1 - Diminuer le volume de recrutement des emplois non permanents (remplaçants, vacataires, saisonniers)	Contrôle
2 - Recruter des agents 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
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



Le troisième groupe concerne les dépenses liées aux ressources organisationnelles. Dans ce groupe, les items orientés contrôle concernent la mutualisation ou regroupements de moyens et services. Les items orientés pilotage, moins nombreux, concernent eux la mutualisation des politiques publiques et compétences locales.

**Tableau 10 – Liste des items du groupe 3 : les ressources organisationnelles**

<b>Les ressources organisationnelles</b>	<b>Paradigmes</b>
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 locales	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 destinations 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
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

Le quatrième groupe concerne les dépenses liées aux ressources informationnelles. Dans ce groupe, l'item orienté contrôle concerne la dématérialisation, alors que l'item orientés pilotage concernent lui l'e-administration, en lien avec la population et le service produit.

**Tableau 11 – Liste des items du groupe 4 : les ressources informationnelles**

<b>Les ressources informationnelles</b>	<b>Paradigmes</b>
1 - Favoriser la dématérialisation au sein de la collectivité	Contrôle
2 - Développer l'e-administration et le recours au numérique	Pilotage

Le cinquième groupe concerne les dépenses liées aux ressources patrimoniales. Dans ce groupe, les items orientés contrôle concernent les investissements, en terme de report ou d'annulation. Les items orientés pilotage concernent eux aussi les investissements, mais en agissant sur leur niveau de rentabilité ou leur lien à une possible stratégie patrimoniale.

**Tableau 12 – Liste des items du groupe 5 : les ressources patrimoniales**

<b>Les ressources patrimoniales</b>	<b>Paradigmes</b>
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

Le sixième et dernier groupe concerne les politiques locales, au travers des actions et activités publiques engagées par la collectivité sur son territoire. Les items sont ainsi seulement orientés pilotage en concernant la quantité d'offre de service public proposé, son mode d'organisation ou l'existence d'arbitrages stratégiques.

**Tableau 13 – Liste des items du groupe 6 : les actions et activités**

<b>Les actions et activités</b>	<b>Paradigmes</b>
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

**b) Les outils mobilisés : élémentaires vs complémentaires**

Dans le paradigme de contrôle, les outils mobilisés restent élémentaires, en s'appuyant sur des instruments comptables et financiers, comme le budget, le contrôle budgétaire, le compte financier, ou le tableau de financement. Dans le paradigme de pilotage, les outils mobilisés sont complémentaires de ceux mobilisés dans le paradigme contrôle, en privilégiant des dimensions projectives, évaluatives et analytiques. Différents exemples d'outils semblent pouvoir être mobilisés dans ce second paradigme, à savoir les feuilles de route, les budgets par politiques publiques, ou les projets stratégiques.

**Tableau 14 – Liste des items concernant les outils mobilisés**

<b>Les outils mobilisés</b>	<b>Paradigmes</b>
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

**Tableau 14 bis – Liste des items concernant les outils mobilisés**

Les outils mobilisés (suite)	Paradigmes
9 - Mettre en place la comptabilité analytique pour calculer le coût de revient par service fournis aux usagers	Pilotage
10 - Economiser 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 atteints des objectifs mesurables (indicateurs, couts, 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

La méthodologie, les répondants et les variables mobilisées étant présentées, nous pouvons maintenant décrire les résultats de cette étude.

## 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 l'optimisation 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

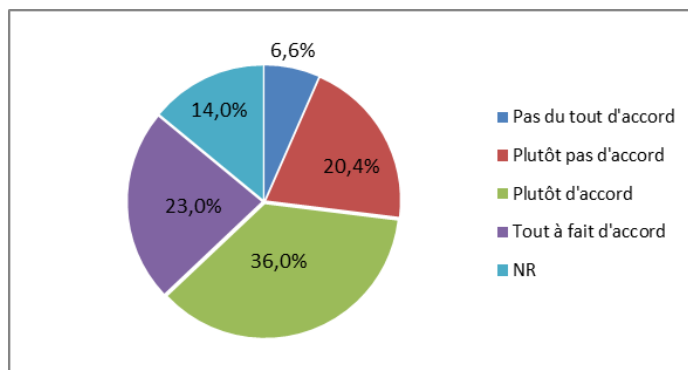
Selon les réponses du questionnaire, nous constatons que la recherche d'économies constitue un objectif important pour les collectivités locales. En effet, plus de la moitié des dispositifs proposés dans notre étude (qu'ils soient orientés contrôle ou pilotage) sont d'ores et déjà mobilisés par les collectivités répondantes.

**Tableau 15 – Fréquence de la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies**

Fréquence oui/non	Fréquence des réponses	% / total des réponses	% / total des réponses valides
Oui	6 620	50,06%	54,81%
Non	5 458	41,27%	45,19%
<b>Total des réponses valides</b>	<b>12 078</b>	<b>91,33%</b>	<b>100,00%</b>
NR	1 147	8,67%	-
<b>Total des réponses</b>	<b>13 225</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

De plus, pour engager les 49,94% restants, les collectivités sont à 68,6% plutôt ou tout à fait d'accord.

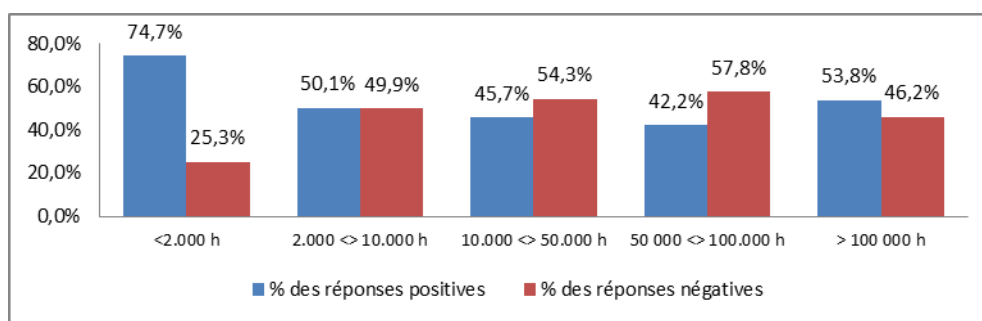
**Graphique 2 – Pourcentage du niveau d'accord d'engager un dispositif de recherche d'économie dans le futur**



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

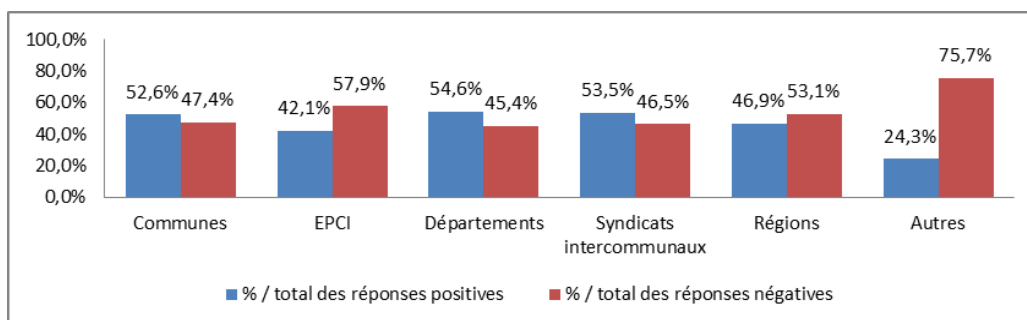
Les collectivités de moins de 2.000 habitants (2,7% des répondants) sont très en avance en matière de pratiques de recherche d'économies, par rapport aux collectivités des autres strates. Elles déclarent engager 74,7% des dispositifs de maîtrise des dépenses proposés dans le questionnaire. Les collectivités de plus de 100.000 habitants (41,8% des répondants) arrivent en seconde position, avec 53,8% de dispositifs engagés. En revanche, pour les autres strates, le pourcentage de mobilisation des pratiques de recherche d'économies varie entre 42,2% et 50,1%.

**Graphique 3 – Pourcentage des réponses positives et négatives par strate**



Concernant les types de structures, les départements arrivent en première position avec 54,6% de dispositifs engagés, les SDIS en seconde position avec 53,5% de dispositifs mobilisés et les communes en troisième position avec 52,6% de réponses positives.

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



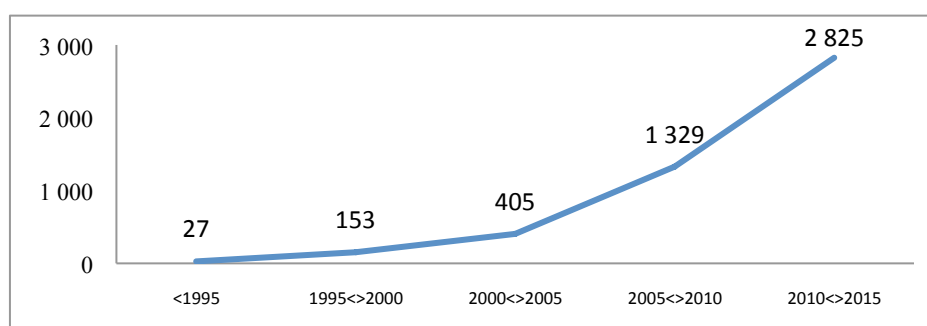
### 2.2.3. L'intérêt pour la recherche d'économies dans les collectivités territoriales accélère depuis 2010

Selon les réponses au questionnaire, nous constatons qu'avant 1995, avec 0,6% de réponses positives, la recherche d'économies n'était pas un enjeu considérable pour les collectivités. Le constat reste quasi-identique jusqu'au milieu des années 2000. C'est à partir de 2005 que les collectivités sont entrées 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 2 825 dispositifs recensés entre 2010 et 2015, contre 1 329 dispositifs pour la période 2005-2010 et 558 dispositifs entre 1995 et 2005. Cette évolution dans le temps semble cohérente avec l'évolution de l'environnement financier local.

**Tableau 16 – Fréquence et pourcentage des dispositifs mobilisés par année**

Années	Fréquence des réponses positives	%/réponses valides	% cumulé
<1995	27	0,6%	0,6%
1995<>2000	153	3,2%	3,8%
2000<>2005	405	8,5%	12,3%
2005<>2010	1 329	28,0%	40,4%
2010<>2015	2 825	59,6%	100,0%
<b>Total des réponses valides</b>	<b>4 739</b>	<b>100,0%</b>	
Non renseigné	1 881	28,4%	
<b>Total</b>	<b>6 620</b>	<b>100,0%</b>	

**Graphique 5 – Evolution du nombre de dispositifs mobilisés par année**



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

Comme cela a été évoqué préalablement, le but de cette recherche est de caractériser les objets et les outils de maîtrise des dépenses dans les collectivités territoriales françaises, au regard de leur paradigme de rattachement. 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 »

Comme évoqué préalablement, l'objet dans le paradigme de contrôle correspond aux moyens et aux ressources, ainsi qu'aux structures d'organisation. En revanche, l'objet dans le paradigme de pilotage concerne plutôt les réalisations et productions organisationnelles. Appliquées aux collectivités, elles se formalisent par les politiques publiques locales, déclinées en activités routinières et en actions innovantes, soit les services publics proposés.

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 ». La prédominance de ce paradigme est le plus fort concernant les ressources organisationnelles, avec 86,1% de dispositifs de contrôle mobilisés, et les ressources patrimoniales avec 64,4% des dispositifs de contrôle mobilisés.

L'analyse des réponses de notre questionnaire révèle, de manière générale, que les solutions de recherche d'économies orientées « contrôle », mobilisées par les collectivités françaises, enregistrent en moyenne 55,6% de réponses positives, contre 40,7% de réponses positives pour les dispositifs 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%.

**Tableau 17 – Répartition des dispositifs engagés par groupe et par paradigme – variable objet**

Variables	% des réponses positives "contrôle"	% des réponses positives "pilotage"
V01.1 - Les dépenses générales	63,8%	58,0%
V01.2 - Les dépenses RH	51,3%	39,0%
V01.3 - Les ressources organisationnelles	43,8%	28,5%
V01.4 - Les ressources informationnelles	94,5%	73,4%
V01.5 - Les ressources patrimoniales	66,7%	50,2%
V01.6 - Les actions et activités	0,0%	23,9%
<b>Total général</b>	<b>55,6%</b>	<b>40,7%</b>

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

- a) Des solutions de maîtrise des dépenses générales mobilisées par les collectivités orientées « contrôle »

Le groupe des dépenses générales est composé de 14 items, dont 10 items de contrôle et 4 items de pilotage. L'analyse des réponses nous révèle que les dispositifs orientés « contrôle » mobilisés par les collectivités pour

maîtriser les dépenses générales enregistrent 63,8% de réponses positives. Les dispositifs orientés « pilotage », quant à eux, remportent 58% de réponses positives.

Concernant les solutions de « contrôle » proposées dans notre questionnaire, elles ont un effet immédiat sur la baisse des dépenses de fonctionnement de la collectivité. Ainsi, 92,7% des collectivités répondantes ont engagé une diminution des dépenses des fournitures et des 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 seul 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 associations<sup>5</sup>.

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.

**Tableau 18 – Les dispositifs « contrôle » mobilisés pour maîtriser les dépenses générales**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, petit équipement, carburant, etc.)	Cont.	92,70%	7,30%
2 - Remplacer les équipements et vêtements de travail uniquement à l'usure	Cont.	36,80%	63,20%
3 - Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.)	Cont.	91,80%	8,20%
4 - Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics	Cont.	94,50%	5,50%
5 - Réduire la fréquence de l'entretien des locaux	Cont.	43,10%	56,90%
6 - Automatiser les techniques d'entretien (ex : des locaux, des espaces verts ...etc)	Cont.	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)	Cont.	67,00%	33,00%
8 - Baisser les dépenses de communication (interne, externe) et des relations publiques (déplacements, missions, etc.)	Cont.	61,30%	38,70%
9 - Baisser les subventions versées	Cont.	53,70%	46,30%
10 - Favoriser la diminution des dépenses par les satellites de la collectivité (associations, ASEM, etc)	Cont.	64,10%	35,90%
<b>% moyen des réponses orientées « contrôle »</b>		<b>63,80%</b>	<b>36,20%</b>

<sup>5</sup> « Argenteuil échappe à la tutelle de l'Etat grâce à un plan drastique d'économies », Actualité Club Finance - La Gazette, le 27/04/2015

**Tableau 18 bis – Les dispositifs « pilotage » mobilisés pour maîtriser les dépenses générales**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
11 - Renégocier les contrats des marchés publics	Pilot.	50,00%	50,00%
12 - Créer une fonction achat	Pilot.	48,10%	51,90%
13 - Créer et mettre en œuvre une politique d'achat	Pilot.	62,60%	37,40%
14 - Se désendetter / restructurer sa dette et ainsi diminuer la charge des intérêts d'emprunt	Pilot.	71,30%	28,70%
<b>% moyen des réponses orientées « pilotage »</b>		<b>58,00%</b>	<b>42,00%</b>

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 pilotage. 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, 51,3% des dispositifs effectivement engagés 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 remplaçants pour maladie, les 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<sup>6</sup> sur des 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).

**Tableau 19 – Les dispositifs « contrôle » mobilisés pour maîtriser les dépenses des ressources humaines**

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

<sup>6</sup> Les cadres contractuels (attachés et ingénieurs) coûtent en moyenne jusqu'à 12% moins cher qu'un cadre titulaire de même niveau (Navarre F., 2014, « Les dépenses de personnel des collectivités locales franciliennes », Cybergeog, European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire, document 676).



**Tableau 19 bis – Les dispositifs « pilotage » mobilisés pour maîtriser les dépenses des ressources humaines**

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

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

Ce groupe est composé de 15 items : 12 items caractérisés de contrôle et 3 items de pilotage. Parmi les 6 groupes composant la variable « Objet », les ressources organisationnelles est le groupe le plus orienté « contrôle ». Les collectivités ont répondu positivement à 43,8% des questions relatives aux solutions de recherche d'économies orientées « contrôle », et à 28,5% des solutions orientées « pilotage ». Sachant que, nous avons constaté que 59,2% des collectivités répondantes n'ont pas encore expérimentés les dispositifs de maîtrise des dépenses proposés dans ce groupe.

Concernant les dispositifs, caractérisés « 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).

Quant aux dispositifs orientés « pilotage », nous constatons que les trois 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% favorisent la mise en place de partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur, et 29,5% choisissent de transférer des compétences et donc des dépenses à une autre collectivité.

**Tableau 20 – Les dispositifs « contrôle » mobilisés dans le cadre des ressources organisationnelles**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Favoriser les délégations de service public ou les concessions	Cont.	33,00%	67,00%
2 - Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) avec d'autres collectivités	Cont.	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)	Cont.	35,90%	64,10%

**Tableau 20 (suite) – Les dispositifs « contrôle » mobilisés dans le cadre des ressources organisationnelles**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
4 – Mutualiser les investissements entre collectivités	Cont.	31,80%	68,20%
5 – Mutualiser l'utilisation des équipements existants (ex : centres de loisirs, gymnases, piscines...etc) avec d'autres collectivités	Cont.	40,60%	59,40%
6 – Fusionner les satellites et les syndicats pour faire des économies d'échelle (cimetières, géothermies, etc.)	Cont.	15,70%	84,30%
7 – Transférer les compétences, et donc les dépenses à une autre collectivité locale	Cont.	29,50%	70,50%
8 – Mutualiser l'utilisation des équipements existants au sein de la collectivité (véhicules de service, imprimantes, fax, rétroprojecteurs...etc)	Cont.	83,50%	16,50%
9 – Regrouper les fonctions supports (GRH, finances, achats, juridique, logistique, informatique, etc.) au sein de la collectivité	Cont.	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)	Cont.	32,10%	67,90%
11 – Simplifier les procédures administratives à destinations 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)	Cont.	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. Cela permet de réaliser des économies en matériel et fournitures et en personnel)	Cont.	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.)	Cont.	48,60%	51,40%
<b>% moyen des réponses orientées « contrôle »</b>		<b>43,80%</b>	<b>56,20%</b>

**Tableau 20 bis– Les dispositifs « pilotage » mobilisés dans le cadre des ressources organisationnelles**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
14 - Favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur	Pilot.	21,90%	78,10%
15 - Mutualiser les compétences / politiques publiques entre collectivités locales	Pilot.	34,00%	66,00%
<b>% moyen des réponses orientées « pilotage »</b>		<b>28,50%</b>	<b>71,50%</b>

- 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. Vu que la dématérialisation a un effet immédiat sur les économies, en termes de budget et en termes de temps. 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.

**Tableau 21 – Les dispositifs mobilisés pour maîtriser les ressources informationnelles**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Favoriser la dématérialisation au sein de la collectivité	Cont.	94,50%	5,50%
2 - Développer l'e-administration et le recours au numérique	Pilot.	73,40%	26,60%
<b>Total général</b>		<b>84,00%</b>	<b>16,00%</b>

- e) Des solutions engagées 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 orientés « contrôle » et 3 items orientés « pilotage ». L'analyse des réponses de cette composante nous permet de constater que les dispositifs orientés « contrôle » ont reçu 66,68% de réponses positives, contre seulement 50,00% 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 (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.

**Tableau 22 – Les dispositifs « contrôle » mobilisés dans le cadre des ressources patrimoniales**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Reporter certains investissements à une date ultérieure	Cont.	81,30%	18,70%
2 - Annuler certains investissements déjà prévus	Cont.	47,70%	52,30%
3 - Rationaliser l'occupation des locaux de la collectivité	Cont.	71,70%	28,30%
4 - Céder une partie du patrimoine de la collectivité	Cont.	66,00%	34,00%
<b>% moyen des réponses orientées « contrôle »</b>		<b>66,68%</b>	<b>33,33%</b>

**Tableau 22 bis – Les dispositifs « pilotage » mobilisés dans le cadre des ressources patrimoniales**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
5 - Geler les investissements non productifs	Pilot.	33,30%	66,70%
6 - Définir une stratégie patrimoniale en lien le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles	Pilot.	50,90%	49,10%
7 - Investir pour diminuer les dépenses d'entretien, de maintenance et de fonctionnement	Pilot.	65,70%	34,30%
<b>% moyen des réponses orientées « pilotage »</b>		<b>50,0%</b>	<b>50,0%</b>

- f) Des dispositifs engagés pour optimiser les dépenses s'appuyant sur les actions et politiques publiques peu développés

Ce groupe se compose de 5 items, tous orientés « pilotage ». Il s'agit en effet de dispositifs et de solutions d'économies qui touchent seulement aux actions et aux politiques publiques locales. Comme cela est évoqué dans notre première partie, dans un paradigme de pilotage, la performance de la collectivité locale se traduit ainsi par le surplus de valeur généré entre la valeur de la réponse produite au regard du besoin exprimé par l'utilisateur et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse.

**Tableau 23 – Les dispositifs « pilotage » mobilisés dans le cadre des actions et des activités**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Réduire le volume des services publics mis à disposition	Pilot.	16,2%	83,8%
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)	Pilot.	15,0%	85,0%
3 - Développer un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses	Pilot.	42,9%	57,1%
4 - Externaliser les services publics non stratégiques pour la collectivité	Pilot.	13,7%	86,3%
5 - Recentrer la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives	Pilot.	30,8%	69,2%
<b>% moyen des réponses orientées « pilotage »</b>		<b>23,9%</b>	<b>76,1%</b>

L'analyse des réponses de ce groupe nous révèle que seulement 23,9% des collectivités répondantes déclarent s'appuyer sur les services publics locaux pour engager 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 (pour 13,7% des collectivités répondantes).

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 ressources à disposition de la collectivité, dans une optique court-termiste sans réflexion et prise en compte des politiques locales produites. Cette analyse ne change pas lorsque la variable outil est étudiée.

### **2.3.2. Des objets 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 orientés « pilotage » soient supérieurs numériquement aux outils de « contrôle », les réponses au questionnaire, nous révèle que les outils de « contrôle » remportent 67,7% 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 proposé dans ce dernier groupe pour optimiser 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 rabot 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.

**Tableau 24 – Liste des outils « contrôle » mobilisés pour maîtriser les dépenses**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
1 - Renforcer la qualité des prévisions budgétaires	Cont.	87,9%	12,1%
2 - Réduire les budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale	Cont.	82,2%	17,8%
3 - Imposer des diminutions budgétaires aux gestionnaires de crédit / services de manière uniforme	Cont.	47,1%	52,9%
4 - Améliorer le suivi budgétaire des crédits consommés	Cont.	88,9%	11,1%
5 - Mettre en place des tableaux de bord pour détecter les écarts entre les objectifs de dépenses et les consommations	Cont.	68,5%	31,5%
6 - Renforcer l'analyse du compte administratif	Cont.	72,0%	28,0%
7 - Améliorer l'utilisation des ratios d'analyse financière	Cont.	63,6%	36,4%
8 - Mettre en place et respecter des normes qualité concernant le fonctionnement interne de la collectivité	Cont.	30,2%	69,8%
<b>% moyen des réponses orientées « contrôle »</b>	-	<b>67,7%</b>	<b>36,2%</b>

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.

**Tableau 24 bis – Liste des outils « pilotage » mobilisés pour maîtriser les dépenses**

Items	Parad.	% rép. positives	% rép. négatives
9 - Mettre en place la comptabilité analytique pour calculer le coût de revient par service public fournis aux usagers	Pilot.	43,8%	56,2%
10 - Economiser sur les politiques publiques les moins stratégiques	Pilot.	36,0%	64,0%
11 - Allouer les budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation	Pilot.	8,7%	91,3%
12 - Mettre en place des indicateurs de pilotage par activité (réalisations, effets, impacts)	Pilot.	32,4%	67,6%
13 - Allouer des moyens supplémentaires aux services/directions qui auraient atteints des objectifs mesurables (indicateurs, couts, etc.)"	Pilot.	6,7%	93,3%
14 - Allouer les budgets en ayant connaissance des coûts consommés par les activités et par les actions engagées	Pilot.	39,4%	60,6%
15 - Développer des conventions d'objectifs et de moyens avec les satellites	Pilot.	52,5%	47,5%
16 - Mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens ou des projets de service avec les directions de la collectivité	Pilot.	22,3%	77,7%
17 - Définir des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement	Pilot.	34,0%	66,0%
18 - Mettre en place et respecter des normes qualité concernant la relation à l'utilisateur	Pilot.	24,5%	75,5%
19 - Créer une segmentation stratégique en lien avec des données financières pour connaître les objets de consommation de coûts et pour faire des arbitrages	Pilot.	26,7%	73,3%
20 - Mettre en place un diagnostic et/ou une prospective territoriale	Pilot.	49,0%	51,0%
21 - Produire un rapport annuel de performance	Pilot.	12,9%	87,1%
<b>% moyen des réponses orientées « pilotage »</b>		<b>29,9%</b>	<b>70,1%</b>

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

Les résultats de notre recherche démontrent que les collectivités territoriales sont effectivement sensibilisées à la recherche de solutions d'économies, en raison de la dégradation des finances locales depuis la crise de 2008-2009. Il apparaît que les outils, actions et dispositifs mobilisés 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.

Concernant les dispositifs orientés « contrôle », l'analyse des résultats nous révèle que, 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). Au regard de la nature des dispositifs mobilisés par les collectivités, l'analyse des résultats révèle ainsi la forte présence 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).

Quant aux dispositifs orientés « 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 démontre 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. Il apparaît ainsi que les collectivités cherchent des solutions d'économies simples et immédiates. Or, 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 socioéconomiques.

Cette étude nous révèle au contraire que les pratiques de recherche d'économies et de gestion des ressources dans les collectivités françaises, sont marquées par 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 ressources favorise un contrôle *a priori*, par les prévisions budgétaires et l'assignation de moyens uniformes pour les services, et 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 le contrôle des impacts socioéconomiques (Gibert, 1980). L'assignation des moyens est censée déterminer a priori de manière quasi-automatique les résultats futurs (Lorino 1995). Cette logique, centré sur l'assignation 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 marquée par la gestion par les ressources, naturellement insuffisante pour favoriser la performance publique locale, et créer de la valeur pour l'utilisateur, les collectivités semblent initier toutefois des démarches d'amélioration de l'efficacité. Les grandes collectivités se tournent ainsi vers une logique plus globale. Comme l'indique Busson-Villa<sup>7</sup> (1999) « 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. Intégré 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 productivité<sup>8</sup>. 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).

### **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 analyse 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 délaisser 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, pourrait 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 locale. Par exemple, concernant les

---

<sup>7</sup> Cité dans Batac J., Carassus D., Maurel C. (2009), Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local, Finance Contrôle Stratégie, vol 12 n°1, mars 2009

<sup>8</sup> idem

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 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 manœuvres seront nécessaires.

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. A 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 viendra aussi analyser l'influence de ces dispositifs sur l'évolution réelle des comptes administratifs pour les collectivités locales ayant engagé ce type de démarche. Nous pourrons 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.



## 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. et Berthier L. (2007), *Le nouveau management public : avantages et limites*, RECEMAP, Université Paul Cézanne, Aix-en-Provence
- Aristovnik 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), *Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local*, *Finance Contrôle Stratégie*, vol 12 n°1, mars 2009
- Bouckaert G., Pollitt C., *Evaluating public management reforms: a comparative analysis*, ed. Oxford: Oxford University Press, 2004
- Burlaud A. (1990), *Coûts, contrôle et complexité dans les organisations*, ECOSIP, *Gestion Industrielle et Mesure Economique*, *Economica*
- Busson-Villa F. (1999), *L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales*, *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 2, n°1, p. 5-25.
- 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*.
- Carassus D., Gardey D., Favoreu F., Maurel C. (2011), *La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales*, AIRMAP, 2011
- Crozier M. (1991), *Le changement dans les organisations*, *Revue française d'administration publique*, n°59, septembre 1991.
- Cyert R et March J.G. (1963), *The Behavioural Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey
- De La Villarmois, H. Tondeur (1999), *Une analyse des finalités des systèmes de contrôle*, 20ème congrès de L'AFC, Mai, France
- Demeestere R. (2005), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2ème édition, LGDJ, Paris 2005
- Domberger S. et Hall C. (1996), *Contracting for public services: a review of antipodean experience*, *Public Administration*, Vol 74, Issue 1, March 1996
- 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*, *Communication pour la 6ème journée d'étude en Contrôle de Gestion de Nantes*, 3ème journée du réseau Pilote
- 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*, Vol. 12 n° 3.
- 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*, vol.4, n°2,
- Gruening G. (2001), *Origin And Theoretical Basis of New Public Management*, *International Public Management journal*, vol. 4, p. 1-25.
- Grunov D (1986), *Internal Control in Public Administration*, in *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, Berlin-New York.
- Hood C. (1995), *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?*, *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, 1995
- Knoepfel P., Varone F., (1999), *Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs*, In: *Politiques et management public*, vol. 17 n° 2
- Lerch C. (1998), *Une représentation du pilotage organisationnel : le pilotage des processus*, thèse de doctorat de sciences de gestion, Université de Louis Pasteur, Strasbourg

- Lorino P. (1995), *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Les Editions d'Organisation.
- Lorino P. (1997), *Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences*, Editions d'Organisation, Paris 1997
- Lorino P. (1999), *A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public*, PMP, vol. 17 n°2.
- 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 2004.
- 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, Vol 28/4 | 2011
- Meyssonier F. (1993), *Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales*, In: Politiques et management public, vol. 11 n° 1, 1993.
- Meyssonier F., Appel V., (1995), *Gestion de la communication et communication sur la gestion dans les villes*, In: Politiques et management public, vol. 13 n° 3, 1995
- Meyssonier F., Tahar C. (2014), *Gérer et contrôler le temps de l'interface prestataire-usager dans les services publics*, *Comptabilité - Contrôle - Audit* 2/2014 (Tome 20)
- Moullin M, (2006), *The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations*, *Perspectives on Performance*, Vol.5, n°1
- O'Donnell G. (2009), *Speech to Public services in the 2010s: prosperity, austerity and recovery*, QEII Conference Centre, London, 11 December 2009.
- Pollitt C. (2010), *Public management reform during financial austerity*, Statskontoret-2010
- Pollitt C. (2010), *Cuts and reforms – public services as we move into a new er*, *Society and Economy: Journal of the Corvinus University of Budapest*, 32:1, pp17-31
- 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
- Regaigne 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* N°18
- Samaratunge R et Bennington L. (2002), *New Public Management: Challenge for Sri Lanka*, *Asian Journal of Public Administration*, Vol 24, Issue 1
- Santo V.M, et Verrier P.E, (1993), *Le Management Public*, PUF, Que sais-je ?
- Simons R, (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business Review Press
- Stoffaës C, (1994), *Entre monopole et concurrence : la régulation de l'énergie en perspective historique*, Editions P.A.U, Paris
- Tondeur H, De La Villarmois O, (1999), *Une analyse des finalités des systèmes de contrôle*, 20ème congrès de L'AFC, Mai 1999, France