



**HAL**  
open science

## La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : Quels effets des démarches du contrôle et du pilotage sur la performance financière locale ?

Younes Samali, David Carassus

### ► To cite this version:

Younes Samali, David Carassus. La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : Quels effets des démarches du contrôle et du pilotage sur la performance financière locale ?. 6ème Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Jun 2017, Nice, France. hal-02142213

**HAL Id: hal-02142213**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-02142213>**

Submitted on 9 Nov 2019

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

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

**Communication à l'atelier 1 : Contrôle de gestion**  
**6<sup>ème</sup> colloque AIRMAP, « Un management public universel ? »**  
**IAE de Nice, 1<sup>er</sup> et 2 Juin 2017**

<b>La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels effets sur la performance financière locale ?</b>
--

Younes SAMALI\*  
Doctorant en sciences de gestion  
Chaire OPTIMA/CREG/UPPA  
[younessamali@yahoo.fr](mailto:younessamali@yahoo.fr)

David CARASSUS  
Professeur des universités en sciences de gestion  
Directeur de la Chaire OPTIMA  
Chaire OPTIMA/CREG/UPPA  
[david.carassus@univ-pau.fr](mailto:david.carassus@univ-pau.fr)

## Résumé

Depuis le début des années 2000, dans un contexte contraint sur le plan financier, les collectivités locales ont engagé de nombreux plans d'économies budgétaires. Nous analysons ici l'influence de ces dispositifs sur l'évolution de la performance financière des collectivités territoriales, à travers l'évolution de leurs dépenses, leurs ratios d'autofinancement, ainsi que leurs marges de manœuvres financières. Nos résultats, fondés sur l'analyse de leurs comptes administratifs sur plusieurs années, montrent que la mobilisation de démarches d'économies qu'elles soient orientées contrôle ou pilotage, ne constitue pas un facteur déterminant de cette performance. Ainsi, les dispositifs du contrôle, mobilisés majoritairement par les collectivités interrogées, ont contribué légèrement à la baisse des dépenses générales, ainsi qu'à la baisse des dépenses d'investissements et de la dette, notamment chez les régions, les EPCI et les départements, et enfin dans une moindre mesure chez les communes. Ces dispositifs n'ont pas eu d'effets significatifs sur la masse salariale, ni sur l'autofinancement. En revanche, les démarches du pilotage ont eu des effets plutôt significatifs sur la masse salariale des EPCI et des départements. Et enfin, ces dispositifs de pilotage ont eu globalement des effets neutres sur les autres dépenses.

## Mots-clés :

Performance publique locale, performance financière locale, paradigme de contrôle, paradigme de pilotage, étude longitudinale

## Introduction

Dans un contexte de crise profonde des finances publiques, les collectivités sont confrontées à une compression de leurs recettes liée à la baisse des dotations de l'Etat. Cette atonie des ressources provoque des difficultés palpables sur nombre de territoires, avec des investissements qui décroissent, des périmètres et niveaux de service public qui s'atrophient<sup>2</sup>. Ainsi, 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 contexte contraint, deux voies principales semblent exister 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 afin de créer une valeur sociale 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 public locale en connaissant mieux les satisfactions et les besoins des usagers.

Pour caractériser ces différentes réponses à la crise financière locale actuelle, nous avons mobilisé deux paradigmes identifiés dans la littérature, à savoir ceux du contrôle et du pilotage<sup>3</sup>. 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.

Ainsi, il apparaît d'après les résultats de notre première recherche<sup>4</sup> 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. Les résultats de notre étude démontrent que les outils et les dispositifs de recherche d'économies mobilisés

---

<sup>2</sup> Nicolas SANSU, député du Cher, (2016) « Conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) », Rapport présenté à l'Assemblée Nationale, janvier 2016,

<sup>3</sup> D, Carassus, Y, SAMALI, (2015) « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », 4<sup>e</sup> colloque AIRMAP, Lyon 2015

<sup>4</sup> Op.cit.

par les collectivités sont majoritairement guidés par une logique de contrôle structuro-fonctionnaliste (Bessire, 2002). Les résultats mettent en évidence la faiblesse de la logique de « pilotage », caractérisée par des actions ayant une dimension stratégique et politique (Lorino 1995). L'analyse des résultats révèle ainsi la focalisation des collectivités sur la maîtrise de leurs ressources internes, sans prise en compte des besoins de l'utilisateur et des autres parties prenantes. Ces arbitrages ne seront évidemment pas sans effet sur les équilibres financiers des collectivités.

Dans le cadre du prolongement de notre première étude citée plus haut, nous allons donc analyser les effets de ces démarches sur la performance financière locale. Pour caractériser cette dernière, nous mobilisons le cadre théorique de la performance publique locale (Carassus et al. 2011), notamment dans sa dimension financière. Pour cela, le cadre théorique de notre recherche et une revue de littérature sur la question de la performance financière des organisations seront présentés dans la première partie (1). La seconde partie sera consacrée à la présentation des résultats de l'étude longitudinale pratiquée sur les indicateurs financiers issus des comptes administratifs des collectivités répondantes à notre enquête.

## **I. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE : LA MOBILISATION DU CADRE D'ANALYSE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE**

Avant de nous consacrer aux définitions de la performance financière dans les collectivités territoriales (2), nous présenterons dans un premier lieu le cadre théorique de la performance publique locale (1).

### **1. La performance publique locale**

Nous présenterons ici les différentes approches classiques de pilotage de la performance publique (1.1), et le modèle global de la performance publique locale formulé par Carassus et al. en 2011 (1.2).

#### **1.1. Les approches dites classiques de pilotage de la performance publique**

Selon le modèle de Hood (1995) qui s'inscrit dans le cadre du New Public Management, les objectifs de la performance publique locale consistent à répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers et des acteurs locaux. Les mesures de la performance publique concernent l'importance de l'impact et des effets des politiques publiques, la satisfaction des citoyens/usagers/contribuables, la qualité perçue des services publics locaux, ainsi que le niveau de consommation des ressources et l'optimisation des recettes. Les apprentissages émanant de ce modèle concernent l'amélioration des informations communiquées aux acteurs locaux. Les cibles de la performance émanant de ce modèle sont les partenaires contribuant à l'action publique locale, soit le contribuable, les banques, le gouvernement, ainsi que les entreprises implantées et prospects. Les valeurs sous-jacentes à la performance publique sont l'efficacité, la rentabilité et la légalité eu égard à un management par les résultats et à la volonté d'assainissement ainsi que de sincérité des comptes publics.

Le modèle de Bouckaert et Pollitt (2004), quant à lui, met en évidence le caractère global de la performance publique, sous-tendu par des valeurs et finalités d'efficacité organisationnelle

et environnementale traduisant des dimensions territoriale et organisationnelle de la performance. Les objectifs externes de la performance publique correspondent ici à répondre aux besoins des citoyens et acteurs locaux. Les mesures associées résultent ainsi de l'importance de l'impact et des effets de politiques publiques, de la qualité estimée et perçue des services publics locaux, du niveau de satisfaction des usagers et citoyens. Dans une approche interne de la performance, les mesures correspondent au degré de qualité des processus internes.

Le modèle Pertinence-Efficience-Efficacité développé par Demeestere (2005), et adapté du modèle Economie-Efficience-Efficacité appliqué au secteur privé. L'adaptation des composantes de la performance dans le secteur public passe principalement par la substitution de la pertinence à l'économie. En effet, la recherche d'économie est le premier facteur explicatif du développement de systèmes d'évaluation de la performance dans le secteur public. Pourtant, la recherche d'économies devient vite un problème politique délicat puisque la masse salariale est la principale composante du coût des services publics. Globalement, le niveau de dépenses permet difficilement d'apprécier la performance d'une organisation (BOUCKAERT, 1991) puisqu'un niveau de dépense faible ou élevé n'indique rien sur le niveau de qualité du service, s'il s'agit d'une réussite dont la collectivité est satisfaite où s'il s'agit d'un échec. Ainsi, une solution pour faciliter l'acceptation des systèmes de mesure et de pilotage de la performance a consisté à mettre en retrait la dimension « économique » de la performance pour insister sur l'analyse de la « pertinence » des actions menées. La pertinence est un concept plus large que celui d'économie et si les deux concepts ont en commun de promouvoir une logique d'optimisation des moyens utilisés en vue des objectifs recherchés, la pertinence renvoie à une conception plus organisationnelle de la performance, tandis que l'économie renvoie à une conception plus financière ou comptable.

GIBERT propose, lui, en 1980 d'adapter dans le secteur public le modèle classique « Inputs-Outputs » en distinguant les outputs (produits, livrables) et les outcomes (impacts, effets) relevant chacun d'une fonction de production distincte. Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes fournit une gamme plus large de critères d'évaluation de la performance organisationnelle. En effet, les outcomes sont mesurés par des indicateurs non financiers représentant les bénéfices sociaux apportés par l'action, tandis que les outputs désignent des niveaux d'activité sans que l'on puisse affirmer que ces productions conduiront à des résultats de type outcomes. Ce modèle intègre les trois éléments du modèle 3 E : l'économie est intégrée dans les inputs, l'efficience est le ratio entre outputs et inputs, les outcomes incluent l'efficacité. Selon (BOYNE, 2002) ce modèle rend explicites des dimensions de la performance qui sont au mieux implicites dans le modèle des 3 E. Dans sa dimension territoriale, le modèle Inputs – Outputs - Outcomes, permet de caractériser la performance publique selon des valeurs organisationnelle d'efficience et de productivité, mais également des valeurs politiques d'efficacité socio-économique.

Moullin (2002), quant à lui, développe le Public Sector Scorecard (PSS) qui est une adaptation spécifique au secteur public du Balanced Scorecard (BSC) (Kaplan et Norton (1992, 1996)). Le PSS est censé donner un cadre global de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic. L'adaptation du modèle consiste à ajouter une nouvelle dimension de la performance : l'axe « usagers/parties prenantes » qui suppose de mesurer la perception du

service par les usagers et leur satisfaction. Le PSS comprend donc 5 axes. L'élément clé de ce modèle est d'intégrer les usagers ou parties prenantes dans le processus de formulation des objectifs. L'intérêt est d'aligner stratégie, processus et mesure de la performance sur les besoins et attentes des usagers directs des autres parties prenantes. Alors que le BSC traditionnel cherche seulement à assurer la cohérence entre les différents axes de performance, le PSS entend transcender les frontières de l'organisation en invitant les représentants d'autres organisations partenaires, et d'autres groupes de référence au sein du comité de pilotage du PSS (Moullin, 2006).

Le European Foundation for Management Quality (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP) ont développé un cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) en 2000. Une nouvelle version est réalisée en 2006, portant davantage d'attention à la spécificité du secteur public (primauté du droit, comportement éthique fondé sur des principes communs), et mettant l'accent sur la modernisation, l'innovation et sur le caractère global du modèle. Le CAF distingue quatre types de résultats de l'action publique (Emery, 2005) dont deux sont relatifs aux outcomes :

- les résultats « bénéficiaires » : concernant les usagers ou les cibles directement visés par les prestations de l'organisation publique et mesurés en externe par la satisfaction des usagers directs et en interne par le nombre de réclamations reçues ou l'atteinte des engagements annoncés dans les chartes de service ;
- Les résultats « société » : touchant l'environnement direct et indirect de l'organisation analysée, mesurés par les impacts sur la société en général et sur l'environnement.

En complément des modèles de gestion abordés précédemment, le CAF, au travers de mesures relatives au nombre de réclamations reçues ou à l'atteinte des engagements annoncés dans les chartes de service, met en évidence dans une dimension financière des objectifs de définition conforme des actions engagées à la réglementation. Les mesures concernent quant à elles l'impact et l'effet des politiques publiques sur l'environnement, la satisfaction des citoyens/usagers/contribuables, et le niveau de développement du capital humain de la collectivité. Le CAF peut ainsi être appréhendé dans une perspective multidimensionnelle de la performance publique dans ses composantes territoriale, de services publics, organisationnelle, humaine, et financière.

Face au caractère partiel des modèles classiques de gestion de la performance publique, nous présentons ensuite un modèle global intégrant l'ensemble de ses dimensions et caractéristiques spécifiques.

## **1.2. Un modèle innovant et englobant de la performance publique locale**

Selon Carassus et al. (2011), « *la performance publique correspond à la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire* ». Pour ces auteurs, la performance publique locale est caractérisée à travers cinq dimensions spécifiques : trois dimensions universelles à tout type d'organisations (dimensions organisationnelle, humaine et financière), et deux dimensions contingentes au secteur public local (dimension territoriale, et dimension de services publics). Egalement, six

éléments de caractérisation de la performance publique semblent mobilisés par ces auteurs : ses objets, ses objectifs, ses mesures, ses apprentissages, ses cibles, et ses logiques.

- La dimension « territoriale » de la performance publique se caractérise principalement par la recherche d'intérêt général, de justice sociale, et de régulation de l'activité économique (Bouckaert et Pollitt 2004), au travers d'une offre de services publics permettant de répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens et de l'environnement local (Hood 1995), et d'une communication fiable, accessible et transparente avec ses parties prenantes sur les actions engagées et les moyens mobilisés (modèle CAF<sup>5</sup>, EFQM 2000) ;
- La dimension « services publics » se caractérise par l'adaptation de la quantité et de la qualité de l'offre de services publics locaux aux besoins des usagers (Gibert 1980) ; (modèle PSS, Moullin 2000) ;
- La dimension « organisationnelle » de la performance publique se caractérise par l'adaptation des moyens humains, financiers, techniques (Bouckaert et Pollitt 2004), ainsi que de la culture et la structure de l'organisation à son activité d'offre de services publics (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005) ;
- La dimension « humaine » de la performance publique se caractérise par l'engagement, la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie (modèle CAF, EFQM 2000), et par la réponse aux aspirations de bien-être et de développement personnel (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005) ;
- La dimension « financière » de la performance publique se caractérise par la maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, économe et conforme (PSS, Moullin 2000), et par l'optimisation des recettes et le respect de la réglementation (Hood 1995) ; (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005).

## **2. La performance financière dans les collectivités territoriales : une notion basée sur l'évaluation du risque**

Pour A. Guengant (1995), le diagnostic financier local se propose d'évaluer la capacité de la collectivité, d'une part à rembourser ses dettes dans les délais prévus et, d'autre part, à poursuivre son effort d'investissement. Quant à Mattret (2009), il estime que, dans le cas d'une collectivité, l'analyse financière vise à décrire les conditions de formation du résultat et l'équilibre financier afin d'en diagnostiquer les forces et les faiblesses et donc les marges de manœuvres.

### **2.1. La notion de performance financière dans les collectivités territoriales**

La présence de la notion de performance financière des collectivités territoriales dans la littérature managériale française est relativement récente (Guengant 1995). L'absence de référence, du moins explicite, à la notion de performance financière découle en grande partie du statut économique traditionnellement attribué à la collectivité. Guengant (1999) propose deux analyses pour expliquer le phénomène. La première assimile la collectivité à un consommateur. Les collectivités territoriales s'apparentent ainsi à des « centrales d'achats » de biens et de services spécifiques, mis à la disposition collective des usagers. Le

---

<sup>5</sup> Cadre d'autoévaluation des fonctions publiques, développé par l'European Foundation for Management Quality (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)

comportement de la collectivité relèverait donc du domaine de la consommation. Dans ces conditions, la référence à la notion de performance financière ne présenterait guère d'intérêt. La seconde analyse identifierait la collectivité à un producteur. En conséquence, la valeur créée par les collectivités entre logiquement dans le calcul du PIB. Toutefois, la valorisation de la production publique territoriale soulève certaines difficultés. D'où des interrogations sur la possibilité théorique et l'intérêt pratique d'utiliser des notions telles que la performance financière. Cependant, nous avons trouvé une notion voisine utilisée dans la littérature managériale française : « une bonne situation financière » (DU Boys 2014). Ainsi, la « bonne situation financière » pour une collectivité diffère de celle pour une organisation privée. L'objectif d'intérêt général oblige à s'intéresser à une dimension particulière : celle de la capacité à assurer un service public de qualité, conforme aux exigences des citoyens. L'association « International City/County Management Association's (ICMA) », citée dans (Groves and Valente 2003), propose quatre niveaux de compréhension du terme performance financière d'une collectivité locale : la solvabilité à court terme (correspondant à la notion de liquidité : capacité à payer ses factures), la solvabilité budgétaire (correspond à la capacité à avoir un budget équilibré sur l'année), la solvabilité à long terme qui dépasse l'horizon annuel et la solvabilité du niveau de service (qui est la capacité de la collectivité à assurer le niveau et la qualité de services exigés par le territoire). Le Governmental Accounting Standards Board américain, quant à lui, utilise le terme de « situation économique » d'une collectivité. Cet organisme résume ses 4 dimensions : « a composite of its financial health and its ability and willingness to meet its financial obligations and commitments to provide services. »

Afin de caractériser la situation financière d'une collectivité et quantifier ses risques, l'analyse devrait porter sur les 4 dimensions de la solvabilité citées ci-dessus. Les trois premières peuvent être étudiées à partir des techniques et méthodes existantes. En revanche, la solvabilité du niveau de service public est plus délicate à analyser. Une situation financière ne peut être qualifiée de « bonne » si son équilibre est au détriment du niveau de services. Pour autant, il est délicat sur la base des seules informations comptables et budgétaires d'apprécier le rapport qualité/coût d'un service public. L'objet de l'analyse rétrospective portera donc principalement sur les trois premières dimensions de la solvabilité. Cela permettra ensuite d'apprécier la capacité de la collectivité à fournir un niveau de service, même si l'analyse financière ne permettra pas de juger de la réalisation effective d'un service conforme aux attentes. Ainsi, l'analyse de la performance financière doit se pencher sur les différents aspects de la gestion d'une collectivité.

Klopfér (2010), quant à lui, propose une synthèse des points d'analyse suivant : les investissements et leur mode de financement, les immobilisations, le fonds de roulement ; Les dépenses et les recettes, leur structure et leur évolution, et la formation du résultat ; La fiscalité, son potentiel et les marges de manœuvre existantes ; La dette, les engagements hors bilan, les engagements sur le long terme et les risques financiers liés ; La trésorerie, la liquidité et la gestion des créances et des dettes circulantes ; Les potentialités socio-économiques du territoire, et la qualité des équipes managériales. Ces points d'analyse permettent de caractériser une situation économique en termes de : solvabilité à court terme (trésorerie, liquidité et créances et dettes circulantes) ; solvabilité à long terme (dette et niveau d'autofinancement) ; solvabilité budgétaire : via l'appréciation des marges de manœuvre existantes (en matière de dépenses : analyse de l'investissement et des dépenses de fonctionnement, et en matière de recettes (fiscalité, potentiel socio-économique,

endettement). L'appréciation de ces différentes solvabilités permettant ensuite de porter un jugement sur la solvabilité du niveau de service potentiel.

Chaque analyste, en fonction de ses besoins et intérêts, s'intéressera à quelques facettes de la situation financière, et étudiera plus particulièrement certains risques. Ainsi, les créanciers et fournisseurs se soucieront de la solvabilité à court et long terme. Les partenaires de la collectivité comme par exemple les associations examineront les marges de manœuvre existantes pour développer des services et verser des subventions (solvabilité budgétaire). Le contribuable, quant à lui, pourra s'intéresser aux marges de manœuvre existantes pour assurer les services et développer l'investissement (solvabilité du niveau de service), tout en s'inquiétant de la pression fiscale. Enfin, les dirigeants et les élus se préoccuperont de l'ensemble de ces facettes.

## **2.2. Les risques financiers encourus par les collectivités territoriales**

L'objet ici est de caractériser la nature des risques, mais pas de discuter de leurs sources qui peuvent être multiples : mauvaise gestion, investissements disproportionnés, malversations, emprunts toxiques...etc. Il existe deux types de risques financiers encourus par les collectivités : les risques de solvabilité à long terme et les risques de solvabilité à court terme (Du Boys 2014). Les risques d'une mauvaise solvabilité à long terme sont le surendettement, la cessation de paiement et la mise sous tutelle. Ainsi en droit français, la procédure de faillite est inapplicable aux collectivités locales et leurs biens sont insaisissables (Mattret 2009). La législation a prévu des procédures spécifiques visant à protéger les créanciers, autour des notions de dépense obligatoire et d'inscription d'office. En cas de difficultés à rembourser la dette, il peut y avoir cessation de paiement. Ce risque aboutit à une mise sous tutelle de la collectivité. Par conséquent, la Préfecture, sur conseil de la Chambre Régionale des Comptes, arrête les budgets. Elle fixe le niveau des recettes et le plafond des dépenses, entraînant généralement des coupes importantes dans les services et des hausses d'impôts, afin d'assurer le service de la dette. Même avec un niveau d'endettement « raisonnable<sup>7</sup> », si les recettes de fonctionnement sont structurellement insuffisantes par rapport aux charges de fonctionnement, la collectivité peut aussi passer sous contrôle du préfet.

Pour les élus et les dirigeants, en dehors du risque politique de non réélection, le risque principal lié à une mauvaise solvabilité est celui d'une perte d'autonomie ou d'indépendance de la collectivité. En plus de la mise sous tutelle par le préfet, les prêteurs peuvent restreindre leur offre de crédit limitant ainsi les investissements des collectivités, ou exercer une surveillance accrue qui entache la liberté de décision des élus locaux. Cette perte d'indépendance ou cette mise sous tutelle, oblige les collectivités à assainir leurs finances, en diminuant les services et les investissements et en augmentant la fiscalité.

Quant à la mauvaise solvabilité à court terme, elle cause des retards de paiement. En Italie, la dégradation des délais de paiement des fournisseurs de l'Etat, des collectivités et des hôpitaux, a mis le secteur privé dans une situation financière critique. En mars 2013, certaines PME italiennes étaient toujours en attente de paiements liés à des factures de 2008, et le délai moyen de paiement était estimé à 180 jours (Dinmore and Fontanella-Khan 2013; Mesco

---

<sup>7</sup> En absence d'autofinancement suffisant, tout endettement est excessif

2013). En France, les délais de paiement aux fournisseurs sont bien inférieurs. Ils sont réglementés et limités à 30 jours pour les collectivités locales, répartis entre l'ordonnateur qui dispose de 20 jours, et le comptable public qui dispose de 10 jours<sup>8</sup>. Lorenzi and Villette (2014) observent des disparités au niveau des délais de paiement selon les collectivités : 40 jours en moyenne pour les Régions en 2013, contre 22 jours pour les petites communes. Les délais des plus mauvais payeurs montent jusqu'à 79,3 jours pour certaines Régions, et 44 jours pour les communes de plus de 10 000 habitants. Ainsi, les problèmes de solvabilité à court et long termes sont faibles pour les créanciers d'une collectivité.

Il apparaît donc que le risque financier final d'une collectivité est un risque de dégradation des services publics, et non un risque d'insolvabilité. En effet, en cas de mauvaise situation financière, la diminution du niveau de service public et des investissements et l'augmentation de la fiscalité permettent d'éviter l'insolvabilité. C'est donc le citoyen/contribuable qui porte le risque principal.

Après avoir présenté la nature des risques financiers encourus par les collectivités territoriales, nous allons à présent nous intéresser aux outils d'analyse qui permettent de caractériser la situation financière d'une collectivité et d'anticiper ses risques.

### **2.3. Les outils de mesure de la performance financière locale privilégiés des praticiens et des analystes**

L'analyse financière des collectivités territoriales se réfère à une gamme étendue d'indicateurs de mesure de la performance financière, en association avec les ratios de risque de déséquilibre budgétaire ou d'insolvabilité (Guengant 1998). Quant au consensus, qui existe dans le secteur privé, autour de la finalité et des méthodes d'analyse financière, semble faire défaut dans le secteur public (Klopfer 2010 ; Mattret 2009 ; Du Boys 2014).

Ainsi, l'étude des publications académiques et professionnelles, nous permet d'arguer que les ratios les plus utilisés, à la fois par les chercheurs et par les praticiens, sont ceux qui cherchent à apprécier de façon pertinente l'autofinancement et les marges de manœuvre qui peuvent le faire évoluer. Les répondants à une étude qualitative, publiée par Du Boys en 2014, confirment que le point central de l'analyse de la performance financière des collectivités est l'étude de l'autofinancement : son niveau et son évolution. En effet, un niveau stable et suffisant d'autofinancement caractérise une bonne situation financière. Il prouve la couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de fonctionnement. Le niveau doit alors être suffisant pour permettre de rembourser les dettes, et de financer une politique d'investissement. Cependant, le niveau de l'autofinancement ne permet pas de juger de la qualité des services publics et de leur conformité aux attentes des citoyens. Il faut donc compléter l'analyse par une étude des marges de manœuvre (Klopfer 2010). Ces marges découlent de la possibilité de baisser les dépenses de fonctionnement ou d'investissement, et/ou d'augmenter la fiscalité ou la dette. La prise en compte du contexte socioéconomique permet également de mieux les appréhender. L'existence de marges de manœuvre doit permettre de conserver une situation financière saine, tout en proposant un niveau de service

---

<sup>8</sup> Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013

et de fiscalité librement décidé par les élus, et non contraint par une mauvaise santé financière.

- **Evaluation du niveau de l'autofinancement** : l'autofinancement concorde avec l'épargne brute. Cette dernière correspond à la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement, après élimination des éléments exceptionnels liés aux cessions d'actifs (Klopfer 2010) ; un ratio est souvent utilisé par les analystes et les agences de notation :  $\text{taux d'épargne brute} = \text{épargne brute} / \text{recettes de fonctionnement}$ . L'objectif est de ramener ce ratio à 12% ou 14% (Serve (2011) ; Standard & Poor's (2010) ; Klopfer (2010)).
- **Appréciation des marges de manœuvre** : pour évaluer les marges de manœuvre existantes, les auteurs et les analystes s'intéressent à :
  - La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales, et le poids des dépenses d'investissement dans les recettes réelles de fonctionnement ;
  - L'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement ;
  - La mobilisation du potentiel fiscal =  $\text{produit des taxes directes} / \text{potentiel fiscal pour les collectivités de même nature}$  ;
  - la capacité d'endettement de la collectivité

Comme cela a été évoqué plus haut, le vrai risque est encouru par l'utilisateur/contribuable. En effet, la dégradation de la situation financière de la collectivité conduira les élus à prendre des décisions dans le sens de la réduction des services publics et/ou l'augmentation des impôts locaux. Ainsi, l'identification de l'utilisateur/contribuable comme l'unique porteur de risques, nous pousse à focaliser l'analyse de la performance financière de la collectivité sur l'autofinancement, les marges de manœuvres liées aux dépenses de fonctionnement et d'investissement et l'endettement. Nous pourrions ainsi mettre en évidence si les dispositifs de recherche d'économies mobilisées par les collectivités, en réponse à la crise économique et financière ont eu des effets positifs sur la performance financière.

Après avoir présenté notre cadre théorique dans la première partie, la seconde partie sera consacrée à la présentation des résultats de l'étude longitudinale.

## **II. RESULTATS DE L'ETUDE LONGITUDINALE : DES RESULTATS METTANT EN EVIDENCE DES EFFETS POSITIFS SUR LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT ET SUR LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DES EFFETS NEUTRES SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Cette étude longitudinale a pour objectif d'évaluer les effets des démarches de recherche d'économies mobilisées par les collectivités locales sur leur performance financière. Elle fait suite à notre première étude réalisée en 2015, sur les dispositifs de recherche d'économies dans les collectivités territoriales<sup>10</sup>. Ainsi nous avons exploré les comptes administratifs de 2005 à 2015 des 120 collectivités répondantes à notre enquête<sup>11</sup>. Dans ce cadre, nous

---

<sup>10</sup> Carassus.D, Samali.Y, (2015), La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage?, 4è colloque AIRMAP 2015, Lyon

<sup>11</sup> Une enquête par questionnaires auprès de 1 000 collectivités territoriales françaises, 120 réponses ont été exploitées.

présentons dans un premier lieu la méthodologie de recherche (1). Nous exposons, ensuite, les résultats de notre recherche (2).

## 1. Méthodologie de recherche

Nous avons opté pour une étude longitudinale des indicateurs de la performance financière. Les données concernant la masse salariale, les dépenses générales, la dette, les dépenses d'investissement ainsi que la capacité d'autofinancement (CAF) ont été collectées dans les comptes administratifs des collectivités publiés sur la plateforme de la DGFIP. L'analyse porte sur les exercices 2005-2015 pour les communes, 2007-2015 pour les EPCI et 2008-2015 pour les départements et les régions<sup>12</sup>. Clérembaux (2012) rappelle que l'analyse comparative de ratios financiers entre collectivités doit dépendre du périmètre de compétences exercées. C'est pour cette raison, nous avons effectué les calculs dans un premier temps par type de structure, avant de les consolider ensuite afin d'avoir un modèle consolidé par variable expliquée.

**Tableau 1 - Nombre de comptes administratifs traités par strate**

Types de structure	Nombre de répondants	Périodes étudiées	Nombre de CA traités
Communes	53	2005-2015	583
EPCI	32	2007-2015	288
Départements	22	2008-2015	176
Régions	4	2008-2015	32
SDIS	9	nr	0
<b>Total général</b>	<b>120</b>	-	<b>1079</b>

Dans un premier temps, nous avons réalisé des statistiques descriptives sur les réponses de notre questionnaire. Cela nous a permis d'extraire de notre première étude le nombre de dispositifs du contrôle mobilisés (variable explicative N°1) et le nombre de dispositifs du pilotage mobilisés (variable explicative N°2). Nous avons décliné ensuite ses données par année, par variable caractérisant la performance financière locale, et par type de structure. Ensuite, nous avons collecté les comptes administratifs sur la plateforme de la DGFIP. Ainsi, nous avons récupéré les montants annuels par habitant des cinq variables caractérisant la performance financière locale de notre modèle, à savoir : la masse salariale, les dépenses générales, les dépenses d'investissements, l'endettement et la CAF. Et enfin, nous avons réalisé notre étude longitudinale par variable et par type de structure dans XLSTAT. Cette étape a débouché sur 20 équations, soit une équation par type de structure et par variable expliquée.

<sup>12</sup> Le choix des périodes dépend de la disponibilité des CA sur la plateforme de la DGFIP, les CA des communes sont publiés depuis le début des années 2000, quant aux autres types de collectivités la publication des CA est intervenue plus tardivement, depuis 2007 pour les EPCI, et depuis 2008 pour les départements et régions

## Le modèle de recherche

$$y_{i,j} = a + bX_c + zX_p$$

Ainsi les variables caractéristiques de la performance financière locale (variables dépendantes) sont :

1. Masse salariale/habitant ( $Y_{ms}$ )
2. Dépenses générales/habitant ( $Y_{dg}$ )
3. CAF/habitant ( $Y_{caf}$ )
4. Endettement/habitant ( $Y_{end}$ )
5. Dépenses d'investissement/habitant ( $Y_{inv}$ )

Avec

$X_c$  : le nombre de dispositifs de contrôle mobilisés (variable indépendante 1)

$X_p$  : le nombre de dispositifs de pilotage mobilisés (variable indépendante 2)

Y étant la valeur de la variable expliquée

a : la constante du modèle qui correspond au niveau moyen incompressible de la variable (exemple, masse salariale moyenne par habitant)

b et c : la variation moyenne des dispositifs de recherche d'économies.

**Tableau 2 - Nombre d'équations par variable et par type de structure**

	Variable expliquée 1	Variable expliquée 2	Variable expliquée 3	Variable expliquée 4	Variable expliquée 5	
	Dépenses générales/H	Masse salariale/H	Dépenses d'investissement/H	Dettes/H	CAF/H	Nombre d'équations par type de structure
Communes	1	1	1	1	1	5
Départements	1	1	1	1	1	5
EPCI	1	1	1	1	1	5
Régions	1	1	1	1	1	5
Nombre d'équations par variable expliquée	4	4	4	4	4	<b>20</b>

Comme cela a été évoqué plus haut, l'analyse économétrique a conduit, dans un premier temps, à 20 équations. Une consolidation des données a été réalisée par la suite pour aboutir à 5 équations, soit un modèle consolidé par variable expliquée.

$$\text{Masse salariale/H} = a + bX_c + zX_p$$

$$\text{Dépenses générales/H} = a + bX_c + zX_p$$

$$\text{Dépenses d'investissement/H} = a + bX_c + zX_p$$

$$\text{CAF/H} = a + bX_c + zX_p$$

$$\text{Endettement/H} = a + bX_c + zX_p$$

## **2. Les résultats de l'étude par type de structure : des effets positifs sur la performance financière des départements et des EPCI, des effets neutres dans les communes et les régions.**

Comme cela avait été évoqué plus haut, les indicateurs les plus pertinents pour évaluer la performance financière d'une collectivité territoriale, sont ceux qui permettent d'apprécier le niveau de l'autofinancement et des marges de manœuvres qui le font évoluer. En revanche, la littérature ne propose pas de méthode d'analyse spécifique à chaque échelon local, bien que les niveaux des ratios varient. En conséquence de quoi, notre exploration des comptes administratifs, mettra en évidence l'évolution des indicateurs de notre modèle par type de structure.

### **2.1. les effets du contrôle et du pilotage sur la performance financière des communes**

L'analyse économétrique porte sur les 53 communes répondants à notre questionnaire sur la période de 2005 à 2015, soit 583 comptes administratifs analysés.

- L'équation du modèle de la masse salariale :

$$MS/H = 690,28 + 125,26*C + 36,99*P$$

- L'équation du modèle des dépenses générales:

$$DG/H = 460,59 + 69,91*C - 152,06*P$$

- L'équation du modèle des dépenses d'investissement:

$$INV/H = 497,20 + 11,80*C + 53,08*P$$

- L'équation du modèle de la dette:

$$DETTE/H = 734,63 + 106,96*C + 260,05*P$$

- L'équation du modèle de la CAF:

$$CAF/H = 103,93 + 12,50*C + 51,12*P$$

Au regard des résultats de ce groupe, hormis les dépenses générales sur lesquelles les dispositifs de pilotage ont eu un effet plutôt positif, la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies, qu'ils soient orientés contrôle ou pilotage, au sein des communes n'a pratiquement eu aucun effet significatif sur la performance financière. Ainsi, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et la dette ont continué d'augmenter malgré le nombre de dispositifs de contrôle des dépenses mobilisés depuis 2005. Bien que les effets de ce type de dispositifs soient réputés immédiats. La capacité d'autofinancement, ou la capacité des collectivités à dégager de l'épargne après avoir honoré toutes leurs dépenses de

fonctionnement, quant à elle, a continué d'augmenté car elle ne dépend pas que des dépenses. Elle dépend également d'un facteur exogène, à savoir les recettes.

## **2.2. les effets du contrôle et du pilotage sur la performance financière des départements**

L'analyse économétrique est réalisée sur les 22 départements répondants à notre questionnaire, sur la période de 2008 à 2015, soit 176 comptes administratifs analysés.

- L'équation du modèle de la masse salariale :

$$MS/H = 180,06 + 35,29*C + 31,22*P$$

- L'équation du modèle des dépenses générales:

$$DG/H = 77,73 + 31,13*C$$

- L'équation du modèle des dépenses d'investissement:

$$INV/H = 380,33 - 3,75*C - 21,09*P$$

- L'équation du modèle de la dette:

$$DETTE/H = 696,22 - 64,32*C + 54,98*P$$

- L'équation du modèle de la CAF:

$$CAF/H = 157,82 - 19,03*C - 6,92*P$$

L'analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement (masse salariale et dépenses générales) des départements depuis 2008, nous montre que la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies n'a pas pu stopper immédiatement ni même ralentir cette évolution. En effet, nous avons observé un décalage entre l'année de mobilisation du dispositif et l'année où la collectivité commence à réaliser des économies. En revanche, nous avons relevé des effets positifs modérés sur les autres variables, notamment les dépenses d'investissements, la dette et la capacité d'autofinancement. Ainsi, les dispositifs du pilotage ont eu un effet positif plus important sur les dépenses d'investissement, en raison du ralentissement délibéré des dépenses de renouvellement d'équipements, voir même la suppression de certaines politiques publiques. Les dispositifs du contrôle, quant à eux, ont impacté plus la dette, grâce effectivement à l'arrêt de certains projets d'investissement. Quant à la capacité d'autofinancement, elle a continué d'augmenter légèrement en raison du maintien des compensations des recettes perdues et de la péréquation.

## **2.3. les effets du contrôle et du pilotage sur la performance financière des EPCI**

L'analyse économétrique porte sur les 32 EPCI, sur la période de 2007 à 2015, soit 288 comptes administratifs analysés.

- L'équation du modèle de la masse salariale :

$$MS/H = -54,91 + 429,41*C - 60,25*P$$

- L'équation du modèle des dépenses générales:

$$DG/H = 35,86 + 175,31*C$$

- L'équation du modèle des dépenses d'investissement:

$$INV/H = 375,02 - 46,00*C + 7,30*P$$

- L'équation du modèle de la dette:

$$DETTE/H = 503,76 - 55,94*C + 58,53*P$$

- L'équation du modèle de la CAF:

$$CAF/H = 107,41 - 10,24*C + 11,82*P$$

L'analyse des dépenses des EPCI confirme celle des collectivités précédentes. En effet, la mobilisation des démarches du contrôle a permis de maîtriser les dépenses d'investissement, la dette et d'augmenter légèrement la CAF. En revanche, ces dispositifs n'ont pas eu d'impact notable sur les dépenses de personnel et les dépenses générales qui n'ont cessé d'augmenter pendant la période 2007-2015. Les dispositifs de pilotage, quant à eux, ont eu un effet positif modéré sur la masse salariale, grâce à la réorganisation des services des intercommunalités, la lutte contre l'absentéisme et la flexibilisation du travail. Ainsi, plusieurs EPCI répondants à notre enquête ont mis en place une gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences, afin d'anticiper l'évolution des compétences et l'expertise de leurs agents.

#### **2.4. les effets du contrôle et du pilotage sur la performance financière des régions**

L'analyse économétrique porte sur les 4 régions répondants à notre questionnaire, sur la période de 2008 à 2015, soit 32 comptes administratifs analysés.

- L'équation du modèle de la masse salariale :

$$MS/H = 35,36 - 0,57*C + 13,68*P$$

- L'équation du modèle des dépenses générales:

$$DG/H = 20,6 + 7,70*C$$

- L'équation du modèle des dépenses d'investissement:

$$INV/H = 245,13 - 8,78*C + 2,13*P$$

- L'équation du modèle de la dette:

$$\text{DETTE/H} = 151,15 + 43,67 * C + 4,50 * P$$

- L'équation du modèle de la CAF:

$$\text{CAF/H} = 76,40 - 13,48 * C + 3,97 * P$$

Concernant les régions, les dispositifs de contrôle ont des effets positifs sur la baisse des dépenses de la masse salariale et des dépenses d'investissement. En effet, parmi toutes les autres collectivités, les régions ont été effectivement les plus offensives en matière de maîtrise des dépenses de personnel. Elles ont maîtrisé leur absentéisme pour réduire les dépenses de remplacement et de vacances. Elles ont aussi gelé, voir même supprimer un certain nombre de postes permanents, suite à des départs à la retraite ou à des mutations. En revanche, le nombre de dispositifs du contrôle mobilisés est corrélé à l'augmentation de la dette et la baisse de la capacité d'autofinancement. Les dispositifs de pilotage mobilisés, quant à eux, n'ont pas eu d'effet significatif sur les dépenses, ni sur la CAF.

### **3. Les effets consolidés du contrôle et du pilotage sur la performance financière des collectivités tous types de structure confondus**

Comme cela a été évoqué plus haut, la consolidation des 20 équations de départ nous a permis d'aboutir à 5 modèles principaux, soit un modèle par variable expliquée.

- Le modèle consolidé de la masse salariale :

$$\text{MS/H} = 386,62 + 77,46 * C + 169,53 * P$$

- Le modèle consolidé des dépenses générales:

$$\text{DG/H} = 196,83 + 66,47 * C + 30,11 * P$$

- Le modèle consolidé des dépenses d'investissement:

$$\text{INV/H} = 329,11 + 39,81 * C + 42,26 * P$$

- Le modèle consolidé de la dette:

$$\text{DETTE/H} = 355,46 + 169,90 * C + 199,73 * P$$

- Le modèle consolidé de la CAF:

$$\text{CAF/H} = 74,03 + 18,02 * C + 36,54 * P$$

L'étude des données consolidées nous montre qu'en raison du phénomène de subventionnements croisés<sup>13</sup>, les dispositifs de recherche d'économies mobilisés n'ont eu

---

<sup>13</sup> Pratique qui consiste à utiliser les économies générées par un produit ou service pour en financer un autre, fourni par la même entité exploitante.

pratiquement plus aucun effet sur la maîtrise des dépenses des collectivités, car les économies réalisées en mobilisant certains dispositifs, notamment du contrôle, sont immédiatement absorbées par de nouvelles activités et de nouveaux services créés par la collectivité. Exemple, concernant les dépenses de personnel, les collectivités réalisent des économies concrètes en supprimant des postes, en luttant contre l'absentéisme, et en baissant le régime indemnitaire. Or, ces économies sont immédiatement utilisées par la collectivité pour développer de nouveaux services (comme la police municipale dans certaines communes), ou pour créer une nouvelle manifestation publique...etc. Par conséquent, ces économies ne sont plus identifiables et mesurables dans les comptes administratifs. La seule variable consolidée ayant évolué favorablement pendant cette période est la CAF, car cette variable ne dépend pas que des économies réalisées, mais aussi des recettes. En revanche, c'est très compliqué, dans le cadre de notre étude, d'identifier et de mesurer avec précision l'effet des dispositifs de recherche d'économies sur l'évolution de la CAF.

#### **4. Des effets timides sur la performance financière locale notamment pour les communes, résultats en partie en cohérence avec la littérature**

Dans la continuité de notre première recherche<sup>14</sup>, il apparaît, d'après les résultats de notre étude, bien que les outils et les dispositifs de recherche d'économies mobilisés par les collectivités soient majoritairement guidés par une logique de contrôle structuro-fonctionnaliste (Bessire, 2002), que les effets sur la performance financière locale demeurent relativement timides notamment pour les communes. En effet, nos résultats complètent ainsi la typologie d'Overmans et Noordegraaf (2014), qui distinguent quatre modes de management de l'austérité en collectivité locale, à savoir les démarches de contraction des activités (decline), de suppression des prestations (cutbacks), de réajustement des dépenses (retrenchment) et de restructuration des processus opérationnels en vue d'une meilleure efficacité (downsizing). Les deux premières démarches relèvent, dans notre cadre d'analyse, d'une logique de pilotage car elles agissent sur l'offre de services locaux. Dans notre cas, toutefois, la mobilisation d'un paradigme de pilotage ne conduit pas forcément à une réduction du périmètre d'activités et donc des coûts, mais à une optimisation de la réponse opérationnelle aux besoins de la population, ainsi qu'à des choix et arbitrages. Les deux dernières démarches relèvent, elles, d'une logique de contrôle, dans la mesure où elles agissent directement sur l'organisation locale et ses ressources consommées. Ces démarches se traduisent, par exemple, par une réduction des effectifs en recourant aux nouvelles technologies et au transfert de certaines tâches aux usagers. Elles sont centrées sur la réorganisation de la chaîne de valeur de la collectivité. Dans le même sens que nos résultats, ces auteurs montrent ainsi que, face à l'austérité, les collectivités néerlandaises ont tendance à privilégier des mesures financières, avec des effets court-termistes. Ils soulignent toutefois que ces mêmes démarches ont souvent des impacts négatifs à moyen et long-terme sur la performance locale.

Nos résultats vont également dans le sens de l'adaptation du modèle des 3 E (Economie, Efficacité, Efficience), adapté au secteur public par la substitution de la pertinence à l'économie (Demeestere 2005). Cet auteur privilégie la pertinence de l'offre de service public

---

<sup>14</sup> Carassus.D, Samali.Y, La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage?, AIRMAP 2015, Lyon

à la recherche systématique d'économies. Bouckaert (1991), quant à lui, affirme qu'un niveau de dépenses faible ou élevé n'indique rien sur le niveau de qualité de service.

En revanche, il existe plusieurs facteurs influençant cette relation entre les dispositifs de recherche d'économies et la performance financière locale. Notre étude a révélé au moins quatre facteurs : le temps, le niveau des recettes, la culture managériale et les choix politiques. Quant au décalage dans le temps, c'est la différence entre le moment où la collectivité met en œuvre un dispositif de contrôle ou de pilotage, et le moment où ce dispositif commence à produire des effets sur la performance financière. Les dispositifs du contrôle sont généralement réputés produire des effets à court terme et les dispositifs de pilotage sont plutôt connus pour avoir des effets à moyen et long terme (Simons 1995 ; Lorino 1995). Ainsi, les effets des dispositifs mobilisés par les collectivités depuis les dernières années pourront être visibles et mesurables dans les années à venir. Quant au niveau des recettes de la collectivité, il est déterminant dans la décision de mobiliser ou pas des dispositifs de recherche d'économies. La prospective des recettes influence directement le choix de mettre en œuvre ou pas des démarches de recherche d'économie. Ainsi, les collectivités ayant pu compenser les baisses des dotations par d'autres recettes, notamment les dotations compensatrices, les recettes de péréquation, et les recettes fiscales, ne mettent pas en œuvre beaucoup de démarches de recherche d'économies. En revanche, elles produisent des indicateurs confortables de performance financière. Concernant l'influence de la culture ou la sensibilité managériale sur la performance publique locale et notamment la performance financière, les résultats révèlent que les dispositifs mobilisés par les EPCI, les départements et les régions, structures réputées pour avoir une culture managériale plutôt rationnelle et innovante, ont plus d'effet sur la performance financière que ceux mobilisés par les communes. Ces dernières sont réputées pour avoir un mode de management plutôt traditionnel, et un rapport aux dépenses moins rigoureux. Enfin, la mise en évidence de l'influence des choix politiques sur la relation dispositifs de recherche d'économies – performance financière. Comme cela avait été évoqué plus haut, la mise en œuvre de certaines démarches de rationalisation des dépenses peut effectivement permettre de réaliser des économies. Or, dans certaines collectivités, notamment les communes, les décideurs politiques décident de les utiliser immédiatement pour créer d'autres activités pas toujours créatrices de valeur.

## **Conclusion**

Quelques soient la nature et le nombre de dispositifs de recherche d'économies mobilisés, les collectivités qui réussissent à maintenir leurs recettes de fonctionnement, supportent bien l'augmentation des dépenses de fonctionnement et la baisse des dotations, et réalisent un autofinancement élevée pour pouvoir financer les investissements. Ainsi l'augmentation des recettes a un impact beaucoup plus élevé sur la performance financière que la baisse des dépenses.

Bien que les collectivités territoriales françaises, dans leur grande majorité, mobilisent depuis une dizaine d'années des dispositifs de recherche d'économies majoritairement orientés « contrôle », les résultats de notre étude longitudinale démontrent que les effets de ces dispositifs sur la performance financière locale sont loin d'être évidents. Ainsi, notre hypothèse de départ, à savoir : les dispositifs du contrôle et du pilotage auraient des effets positifs sur la performance financière locale est partiellement validée. Des effets positifs sur

les dépenses de fonctionnements et d'investissement, ainsi que sur la CAF et sur la dette ont été effectivement observés et démontrés, notamment dans les EPCI et les départements. En revanche, des effets favorables sur la performance financière des communes n'ont pas pu être démontrés.

L'étude des comportements des collectivités en matière de recherche d'économies, et l'analyse de leurs performance financière, à travers leurs ratios d'autofinancement et leurs marges de manœuvres financières, nous montre que les collectivités ayant préalablement une « bonne » situation financière mobilisent moins de dispositifs de recherche d'économies que celles ayant préalablement une mauvaise situation financière. Par conséquent, la mise en œuvre des démarches de maîtrise des dépenses ne garantit pas la réalisation d'une bonne performance financière, elle y contribue seulement. Ainsi, d'après nous, la performance financière locale est déterminée par plusieurs facteurs, à savoir, les dispositifs d'économies mobilisés, le niveau des recettes de fonctionnement et la rigueur managériale.

De nombreuses recherches semblent donc importantes à mener dans le futur sur cette thématique de la performance financière locale compte tenu de la complexité du modèle.

$$PFL = a + b(\text{démarches d'économies}) + c(\text{recettes}) + d(\text{rigueur managériale})$$

Des recherches qualitatives et quantitatives sur le concept de la « rigueur managériale locale » et des analyses statistiques approfondies sur les recettes notamment viendront compléter cette étude. Nous pourrions ainsi voir comment peut-on améliorer la performance financière locale.

### **Bibliographie**

- Abelson P., (2016), The Optimal Size of Local Government, with Special Reference to New South Wales, *A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 23, No. 1, pp. 31-46
- Ammons, D. N. (1995), Overcoming the inadequacies of performance measurement in local government: The case of libraries and leisure services, *Public Administration Review*, 55
- Anon. (2003), Reporting performance information: Suggested criteria for effective communication, GASB-CT. Norwalk.
- Aristigueta, M. P., and Justice, J. B. (2006), Introduction to the symposium: The status of performance budgeting, *Public Performance & Management Review*, 30(1), 7-13.
- Aristovnik A., Janko S. (2009), Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia, University Library of Munich, Germany
- Austin Michael J., (1984), Managing Cutbacks in the 1980s, *Social Work*, Vol. 29, No. 5 (September–October 1984), pp. 428-434
- 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
- Bessire D (2002), Recherche « critique » en contrôle de gestion : exercer son discernement», *Comptabilité - Contrôle - Audit* 2002/2 (Tome 8), p. 5-28.
- Bouckaert G. (1991), Public Productivity in Retrospective, in Holzer M. (Ed.), *Public Productivity Handbook*, Marcel Dekker, New York, pp.15-46.
- Bouckaert G., Pollitt C. (2004), *Evaluating public management reforms: a comparative analysis*, ed. Oxford: Oxford University Press, 2004

Boyne G.A. (2002), Concepts and Indicators of Local Authority Performance : An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales, *Public Money and Management*, Vol. 22, n°2, pp.17-24.

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.

Callanan, M., Murphy, R. and Quinlivan, A., (2014), The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, *The Economic and Social Review* 45(3)

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

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

Carassus D., Gardey D., Favoreu F., Maurel C. (2012), La qualification des pratiques publiques de gestion de la performance publique dans le contexte local français : un modèle plus administratif que politique, Cahier de recherche 2012, Réseau national de chercheurs et de praticiens des politiques et des organisations publiques territoriales

Carassus D., Samali Y., « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », Communication au colloque AIRMAP Lyon 2015

Clérembaux. J. (2012), Guide Des Ratios Financiers, Territorial éditions

Cooper Steven D, (1996), Local government budgeting responses to fiscal pressures, *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, No. 3 (FALL, 1996), pp. 305-319

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

Dollery, B., Grant, B. and Kortt, M., (2013), An evaluation of amalgamation and financial viability in Australian local government, *Public Finance and Management* 13: 215–38.

Domberger S. et Hall C. (1996), Contracting for public services: a review of antipodean experience, *Public Administration*, Vol 74, Issue 1, March 1996

Droesbeke, J. J., & Saporta, G. (2010), « Analyse statistique des données longitudinales », Editions Technip.

Du Boys. C, (2014), Caractériser la situation financière d'une collectivité, Airmap 2014, Aix-en-Provence

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.

Faulk, D. and Grassmueck, G. (2012), City–County Consolidation and Local Government Expenditures, *State and Local Government Review* 44(3): 196–205.

Gibert P. (1980), Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Edition d'organisation, Paris.

Groves. S. and M. G. Valente, (2003), *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, 4th edition, Washington DC, International City/County Manager Association (ICMA).

Guengant. A, (1995), *Analyse financière des collectivités locales et incertitude*, In: *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, 1995.

Guengant. A, (1998), *Méthode des ratios et diagnostic financier des Communes*, *Revue française de finances publiques* N°61

Hood C, (1995), *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?*, *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, 1995

Kaplan R.S., Norton D. P. (1992), *The balance Scorecard - Measures that drive performance*, *Harvard Business Review*, janvier - février, p. 71-79.

Kaplan R.S., Norton D. P. (1996), « *The Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action* », Harvard Business School Press, Boston.

Klopfers. M, (2010), *Gestion financière des collectivités locales*, le Moniteur

Knoepfel P., Varone F.,(1999), *Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs*, In: *Politiques et management public*, vol. 17 n° 2

Leuch C. (1998), *Une représentation du pilotage organisationnel : le pilotage des processus*, thèse de doctorat de sciences de gestion, Université de Louis Pasteur, Strasbourg

Lorenzi. J-H, et Villetelle J-P, (2014), *Rapport annuel de l'observatoire des délais de paiement*, Banque de France, Mars 2016

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.

Mattret. JB, (2009), *L'analyse financière des communes*, LGDJ Lextenso

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

Melitski J, Manoharan A, (2014), *Performance measurement, accountability, and transparency of budgets and financial reports*, *Public Administration Quarterly*, Vol.38,

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) Meyssonier, F. (2014), *Nouveaux repères et nouveaux espaces du contrôle de gestion dans les services*, *Revue française de gestion*, (4), 93-105.

Meyssonier F, Guenoun M., Turc E, (2015), *Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises: enjeux et état des lieux*, *Communication au colloque AIRMAP Lyon 2015*

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.

Overmans T, and Noordegraaf M. (2014), Managing austerity: rhetorical and real response to fiscal stress in local government, Public Money and Management, mars, 99-106.

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.

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

Safi, M. (2011), « Chapitre 10 : L'analyse longitudinale données et méthodes. In La France dans les comparaisons internationales » (pp. 161-172). Presses de Sciences Po (PFNSP).

Samaratunge R et Bennington L. (2002), New Public Management: Challenge for Sri Lanka, Asian Journal of Public Administration, Vol 24, Issue 1

Serve. S, (2001), Information comptable des collectivités locales et évaluation du risque financier : une comparaison européenne, Politiques et management public.

Serve. S, (2011), What Is the Role of Public Information in the Assignment of Local and Regional Governments' (LRGs') Ratings? An Analysis of the Determinants of LRGs on a Post-Decentralization Period in Western Europe, July 2011

Simons R, (1995), Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal, Harvard Business Review Press

Standard & Poor's, (2010), Methodology for Rating International Local and Regional Governments,

Stoffaës C, (1994), Entre monopole et concurrence : la régulation de l'énergie en perspective historique, Editions P.A.U, Paris

William C. Rivenbark and Janet M. Kelly, (2006), Performance Budgeting in Municipal Government, Public Performance & Management Review, Vol. 30, No. 1, pp. 35-46.