



**HAL**  
open science

## Quelles solutions pour moins dépenser dans les collectivités locales ? Analyse des différents modèles et dispositifs possibles

David Carassus, Christophe Favoreu, Laurent Guyon, Younes Samali

### ► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Laurent Guyon, Younes Samali. Quelles solutions pour moins dépenser dans les collectivités locales ? Analyse des différents modèles et dispositifs possibles. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2015, 104. hal-02152527

**HAL Id: hal-02152527**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-02152527v1>**

Submitted on 9 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.

## **Quelles solutions pour moins dépenser dans les collectivités locales ? Analyse des différents modèles et dispositifs possibles**

### **Auteur(s)**

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

Christophe FAVOREU (Professeur – Toulouse Business School)

Laurent GUYON (Doctorant en sciences de gestion – Directeur, Toulouse-Métropole, Chaire OPTIMA/CREG/UPPA)

Younes SAMALI (Doctorant en sciences de gestion – Contrôleur de gestion, commune de la Courneuve, Chaire OPTIMA/CREG/UPPA)

### **Résumé**

Dans un contexte de ressources contraintes, la maîtrise des dépenses locales s'impose comme une nécessaire contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics et au respect des engagements européens de la France. Deux voies principales semblent exister pour maîtriser les dépenses locales. Tout d'abord, il apparaît possible de renforcer le contrôle local, 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 locale en connaissant mieux les satisfactions et besoins des usagers. Or, ces deux logiques complémentaires relèvent de caractéristiques, de solutions et d'impact différents, qu'il est nécessaire de connaître pour en maîtriser les avantages et les inconvénients.

## **Introduction : Un contexte public contraint imposant la maîtrise des dépenses locales**

Le rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (Cour des comptes, 2014) montre l'ampleur des efforts que l'État doit réaliser pour respecter les indicateurs économiques et financiers prévus par le traité de Maastricht, à savoir un déficit public limité à 3 % du PIB et un endettement public inférieur à 60 % du PIB. Pour calculer ces ratios, il est tenu compte non seulement du budget de l'État mais également de celui des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. L'État contribue en effet au budget des collectivités locales par l'intermédiaire des concours financiers, des dégrèvements d'impôts locaux et de fiscalités transférées<sup>1</sup>. Pour diminuer son propre déficit, l'État fait donc actuellement des économies sur chacune de ses lignes budgétaires et inévitablement sur les transferts financiers aux collectivités.

Dans le même temps, l'État tente d'éviter que les collectivités n'augmentent trop leurs impôts pour compenser le manque à gagner, car cela entraînerait une augmentation des prélèvements obligatoires risquant de peser sur la compétitivité nationale. De même, l'État souhaite éviter que les collectivités ne réduisent trop leurs investissements car cela pèserait alors négativement sur la croissance économique. Enfin, l'État souhaite éviter que les collectivités n'empruntent plus pour maintenir leurs capacités d'investissement, car cela reviendrait à générer du déficit public au sens de la réglementation européenne et à augmenter la dette publique. Pourtant, les collectivités sont confrontées à une augmentation de leurs dépenses de fonctionnement plus dynamique que celle de leurs recettes de fonctionnement, ce qui entraîne un effet de ciseau et une réduction de leurs capacités d'épargne.

L'ensemble de ces éléments met en évidence la complexité de l'équation à résoudre à l'heure actuelle par les collectivités locales, même si la maîtrise des dépenses, locales et nationales, s'impose au global comme une contrainte forte et inéluctable.

Pour atteindre cet objectif, deux leviers semblent être à leur disposition. Il peut s'agir à court terme de renforcer les contrôles pour limiter le gaspillage, réduire les dépenses non indispensables et optimiser les coûts. Toutefois, ces dispositifs n'apparaissent pas permettre de résoudre qu'une partie de la question et trouvent des limites importantes. Les collectivités ne semblent en effet en rester là et apparaissent devoir, dès à présent, aller chercher des gisements d'économies plus profonds en réfléchissant aux outils et méthodes de pilotage permettant d'optimiser leur gestion à plus long terme.

Le présent article a ainsi pour objet de caractériser, pour chacune de ces deux stratégies envisageables, susceptibles de se combiner dans le temps, les paradigmes sous-tendus, les solutions techniques mobilisables, sans oublier d'en évaluer les avantages et inconvénients au regard des enjeux et des contextes spécifiques au territoire local.

---

<sup>1</sup>[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015\\_collectivites.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/jaunes/jaune2015_collectivites.pdf)

## 1) La maîtrise des dépenses locales par le renforcement du « contrôle » :

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), les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique (1.2) et les avantages/inconvénients de ces solutions (1.3).

### 1.1) Les caractéristiques d'une logique de contrôle dans l'environnement public : l'importance de la norme et des ressources mises à disposition pour produire le service public

Les premières utilisations du terme contrôle datent du 18<sup>ème</sup> siècle où il désigne la marque du poinçon de l'Etat sur une pièce d'orfèvrerie (Wathelet, 2000). Plus communément, la signification de ce terme est rapprochée de « contre-rôle », c'est-à-dire du registre tenu en double par rapport auquel on appréciait l'authenticité et la conformité du contenu du rôle (Santo et Verrier, 1993). Dans les deux cas, les significations traditionnelles du contrôle qui dominent, sont celles de vérification, inspection et surveillance. Au sein des organisations publiques, la comptabilité peut être analysée comme un des éléments fondamentaux du contrôle interne local.

Reprenant l'historique de l'utilisation du terme « *control* », Bouquin (2005) montre les interprétations diverses et mouvantes du terme, avec notamment l'apparition de différents moyens de contrôle organisationnel. Ainsi, la plupart des définitions du contrôle organisationnel sont fondées sur une logique de moyens (celle de l'IFAC (1998), celle de la majorité des organismes professionnels comptables et d'audit au plan international). Spécifiquement pour les collectivités locales, Auby (1996) définit dans ce sens le contrôle interne comme « *les dispositifs mis en place à l'intérieur de chaque structure publique pour contrôler le fonctionnement des services qui sont placés sous leur autorité* ».

En raison de l'importance de la comptabilité dans la gestion publique, les deux formes traditionnelles de contrôle interne local (régularité et conformité) sont largement associées au processus budgétaire et comptable. Ces deux moyens de contrôle, fortement dépendants, peuvent alors être considérés comme ayant une double finalité, déploiement et bonne exécution du budget voté (Wathelet, 2000). Ils peuvent être qualifiés de contrôle par les entrées (Wirth, 1986), permettant de s'assurer du respect des règles administratives et comptables qui gouvernent l'action des services.

En privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, ils garantissent seulement la conformité à des normes. A ce titre, ces contrôles sont qualifiés de normatifs, bureaucratiques ou administratifs. Leur principale fonction est de faire entrer l'activité administrative dans certaines limites, sans aborder ni les problèmes de la réponse à la demande de services ou de la satisfaction des utilisateurs, ni la possible modification des méthodes opérationnelles dans le but d'arriver à de meilleurs résultats (Borgonovi et Brovetto, 1988). La vérification de l'activité administrative se restreint, de ce fait, à l'obligation de conformité à des limites prédéfinies par la réglementation juridique ou par d'autres formes de codification du comportement administratif. Ce contrôle interne restreint est justifié selon Borgonovi et Brovetto (1988) par un certain pragmatisme : « *avant que la société ne développe des mécanismes sociaux plus sophistiqués pour protéger les intérêts variés formant l'intérêt public, et tant que l'administration publique obtient ses ressources des membres de la communauté, le contrôle bureaucratique est inévitable* ». Sous cette forme, ce contrôle

permet non seulement que l'activité publique soit encadrée, mais aussi que les citoyens exercent un contrôle politique nécessaire à la préservation de leurs intérêts. Cette distinction entre un contrôle interne bureaucratique et un contrôle-jugement externe de nature politique est également justifiée par la structure des organisations publiques, caractérisée par une séparation de la sphère administrative et politique. Dans cette logique, le respect de la codification de l'activité administrative est considéré comme une garantie d'arriver aux objectifs politiques fixés. En effet, l'approche retenue dans les collectivités au travers de ces deux moyens de contrôle correspond à l'acceptation d'une suprématie de l'exécutif local et à l'idée qu'une bonne administration résulte de l'application apolitique d'une compétence technique à des fins politiques.

Outre l'existence de règles cloisonnant l'activité administrative, les moyens de contrôle interne public intègrent le pouvoir hiérarchique. Centré sur l'idée de subordination, il prend diverses formes dans les collectivités territoriales, au travers d'un pouvoir général sur l'emploi et la carrière des agents dans le respect des lois et règlements en vigueur, d'un pouvoir disciplinaire, ou encore d'un pouvoir d'instruction et d'injonction. Le processus bureaucratique est alors caractérisé par un contrôle d'exécution où la conformité aux règles est vérifiée par les supérieurs.

Le paradigme de contrôle se fonde ainsi sur deux hypothèses. Tout d'abord, celle de la simplicité, où la performance est modélisée d'un point de vue extérieur à l'organisation et rendue prédictible. Ensuite, celle de la stabilité dans le temps. Dès lors, dans ce cadre, la gestion des ressources s'effectue uniquement sur les flux, c'est à dire les transactions ou allocations, avalisés par le système décisionnel formalisé. Les solutions mobilisables pour moins dépenser sont alors focalisées sur les moyens prévus et/ou consommés par la collectivité.

1.2) Les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique : l'action sur les moyens prévus et consommés dans une vision normative et endogène

Différents dispositifs sont actionnables pour moins dépenser dans cette logique de contrôle, notamment concernant le fonctionnement. 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, ces solutions étant toutes focalisées, comme évoquées précédemment, sur les moyens financiers prévus et/ou consommés dans une vision normative.

A organisation constante, la collectivité peut 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 ou des impôts à acquitter. 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. Les impôts et taxes tels que la taxe foncière, la taxe sur les bureaux, le droit au bail et les taxes d'urbanismes doivent également être contrôlés. 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.

De manière complémentaire, pour dégager des économies de fonctionnement, les services opérationnels de la collectivité peuvent réfléchir à la modification de l'organisation existante sans pour autant changer le niveau des prestations rendues à l'usager. Dans ce cadre, il est possible de modifier les habitudes, de s'interroger sur la mise en œuvre de moyens matériels susceptibles de générer des gains de productivité. L'utilisation d'outils informatiques et des technologies nomades permet ainsi de réduire les temps improductifs et les lourdeurs administratives. Dans le cadre de ces analyses, il convient de s'interroger sur les éventuels phénomènes de sur qualité générés par certaines organisations ou certaines habitudes de travail. Dans ce domaine, il est également nécessaire 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, sans prendre en compte l'usager, citoyen, ou contribuable, avec souvent comme acteur principal la direction générale et/ou des finances et/ou l' élu aux finances. Ces derniers agissent alors 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 *reengineering* par exemple en ce qui concerne les achat/marché, ou la logistique, en créant des plates-formes communes.

### 1.3) Les avantages et inconvénients de ces solutions orientées « contrôle » : des avantages court-termiste mais des solutions ignorant et pouvant dégrader le service public

Toutes ces solutions vers plus de contrôle ont l'avantage d'être plutôt simple et génèrent, de plus, des effets financiers pouvant être immédiats. En effet, ces dispositifs ont l'avantage de concerner des périmètres réduits (le patrimoine, le recrutements, 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 négatives. 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 effet, en contrôlant plus, les gestionnaires de fonds peuvent être motivés à consommer la totalité de leur budget mis à disposition, en montrant aux décideurs qu'ils ont besoin de la totalité de leurs crédits pour l'année d'après. De nombreux exemples pourraient d'ailleurs être apportés ici pour opérationnaliser ce type de dysfonctionnement.

Les limites du renforcement du 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 délaissier le terrain de la performance (Santo et Verrier, 1993). D'autres arguments (Gibert, 1986 ; Bartoli, 1997) s'attachent à expliquer le cloisonnement des services comme caractéristique empêchant la participation de l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs de l'organisation ou la verticalité induite par un contrôle bureaucratique compliquant la conduite du changement. 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.

Face aux nombreuses limites du renforcement d'une logique de contrôle pour maîtriser les dépenses locales, une logique de pilotage, plus récente et plus originale, est apparue, à la fois dans la littérature et dans les pratiques locales.

## **2) La maîtrise des dépenses locales par le renforcement du « pilotage » local**

La seconde des solutions pour maîtriser les dépenses locales relève, d'après la littérature en la matière, d'une logique de pilotage. Pour mieux la comprendre, nous en décrivons ici ses caractéristiques (2.1), les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique (2.2) et les avantages/inconvénients de ces solutions (2.3).

### 2.1) Les caractéristiques d'une logique de pilotage : l'importance de la valeur créée par le service public produit

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.

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 de standardisation, ne sont plus vérifiées. En effet, la complexité socio-culturelle des sociétés modernes se traduit par l'expression de besoins fortement différenciés et personnalisés. Les évolutions technologiques et sociologiques rapides déstabilisent elles 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.

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'usager et à une segmentation de plus en plus poussée des offres de prestations publiques. Dans ces conditions, les formes centralisées de coordination s'avèrent peu efficaces pour faire face à la complexité croissante liée à la personnalisation du service et à son évolutivité. 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. 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.

Le concept de pilotage traduit ainsi l'idée d'une gestion publique locale inscrite dans le long terme, jouant sur les interactions et complémentarités existant entre les différents domaines du développement local et qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'action clairement définies. Il s'agit ainsi d'une démarche globale et intégrée qui combine respectivement : (1) le court terme et le long terme, (2) les planifications stratégique et opérationnelle mais aussi le contrôle et l'évaluation, (3) l'approche quantitative et qualitative, (4) les dimensions financière et budgétaire mais aussi sociale, politique et économique de l'action publique locale. Cette démarche permet de finaliser et de prioriser l'action publique locale et 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 tout en favorisant une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques locales. 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, ce 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.

## 2.2) Les solutions mobilisables pour moins dépenser dans cette logique : l'action sur le service public produit dans une vision exogène

Dans ce cadre, le pilotage de la «performance publique», et donc des dépenses locales, se fonde sur une analyse continue des moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins identifiés et créer ainsi de la valeur. Comme toute organisation, la collectivité locale doit alors concevoir des chaînes de valeur (Porter 1986) appropriées à son contexte stratégique et, ainsi, mettre la création de valeur (désormais problématique, compte tenu de la différenciation et de l'instabilité des besoins) en tête des préoccupations permettant de rompre avec les logiques bureaucratiques de cloisonnement par métiers et de coordination hiérarchique.

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. Dans le cadre d'une gestion optimisée de ses dépenses de fonctionnement ou d'investissement, elle semble alors devoir s'interroger sur le niveau qualité et quantitatif de la prestation offerte.

De la même manière, les politiques publiques ont tendance à venir s'ajouter les unes aux autres jusqu'à former un mille feuille. 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 socio économiques. 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 doivent être prises en compte et anticipées. En la matière, 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 ce qui implique 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.

Dans le cadre de ce paradigme, plus récent et original que celui du contrôle, l'action ne porte ainsi 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 définir et structurer les politiques de la collectivité (autour par exemple d'une segmentation stratégique), de déterminer les ambitions, objectifs et valeurs de la collectivité (à la fois sur la partie politique et opérationnelle), de planifier dans le temps les actions de la collectivité, et de déterminer les éléments d'évaluation de l'exercice des compétences de la collectivité. Une fois ces étapes réalisées et connaissances maîtrisées (ce qui est malheureusement rarement le cas en collectivité locale), 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.

### 2.3) Les avantages et inconvénients de ces solutions orientées « pilotage » : de nombreux avantages mais des solutions plus difficiles à mettre en oeuvre

Ainsi, contrairement à une logique de contrôle focalisées sur les seuls moyens et ressources à disposition de la collectivité, 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 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.

Le pilotage permet alors de finaliser et de prioriser l'action publique locale et d'inscrire celle-ci 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. 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 et des moyens publics dans le traitement des enjeux locaux jugés stratégiques et dans la satisfaction de besoins sociaux clairement déterminés, mais aussi 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. Enfin, sa mise en œuvre ainsi que ses résultats s'inscrit dans le moyen et long terme, alors que les collectivités locales doivent aujourd'hui gérer des urgences et des tensions budgétaires et financières de court terme.

**Conclusion : une logique de pilotage à privilégier pour, d'abord, mieux maîtriser le service public rendu et, ensuite, les dépenses locales en découlant (le contraire ne semblant pas possible)**

A l'analyse des modèles de maîtrise de la dépense locale, il apparaît, au global, que la performance publique locale apparaît actuellement à un carrefour (Lorino, 1999). Soit, elle reste influencée par des logiques normatives et endogènes de contrôle, de corporatisme, de cloisonnement, ou de raboutage, en privilégiant une vision financière et économique, tout en risquant de dégrader ses autres dimensions, notamment celles liées à la qualité du service rendu et à l'attractivité du territoire concerné. Soit, elle trouve des voies nouvelles en redéfinissant d'abord les sources et les contenus de la valeur, au carrefour d'expressions sociales multiples et vivantes, donc évolutives, en mettant en relation usagers/citoyens/contribuables, entreprises, Etat, prescripteurs ou encore autorités techniques.

Dans ce cadre, le pilotage des politiques locales nous apparaît ainsi comme une solution globale à privilégier, non sans difficultés, en réponse aux changements contextuels, notamment financier, impactant actuellement les collectivités locales. Mieux faire avec moins semble possible, en privilégiant différentes voies innovantes, qu'elles soient de nature

stratégiques, organisationnelles, humaines ou numériques, tout en agissant positivement sur la maîtrise des dépenses locales<sup>2</sup>.

Même si beaucoup d'évolutions conceptuelles et pratiques restent à réaliser en matière, les innovations étant assez peu développée, il apparaît que les nouvelles formes de pilotage de la performance locale, dans le sens de Lorino (1999), semblent devoir d'abord de fonder sur une capacité d'écoute et d'adaptation à des besoins sociaux, divers et changeants. Par ailleurs, la réflexion sur les processus de production des services publics offre sans doute une voie féconde de renouvellement des notions de performance publique et de pilotage. Dans cette voie, il peut raisonnablement être supposé que la performance locale, actuellement fondée sur un contrôle rigide des ressources et des méthodes de travail, occupera un espace de plus en plus restreint. A l'inverse, le besoin d'efficacité et l'importance, quantitative et qualitative, des usagers et des parties prenantes concernées rendent vraisemblablement plus réaliste à terme un modèle de performance axé sur l'innovation et la capacité de diagnostic/d'adaptation pour adapter une offre de service public aux besoins locaux et aux nouvelles contraintes financières.

## Bibliographie

- AUBY J.F. (1996), « Management public : une introduction générale », Sirey
- BARTOLI A. (1997), « Le management dans les organisations publiques », Dunod.
- BATAC J., CARASSUS D. (2009), « Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local », Finance Contrôle Stratégie, vol. 12, n° 1, p. 155-180
- BORGONOV E., BROVETTO P.R. (1988), « The Concepts of Bureaucratic and Managerial Control in Public Administration », in A. Kakab
- BOUQUIN H. (2005), « Herméneutiques du contrôle », 26ème congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille
- CHAUDEMANCHE B. et COHANIER B. (1997), « Vers une définition de la punition dans le cadre du processus de contrôle », Congrès IAAER et AFC, Paris
- COUR DES COMPTES (2014), « Situation et perspectives des finances publiques » - juin
- CROZIER M. (1991), « Le changement dans les organisations », Revue Française d'Administration Publique, n°59, septembre
- DEMEESTERE R. (2005), « Le Contrôle de gestion dans le secteur public », 2ème édition, LGDJ, Paris.
- DUPUIS J. (1996), « Comptabilité analytique et contrôle de gestion : fondements et méthodes générales », Fascicule n°2071, Éd. Techniques Juris Classeurs
- FRANCOIS-NOYER V. (1994), « La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Lille 1
- HOOD C. (1995), « The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme », Accounting, Organizations and Society, vol.20, n° 2/3, p.93-109.
- GIBERT P. (1986), « Management public, management de la puissance publique », Politiques et Management Public, vol. 4, n° 2, p.89-123.
- GRUENING G. (2001), « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », International Public Management Journal, vol. 4, p.1-25

---

<sup>2</sup> <http://optima.univ-pau.fr/live/seminaire2015>

GRUNOV D. (1986), "Internal Control in Public Administration", in Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector, De Gruyter, Berlin – New York

IFAC (1998), « Normes d'audit de l'IFAC », Éd. CNCC et OE

LORINO P. (1995), « COMPTES et RECITS de la PERFORMANCE, Essai sur le pilotage de l'entreprise », Les Editions d'Organisation

LORINO P. (1997), « Méthodes et pratiques de la performance », Le guide du pilotage, Editions d'Organisation, Paris.

LORINO P. (1999), « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », Politiques et management public, vol. 17 n° 2

MINTZBERG H. (1990), « Le management, Editions d'Organisation », Paris

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES 2014, « Les finances des collectivités locales 2014 - état des lieux », 16 juillet 2014

WATHELET J.C. (2000), « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales – Essai prospectif », L'Harmattan

WIRTH W. (1986), « Public Administration and Publics: Control of Bureaucratic Performance by Affected Citizens », in Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector, De Gruyter, Berlin - New York