HAL
open science

LE PARADIGME DE L'ACTIVITE APPLIQUE AU MANAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES / THE PARADIGM OF ACTIVITY APPLIED TO THE MANAGEMENT OF LOCAL COMMUNITIES

Alain Henriet

To cite this version:

Alain Henriet. LE PARADIGME DE L'ACTIVITE APPLIQUE AU MANAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES / THE PARADIGM OF ACTIVITY APPLIED TO THE MANAGEMENT OF LOCAL COMMUNITIES. Modèles d'organisation et modèles comptables, May 1995, France. pp.cd-rom. hal-00818582

HAL Id: hal-00818582

https://hal.science/hal-00818582

Submitted on 22 Sep 2014

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.

LE PARADIGME DE L'ACTIVITE APPLIQUE AU MANAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

THE PARADIGM OF ACTIVITY APPLIED TO THE MANAGEMENT OF LOCAL COMMUNITIES

Alain HENRIET
Laboratoire des Collectivités locales - Université d'Orléans

Mots clés : Activité, coût, organisation, management, stratégie, service public, partenariat, impartition, collectivités locales

Key words : Activity, cost, organization, management, strategy, public service, partnership, sharing, local communities

Résumé : Les lois de décentralisation des années 1980 ont permis l'autonomisation des collectivités territoriales françaises. La possibilité de faire des choix d'orientation et d'organisation d'une part et la montée des pressions financières d'autre part les font passer d'une logique administrative à une logique gestionnaire. Le concept d'activité peut être un support pertinent pour l'exercice de ces choix tant au niveau stratégique qu'à celui du contrôle organisationnel.

Summary : The successive delocalization acts of the 1980 's led to more autonomy in french public organizations. The possibility to make organizational and orientation choices on the one hand and the rise in financial constraints on the other hand imply a shift from an administrative to a more responsible type of management.
The activity concept can be a wery relevant means of analysis and this would apply to strategy reflection as much as to organization control.

LE PARADIGME DE L'ACTIVITE APPLIQUE AU MANAGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

par

Alain Henriet

Laboratoire des Collectivités locales - Université d'Orléans

I. Du champ public local à l'organisation publique locale

I.1 Approche historico-juridique : genèse et contours des collectivités territoriales

En France, l'**émergence** des collectivités territoriales est liée à la période révolutionnaire : en 1789/1790, l'Assemblée Nationale Constituante crée la commune et le département.
Par la loi du 14 décembre 1789, chaque ville, bourg ou paroisse devient une commune. A noter que c'est la conception de la petite commune qui a triomphé, sous l'impulsion de Mirabeau, faisant naître ainsi 44 000 contre-pouvoirs locaux issus des urnes et disposant d'une large autonomie vis-à-vis du pouvoir central. L'article 49 de cette loi précise que "les corps municipaux auront deux espèces de fonction à remplir ; les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres, propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités".

Mirabeau a également infléchi les décisions des députés lors de la création des départements en s'opposant aux tenants d'un découpage géomètrique à l'image des rectangles formant les Etats d'Amérique : "Je voudrais une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances, et non point une division mathématique, presque idéale, et dont l'exécution paraît impraticable..."([1]). Ainsi, la loi du 22 décembre 1789, suivie par différents décrets en 1790, entérine la création de 83 départements dont les dimensions sont telles que chaque habitant puisse se rendre à cheval ou en voiture à cheval au chef-lieu en une journée. Théoriquement les attributions des autorités élues (formant le conseil et le directoire du département) sont très étendues : en matière d'impôt, le département répartit les contributions directes ; en matière d'administration générale, il assure la police, l'instruction publique...

1 J. Mavidal et E. Laurent - "Archives parlementaires de 1787 à 1860."

Cependant, ces pouvoirs sont explicitement subordonnés au pouvoir central et le département n'a pas de finances propres.

Ces deux types de collectivités territoriales qui devaient permettre aux citoyens de "gérer leurs affaires" connaissent un certain nombre de vicissitudes au cours du siècle qui suit, au gré des pouvoirs politiques dominants. Ainsi, la loi du 17 février 1800 entraîne une reprise en main par le pouvoir central avec le remplacement du directoire élu par les préfets et sous-préfets, la désignation des conseillers généraux par l'Etat et celle des maires et des conseillers par les préfets. La monarchie de Juillet renverse la tendance avec le rétablissement de l'élection du conseil municipal (loi du 21 mars 1831) et celle des conseillers généraux (loi du 22 juin 1833). Le Second Empire freine de nouveau le mouvement décentralisateur jusqu'à ce que la Troisième République ne redonne un élan crucial aux collectivités territoriales. En particulier, la loi du 10 août 1871 pose les fondements du conseil général contemporain : élection d'un conseiller général par canton au suffrage universel, séances publiques, réglementation des compétences et des rapports avec les différents organes départementaux tandis que la loi du 5 avril 1884 et ses textes d'application confirment l'élection du conseil municipal et du maire et décrivent les nombreuses attributions des communes ; cependant l'exercice du pouvoir local reste soumis à un contrôle assez strict de la part de l'Etat jusqu'à ce que le décret de novembre 1926 allège la tutelle de l'Etat sur la gestion des communes et des départements.

Après l'intermède vichyssois qui a considérablement entravé l'exercice du pouvoir local (le décret du 20 août 1940 interdit aux conseils généraux de se réunir), la Constitution de 1958 précise que "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer" et assure que "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus".

La tentative régionaliste des Girondins en 1793 avorte et bien que le régionalisme eut d'ardents défenseurs au cours du XIX ème siècle, de toutes tendances politiques et philosophiques - A. de Tocqueville, P.J. Proudhon, C. Mauras, H. Lacordaire, L. Blanc... - les embryons d'institutions régionales datent de l'après première guerre mondiale et il faut attendre la loi du 5 juillet 1972 pour que la région devienne un établissement public et que les conseils régionaux soient créés.

L'**autonomisation** des collectivités territoriales en France date des lois dites de décentralisation (en particulier les lois Deferre de 1982/1983) qui organisent le transfert de l'exécutif départemental et régional des mains des préfets (de département et de région) à celles des présidents des assemblées élues au suffrage universel, établit la répartition des compétences entre les trois niveaux institutionnels reconnus : la commune, le département et la région en leur allouant un certain nombre de moyens matériels et financiers et supprime l'essentiel des tutelles administratives et financières et les contrôles a priori sur les actes des différentes autorités locales.

I.2 Approche managériale : peut-on parler d'organisations publiques locales ?

Deux questions sont sous-jacentes à cette interrogation :

- une collectivité territoriale peut-elle être considérée comme une organisation ?

- à l'instar des entreprises, est-il possible de mettre en exergue des spécificités communes à l'ensemble des collectivités territoriales qui permettraient de fonder le développement d'une approche managériale ? En effet, les entreprises sont des organisations présentant des caractéristiques économico-juridiques protéiformes mais un certain nombre

d'invariants peuvent être dégagés pour donner un sens générique au mot entreprise et de la pertinence au concept de "management de l'entreprise".

Le terme de **management** est, dans notre contexte, préféré au terme de gestion pour bien souligner la logique différente qui sous-tend cette approche par rapport à une réflexion sur les conditions de l'**administration** locale : le mot management est dérivé du latin "manus", puis de l'italien "managgiare" qui signifie prendre en main, diriger de main ferme. Il traduit, comme le souligne L. Rigaud, "l'expression d'une volonté de transformer, de maîtriser un ensemble de phénomènes" (2).

Le passage en revue des principales théories sur les organisations nous enseigne que le concept est polymorphe et que la référence, implicite ou explicite, de l'analyse est le plus souvent la firme. Parmi les différentes définitions des organisations, nous retiendrons l'approche de S.P. Robbins (3): on considérera qu'une organisation est une entité disposant de moyens (techniques, humains, financiers) avec des frontières identifiables et fonctionnant de façon relativement continue en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs.

L'analyse des caractéristiques actuelles, de fait ou de droit, des collectivités territoriales françaises nous montre que:

- elles disposent de **moyens** humains (environ 1 300 000 agents territoriaux), d'un patrimoine diversifié (écoles, stades, piscines, cimetières, salles des fêtes, ateliers relais, musées, églises, voirie, réseaux, locaux administratifs et techniques, véhicules, outillage et matériel industriel ...) et de ressources financières (provenant des taxes et impôts locaux, des transferts de l'Etat et d'autres collectivités territoriales, des emprunts et du produit de la vente de certains services) ;

- elles poursuivent des **finalités externes**, à savoir faire fructifier un patrimoine collectif et satisfaire l'intérêt collectif (alors que les entreprises poursuivent des finalités internes de réalisation d'un profit et de satisfaction d'intérêts psychologiques individuels); certes, quelques entreprises visent également la satisfaction de l'intérêt collectif (cas d'entreprises publiques de distribution d'énergie ou de transport) et certains dirigeants de collectivités territoriales font passer leur intérêt personnel avant celui de l'organisation dont ils ont la responsabilité mais on peut considérer qu'il s'agit de cas marginaux. Ces finalités externes se traduisent en termes de missions telles que le maintien de la sécurité, l'amélioration de l'état de santé de la population, la mise en valeur de l'environnement, l'élévation du niveau éducatif et culturel, la consolidation du tissu économique, la prise en charge des populations défavorisées, la facilitation des déplacements intra et inter-collectivités ... Ces missions présentent une double spécificité : elles sont, pour certaines d'entre elles, imposées par la loi ou le pouvoir central (état-civil, sécurité, formation des jeunes par exemple) et s'exercent dans un périmètre géographique défini, d'où le terme de local ;

- elles sont **dirigées** par les représentants choisis par les habitants concernés (alors que dans l'entreprise les dirigeants sont désignés par les propriétaires du capital); à l'instar des entreprises, les élus des moyennes et grandes collectivités territoriales exercent de plus en plus souvent leur mandat de gestionnaire en collaboration avec une technostructure. Il faut souligner que le pouvoir du citoyen ne se limite pas à la sanction

---

2 L. Rigaud "La mise en place des systèmes d'information pour la direction et la gestion des organisations" Dunod - 1982 - p. 9.

3 S.P. Robbins "Organization theory" E.C., N.J., Prentice Hall - 1987.

périodique des élections: sa participation active aux comités de quartier, aux associations revendicatives ... permet d'infléchir les orientations définies par la structure de pilotage ;

- elles **produisent des services** qui n'aboutissent pas nécessairement à une transaction marchande (alors que la réalisation des objectifs des entreprises passe par la production de biens et services marchands) : éclairage des rues, collecte des ordures ménagères, établissement d'un plan d'occupation des sols, campagne de vaccinations, extinction d'un incendie ...

On est donc conduit à proposer la **définition managériale** suivante de la collectivité territoriale : organisation, qui à partir de ressources durables en hommes et en capital, poursuit des finalités externes locales dont la détermination est soumise au pouvoir du citoyen, en produisant des services qui échappent peu ou prou aux régulations du marché.

II. L'intérêt de passer du concept de service public local à celui d'activité publique locale

II.1 La difficulté de caractériser l'extrant des organisations publiques locales

Que produit l'organisation publique locale ? Des extrants aussi divers qu'un mètre cube d'eau potable, une place de stationnement, des cours d'apprentissage à la musique, un permis de construire, un plan de circulation ou une prime à l'emploi. La qualification de service public local est-elle justifiée ? Quelle typologie proposer ?

La théorie économique nous éclaire peu pour répondre à ces questions. Certes, quelques auteurs tels que R. Musgrave ou P.A. Samuelson ([4]) ont essayé de caractériser les biens et services collectifs ; ce dernier a repéré trois attributs caractéristiques des services collectifs : l'indivisibilité (tous les individus consomment en commun la totalité du bien collectif offert), l'impossibilité d'exclusion (pour des raisons matérielles ou financières) et la production jointe à utilisateurs multiples (le bien collectif, une fois produit, est disponible à un coût marginal nul pour tout nouvel usager potentiel). Cette taxinomie économique peut s'appliquer aux services publiques nationaux fondamentaux: défense nationale, diplomatie, police, justice mais comme le souligne P.H. Derycke([5]) , s'il existe des services publics locaux qui répondent à ces spécificités (plan d'urbanisme ou éclairage de la voie publique par exemple), la plupart des autres sont plus ou moins divisibles ou soumis à la congestion (voirie, école, équipements sportifs ...).

L'approche juridique met également en évidence la difficulté de donner une définition du service public, a fortiori du service public local. B. Jeanneau souligne que " si la notion

---

4 R. Musgrave, "Theory of public finance" N. 4 - Mc Graw Hill - 1959 P.A. Samuelson, "The pure theory of public expenditure" The review of economics and statistics - 1954.

5 P.H. Derycke, "Typologie des services publics locaux et choix d'un mode de gestion" in "Performances des SPL" GREP-UNSPIC Litec 1990.

de service public est, pour les esprits cartésiens, si imprécise, c'est qu'elle est essentiellement évolutive et qu'elle change comme changent les besoins collectifs et l'idée qu'on se fait du rôle de l'Etat "(6). La jurisprudence a toutefois établi qu'un service public correspond à une mission d'intérêt général, des prérogatives de puissance publique et un droit de regard de l'administration sur les modalités d'exécution de la mission; il s'ensuit qu'il doit respecter les principaux fondamentaux suivants: continuité, égalité et adaptabilité. Elle est allée plus loin en dégageant deux catégories de services publics: le service public administratif (S.P.A.) et le service public industriel et commercial (S.P.I.C.) ; selon la méthode du "faisceau d'indices", un service public est de nature industrielle ou commerciale si :
- l'objet du service pourrait être le fait d'une entreprise privée
- les modalités de production et de gestion sont proches ou analogues à celles rencontrées dans les entreprises privées
- le financement du service est assuré, pour l'essentiel, par les redevances perçues sur les usagers en contrepartie de la prestation accordée et non par les subventions ou les prélèvements fiscaux.

A défaut d'une définition en compréhension pleinement satisfaisante, on pourrait proposer une définition en extension. Les différents textes législatifs cités précédemment ont effectivement contribué à cerner les attributions **obligatoires** de chaque niveau de collectivité territoriale; mais la clause de compétence générale sur laquelle sont fondées les multiples interventions communales depuis deux siècles n'a pas été remise en cause. Elle a même été étendue au département et à la région par la loi du 2 mars 1982. Dès lors toute collectivité territoriale a la possibilité de développer toutes les activités qu'elle considère nécessaire à la satisfaction de l'intérêt général à l'exception de celles pour lesquelles un texte prévoit qu'elles relèvent de l'Etat ou d'une autre collectivité locale.

Dans une optique gestionnaire nous pourrions donc reprendre à notre compte la conception de F. Troger : "le service public local recouvre toutes les prestations d'intérêt général faisant partie des attributions des collectivités territoriales, que ce soit en application de la loi et des règlements, ou parce que les faits ont conduit ces collectivités à les assurer"(7). A titre d'illustration, nous présentons en annexe un tableau des principaux S.P.L. proposés par les différents niveaux de collectivité territoriale.

II.2 La réflexion fondée sur le concept d'activité

L'évolution du système productif industriel depuis une vingtaine d'années (développement du "juste à temps ", multiplication des produits différenciés, forte régression des charges directes...) a conduit les gestionnaires au cours des années quatre-vingt à s'interroger sur la pertinence de leur modèle traditionnel de calcul de coûts. Un certain nombre d'auteurs, des deux côtés de l'Atlantique, ont montré la nécessité de reconstruire un outil d'aide à la décision adapté aux caractéristiques actuelles du système de production.

Partant de la constatation que ce ne sont pas les produits qui consomment des ressources mais les activités, les bases d'une méthode de calcul des coûts de revient fondée sur une identification des processus requis pour mettre le bien ou le service à la disposition des

---

6 B. Jeanneau, "Droit des services publics" Dalloz 1964, cité par I. de Kerviler et S. Guérin - RFC - juin 1993, p. 30.

7 F. Troger, "Services publics : faire ou déléguer ?" Vuibert gestion 1995, p. 5.

clients vont progressivement être établies: il s'agit de la comptabilité à base d'activités (C.B.A.). Comme l'indique M. Lebas, cette approche "a ouvert la voie de la connaissance du coût de revient des activités et c'est par là que l'approche du management va changer"(8). En effet, la représentation de l'entreprise comme un réseau d'activités va conduire à raisonner sur le portefeuille d'activités que l'on souhaite mettre en oeuvre et surtout à intégrer dans la réflexion les facteurs de qualité et de délai de mise à disposition qui forment avec le prix le tryptique de base des paramètres concurrentiels actuels. Or la qualité et la réactivité dépendent fondamentalement de la chaîne d'activités qui a généré le bien ou le service.

L'extension de cette approche aux organisations publiques locales paraît être une voie prometteuse pour fonder leurs choix stratégiques et organisationnels. En effet:

- la plupart des S.P.L. s'inscrivant dans une logique non marchande, le prix de l'extrant ne peut pas servir de point d'appui fondamental dans le pilotage de ces organisations; par contre la qualité et la disponibilité du service sont les facteurs clés dans la relation O.P.L./ usager ;

- la prégnance de l'extrant est souvent beaucoup plus faible que celle du produit industriel d'une part, parce qu'il est presque toujours immatériel et d'autre part, parce que le bénéficiaire participe le plus souvent au processus de production: la satisfaction d'un utilisateur d'un service public à un moment donné est lié à l'appréciation qu'il porte sur le temps d'accès au service et les conditions de sa délivrance; celui qui aura attendu trente-cinq minutes un autobus bondé et enfumé n'aura pas la même perception de la prestation que celui qui aura eu la chance de trouver une place assise dans un véhicule présent à la station à son arrivée. Pourtant dans les deux cas, on peut considérer que la mission d'acheminer un voyageur d'un point A à un point B a été accomplie ;

- la déclinaison des types d'organisations publiques locales et la multiplication des structures inter-collectivités territoriales (syndicats, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte locale...) amènent à se poser la question du partage des responsabilités mais aussi des activités entre ces organisations ;

- enfin, lorsqu'une organisation du secteur privé ou public (entreprise, association, voire autre O.P.L.) est en mesure de fournir un extrant (ou une composante de l'extrantt) dans des conditions comparables ou plus favorables que celles de l'O.P.L., il est opportun, dans le cadre de ressources limitées, de s'interroger sur le développement d'une stratégie parteneuriale avec cette organisation.

III. Les dimensions stratégique et organisationnelle du paradigme de l'activité

III.1 La contingence du concept d'activité

P. Lorino (9) appelle "activité" tout ce que l'on peut décrire par des verres dans la vie d'une organisation: assembler (des pièces), négocier (un contrat), établir (une facture)... Il précise par ailleurs "qu'une activité est un ensemble de tâches élémentaires :

---

8 M. Lebas, "L'ABM ou le management basé sur les activités" - RFC - septembre 1992.

9 P. Lorino, "Le contrôle de gestion stratégique, la gestion par les activités" Dunod - 1991.

- réalisées par un individu ou un groupe,
- faisant appel à un savoir-faire spécifique
- homogènes du point de vue de leur comportement de coût et de performance
- permettant de fournir un output (la pièce fraisée, la qualification d'un fournisseur, le bulletin de paye ...) à un client interne ou externe à partir d'un panier d'inputs (travail, machine, information)...

Les activités se combinent en chaînes ou en réseaux dotés d'un objectif commun (développer un nouveau produit, introduire une modification technique, réaliser une campagne promotionnelle...) ".

La transposition de cette approche aux organisations publiques locales ne pose pas de problème majeur. A titre d'illustration, on peut analyser sous cet angle le cas de la restauration scolaire dans les écoles publiques communales. La finalité du processus est d'offrir la possibilité aux écoliers de prendre le déjeuner dans le cadre de leur établissement scolaire. Le panier d'intrants est composé de moyens matériels : réfectoire, cuisine, appareils de cuisson,... ; de moyens financiers : budget de fonctionnement ; de moyens humains : intendant, cuisiniers, agents de service,...; de moyens informationnels : nombre, âge et qualité des commensaux, normes d'hygiène et d'équilibre nutritionnel,... . Le processus est constitué de la chaîne d'activités suivante : commande des ingrédients, préparation des repas, distribution des repas, surveillance des enfants, nettoyage des locaux et des matériels, gestion administrative des tickets. A noter, d'un point de vue organisationnel, que ces tâches peuvent s'exercer de façon séquentielle ou simultanée et que la personne (ou le groupe de personnes) chargée d'accomplir une des activités élémentaires de cette chaîne est souvent intégrée dans un ou plusieurs autres processus : la personne chargée du suivi administratif des tickets repas peut par exemple être chargée du suivi des inscriptions aux manifestations sportives ou culturelles de la commune ou à la distribution de coupons de transport aux personnes du troisième âge.

Il faut cependant souligner que ce concept d'activité est à géométrie variable ; comme le fait remarquer P. Mevellec([10]) : "Suivant que l'on cherche un outil à caractère stratégique (par exemple la gestion du portefeuille de produits) ou opérationnel (par exemple, l'amélioration de la fluidité sur une ligne de production), on ne retiendra pas le même découpage en activités."
L'activité de restauration scolaire **concourt** à satisfaire plusieurs missions imparties à la collectivité territoriale : amélioration de l'état de santé de la population par l'apport à tous les enfants d'un repas équilibré à un prix raisonnable, développer le niveau de sécurité en limitant les déplacements à l'heure du déjeuner, élévation du niveau éducatif et culturel en intégrant la pause repas dans les activités para-scolaires ... Bien évidemment, il existe d'autres activités qui vont concourir à la satisfaction de ces missions : ainsi, le maintien en bonne santé des habitants de la commune passe également par l'activité de collecte des ordures ménagères qui permet de limiter les risques de propagation des épidémies ou les campagnes de vaccinations qui immunisent contre les infections. Suivant la hiérarchisation des finalités poursuivies par la collectivité territoriale, les caractéristiques de l'environnement et les forces et faiblesses de la collectivité étudiée, le découpage et l'articulation des activités considérés comme stratégiques seront donc différents.

---

10 P. Mévellec, "Qu'est-ce qu'une activité ?"" RFC - octobre 1992.

III.2 L'opérationnalité du concept d'activité dans les collectivités territoriales

Comme nous l'avons vu précédemment, le double phénomène de décentralisation et de déconcentration des activités publiques a ouvert de nouveaux horizons en élargissant les marges de manoeuvre des collectivités territoriales. Par ailleurs, même si les budgets des collectivités territoriales se sont singulièrement étoffés (en passant de 280 milliards de francs en 1980 à 800 milliards en 1993), la tension entre leurs revenus et leurs dépenses est de plus en plus vive; le désengagement financier voulu par l'Etat apparaît de plus en plus nettement dans les dernières lois de finances (réduction des transferts, en particulier de la dotation globale de fonctionnement). Il oblige les différentes collectivités locales à trouver d'une part des ressources de substitution (c'est-à-dire des prélèvements fiscaux supplémentaires ou une élévation du tarif des prestations publiques) et d'autre part à rechercher des gisements d'économies. La **possibilité de faire des choix d'orientation et d'organisation** fait passer les collectivités territoriales d'une logique administrative à une logique gestionnaire, et justifie donc une réflexion stratégique ; la montée des pressions financières et des exigences des citoyens rend cette démarche indispensable.

Il s'agit à la fois d'identifier les activités qui vont satisfaire au mieux les missions de la collectivité territoriale et de déterminer la façon dont elles vont être accomplies. Pour cela, on peut se référer à des modèles d'analyse stratégique tels que le modèle LCAG initié par la Harvard Business School ou l'analyse de la chaîne de valeur développée par M.E. Porter ([11]). La démarche LCAG consiste à repérer les forces et les faiblesses du potentiel d'une organisation et les opportunités et les menaces venant de son environnement pour élaborer une "formule" stratégique en adéquation avec ses finalités ; dans le cas d'une collectivité territoriale, il s'agit de passer en revue le patrimoine (composition, état de vétusté, capacité, taux d'utilisation, degré de flexibilité...), les ressources humaines (compétence, degré d'attachement à la collectivité territoriale...), et les ressources financières (capacité d'endettement, niveau de pression fiscale, possibilités de subventionnement...) ; la fermeture d'un site industriel important ou la découverte d'un risque naturel grave (séisme, inondation...) ou à l'inverse l'opportunité de bénéficier d'une aide de la C.E.E. ou d'un événement moteur pour la collectivité territoriale (Jeux Olympiques, Exposition Universelle, congrès d'envergure nationale ou internationale...) représentent des modifications de l'environnement qu'il va falloir intégrer dans les choix d'orientation d'activités.

Parallèlement, en tenant compte des forces et des faiblesses repérées précédemment et des caractéristiques de l'environnement, il faut déterminer les conditions d'exercice de l'activité en particulier choisir entre "faire tout seul" ou "faire avec". Ce second cas s'inscrit dans une démarche partenariale qui peut être fondée sur:

- une **coopération de similitude** : les partenaires mettent en commun des moyens matériels, humains ou financiers pour accroître l'efficience ou l'efficacité d'un processus donné (en bénéficiant en particulier des économies d'échelle) ; exemples : regroupement de communes pour l'installation d'une centrale de traitement des eaux usées ou la création d'une zone industrielle ;

---

11 M.E. Porter, "L'avantage concurrentiel" Interéditions - 1986.

- une **coopération de complémentarité** : les partenaires disposant d'atouts ou d'attributions complémentaires impartissent les activités pour faire jouer les synergies potentielles ; exemples: lutte contre l'exclusion, développement du tourisme régional, politique éducative, articulation des modes de transport.

Le terme de partenaire dans notre étude a un sens très large ; le ou les partenaires pour un type d'activité donné peuvent être :

- une autre collectivité territoriale : de même niveau (ce qui conduit pour l'exercice de certaines activités à des groupements de communes ou à des syndicats) ou de niveaux différents ; ainsi le partage de la "chaîne éducative" entre les communes (les écoles maternelles et primaires), les départements (les collèges), les régions (les lycées) et l'Etat (l'enseignement supérieur et surtout l'attribution des moyens pédagogiques dans toutes les structures) implique une coopération minimale pour donner une certaine cohérence à la politique éducative; en outre, il est nécessaire pour certains domaines relevant des collectivités locales de prendre en compte le phénomène du "passager clandestin" illustrant le problème des débordements de consommation (exemple: équipement sportif et culturel d'une commune utilisés par les résidents d'une commune voisine ou liaison autoroutière régionale fréquentée par les touristes de passage) ;

- une administration déconcentrée de l'Etat (Délégation départementale à l'équipement, Délégation départementale à l'action sanitaire et sociale, Délégation régionale à l'action culturelle...) ;

- une association sportive, culturelle, humanitaire, de développement économique ;

- un organisme consulaire (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers...) en particulier pour des actions dans les domaines de la formation, des infrastructures et du développement économique ;

- une entreprise privée ou publique : le partenariat conduit le plus souvent à une délégation qui prend des formes juridiques variées (contrat simple, concession, affermage, gérance...) et dans certains cas à la création d'une structure ad hoc tel que la société d'économie mixte locale.

Pour illustrer notre propos, prenons le cas de l'élimination des ordures ménagères. La chaîne d'activités comporte cinq stades : collecte, tri, traitement (valorisation énergétique ou recyclage - papier, carton, verre, plastique, textile, ferrailles-), vente des produits (vapeur pour le chauffage urbain, électricité, gaz , produits recyclés) et enfouissement des déchets ultimes. Suivant les priorités fixées par la collectivité territoriale (au-delà des contraintes légales, elle peut rechercher une protection maximum de l'environnement, ce qui signifie mettre en oeuvre des mesures pour éviter les décharges sauvages, limiter l'importance des déchets ultimes, réduire la pollution liée au retraitement...), les ressources qu'elle entend consacrer à cette activité, l'attitude des partenaires locaux (autres collectivités territoriales, entreprises prestataires de services, entreprises acheteuses des produits issus du traitement...), elle peut choisir entre une multitude de combinaisons comprises entre les deux extrêmes, à savoir l'intégration complète du processus d'une part et la sous-traitance totale d'autre part; l'opportunité d'une association ou d'une délégation se pose à chacune des étapes du processus.

Pour terminer, soulignons que la pertinence du choix d'une activité donnée et surtout de ses modalités d'organisation repose sur la **détermination de variables de pilotage fiables** de cette activité, en premier lieu de son coût mais aussi des indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs.

La détermination du coût complet d'une activité publique locale exercée dans le cadre d'une régie directe soulève des problèmes de plusieurs ordres. Le premier, qui n'est pas spécifique à la collectivité territoriale, concerne la modalité de répartition des charges "indirectes": si on reprend l'exemple de la restauration scolaire, on peut regrouper sans trop de difficultés les achats d'ingrédients et les salaires des personnels affectés uniquement à cette chaîne d'activités; par contre, il faut trouver un méthode d'imputation pertinente des salaires des personnels et des frais administratifs qui font partie de plusieurs chaînes d'activité. Le second problème est liée à l'intégration du poids des investissements dans le coût de revient d'une activité, en l'occurrence dans notre exemple, l'amortissement du réfectoire et des équipements de restauration; dans certaines activités,telles que la pratique sportive ou l'assainissement, la prestation essentielle est la mise à disposition d'infrastructures adaptées: il est évident que le coût de ces activités ne peut donc se limiter aux subventions versées aux différentes associations dans le premier cas ou les dépenses de fonctionnement et d'entretien du réseau dans le second; notons cependant que l'évolution actuelle des normes de la comptabilité communale (en particulier la M14) conduit à prendre en compte la dimension patrimoniale et par voie de conséquence à faire apparaître des dotations aux amortissements. La troisième difficulté correspond à la valorisation et à la prise en compte des "aides gratuites". Nous avons souligné précédemment le rôle joué par les associations dans l'accomplissement de certaines activités publiques locales; elles fournissent, pour la satisfaction de l'intérêt général, des millions d'heures de bénévolat, voire dans certains cas des équipements ou des locaux. Ces aides gratuites sont pourtant très souvent des alternatives à des prestations que devrait financer la collectivité: animation socio-culturelle dans les quartiers, nettoyage d'espaces publics, mise en place de services de sécurité bénévoles lors de manifestation commerciale, sportive ou revendicative sur la voie publique, structures d'alphabétisation pour certaines catégories de population... Dans le cas où l'activité est partiellement ou totalement déléguée, il faut ajouter au coût de la prestation facturée par le délégataire l'ensemble des coûts d'agence pour ne pas biaiser les bases de la décision entre l'internalisation et l'externalisation.

Au delà de l'indicateur coût, le choix des modalités d'orientation et d'organisation des activités publiques locales doit reposer sur des critères de qualité et de délai de mise à disposition. Ces indicateurs de performance doivent être construits au cas par cas; ils doivent combiner à la fois une dimension objective et une dimension subjective. Prenons quelques exemples pour illustrer notre propos :
- l'appréciation de l'activité "restauration scolaire" peut se faire sur la base d'éléments "objectifs" tels que le respect des normes d'hygiène (mesurable à partir du nombre de bactéries relevées lors de contrôle, de difficultés de digestion déclarées par les enfants,...), de l'équilibre nutritionnel (apports énergétiques en kilojoules, en vitamines, en protides, glucides et lipides,...), la variété des plats, le délai d'attente avant d'être servi à table; il faut compléter ces indicateurs par l'appréciation des personnes concernées sur la qualité et le délai de mise à disposition du service (par le biais d'enquêtes ponctuelle ou permanente, de cahiers de doléance) : qualités gustatives, ambiance des repas, propreté, courtoisie du personnel ...
- l'appréciation de l'activité "maintien de la sécurité" peut se faire sur la base de données mesurables telles que le nombre de policiers en service, le nombre de plaintes déposées, le nombre de dégradations constatées ... ; cependant le sentiment de sécurité ou d'insécurité de la population dépend d'autres éléments tels que l'éclairage des rues ou la forme de l'urbanisme qu'il faut intégrer dans la définition d'une politique sécuritaire.

En conclusion, nous pouvons dire que le double phénomène d'expansion et d'autonomisation des collectivités territoriales françaises conduit à poser le problème de définition de variables de pilotage en adéquation avec leurs missions. L'extrant de ces organisations étant difficilement caractérisable, nous proposons donc de remonter vers l'amont pour analyser les processus, ce qui nous permet d'intégrer plus facilement les

facteurs clés d'un service public que sont la qualité et le délai de mise à disposition de ce service. En outre dans un contexte d'émergence d'une économie "réticulaire", l'approche en terme de processus est particulièrement pertinente pour l'impartition des activités.

ANNEXE: LES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

COMMUNES :

A caractère obligatoire :

Etat-civil ;
Police municipale, dont le but est d'assurer le respect de l'ordre public et de la salubrité sur le territoire communal par l'édiction de décision de police et le recours à la contrainte lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens d'éviter les troubles à l'ordre public (en coopération avec la police nationale et la gendarmerie) ;
Lutte contre certains fléaux, en particulier l'incendie en coopération avec le département ;
Collecte et évacuation des ordures ménagères ;
Contrôle des normes d'hygiène, en application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique ;
Service des pompes funèbres, même si la loi du 8 janvier 1993 a remis en cause le monopole communal d'organisation ;
Cimetières ;
Création et entretien de la voirie communale, y compris les compléments nécessaires aux voies de communication : ouvrages d'art, places, parcs de stationnement, etc...;
Création, aménagement et exploitation des ports de plaisance ;
Interventions sanitaires et sociales, en coopération avec le département, la région et l'Etat pour la plupart des actions par le biais des Centres Communaux d'Action Sociale ;
Equipements scolaires (écoles primaires) ;
Archives communales ;
Plans d'aménagement et d'urbanisme et autorisations individuelles d'occupation des sols.

A caractère facultatif :

Distribution d'eau potable ;
Assainissement ;
Abattoirs ;
Fourniture de sources d'énergie (électricité, gaz, chauffage urbain, distribution de carburants); en matière de distribution de l'énergie électrique et gazière, les communes ont toujours la qualité de concédant même si elles n'ont à l'heure actuelle que le choix d'un seul concessionnaire, à savoir EDF/GDF ;
Réseaux cablés ;
Transports urbains ;
Mise en valeur de l'environnement naturel et architectural ;
Aides à l'éducation, en coopération avec les autres collectivités territoriale et l'Etat ;
Soutien à la pratique sportive et aux activités socio-culturelles ;
Soutien au développement économique, au commerce et au tourisme.

DEPARTEMENTS

A caractère obligatoire :

Action sanitaire et sociale, en particulier l'aide sociale, les actions d'insertion, la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, les campagnes de vaccination, le logement social ;

Equipements scolaires (collèges) ;
Voirie départementale ;
Ports maritimes de commerce et de pêche ;
Service départemental d'incendie et de secours ;
Coordination des transports non urbains, organisation des transports scolaires non urbains ;
Archives départementales ;
Bibliothéques centrales de prêts ;

A caractère facultatif :

Soutien aux autres niveaux d'enseignement ;
Aide au développement économique et au tourisme départemental ;
Protection de l'environnement et aménagement du territoire ;
Action culturelle.

REGIONS

Formation professionnelle et apprentissage, en coopération avec l'Etat ;
Equipements scolaires (lycées, établissements d'enseignement agricole) ;
Ports fluviaux et voies navigables ;
Interventions économiques, sous forme d'aides directes (primes, subventions,...) ou indirectes (garanties d'emprunt, fournitures de locaux,...), en particulier pour soutenir les secteurs en difficulté, favoriser l'innovation ou faciliter de nouvelles implantations ;
Planification et coordination des politiques en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'urbanisme et de transports régionaux ;
Soutien à la recherche ;
Action culturelle et éducative.

BIBLIOGRAPHIE

ANTHONY (R.N.) :1993, *La fonction contrôle de gestion*, PUBLI-UNION.
BOURDIN (J.) : 1988, *Les finances communales*, ECONOMICA.
BOISVERT (H.) : *Du contrôle des coûts à la gestion des activités*, ACTES DU COLLOQUE A.F.C. 1991.
BURLAUD (A.) et LAUFER (R.) :1980, *Management public : gestion et légitimité*, DALLOZ.
CARLES (J.) et DUPUIS (J.) : 1989, *Services publics locaux : gestion publique, gestion privée*, NOUVELLES EDITIONS FIDUCIAIRES.
COOPER (R.) et KAPLAN (S.) : *Mesurez vos coûts pour prendre les bonnes décisions*, Harvard-L'Expansion Eté1989.
DE KERVILER (I.) et GUERIN (S.) : *Première approche du service public: distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial*, R.F.C. 06/1993.
DERYCKE (P.H.) : 1990, *Typologie des services publics locaux et choix d'un mode de gestion*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C. LITEC.
DERYCKE (P.H.) et GILBERT (G.) :1988, *Economie publique locale*, ECONOMICA.
DIDIER (M.) : 1990, *Evaluation des performances de divers modes de gestion de services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C. LITEC.
DRESSAYRE (P.), GIBERT (R.) et VERRIER (P.E.) : *La mairie à géométrie variable : finalités et moyens de la démunicipalisation des services publics urbains*, P.M.P. n°3/1987.
EVRAERT (S.) et MEVELLEC (P.) : *Calcul des coûts : il faut dépasser les méthodes traditionnelles*, R.F.G. 04/1990.
GIBERT (P.) : *Management public, management de la puissance publique*, P.M.P. n°2/1988.
GUENGANT (A.) : *Doit-on gérer une commune comme une entreprise ?*, Chroniques SEDEIS n° 11/1985.
GUELLEC (A. et J.) :1993, *Le département, espace et institution*, DUNOD.
HOFFMAN-MARTINOT (V.) : 1990, *Concurrence et performances dans les services publics locaux: objectifs, principes et modalités d'application*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C. LITEC.
LACHAUME (J.F.) : 1994, *L'administration communale*, L.G.D.J.
LE DUFF (R.) et PAPILLON (J.C.) : 1988, *Gestion publique*, VUIBERT GESTION.
LEBAS (M.) : *Comptabilité analytique basée sur les activités, analyse et gestion des activités*, R.F.C. 09/1991.
LORINO (P.) : 1991, *Le contrôle de gestion stratégique: la gestion par les activités*, DUNOD.
MALLERET (V.) et TEBOUL (J.) : *Vers une définition opérationnelle des services*, P.M.P. n°3/1985.
MARTINET (A.C.) : 1983, *Stratégie*, VUIBERT GESTION.
MENARD (C.) : 1990, *L'économie des organisations*, LA DECOUVERTE.
MEVELLEC (P.) : *Qu'est-ce qu'une activité ?*, R.F.C. 10/1992.
MEYSSONNIER (F.) : *Contrôle de gestion communal : les conditions de l'efficacité*, R.F.G. 09/1991.
MONNIER (E.) : 1987, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, ECONOMICA.
MURET (J.P.) : 1993,*Connaître le Conseil Général pour mieux en rendre compte*, C.F.P.J.
MURET (J.P.) : 1993,*Connaître le Conseil Régional pour mieux en rendre compte*, C.F.P.J.

ORANGE (G.) : 1992, *Les stratégies non budgétaires des villes*, Thèse de Sciences de Gestion.
PORTER (M.E.) : 1986, *L'avantage concurrentiel*, INTEREDITIONS.
RANGEON (F.) et alii : 1993, *Les politiques régionales*, P.U.F.
SANTO (V.M.) et VERRIER (P.E.) : 1993, *Le management public*, P.U.F.
TERNY (G.) et alii :1994, *La gestion des services publiques locaux dans l'Europe de demain*, G.R.E.P./U.N.S.P.I.C. LITEC.
THIETART (R.A.) : 1982,*Le management*, P.U.F.
TROGER (F.) : 1995, *Services publics: faire ou déléguer?*,VUIBERT GESTION.