



HAL
open science

Ce que nous apprennent les démarches d'amélioration de l'efficience dans les collectivités territoriales

Sébastien Dony

► To cite this version:

Sébastien Dony. Ce que nous apprennent les démarches d'amélioration de l'efficience dans les collectivités territoriales. Accountability, Responsabilités et Comptabilités, May 2017, Poitier, France. pp.cd-rom. hal-01907400

HAL Id: hal-01907400

<https://hal.science/hal-01907400v1>

Submitted on 29 Oct 2018

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.

Ce que nous apprennent les démarches d'amélioration de l'efficience dans les collectivités territoriales

Sébastien DONY

Résumé. La dégradation de la situation financière des collectivités territoriales place les démarches d'amélioration de l'efficience au centre des réflexions pour réduire les dépenses. Si de nombreuses recherches soulignent l'intérêt de ces démarches pour faire face aux contraintes financières, peu d'entre-elles se sont attachées à identifier les actions concrètes permettant d'améliorer l'efficience des services publics locaux. L'objectif de cette recherche consiste à apporter des éléments de réponse à cette problématique en analysant les démarches d'amélioration de l'efficience dans 17 collectivités territoriales. Des démarches engagées dans cinq services seront détaillées et permettront d'identifier six catégories d'actions utilisées pour accroître l'efficience. En nous appuyant sur ces résultats, nous suggérerons plusieurs préconisations pour améliorer l'efficience des services publics locaux.

Mots Clés. *Efficience, collectivités territoriales, services, contraintes financières, réduction des coûts.*

Abstract. For more than a decade, Western economies have been facing a deep recession which has had a significant impact in recent years on local governments' finances. In this context, efficiency improvement in service delivery is a critical issue for these organizations in order to restore their fiscal health. While many researches highlight the importance of efficiency improvement to cope with financial constraints, few of them have sought to identify concrete actions used to improve local public services efficiency. The aim of this research is to provide answers to this question by analyzing the efficiency improvement actions undertaken in 17 French local governments. Several approaches in five local public services will be presented. These approaches will lead us to identify six categories of actions used to increase efficiency. Based on these results, we will suggest four recommendations to improve local public services efficiency.

Keywords: *Efficiency, local governments, services, fiscal stress, cost reduction.*

Introduction

Depuis plus d'une décennie, les économies occidentales sont confrontées à une profonde récession ayant replacé la problématique de l'austérité au centre des recherches, « *puisque de nombreux gouvernements en Europe et ailleurs ont planifié ou ont déjà mis en œuvre des mesures d'austérité afin de faire face aux problèmes concomitants de baisse des revenus et de dette publique plus importante* » (Raudla et al. 2015 : 3 ; Kickert, 2012). Cependant, les effets de la « Grande Récession » ne se sont pas limités à l'échelon central, et des conséquences importantes sur le financement des organisations publiques locales ont été observées ces dernières années (Scorsone et Plerhoples, 2010).

Dans les collectivités locales françaises, le soutien financier affaiblit de l'Etat, conjugué à une demande sociale accrue des usagers, place l'amélioration de l'efficacité au centre des réflexions pour réduire les dépenses de fonctionnement (Cour des Comptes, 2015). Cependant, dans une étude récente, Guenoun et al. (2015) constataient que ces démarches étaient plus rhétoriques que réelles. D'autre part, si de nombreuses recherches soulignent l'intérêt de ces démarches pour faire face aux contraintes financières (Jick et Murray, 1982 ; Levine, 1978 ; Plant et White, 1982 ; Cepiku et al., 2015 ; Overmans et Noordegraaf, 2014), peu d'entre-elles se sont attachées à *identifier les actions concrètes permettant d'améliorer l'efficacité des services publics locaux, les axes d'amélioration possibles ainsi que les outils, techniques et méthodes susceptibles d'être mobilisés*. Afin d'apporter des éléments de réponse à cette question, nous analysons les démarches engagées dans 17 collectivités locales. Au moyen d'entretiens semi-directifs et d'une analyse documentaire, nous présentons tout d'abord quatre exemples de démarche d'amélioration de l'efficacité. En nous appuyant sur ces exemples, nous identifions cinq catégories d'action utilisées par ces organisations pour accroître leur efficacité. Ces résultats nous conduisent à proposer quatre axes d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux et des instruments associés.

Notre réflexion se structure en trois parties. Dans une première partie, nous présentons la définition de l'efficacité retenue ainsi que la perspective adoptée pour l'analyse des démarches d'amélioration de l'efficacité dans les collectivités locales. Dans une seconde partie, nous précisons nos terrains d'étude et méthodes de collecte des données. Enfin, dans une troisième partie, nous détaillons quatre démarches d'amélioration de l'efficacité, puis analysons, à la lumière de ces exemples, les actions mobilisées, les axes d'amélioration possible ainsi que les outils, méthodes et concepts des organisations de service susceptibles d'être mobilisés par les managers publics.

1. Revue de la littérature

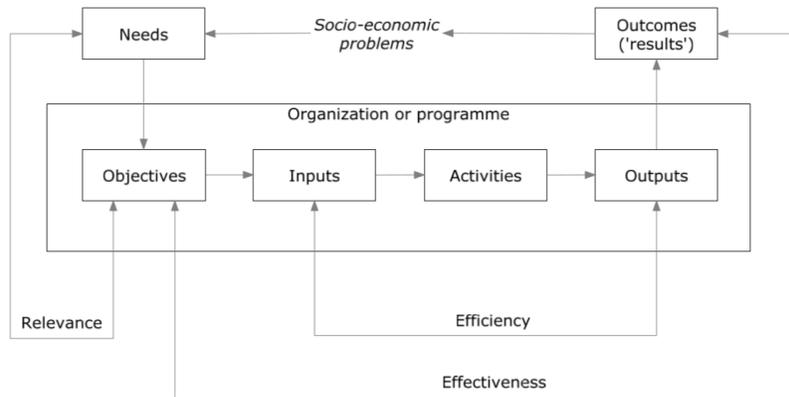
L'amélioration de l'efficacité constitue une solution proactive pertinente pour faire face aux contraintes financières dans les organisations publiques. Les processus et activités étant au centre du concept d'efficacité, son amélioration nécessite de transformer les modes d'organisation et de fonctionnement (1.1.). Les services possèdent cependant des caractéristiques distinctives (1.2.) qui doivent être prises en considération dans l'analyse des démarches d'amélioration de l'efficacité des organisations publiques (1.3.).

1.1. L'amélioration de l'efficacité pour faire face aux contraintes financières

L'amélioration de l'efficacité est souvent mise en évidence pour faire face aux contraintes financières dans les organisations publiques (Plant et White, 1982 ; Maher et Deller, 2007 ; Hastings et al. 2015). L'intérêt d'améliorer l'efficacité est qu'il s'agit d'une solution proactive (Overmans et Noordegraaf, 2014 ; Pollitt, 2010) par laquelle les collectivités locales peuvent réduire leurs coûts et/ou maximiser leurs recettes. Avant d'étudier les actions permettant d'améliorer l'efficacité des services publics locaux, il convient tout d'abord de préciser les contours de ce concept et ce, d'autant plus que celui-ci est utilisé de façon ambiguë, tant dans la théorie que dans la pratique (Pollitt et Dan, 2011).

La conceptualisation de l'efficacité retenue dans cette recherche est issue du modèle de la performance de Pollitt et Bouckaert (2004). Cette modélisation s'appuie sur une articulation de plusieurs concepts parmi lesquels les inputs, les *process*, les *outputs*, les *outcomes* et les *needs*. Plus précisément, les processus regroupent un ensemble d'activités qui transforment des éléments d'entrées en éléments de sorties. Ces réalisations sont censées produire un résultat permettant de satisfaire des besoins sociaux (Figure 1.)

Figure 1. Performance : A conceptual framework (Pollitt et Bouckaert, 2004 :13)



Dans ce modèle, la notion d'efficacité renvoie à la quantité d'*inputs* utilisée pour atteindre un niveau donné d'*outputs* (Pollitt et Bouckaert, 2004). Elle correspond plus précisément à « *making the best use of the resources available for the provision of public services* » (Gershon, 2004 : 6) et dépend des modes d'organisation et de fonctionnement, c'est-à-dire de la façon dont les processus et les activités sont effectués. Cette conceptualisation de l'efficacité met l'accent sur sa dimension productive « *puisque'elle implique la volonté de poursuivre simultanément la maximisation des outputs et la minimisation des inputs* » (Andrews et Entwistle, 2013 : 251).

La représentation de ce modèle suppose un lien direct et logique entre les *inputs*, les processus et les *outputs* et en ce sens « *suggests a mechanistic relationship that is founded on a machine-based routine-featured production function that is linear if possible* » (Bouckaert et Halligan, 2007 : 15). Cependant, selon Bouckaert et Halligan (2007 : 15) cette hypothèse n'est pas représentative de la réalité des organisations publiques dans la mesure où « *within the « black box » the chain between resources, activities and outputs is full of disconnections, disruptions and disjunctions, in other words, with inefficiencies* ». Partant de ce constat, et dans un contexte de crise des finances publiques, l'amélioration de l'efficacité peut renvoyer à quatre situations : faire plus avec moins, faire plus avec autant, faire autant avec moins et faire moins avec encore moins (Pollitt et Bouckaert, 2011; Gershon, 2004).

L'amélioration de l'efficacité des organisations publiques est l'un des objectifs centraux du *New Public Management* (NPM). Fondamentalement, le NPM considère que les organisations publiques doivent s'inspirer des méthodes de gestion du secteur privé pour accroître leur efficacité (Hood, 1991 ; Osborne et Gaebler, 1992). En effet, ce mouvement est considéré comme une « *doctrine that the public sector can be improved by the importation of business concepts, techniques and values* » (Pollitt et Dan, 2011 : 5). Dans cette perspective, l'amélioration de l'efficacité des organisations

publiques suppose « *the implementation of a panoply of practices* » destinées à insuffler une culture de la performance, un esprit d'entreprise et une orientation client (Andrews et Van de Walle, 2013: 763). Conformément à ces principes, les managers dans les collectivités locales confrontés à des contraintes financières peuvent s'inspirer des méthodes de gestion du secteur privé pour améliorer l'efficacité de leurs services. Cependant, les collectivités locales étant avant tout des organisations de service, il convient de prendre en considération les caractéristiques des services dans l'analyse des démarches d'amélioration de l'efficacité.

1.2. La nécessaire prise en compte des caractéristiques des services

Selon Osborne et al. (2013 : 135) l'une des limites majeures du management public d'une manière générale, et du NPM en particulier, est que celles-ci « *draws upon management theory derived from the experience of the manufacturing sector and which ignores the reality of public services as "services."* » En d'autres termes, ces recherches ont tendance à analyser les services publics en tant que « biens » plutôt qu'en tant que « services » (Osborne et al., 2013). Pourtant, comme tout service, les services publics possèdent quatre caractéristiques distinctives : l'intangibilité ou l'immatérialité, l'hétérogénéité ou le faible degré de standardisation, la périssabilité ou le caractère non stockable, ainsi que l'inséparabilité de la production et de la consommation (Fitzsimmons et Fitzsimmons, 2013). Par conséquent, ces caractéristiques doivent être prises en considération dans l'étude des démarches d'amélioration de l'efficacité puisqu'elles conduisent à plusieurs challenges en termes de gestion.

Tout d'abord, les services se distinguent des produits du fait de leur caractère intangible (Rathmell, 1966). Cette immatérialité signifie que les services « *ne consistent pas en la réalisation d'un objet physique* » (Meyssonnier, 2012 : 77) et ne peuvent donc être physiquement déplacés, ni être vus ou ressentis comme c'est le cas pour les produits (Shostack, 1977). Il s'agit plutôt d'idées ou de concepts (Fitzsimmons et Fitzsimmons, 2013) constitués de processus immatériels (Grönroos, 1988). La seconde caractéristique des services est leur nature hétérogène, puisque contrairement aux producteurs de biens, les producteurs de services sont incapables de « *fournir des services ayant des qualités et performances constantes* » (Zeithaml, 1981 : 186). En effet, les services ne peuvent être produits en grande série du fait de « *la diversité des situations rencontrées par l'entreprise de service* » qui « *génère une très grande variété dans le processus de délivrance de la prestation de*

service » (Meyssonnier, 2012 : 78). La troisième caractéristique des services est leur périssabilité. Cette caractéristique correspond à l'idée selon laquelle les services ne peuvent être reportés dans le temps (Lovelock et al., 2011). En effet, à l'inverse des produits manufacturés « *on ne peut jouer sur les stocks : la limite est imposée par la capacité de production* » (Eiglier et al., 1997 : 146). Enfin, la dernière caractéristique permettant de distinguer les services des produits est l'inséparabilité de la production et de la consommation (Wolack et al., 1998). En effet, les services sont vendus, puis produits et consommés simultanément, contrairement aux biens qui sont produits, vendus puis consommés (Osborne et Strokosch, 2013). La conséquence de ce caractère indissociable de la production et de la consommation est que la prestation de service est toujours co-construite (Zeithaml, 1981) quoique de façon plus ou moins importante selon le type de contact et le niveau d'interaction entre le consommateur et le producteur (Lovelock et al., 2011).

Cette dernière caractéristique souligne la place centrale du client dans la prestation de service. Dans cette configuration, les chercheurs ont démontré, dès la fin des années 1970, que le transfert d'activités productives vers l'utilisateur pouvait contribuer à améliorer l'efficacité des organisations publiques (Pestoff, 2006). En effet, les comportements productifs des usagers sont tout d'abord susceptibles d'augmenter la quantité et d'améliorer la qualité des *outputs* (Parks et al., 1981). L'idée sous-jacente est que la participation des usagers dans la production d'un service constitue une ressource supplémentaire qui influence positivement la prestation de service (Brudney et England, 1983). Cependant, l'intérêt croissant des managers publics ces dernières années vis-à-vis de la coproduction semble davantage s'expliquer par le fait qu'elle est susceptible de réduire les coûts en minimisant les *inputs* (Rich, 1980). Selon Percy (1984 : 436) cet argument « *repose sur l'hypothèse selon laquelle les efforts des citoyens peuvent être, dans une certaine mesure, substitués à ceux du personnel rémunéré* ». Cependant, les citoyens ne peuvent pas remplacer les fonctionnaires dans n'importe quel type d'activité, car ceux-ci disposent d'une expertise et de matériel spécifiques que les citoyens n'ont pas. Par conséquent, Percy (1984 : 436) estime que « *le plus grand avantage de la coproduction ne réside pas dans le fait d'utiliser les citoyens pour remplacer le personnel rémunéré, mais plutôt dans l'assistance des citoyens pour aider les agents de service. Les citoyens peuvent soulager les techniciens des tâches moins techniques, et ainsi les libérer afin que ceux-ci se concentrent sur les activités qui utilisent leurs compétences professionnelles plus efficacement* ».

1.3. Intégrer les caractéristiques des services dans l'étude des démarches d'amélioration de l'efficacité

A partir de ces caractéristiques, Grönroos et Ojasalo (2004) considèrent que, dans les organisations de service, l'efficacité interne (productive) est nécessaire mais incomplète car les logiques sous-jacentes des processus de production de biens diffèrent de celles des processus de production de services. Plus précisément, dans le secteur manufacturier, les modèles de productivité supposent « *that an altered configuration of input resources in the production process does not lead to quality changes in outputs* » (Grönroos et Ojasalo, 2004 : 414). Or cette hypothèse n'est pas valable dans le secteur des services, comme l'illustrent Osborne *et al.* (2013 : 139) « *À l'extrême, il importe peu à un consommateur si l'équipe de production de leur machine à laver est vêtue seulement d'un slip, tant que la machine à laver est adaptée à l'usage. Pourtant ce scénario serait totalement différent dans le cas d'une mission de consulting [...]* ». Il en va de même pour les hypothèses de séparation de la production et la consommation et de non-participation des clients aux processus de production qui ne s'appliquent pas à la prestation de service (Grönroos et Ojasalo, 2014). Partant de ces éléments, Grönroos et Ojasalo (2004 : 414) développent un modèle de productivité des services¹ regroupant trois dimensions de l'efficacité :

- 1- L'efficacité interne : “*How effectively input resources into the service (production) process are transformed to outputs in the form of services*”
- 2- L'efficacité externe : “*How well the quality of the service process and its outcome is perceived (external efficiency or effectiveness)*”
- 3- L'efficacité de la capacité : “*How effectively the capacity of the service process is utilized (capacity efficiency)*”

Tout d'abord, l'efficacité interne (*internal efficiency*) renvoie à la dimension productive de l'efficacité. Son amélioration suppose de minimiser l'utilisation des ressources en transformant les modes de fonctionnement et d'organisation. Ensuite, Grönroos et Ojasalo (2004) effectuent une distinction entre la qualité et la quantité des *outputs*. La quantité d'*outputs* produite dépend des capacités existantes et varie en fonction de la demande. Elle détermine l'efficacité de la capacité (*capacity efficiency*). Ainsi, lorsque la demande correspond à l'offre, l'efficacité de la capacité est optimale. Si la demande est supérieure à l'offre, l'efficacité de la capacité est également optimale, mais des effets négatifs sur l'expérience du service peuvent apparaître. En revanche, dans le cas d'une demande inférieure à l'offre, l'efficacité de la capacité est sous-optimale car toutes les capacités existantes ne sont pas utilisées (Grönroos et Ojasalo, 2004). Enfin, la qualité des *outputs* dépend de l'expérience du service par le client et des résultats intrinsèques du service. Elle détermine l'efficacité externe (*external efficiency*). Ainsi, “*the better the perceived quality that is produced using a given amount of inputs [...] the better the external efficiency is*»

¹ Les auteurs emploient le terme *productivité* pour englober les différentes dimensions de l'efficacité.

(Grönroos et Ojasalo, 2004: 418). Cependant, lorsque la qualité diminue parce que les ressources sont utilisées différemment, l'efficacité externe diminue car les clients perçoivent une moindre valeur.

Au total, ce modèle suggère que si l'efficacité interne est centrale pour les organisations de service, celles-ci ne doivent pour autant occulter les problématiques de maximisation de l'utilisation des capacités existantes (efficacité de la capacité) et de maximisation quantitative et qualitative des *outputs* pour le client (efficacité externe). Nous pensons que cette perspective est la plus même d'éclairer les réflexions portant sur l'amélioration de l'efficacité des services publics locaux. En effet, c'est en étudiant ces trois dimensions de l'efficacité que nous serons en mesure d'identifier les axes d'amélioration possibles ainsi que les outils et méthodes susceptibles d'être mobilisés.

2. Méthodologie de recherche

Notre recherche repose sur une étude de terrain effectuée dans 17 collectivités locales appartenant aux trois échelons (Tableau 1.). Conformément à notre objet de recherche, la totalité de ces organisations sont confrontées à une dégradation de leur situation financière et, afin d'y remédier, mettent en œuvre un ensemble d'actions destinées à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

Tableau 1. Caractéristiques des organisations étudiées

Collectivités Territoriales	Personnes rencontrées	Nombre d'entretiens	Durée totale	Doc. internes	Population	Orientation Politique
12 Communes	39	32	50			
A	6	5	7,25	oui	150 000	Droite
B	7	6	9,5	oui	107 000	Droite
C	1	1	1	non	62 000	Gauche
D	2	1	1	non	172 000	Droite
E	6	4	7	oui	119 000	Gauche
F	1	2	2	oui	104 000	Centre-Droite
G	3	3	5,25	oui	292 000	Gauche
H	5	3	5	oui	60 000	Centre-Droite
I	2	2	3,5	non	114 000	Droite
J	1	1	1,75	non	211 000	Gauche
K (Agglo)	2	2	2,75	oui	80 000	Droite
L	3	2	4	oui	134 000	Droite
3 Départements	11	11	14			
M	2	2	2	non	1 550 000	Gauche
N	7	7	8,5	oui	738 000	Droite
O	2	2	3,5	non	656 000	Droite
2 Régions	2	2	1,5			
P	1	1	0,75	non	3 273 000	Gauche
Q	1	1	0,75	oui	3 660 000	Droite
17 collectivités	52	45	65,5			

Afin d'apporter des éléments de réponse à notre question de recherche, nous avons opté pour une méthodologie qualitative au moyen d'études de cas (Yin, 1994). Pour chaque organisation étudiée, nous avons analysé les actions mises en œuvre dans les services pour restaurer l'équilibre budgétaire. Pour ce faire, les méthodes de collecte des données se composent d'entretiens semi-directifs en vis-à-vis et d'études documentaires. Ces données ont été collectées sur la période janvier 2016 – janvier 2017. Pour chaque organisation étudiée, nous avons tout d'abord rencontré un ou plusieurs cadres dirigeants et avons ensuite rencontré, lorsque nous y étions autorisés, des managers responsables de la mise en œuvre d'actions. En complément de cette première source de données, nous avons collecté de la documentation interne portant sur les plans d'action définis dans les organisations pour faire face à la dégradation de leur situation financière. Ces documents nous ont permis d'obtenir des informations détaillées sur les fondements et principes des actions engagées. Enfin, en analysant les actions mises en œuvre pour améliorer l'efficacité de la prestation de service, nous souhaitons identifier les actions concrètes et ne pas nous limiter aux perceptions et points de vue des cadres dirigeants.

Ayant présenté l'ancrage théorique de notre recherche ainsi que la méthodologie mise en œuvre, nous présentons et analysons les résultats de notre étude, puis discutons les contributions de ceux-ci.

3. Présentation, analyse et discussion des résultats

Les actions engagées dans les collectivités locales pour améliorer leur efficacité sont variées. Nous présentons tout d'abord quatre exemples de démarches mises en œuvre (3.1.). En nous appuyant sur ces exemples, nous présentons ensuite les cinq types d'actions utilisées pour accroître leur efficacité (3.2.). Enfin, nous suggérons trois axes possibles d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux ainsi que les outils, méthodes et concepts des organisations de services susceptibles d'être mobilisés pour y parvenir (3.3.).

3.1. Les démarches d'amélioration de l'efficacité dans les collectivités locales

Quatre exemples emblématiques de démarche d'amélioration de l'efficacité portant sur la collecte des déchets, les mairies de quartier, l'entretien des espaces verts et l'accueil collectif des jeunes enfants, sont détaillés.

Exemple 1. La collecte des déchets

La collecte des déchets ménagers et recyclables est assurée en régie par la direction de la collecte et du traitement des déchets de la Communauté d'Agglomération K dans les 18 communes composant

son territoire. Afin de faire face aux contraintes financières, la Communauté d'Agglomération K a missionné sa direction de réduire le coût de ce service. Pour ce faire, la direction a tout d'abord comparé les systèmes de collecte au sein des communes de l'agglomération. Ce *benchmarking* lui a permis de constater que les fréquences de collecte n'étaient pas les mêmes dans ces communes alors que les habitants payent la même taxe. Cette analyse a également révélé que, dans les communes collectées deux fois par semaine, le taux de présentation des bacs était faible lors de la deuxième tournée hebdomadaire. D'autre part, la direction a comparé ses pratiques de collecte avec celles d'autres communes du département. Elle a ainsi constaté qu'elle était l'une des dernières à assurer la collecte des encombrants, puisque dans les autres communes, ce sont les usagers qui les amènent eux-mêmes à la déchetterie.

Partant de ces constats, la direction a défini un nouveau règlement de collecte des déchets comprenant deux modifications. La première consiste en l'uniformisation de la fréquence de collecte des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire, en procédant à un nivellement vers le bas, c'est-à-dire un seul passage par semaine. La seconde modification consiste en la suppression de la collecte des encombrants afin que cette activité soit transférée aux usagers. Les encombrants ne sont plus collectés en porte à porte par les agents, mais sont amenés par les usagers à la déchetterie, le tonnage étant identique. La direction oblige ainsi les usagers à avoir un rôle actif dans la production du service en les contraignant à amener leurs encombrants en déchetterie. Ces modifications ont nécessité de modéliser de nouveaux circuits de collecte afin d'optimiser l'utilisation des ressources existantes. Au total, cette optimisation du système de collecte a permis de réduire le coût du service grâce à la diminution du volume de carburant de -11% et la suppression de 6 agents (sur un total de 62) et ce, pour un tonnage de déchets collecté identique.

Exemple 2. Les mairies de quartier

La commune F comprend huit mairies de quartier qui assurent des missions d'accueil et d'information du public ainsi que des missions d'accompagnement des usagers dans la réalisation de formalités administratives. Dans un contexte de contraintes financières, cette commune a souhaité réduire le coût des services assurés par ses mairies de quartier. Pour ce faire, la direction des mairies de quartier a tout d'abord comparé l'activité de celles-ci. Ce *benchmarking* interne a mis en évidence des disparités importantes, quatre mairies de quartier étant considérées en sous-activité. L'identification de ces disparités a conduit la direction à s'interroger sur la pertinence de son maillage territorial. Pour ce faire, la direction a comparé ce maillage territorial par rapport à celui d'autres

communes de taille similaires. Ce *benchmarking* externe a mis en évidence un « surdimensionnement » des mairies de quartier par rapport aux autres communes. Partant de ces constats, il a été décidé de fermer les quatre mairies de quartier les moins fréquentées. L'économie de fonctionnement annuelle est de 320 000 euros.

En contrepartie de la fermeture des quatre mairies de quartier, la commune rénove son site internet afin de favoriser l'accès en ligne aux informations et modernise ses services en définissant de nouvelles procédures destinées à optimiser les relations entre les usagers et l'administration. Cette modernisation des modes de fonctionnement s'incarne dans un vaste projet d'administration numérique qui comprend la mise à disposition d'une soixantaine de services en ligne afin que les usagers puissent effectuer des formalités administratives sans avoir à se déplacer. Ce développement de l'offre de service en ligne permet de réduire la charge de travail des agents en transférant certaines activités aux usagers. C'est le cas par exemple lorsque l'utilisateur obtient en ligne les informations relatives aux procédures à effectuer, télécharge les formulaires électroniques nécessaires, les remplit, les envoie, et le cas échéant paye, sans avoir à se déplacer en mairie. Enfin, le traitement des opérations en ligne permet également de réduire les coûts en automatisant certaines procédures et activités chronophages et en réduisant les impressions et courriers envoyés.

Exemple 3. L'entretien des espaces verts

Le service des espaces verts de la commune E assure la conception et l'entretien du « patrimoine vert » de la collectivité. Afin de faire face aux contraintes financières, ce service doit réduire sa masse salariale de 633 000 euros. Pour ce faire, il réduit le coût d'entretien des espaces verts. Deux démarches illustrent cette volonté. La première consiste à simplifier les pratiques d'entretien à travers la gestion différenciée. Il s'agit d'une pratique qui consiste tout d'abord à classer les espaces verts en fonction des besoins d'entretien. Les espaces municipaux ont ainsi été classés en cinq catégories (1) jardins de prestige, (2) jardins traditionnels, (3) jardins naturels, (4) jardins sauvages et (5) terrains de sports, le niveau d'entretien variant en fonction de cette classification. Ainsi, l'entretien des espaces verts de classe 3 par exemple nécessite moins de moyens et d'heures de travail que ceux de classe 2. Cependant, la gestion différenciée ne se limite pas à une simple classification. En effet, le principe de cette démarche consiste à favoriser le développement de la biodiversité en évoluant vers un entretien plus extensif. Concrètement, ce principe consiste à limiter l'entretien en diminuant la proportion d'espaces verts de classe 2 au profit de la classe 3. Aussi, dans un contexte de contraintes financières, cette démarche s'est progressivement transformée en mesure d'économie. En effet, en poursuivant

l'évolution vers un entretien plus extensif et des fleurissements pérennes, la gestion différenciée contribue à réduire la charge de travail et *in fine* le coût d'entretien.

La seconde démarche consiste à transférer les tâches d'entretien aux usagers. Cette démarche s'incarne tout d'abord dans la création de jardins partagés, pour lesquels la commune confie un espace vert municipal à une association d'habitants qui s'engage à l'entretenir, à le cultiver et à l'ouvrir sur l'extérieur. La commune et l'association rédigent alors une convention précisant l'espace vert confié et les modalités d'entretien. Une fois cette convention signée, c'est l'association qui assure la gestion et l'entretien du jardin, les services municipaux se limitant à des contrôles ponctuels afin de vérifier que celui-ci est entretenu selon les modalités fixées. Au-delà de ces jardins partagés, plusieurs projets sont mis en place ponctuellement. Ainsi, afin d'embellir certains quartiers sans avoir à en assurer l'entretien, le service des espaces verts s'oriente vers une collaboration avec les riverains. Dans les rues et quartiers dans lesquels les habitants souhaitent s'investir dans l'entretien et l'embellissement de l'espace public, la commune crée des conventions qui délimitent l'endroit dans lequel l'entretien n'est plus assuré par les agents municipaux mais par les habitants. Le coût d'entretien revenant aux services municipaux est supprimé, l'activité étant transférée aux usagers.

Exemple 4. L'accueil collectif des jeunes enfants

La direction de la petite enfance de la commune E assure un service d'accueil collectif des enfants à travers ses 14 crèches municipales. La particularité des crèches municipales est qu'elles génèrent des recettes qui sont liées à leur activité, à hauteur de 75% des dépenses de fonctionnement. Par conséquent, ce service doit veiller à avoir un taux d'occupation des places en crèches élevé, car plus ce taux est élevé, plus les recettes générées sont importantes ce qui permet de réduire le coût net de fonctionnement pour la collectivité. Cependant, ce taux d'occupation s'est réduit ces dernières années, notamment suite à l'application de textes réglementaires ayant introduit une plus grande liberté de choix pour les familles dans leurs contrats afin de mieux répondre à leurs besoins. En effet, les contrats à temps pleins sont devenus rares, du fait d'une personnalisation accrue des contrats en fonction des besoins des familles. Les enfants sont présents sur des séquences horaires spécifiques et, de ce fait, combler les séquences horaires manquantes est difficile, d'autant plus que celles choisies par les familles sont souvent les mêmes. Ainsi, les capacités d'accueil des crèches sont sous-utilisées, les établissements n'étant que très rarement à pleine capacité.

Dans cette nouvelle configuration, ce service s'est engagé à augmenter le taux d'occupation des crèches municipales afin d'accroître les recettes générées sans augmentation de ressources. Il s'est

fixé un objectif de taux d'occupation de 70% des heures théoriques, ce qui représente un surplus de recettes de 614 000 euros sur trois ans. Afin d'atteindre cet objectif, ce service a défini une stratégie marketing afin d'introduire une orientation client et une logique commerciale, c'est à dire une réflexion centrée sur la demande de services. Un marketing-mix a été défini pour chaque segment de marché, et c'est sur la communication que les principaux efforts sont centrés afin d'attirer de nouveaux clients et d'accroître les parts de marché. En outre, ce service organise des surréservations. Cette démarche de *surbooking* part du constat que, pour diverses raisons, les enfants qui sont inscrits dans les crèches et qui devraient en principe y être pendant une séquence horaire définie ne viennent pas. Dans cette situation, des places réservées ne sont pas pourvues, ce qui constitue un manque à gagner. Afin de contourner cette difficulté, ce service offre plus de places en crèche municipales que ses capacités réelles d'accueil, notamment lors des pics d'activité.

3.2. Les leviers d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux

Les démarches susmentionnées démontrent que l'amélioration de l'efficacité dans les collectivités locales s'effectue à travers cinq catégories d'action : les innovations technologiques et l'administration numérique, l'augmentation des taux de fréquentation et d'occupation des équipements, le redimensionnement des moyens, la réduction de la fréquence de prestation ainsi que la coproduction.

Innovations technologiques et « administration numérique »

Les innovations technologiques offrent de nombreuses opportunités pour faire face aux contraintes financières dans les organisations publiques (Pollitt, 2010 ; Hayward, 1976), notamment en transférant certaines activités vers les usagers et en automatisant certaines tâches. Dans cette perspective, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont privilégiées pour transformer les modes de fonctionnement. Une première série de démarches consiste à développer l'offre de service en ligne (Exemple 2). L'intérêt de ces démarches permettent est qu'elles permettent de développer « *l'autonomisation de l'utilisateur* » en lui déléguant certaines tâches (Meysonnier et Tahar, 2012). La mise à disposition de service en ligne permet en effet d'obtenir des informations et d'effectuer des formalités administratives sans qu'aucun contact physique ne soit nécessaire (West, 2004 ; Dunleavy et al. 2006). Par conséquent, ce sont autant d'activités qui ne sont plus assurées par les agents, ces derniers pouvant être redéployés sur d'autres activités productives. En outre, le développement de l'e-administration bénéficie aux usagers en permettant un accès instantané aux services et un niveau de réactivité proche de celui des entreprises privées.

Au-delà du développement de l'administration numérique, les collectivités locales A, B, M et N mobilisent les innovations technologiques dans le cadre de vastes projets de dématérialisation. La gestion électronique des documents permet d'automatiser certaines activités chronophages et réduit les temps de traitement et la charge de travail des agents. Ces projets de dématérialisation sont aussi l'occasion de se réinterroger sur les pratiques existantes et s'accompagnent de réflexions permettant d'éliminer les activités non créatrices de valeurs, de rationaliser les circuits, d'harmoniser les activités, et conduisent par conséquent à des gains de productivité. L'amélioration de la qualité de l'information et la réduction des risques d'erreurs contribuent également à l'amélioration de l'efficacité des services administratifs. Enfin, de façon plus ponctuelle, différentes démarches résultant de l'utilisation des nouvelles technologies permettent d'améliorer l'efficacité des services. Dans la commune A, la mise en place de badgeuses électroniques pour l'accès aux locaux municipaux réduit les moyens humains nécessaires.

Redimensionnement des moyens

Le redimensionnement des moyens est le troisième levier d'amélioration de l'efficacité des services. Il s'agit le plus souvent de lutter contre un phénomène de surdimensionnement des ressources par rapport aux besoins réels. La fermeture des mairies de quartier de la commune F (Exemple 2) illustre cette situation. En effet, dans cet exemple, l'analyse de l'activité des mairies de quartier avait révélé que, dans l'une d'entre elles, l'agent d'accueil avait reçu en moyenne une visite toutes les 50 minutes et un appel toutes les trois heures pendant l'année 2010. Dans cette même commune, trois écoles ayant un faible nombre de classes ont été fermées pour être regroupées avec les autres écoles les plus proches. La fermeture de ces établissements permet non seulement de réduire les dépenses de personnel, mais également de supprimer les coûts de maintenance et d'entretien.

Un autre exemple de redimensionnement des moyens concerne le parc automobile. Après avoir constaté la sous-utilisation de leur flotte de véhicules, les collectivités locales M, F et E réduisent leur parc. En outre, plusieurs organisations développent des solutions d'auto-partage pour assurer les déplacements des agents. Cette technique de mise en pool consiste à mettre des véhicules à disposition de l'ensemble des personnels, sans que ceux-ci ne soient affectés à une personne ou à un service en particulier. L'auto-partage permet ainsi d'optimiser l'utilisation des véhicules, de réduire la taille du parc et les consommations de carburant. D'autres exemples tels que l'optimisation de la répartition des assistantes sociales sur le territoire du Département N s'inscrivent dans cette logique de redimensionnement des moyens.

Augmentation de la fréquentation des équipements

Plusieurs services ayant la particularité de générer des recettes directement liées à leur activité déploient des démarches destinées à augmenter la fréquentation de leurs équipements. L'augmentation du taux d'occupation des crèches municipales de la commune E (Exemple 4) et de la fréquentation du public payant dans les complexes aquatiques des communes A et B, illustrent ces efforts. Dans ces équipements, l'introduction d'une logique commerciale et la définition de stratégie marketing contribuent à augmenter le taux de fréquentation et les recettes générées par ces équipements.

Le recours à ces démarches d'augmentation des taux de fréquentation et d'occupation des équipements s'explique par le caractère périssable des services, c'est-à-dire par le fait que ceux-ci ne peuvent être reportés dans le temps (Lovelock et al., 2011). Or ces services peuvent être confrontés à des variations de la demande, ce qui peut entraîner des manques à gagner (Meyssonnier, 2012). Dans cette configuration, la gestion des capacités est essentielle (Meyssonnier, 2014), c'est pourquoi les collectivités locales déploient des actions visant à augmenter la fréquentation de leurs équipements afin de maximiser l'utilisation des capacités existantes.

Réduction de la fréquence des prestations de service

La réduction de la fréquence des prestations permet également de minimiser les ressources nécessaires et de lutter contre un phénomène de « sur-qualité » du service. Ainsi, la gestion différenciée des espaces verts de la commune E (Exemple 3) diminue la fréquence d'entretien et contribue à réduire la charge de travail des agents et les dépenses d'entretien. La réduction de la fréquence de la collecte des déchets dans la communauté d'Agglomération K (Exemple 1) s'inscrit également dans cette logique. Les fréquences de nettoyage des locaux administratifs (communes F, H et L) et de l'espace public le dimanche (commune D) sont également revues à la baisse.

Coproduction des services

Enfin, un dernier levier mobilisé par les organisations consiste à impliquer de façon plus systématique les usagers dans la production des services. La coproduction des services, à travers l'implication et la participation active de l'utilisateur dans la prestation, permet en effet de faire face aux contraintes financières (Pestoff, 2006 ; Brudney et England, 1983 ; Whitaker, 1980). Les exemples de l'entretien des espaces verts (Exemple 3) et de la collecte des déchets (Exemple 1) illustrent le potentiel du transfert d'activité vers les usagers pour minimiser les ressources et réduire les coûts. Conformément

aux remarques de Percy (1984) il s'agit d'activités élémentaires qui sont transférées aux usagers et qui permettent de réduire la charge de travail des agents de service.

Les innovations technologiques offrent également des opportunités pour impliquer davantage l'utilisateur dans la coproduction du service (Dunleavy et al., 2006). Dans les communes A et B, deux complexes nautiques ont fait l'objet de restructuration et, ce faisant, ont introduit des techniques de self-service pour transférer certaines activités aux usagers. Suite à ces restructurations, les usagers ont la possibilité d'obtenir une carte magnétique rechargeable en ligne pour accéder aux complexes nautiques. Lorsqu'ils se présentent dans ces équipements, ils scannent directement leur carte à des bornes électroniques et n'ont plus besoin de se présenter à la caisse. Dès lors, ce sont autant d'activités qui ne sont plus assurées par les agents d'accueil, ce qui permet de réduire leur charge de travail et de les redéployer sur d'autres activités productives.

3.3. L'efficacité des services publics locaux : axes d'amélioration et instrumentation associée

Ces leviers d'action nous conduisent à présenter trois axes d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux : réinterroger le niveau de prestation (efficacité externe), reconfigurer les modèles de prestation (efficacité interne) et maximiser l'utilisation des capacités existantes (efficacité de la capacité). Pour chacun de ces axes d'amélioration, nous suggérons plusieurs méthodes, outils et concepts mobilisables par les managers publics locaux en nous appuyant sur la littérature en management des services.

Efficacité externe : réinterroger le niveau de prestation

Un premier axe d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux consiste à réinterroger le niveau de prestation et le périmètre d'intervention. En effet, dans un contexte prospère et dans une logique d'efficacité, la quantité et la qualité des services fournis par les collectivités locales ont eu tendance à augmenter. Cette évolution laisse aujourd'hui apparaître un phénomène de sur-qualité de service et de surdimensionnement des ressources par rapport aux besoins réels des usagers, qui n'est pas acceptable dans un contexte de raréfaction des financements. Le temps passé, l'amplitude d'ouverture, la fréquence des prestations sont autant d'éléments de la prestation de service devant être réétudiés afin de les adapter aux besoins réels des usagers. La ré-interrogation du niveau de prestation

consiste alors à analyser la pertinence et l'adéquation des ressources temporelles, humaines, financières et matérielles par rapport aux besoins réels des usagers.

Les *benchmarking* peuvent éclairer ces réflexions portant sur le niveau de prestation et l'adéquation des moyens par rapport aux besoins. Fondamentalement, le *benchmarking* est une méthode permettant de comparer les performances d'une organisation par rapport à celles qui excellent dans certains domaines (Camp 1989 ; Frost et Pringle, 1993). Cependant, l'intérêt du *benchmarking* réside d'avantage dans le fait qu'en identifiant les *best practices*, une organisation peut améliorer ses modes de fonctionnement et *in fine* ses performances (Kouzmin et al., 1999 ; Ammons et Rivenbark, 2008). En d'autres termes, les informations collectées par les collectivités locales lors de benchmarking peuvent être utilisées pour adapter le niveau de prestation et le périmètre d'intervention aux besoins réels des usagers.

Dans la commune F, les *benchmarking* internes (activité des mairies de quartier) et externe (maillage territorial des mairies de quartier) ont démontré que le niveau de prestation était inadéquat aux besoins réels des usagers et que les moyens mobilisés étaient surdimensionnés (Exemple 2). En s'appuyant sur ces benchmarking, la direction a décidé de fermer les quatre établissements les moins fréquentés, produisant ainsi une économie annuelle de 320 000 euros. Dans la communauté d'agglomération K, des *benchmarking* ont également été utilisés pour identifier les actions à mettre en œuvre afin d'adapter le niveau de prestation et le périmètre d'intervention. Plus précisément, les *benchmarking* interne (systèmes de collecte des communes de l'agglomération) et externe (système de collecte des autres communes du département) ont démontré que le service de collecte était surdimensionné par rapport aux déchets produits. En s'appuyant sur ces *benchmarking*, la direction a uniformisé la fréquence de collecte des ordures ménagères pour les communes de l'agglomération à un seul passage par semaine, et a supprimé la collecte des encombrants, réduisant ainsi le coût de prestation de ce service.

En synthèse, les *benchmarking* constituent des outils efficaces pour réinterroger le niveau de prestation et permettent aux collectivités locales d'identifier les *best practices*. Cependant, si les *benchmarking* internes sont largement répandus dans les collectivités locales, nous attirons l'attention des managers sur la nécessité d'étendre ces analyses au-delà des frontières organisationnelles, d'autant plus que l'existence de réseaux professionnels favorise aujourd'hui ce type de comparaison. Enfin, plusieurs managers dans des services tels que les espaces verts et les sports et loisirs, soulignent la nécessité d'élargir ces analyses comparatives aux organisations privées. Dans ces

services, les *best practices* des entreprises privées peuvent effectivement être une source d'inspiration.

Efficienc e interne : reconfigurer les modèles de prestation

Un deuxième axe d'amélioration de l'efficienc e consiste à reconfigurer les modèles de prestation. En reprenant le vocabulaire utilisé par les managers publics, il s'agit de faire « différemment » ou « autrement » pour réduire les ressources et *in fine* les coûts. Cette reconfiguration des modèles de prestation est tout d'abord possible en optimisant ou en restructurant les processus (Harrington, 1991: 200-201 ; Zairi, 1997 ; Radnor, 2010). En effet, les processus étant au centre de la conceptualisation de l'efficienc e, la transformation des modes de fonctionnement est essentielle pour minimiser les *inputs* et/ou maximiser les *outputs*.

En ce qui concerne l'optimisation des processus, les principes de la méthode Lean ont été appliqués ces dernières années dans le secteur public, notamment dans les pays anglo-saxons (Radnor et Osborne ; 2013 Suarez-Barraza et al., 2009). Le *Lean* est une méthode ayant pour objectif de faire participer les membres de l'organisation à l'optimisation des processus en éliminant les activités non créatrices de valeur pour l'utilisateur (Radnor et al., 2006). Les principes de cette méthodes consistent à déterminer la valeur perçue par l'utilisateur (éléments du service qui sont essentiels pour assurer la valeur de celui-ci) et à identifier la chaîne de valeur afin d'éliminer les activités non créatrices de valeur (Womack et Jones, 1996 ; Allway et Corbett, 2002). La modification du système de collecte des déchets de la communauté d'agglomération K (Exemple 1) tend à confirmer la pertinence des principes du *Lean* pour améliorer l'efficienc e des services publics locaux. En effet, en éliminant les activités non créatrices de valeur pour l'utilisateur, la direction a été en mesure d'optimiser les processus de collecte. Plus précisément, c'est la réduction des transports inutiles (nouveaux circuits de collecte pour réduire les temps de roulages purs, diminution des temps perdus dans les trajets du fait des embouteillages, maximisation du taux de remplissage des bennes pour réduire les roulages à vide) et de la surproduction (adaptation de la fréquence de collecte à la quantité réelle de déchets produite) qui a permis d'améliorer l'efficienc e du service. En outre, cette démarche a été effectuée selon une approche bottom-up, les agents de collecte étant fortement impliqué dans celle-ci. Enfin, cette démarche a contribué à améliorer la qualité du cadre de vie des habitants. Plus précisément, la réduction du nombre de passage diminue les nuisances sonores, tandis que la diminution du temps de présence des bacs sur l'espace public renforce la sécurité des habitants, réduit les nuisances visuelles

et olfactives. En synthèse, les résultats obtenus tendent à confirmer l'intérêt des méthodes d'optimisation des processus pour faire face aux contraintes financières dans les collectivités locales.

En ce qui concerne la restructuration des processus, le *reengineering* est souvent présenté comme une méthode permettant d'obtenir des améliorations significatives en termes d'efficacité et de productivité (Hammer, 1990). La principale différence avec le *Lean* réside dans le degré de transformation, la restructuration étant plus radicale que l'optimisation (Radnor, 2010). En effet, le *reengineering* conduit à des modifications profondes des modes de fonctionnement (Hammer et Champy, 1993). Selon Hammer (2010), cette logique de rupture réside dans le fait que des gains considérables en termes d'efficacité ne peuvent être obtenus sans une remise à plat et une restructuration des modes de fonctionnement. Dans cette perspective, la réingénierie des processus s'appuie souvent sur une utilisation accrue des TIC (Davenport et Short, 1990). La démarche engagée dans la commune F (Exemple 2) tend à démontrer l'intérêt de la restructuration des processus pour améliorer l'efficacité des services publics locaux. En effet, lors de cette démarche, la direction a constaté que le modèle traditionnel de prestation des services était obsolète et inadapté aux besoins réels d'une partie du public. Ce constat a fait émerger la nécessité de restructurer les processus. Les prestations ont ainsi évolué d'un modèle dans lequel un contact avec les agents était systématiquement nécessaire, vers un modèle dématérialisé grâce à la mise à disposition d'une soixantaine de services en ligne. Cette démarche a non seulement permis de réduire les coûts de prestation et d'améliorer l'efficacité des services, mais également d'adapter les modèles de prestation aux nouveaux usages, d'accroître l'accessibilité et la réactivité des services. En synthèse, nos résultats confirment que la restructuration des processus par un usage accru des TIC est une source potentielle d'amélioration l'efficacité des services publics locaux.

Enfin, la reconfiguration des modèles de prestation ne se limite pas uniquement à l'amélioration des processus. En effet, plusieurs réflexions visent à définir de nouvelles formes productives en impliquant de façon plus systématique les usagers dans la production des services. Ces réflexions portant sur le rôle plus actif de l'utilisateur dans la production du service apparaissent dans plusieurs organisations cherchant à générer des économies et dans certains cas, s'incarne dans des actions réelles (Exemple 4).

Efficiency de la capacité : maximiser l'utilisation des capacités existantes

Dans la première partie, nous avons démontré que l'amélioration de l'efficacité pouvait inclure des actions destinées à minimiser les *inputs* mais également à maximiser les *outputs* (Pollitt et Bouckaert,

2011 ; Gershon, 2004). Aussi, si la plupart des démarches engagées visent à minimiser les ressources nécessaires afin de réduire les coûts, les collectivités locales ne font pas pour autant abstraction des actions destinées à générer des recettes supplémentaires. Dans cette perspective, pour les services qui génèrent des recettes liées à leur activité, un troisième axe d'amélioration de l'efficacité consiste à maximiser l'utilisation des capacités existantes pour augmenter les recettes et ainsi réduire le coût net de fonctionnement supporté par la collectivité. Les résultats de notre recherche démontrent que les techniques du marketing des services peuvent être mobilisées à cette fin, confirmant ainsi la pertinence de ces techniques dans les organisations publiques (Buurma, 2001 ; Laing, 2003). En reprenant le modèle des 4P (Kotler, 2005), nous présentons comment ces techniques peuvent contribuer à augmenter la fréquentation des équipements.

Tout d'abord, les services publics locaux peuvent accentuer leurs efforts de communication. En effet, ces organisations ont tendance à communiquer marginalement sur leur offre de services. Pourtant, la communication favorise la construction et le maintien de relations durables avec les usagers, et est donc essentielle pour fidéliser et attirer de nouveaux clients. Ainsi, les crèches municipales de la commune E accentuent leur effort de communication sur les réseaux sociaux. Ensuite, des actions portant sur l'offre de service peuvent être envisagées. Les piscines municipales A et B par exemple, diversifient leurs offres de service et développent des prestations adjacentes afin de répondre à de nouveaux besoins ou de susciter de nouvelles envies. La diversification des amplitudes d'ouverture des piscines et crèches municipales contribue également à accroître la fréquentation de ces équipements. En ce qui concerne la distribution, les méthodes traditionnelles de vente par un contact avec les agents de caisse doivent être complétées par de nouvelles formes de ventes favorisant une plus grande accessibilité du service. Les piscines municipales A et B procèdent actuellement à la création de sites de vente en ligne qui permettront bientôt aux usagers de s'inscrire, de réserver et de payer sans avoir à se déplacer sur place et sans qu'aucun contact avec les agents ne soient nécessaire.

Enfin, concernant les actions sur les prix, nous souhaitons attirer l'attention des managers sur les techniques du Yield Management pour maximiser les recettes des services publics locaux. En effet, cette méthode constitue une solution pertinente pour optimiser l'utilisation des capacités dans les organisations de service (Kimes, 1989a et 1989b). Le *surbooking*, qui consiste à mettre en réservation un nombre de places supérieur à la capacité disponible afin de maximiser les rendements, s'inscrit dans cette logique (Weatherford et Bodily, 1992). Cette technique, mobilisée par les compagnies aériennes pour compenser les effets des désistements et maximiser le taux d'occupation des avions, est utilisée de façon symétrique pour augmenter le taux d'occupation des crèches municipales de la

commune E (Exemple 4). En synthèse, nos résultats démontrent que les services publics locaux qui génèrent des recettes liées à leurs activités ont tout intérêt à s'inspirer des techniques du marketing des services pour maximiser l'utilisation des capacités existantes et réduire le coût net de fonctionnement supporté par la collectivité.

Conclusion

L'étude des démarches mises en œuvre dans les organisations publiques pour faire face aux contraintes financières a suscité un regain d'intérêt de la part des chercheurs, notamment en Europe (Kickert, 2012). Cependant, si de nombreuses recherches ont souligné la pertinence de l'amélioration de l'efficacité pour faire face aux contraintes financières (Plant et White, 1982 ; Pollitt, 2010 ; Overmans et Noordegraaf, 2014), peu d'entre elles ont analysé les actions concrètes d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux. Dans cet article, nous avons étudié les collectivités locales sous l'angle des organisations de service (Osborne et al., 2013) en ciblant notre recherche sur les prestations de service. L'analyse des démarches engagée dans quatre services nous a permis d'identifier cinq catégories d'action d'amélioration de l'efficacité. En nous appuyant sur ces résultats, nous avons présenté trois axes d'amélioration de l'efficacité des services publics locaux. Enfin, si nous l'amélioration de l'efficacité est au centre de cette recherche, nous avons démontré que celle-ci ne se fait pas au détriment de l'efficacité et de la qualité des services publics locaux.

Au total, les résultats de notre recherche démontrent l'intérêt d'étudier comment les collectivités locales font face aux contraintes financières en analysant les actions permettant d'améliorer des prestations de services. Cette perspective contribue en effet à approfondir les connaissances portant sur la gestion de l'austérité dans les organisations publiques qui, jusqu'à présent, portent principalement sur les stratégies mises en œuvre au niveau organisationnel. Enfin, au niveau managérial, nous avons détaillé pour chacun des axes d'amélioration de l'efficacité, les méthodes, outils et concepts des organisations de service susceptibles d'être mobilisés par les managers publics locaux.

Notre recherche est néanmoins soumise à deux principales limites. Tout d'abord, cette étude porte uniquement sur des communes ayant une population supérieure à 50 000 habitants. Les autres communes de plus petites tailles ne sont pas incluses, bien qu'elles représentent une part importante du paysage des organisations publiques locales. Ensuite, notre analyse repose uniquement sur les démarches mises en œuvre dans les communes. Si cela peut s'expliquer en partie par le fait que les données collectées dans les départements et les régions sont plus limitées, une seconde explication

réside dans le fait que ces démarches semblent plus difficiles à déployer dans ceux-ci puisque, contrairement aux communes, les régions et les départements offrent peu de services « directs » aux usagers. Ces limites amènent à s'interroger sur la généralisation des résultats à l'ensemble des collectivités locales. Les développements futurs de cette recherche nous permettront d'approfondir cette réflexion, puisque nous rencontrerons d'autres managers dans les départements et régions.

Bibliographie

- Allway, M., & Corbett, S. (2002). Shifting to Lean service: Stealing a page from manufacturers' playbooks. *Journal of Organizational Excellence*, 21(2), 45-54.
- Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68(2), 304-318.
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2013). Four Faces of Public Service Efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, 15(2), 246-264.
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 59-65.
- Buurma, H. (2001). Public policy marketing: marketing exchange in the public sector. *European Journal of Marketing*, 35(11/12), 1287-1302.
- Cameron, K. (1978). Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. *Administrative science quarterly*, 604-632.
- Camp, R. C. (1989). Benchmarking-The Search for Best Practices that Lead to Superior Performance. *Quality Progress*, 22(2), 70-75.
- Cepiku, D., & Bonomi Savignon, A. (2012). Governing cutback management: is there a global strategy for public administrations?. *International Journal of Public Sector Management*, 25(6/7), 428-436.
- Cour des Comptes (2015). *Les Finances Publiques Locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics*, Paris.
- Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990). The new industrial engineering: information technology and business process redesign.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Eiglier, P., Langeard, E., & Mathieu, V. (1997). Le marketing des services. *Encyclopédie de gestion*, 2, 1937-1948.
- Fitzsimmons, J., & Fitzsimmons, M. (2013). *Service management: Operations, strategy, information technology*. McGraw-Hill Higher Education.
- Frost, F. A., & Pringle, A. (1993). Benchmarking or The Search for Industry Best Practice. *Australian Journal of Public Administration*, 50(3).

- Gershon, P. (2004). *Releasing resources to the front line: independent review of public sector efficiency*. HM Stationery Office.
- Grönroos, C. (1988). Service quality: The six criteria of good perceived service. *Review of business*, 9(3), 10.
- Grönroos, C., & Ojasalo, K. (2004). Service productivity: Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services. *Journal of Business Research*, 57(4), 414-423.
- Guenoun, M., Meyssonier, F., & Turc, E. (2015). Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités locales françaises: enjeux et état des lieux.
- Hammer, M. (1990). Reengineering work: don't automate, obliterate. *Harvard business review*, 68(4), 104-112.
- Hammer, M., Champy, J., & Le Seac'h, M. (1993). *Le reengineering* (Vol. 93). Paris: Dunod.
- Harrington, H. J. (1991). *Business process improvement: The breakthrough strategy for total quality, productivity, and competitiveness*. McGraw Hill Professional.
- Hastings, A., Bailey, N., Gannon, M., Besemer, K., & Bramley, G. (2015). Coping with the cuts? The management of the worst financial settlement in living memory. *Local Government Studies*, 41(4), 601-621.
- Hayward, N. S. (1976). The productivity challenge. *Public Administration Review*, 36(5), 544-550.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Horvath, P., & Herter, N. R. (1992). Benchmarking: Comparison with the best of the best. *Controlling*, 4(1), 4-11.
- Jick, T. D., & Murray, V. V. (1982). The management of hard times: Budget cutbacks in public sector organizations. *Organization Studies*, 3(2), 141-169.
- Kickert, W. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14(3), 299-309.
- Kimes, S. E. (1989). The basics of yield management. *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 30(3), 14-19.
- Kimes, S. E. (1989). Yield management: a tool for capacity-considered service firms. *Journal of operations management*, 8(4), 348-363.
- Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: Towards learning for agency effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.
- Laing, A. (2003). Marketing in the public sector: Towards a typology of public services. *Marketing Theory*, 3(4), 427-445.
- Levine, C. H. (1978). Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review*, 316-325.
- Lorino P. (1999). A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public* 17 (2) : 21-34.
- Lovelock, C. (2011). *Services marketing: People, technology, strategy*. Pearson Education.
- Maher, C. S., & Deller, S. C. (2007). Municipal responses to fiscal stress. *International Journal of Public Administration*, 30(12-14), 1549-1572.
- Meyssonier, F. (2012). Le contrôle de gestion des services: Réflexion sur les fondements et l'instrumentation. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 18(2), 73-97.
- Meyssonier, F. (2014). Nouveaux repères et nouveaux espaces du contrôle de gestion dans les services. *Revue française de gestion*, (4), 93-105.
- Morgan, D. R., & Pammer, W. J. (1988). Coping with fiscal stress predicting the use of financial management practices among US cities. *Urban Affairs Review*, 24(1), 69-86

- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*, New York: Penguin
- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24(S1), S31-S47.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Overmans, J. F. A., & Noordegraaf, M. (2014). Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public Money & Management*, 34(2), 99-106.
- Pandey, S. K. (2010). Cutback management and the paradox of publicness. *Public Administration Review*, 70(4), 564-571
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... & Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.
- Percy, S. L. (1984). Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review*, 19(4), 431-446.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, 8(4), 503-519.
- Plant, J. F., & White, L. G. (1982). The politics of cutback budgeting: An alliance building perspective. *Public Budgeting & Finance*, 2(1), 65-71.
- Pollitt, C. (2010). Cuts and reforms—Public services as we move into a new era. *Society and Economy*, 32(1), 17-31.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis.
- Posner, P., & Blöndal, J. (2012). Democracies and deficits: Prospects for fiscal responsibility in democratic nations. *Governance*, 25(1), 11-34.
- Radnor, Z., Walley, P., Stephens, A. & Bucci, G. (2006) *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in the Public Sector*, Scottish Executive Social Research.
- Radnor, Z., & Osborne, S. P. (2013). Lean: a failed theory for public services?. *Public Management Review*, 15(2), 265-287.
- Rathmell, J. M. (1966). What is meant by services?. *The Journal of Marketing*, 32-36.
- Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. (2015). La littérature sur la gestion des mesures d'austérité dans les années 70 et 80: Bilan. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(3), 451-475.
- Rich, R. C. (1981). Interaction of the voluntary and governmental sectors toward an understanding of the coproduction of municipal services. *Administration & Society*, 13(1), 59-76.
- Scorsone, E. A., & Plerhoples, C. (2010). Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments What Have We Learned and What Remains to Be Learned?. *State and Local Government Review*, 42(2), 176-187.
- Shostack, G. L. (1977). Breaking free from product marketing. *The Journal of Marketing*, 73-80.
- Vom Brocke, J., & Rosemann, M. (2010). *Handbook on business process management*. Heidelberg: Springer.

- Weatherford, L. R., & Bodily, S. E. (1992). A taxonomy and research overview of perishable-asset revenue management: yield management, overbooking, and pricing. *Operations Research*, 40(5), 831-844.
- West, D. M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public administration review*, 64(1), 15-27.
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public administration review*, 240-246.
- Wolak, R., Kalafatis, S., & Harris, P. (1998). An investigation into four characteristics of services. *Journal of Empirical Generalisations in Marketing Science*, 3(2), 22-43.
- Womack, J. P. & Jones D. T., (1996). *Lean Thinking*. New York, Simon & Schuster.
- Wynn-Williams, K. L. H. (2005). Performance assessment and benchmarking in the public sector: An example from New Zealand. *Benchmarking: An International Journal*, 12(5), 482-492.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills.
- Zeithaml, V. A. (1981). How consumer evaluation processes differ between goods and services.
- Zairi, M. (1997). Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness. *Business Process Management Journal*, 3(1), 64-80.
- Kotler, P., Wong, V., Saunders, J., & Armstrong, G. (2005). *Principles of Marketing*, fourth European edition. Harlow: Pearson Education Limited.
- Hammer, M. (2010). What is business process management?. In *Handbook on Business Process Management 1* (pp. 3-16). Springer Berlin Heidelberg.
- Suarez Barraza, M. F., Smith, T., & Mi Dahlgaard-Park, S. (2009). Lean-kaizen public service: an empirical approach in Spanish local governments. *The TQM Journal*, 21(2), 143-167.
- Cepiku, D., Mussari, R., & Giordano, F. (2015). Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants and Impact. *Public Administration*.
- Radnor, Z., & Osborne, S. P. (2013). Lean: a failed theory for public services?. *Public Management Review*, 15(2), 265-287.
- Meyssonier, F., & Tahar, C. (2014). Gérer et contrôler le temps de l'interface prestataire-usager dans les services publics. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 20(2), 39-66.
- Radnor, Z. J. (2010). *Review of business process improvement methodologies in public services*. AIM Research.