

**Pour référencer cet article :**

MAUREL. C., « Comparaison des collectivités départementales à partir de leur latitude budgétaire », *Gestion et Management Publics*, vol.4, Octobre 2006.

## **Comparaison des collectivités départementales à partir de leur latitude budgétaire**

**Christophe Maurel\***

**Résumé :**

Cet article cherche à comparer des comportements de gestion entre des collectivités territoriales. L'analyse s'appuie sur les marges de manoeuvre budgétaires existantes pour l'exécutif local par rapport aux caractéristiques de l'environnement. Les résultats montrent que si les élus locaux se plaignent d'un manque de marges de manoeuvre, certains en conservent une part non négligeable (un tiers selon nos résultats). L'étude permet donc d'apprécier l'importance de cet espace discrétionnaire pour expliquer des variations de comportements dans la gestion des collectivités.

**Mots clés :**

budget, collectivités, départements, latitude managériale

**Abstract:**

This paper tends to compare some managerial behaviour between some French local authorities. The analysis is based on the room for existing budgetary manoeuvres starting from statistical studies putting in prospects the shares for the budget's principal expenditure in comparison with the characteristics of the environment. The results show that if the local councillors complain about a lack of room for manoeuvres, a third preserve a considerable share of it, since the proportion of the legal expenditure in the budget is not explained by the variables of the environment. This discretionary space appears interesting to explain variations of behaviours in the management of the local authorities.

**Key word:**

budget, discretionary space, local authority, room for manoeuvre



---

\* Maître de conférences,

Université du Maine, Faculté Droit, sciences économiques et gestion, Avenue Olivier Messiaen, 72085 Le Mans cedex 9

Les collectivités locales françaises suscitent un intérêt particulier depuis les années 80 puisqu'elles représentent des organisations publiques politisées ayant une personnalité propre. Parallèlement à leurs missions dévolues par les lois de décentralisation, les représentants élus gardent des marges de manœuvre mais se plaignent de leur disparition progressive.

D'après le tableau de la revue La Gazette des Communes (2005, Spécial concours<sup>1</sup>) portant sur les comptes de l'Etat, la part des crédits qualifiés de « services votés », au sens où les élus n'y ont pas de marge de manœuvre, est supérieure à 95%. Ce chiffre serait inférieur dans les collectivités où on s'accorde entre 80 et 90% de services votés parmi les crédits disponibles. Cette situation, qui suggère qu'il n'y aurait que des engagements se perpétuant d'une année sur l'autre, mérite d'être analysée. De plus, la tendance à la décentralisation avec les lois votées en juillet 2004, milite pour une vérification de l'autonomie réelle des élus face à un environnement économique et social spécifique. En ce sens, les responsables locaux politiques – mais aussi administratifs lorsqu'ils peuvent décider - seraient plus ou moins incités, ou contraints, par leur territoire à effectuer des actions dans la limite de leurs crédits budgétaires disponibles. Ainsi, les caractéristiques du territoire expliquent-elles les allocations de ressources, ou bien d'autres facteurs moins explicites interviennent-ils ? Cette analyse des marges de liberté fait référence à la latitude managériale que nous analysons comme « la marge de manœuvre à la disposition des dirigeants et dont la relation avec la création de valeur revenant aux partenaires n'est pas certaine » (Nekhili et Poincelot, 2000). L'existence d'une certaine latitude pour les dirigeants locaux a été énoncée par Lamarzelle (1997), notamment dans le cadre des communes, mais nous cherchons ici plus particulièrement à apprécier l'importance d'un espace discrétionnaire pour l'exécutif à partir des éléments budgétaires.

Les degrés de latitude, ou de « slack budgétaire » obtenus, nous permettent d'effectuer une typologie exhaustive d'une strate de collectivité. Cependant, nous précisons que l'exécutif local travaille avec une équipe de direction (des Vice-Présidents, des directeurs généraux de service), et que le budget ne traduit qu'un élément seulement de la marge de manœuvre de l'équipe de direction<sup>2</sup>. Par ailleurs, il faut noter que les classifications de collectivités effectuées à ce jour sont rares, portent sur des échantillons de communes (Meyssonnier, 1993 ; Le Duff et Orange, 1996 ; Busson-Villa, 1998), et suggèrent des difficultés à synthétiser les comportements divers d'élus locaux en matière de gestion (Meyssonnier, 1993 ; Le Duff et Orange, 1996). L'échelon territorial retenu dans cette étude est celui des départements car les recherches y sont absentes et la part croissante de l'aide sociale tendrait à réduire l'espace discrétionnaire des dirigeants locaux. L'approche méthodologique consiste en une analyse statistique des données publiques exhaustives de ces organisations : les comptes administratifs. Cette étude compare donc les dépenses des principales compétences départementales par rapport à leurs données macroéconomiques, à l'aide de régressions, pour ensuite effectuer une typologie des Conseils généraux.

La situation de gestion à laquelle est confrontée l'équipe de direction d'un Conseil général ainsi que la problématique de la latitude managériale sont présentées dans une première partie, puis les résultats de l'étude effectuée sont énoncés.

## **1. La problématique de la latitude budgétaire des élus locaux**

En centrant notre analyse sur l'échelon départemental, nous présentons la situation de gestion à laquelle les managers sont confrontés, puis nous précisons la notion de latitude pour un exécutif local.

### **1.1. Une situation de gestion limitant l'espace de liberté du dirigeant**

Si nous retenons comme objectif principal d'une collectivité territoriale la fourniture des prestations pour lesquelles elle a été créée en ne demandant pas un effort fiscal exorbitant à sa population, bien gérer signifie pour un exécutif local régler les dépenses obligatoires et utiliser ses ressources financières et humaines au mieux. L'utilisation des ressources humaines est encadrée par les règles

---

<sup>1</sup> [http://www.lagazettedescommunes.com/concours/prepa/attache/pdf/fin\\_etat/specialite.pdf](http://www.lagazettedescommunes.com/concours/prepa/attache/pdf/fin_etat/specialite.pdf)

<sup>2</sup> Différents mécanismes disciplinaires existent parallèlement.

de la fonction publique territoriale, celle des ressources matérielles par le code des marchés publics, et les ressources financières suivent les règles des finances publiques et font l'objet d'un contrôle essentiellement *a posteriori*. La liberté de l'exécutif local réside essentiellement dans l'utilisation de ressources financières pour des actions facultatives au regard de la loi. Mais ces dernières deviennent de plus en plus limitées, notamment avec la part croissante dans les budgets des dépenses relatives aux principales actions légales.

Les trois grandes compétences dévolues par les lois de décentralisation des années 80 aux Conseils Généraux concernent l'aide sociale générale, l'éducation secondaire, et la voirie départementale. Or, différentes études (notamment de l'Observatoire national de l'Action Sociale Décentralisée - ODAS) mettent en évidence un « effet de ciseaux » dans les budgets des départements depuis le début des années 2000, avec des recettes en légère augmentation par rapport à des dépenses croissantes s'expliquant par la hausse de la prise en charge de l'aide sociale. Parallèlement, des enquêtes de l'Assemblée des Départements de France (ADF<sup>3</sup>) menées depuis 1999 montrent que la part du budget consacré à l'aide sociale, comme celle employée pour les collèges, s'est accrue considérablement et que les évolutions législatives prise durant l'été 2004 vont renforcer cette tendance à la diminution des marges de manœuvres budgétaires. Ces constats peuvent expliquer que les élus locaux se plaignent d'avoir des financements étatiques basés sur une indexation ne correspondant pas à l'évolution réelle des dépenses et d'obtenir de nouvelles compétences sans évaluation financière correspondante (Orsoni, 2003). Or, l'implication croissante des Conseils Généraux dans la vie locale, à travers les mécanismes d'aide sociale générale principalement, n'est pas sans difficulté pour les décisions des élus. Déjà en Mai 1999, le journal *Les Echos* parlait de l'institution départementale comme d'un guichet social, expliquant que de par ses compétences en matière de solidarité, le Département devient une sorte de guichet social, le point convergent des aides. Or le coût des actions liées au Revenu Minimum d'Insertion pour les personnes en difficulté ou à l'Autonomie des Personnes Agées augmente plus rapidement que les dotations versées par l'Etat. Cette situation peut contraindre les Présidents de Conseils généraux à diminuer leurs marges de manœuvres financières en augmentant des impôts locaux ou en réduisant des dépenses de fonctionnement ou bien en supprimant des aides facultatives au regard de la loi. En effet par ces trois modalités, c'est-à-dire en ayant un budget constitué des ressources étatiques et d'impôts élevés visant à régler les dépenses obligatoires, l'exécutif local obère sa liberté managériale.

Ainsi, la décentralisation, sous couvert d'une plus large autonomie dévolue aux collectivités, peut restreindre l'espace discrétionnaire des dirigeants locaux. Cette situation est cependant une position assumée par l'administration pour différentes raisons.

Les marges de manœuvres des élus locaux sont d'abord contraintes par les lois qui encadrent les moyens d'action d'un exécutif local et vérifient son utilisation des deniers publics par différents contrôles. Ces mécanismes visent à éviter toute malversation. Par ailleurs, le caractère public de l'argent obtenu par la collectivité que ce soit par les impôts locaux ou bien nationaux via les dotations, explique les mécanismes disciplinaires des finances publiques. Enfin, et en terme de gouvernance, ces vérifications sont complétées par le contrôle électoral et par les assemblées d'élus, lorsque l'information est disponible, avec un jugement *a posteriori* sur les actions menées. Cependant, cette volonté d'encadrer les marges de manœuvre implique souvent d'ôter une certaine liberté d'action à l'exécutif local pour réaliser son projet de mandat. Or, il nous paraît nécessaire que des espaces discrétionnaires existent pour les équipes de direction afin qu'elles réalisent le programme de l'exécutif, programme qui peut être très différent suivant la tendance politique de ce dernier.

On aborde ici la latitude managériale définie précédemment comme une marge de manœuvre à la disposition des dirigeants qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion, et qui comprend notamment les marges de liberté financière.

Si le degré de latitude managériale de l'exécutif local est rationnellement limité par les lois, les systèmes disciplinaires et les contraintes financières, abordons le fait que certaines actions discrétionnaires peuvent être bénéfiques à la collectivité.

---

<sup>3</sup> Données disponibles sur le site Internet de l'ADF.

## 1.2. Une latitude pouvant favoriser la collectivité

Si la latitude managériale est généralement traitée sous la dimension opportuniste en faisant prévaloir les propres objectifs du dirigeant, elle peut également être un moyen d'accroître leur motivation en élargissant leur espace des choix (Charreaux, 1996).

Plus particulièrement, la latitude budgétaire d'un dirigeant local, que ce soit l'exécutif ou le directeur administratif, peut s'envisager, comme pour la latitude managériale, de manière interne à la collectivité avec la recherche d'un maintien de position, autrement dit un enracinement local, ou bien de manière externe avec la recherche d'un avantage réputationnel (Hirshleifer, 1993 ; Busson-Villa, 2000).

Ces deux modalités ne sont pas exclusives mais engagent différemment le dirigeant. Si ce dernier privilégie l'enracinement local, il peut satisfaire les intérêts de la collectivité grâce à une répartition équitable des avantages obtenus par le biais de ses investissements discrétionnaires (Castanias et Helfast, 1992 ; Garvey et Swan, 1994). Une stratégie de carrière externe, avec la recherche d'une meilleure réputation sur le « marché politique » (ou sur le marché des dirigeants administratifs, pour des directeurs généraux), pose la même problématique de gouvernance avec les conséquences en termes d'excès de pouvoir et d'intérêts personnels ou, à l'inverse, la protection du capital managérial pour prendre des décisions favorisant l'ensemble de la collectivité.

Nous développons donc la logique d'enracinement de l' élu local au sein de sa collectivité pour préserver ou élargir sa latitude, et la logique de réputation effectuée par le dirigeant local pour son compte propre.

L'enracinement suppose une efficacité limitée des mécanismes disciplinaires qui résulte de leur imperfection, et il diffère sur les moyens privilégiés pour y parvenir (manipulation de l'information, décisions d'investissements, de désinvestissements). Des investissements personnels, tels que ceux qui se rapporteraient aux connaissances de l' élu ne sont qu'un moyen particulier d'enracinement, l' élu peut aussi neutraliser l'assemblée des conseillers généraux, afin d'accroître sa latitude ou marge de manœuvre budgétaire. En investissant dans de l'information spécifique contrôlée par lui-même ou de sa compétence particulière, ou dans des activités caractérisées par une forte asymétrie (des aides budgétaires facultatives au regard de la loi et très localisées, par exemple), il accroît son enracinement car sa latitude discrétionnaire augmente et permet de s'approprier plus de rentes tout en évitant d'être remplacé. La collectivité peut néanmoins en retirer des avantages, sous la forme d'une plus grande satisfaction des citoyens, d'un meilleur équipement local, d'une particularité du territoire permettant de se différencier en terme d'image touristique, et même en termes de plus grande motivation de ses dirigeants à travailler dans un environnement discrétionnaire. On pense par exemple à la construction d'un laboratoire d'analyse médicale dans un département décidée par un Président de Conseil Général urbanisé, et à la difficile évaluation par les conseillers généraux puis par les électeurs de l'investissement de cet élu. La décision peut se révéler intéressante pour la collectivité alors que l'exécutif l'a prise initialement pour son compte propre.

Cependant, la multiplication des compétences décentralisées aux collectivités et financées par dotations étatiques constitue un moyen de contrôle des dirigeants locaux car les actions leurs sont imposées et les ressources financières sont évaluées au minimum par l'Etat. Les possibilités d'actions politiques discrétionnaires sont alors limitées. Cette situation illustre la théorie de la dépendance à la ressource, où le pouvoir revient aux acteurs qui apportent une ressource indispensable au fonctionnement de l'organisation et non facilement remplaçable (Pfeffer, 1981). La dépendance, notamment financière, à l'Etat limite la latitude des élus locaux. L'autofinancement peut être un moyen d'échapper à cette discipline mais suppose une imposition plus importante ou anticipée, que l'électorat peut reprocher par la suite.

Si les analyses précédentes privilégient l'explication interne de la latitude discrétionnaire, le dirigeant politique peut aussi viser une stratégie de carrière externe. Sur le marché politique, il agira de manière à accroître la valeur de sa réputation. Le comportement consiste à investir en capital humain et à manipuler l'information de façon à pouvoir quitter la collectivité au mieux et à se valoriser sur le marché politique afin soit d'être réélu soit d'obtenir un poste national. L'étude d'Hirshleifer (1981) sur les dirigeants d'entreprise montre trois manières de manipuler l'information : améliorer les indicateurs de performance à court terme, avant une élection par exemple, afin de créer un biais de

visibilité ; avancer l'arrivée de bonnes nouvelles et retarder celles défavorables ; et copier les décisions des meilleurs exécutifs locaux. Ce troisième point est compatible avec des participations à des réseaux d'amis ce qui permet un accès favorisé à des informations et de limiter leur divulgation rapide. Ainsi, d'une part, la stratégie de réputation n'est pas incompatible avec celle d'enracinement, d'autre part, des investissements personnels peuvent également bénéficier à la collectivité.

La latitude managériale est importante pour un exécutif car elle lui permet d'asseoir sa réputation, de développer une politique propre, et éventuellement de se faire réélire. Ce pouvoir incitatif pour le dirigeant accroît rationnellement sa motivation à travailler pour sa collectivité.

L'étude des marges de manœuvre financières va permettre d'apprécier la présence ou l'absence de ces marges, puis de catégoriser les Conseils Généraux vis-à-vis de cette situation.

## **2. Analyse des marges de manœuvre budgétaire et tentative de classification**

Après avoir explicité la méthodologie retenue dans cette étude statistique, les différents résultats sont présentés.

### **2.1 Méthodologie de l'analyse**

Différentes contraintes méthodologiques sont apparues dans cette étude et expliquent les choix effectués. Afin d'obtenir un nombre de données suffisant pour effectuer des calculs statistiques, la plupart des études portant sur la gestion des collectivités retiennent l'échelon communal (par exemple, Meyssonier, 1993 ; Brulé, 1997 ; Busson-Villa, 1998). Ces travaux ont ainsi mobilisé des questionnaires sur les modalités de gestion des communes afin de classer les collectivités. Au niveau départemental, la réalisation d'une typologie basée sur des réponses à un questionnaire est difficile puisqu'elle nécessite l'ensemble de la population (les 100 conseils généraux) afin de pouvoir effectuer les statistiques. Par exemple, Maurel (2003) a obtenu 34 réponses valides à son questionnaire national et les analyses statistiques en sont limitées.

Compte tenu de ces recherches sur les communes et des limites de taille des échantillons statistiques pour effectuer des typologies, nous nous intéressons à des collectivités spécifiques, les conseils généraux, et nous utilisons l'ensemble de la population concernée à travers les données publiques exhaustives fournies par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). Avec les comptes administratifs disponibles sur le site Internet de la DGCL il a paru nécessaire d'obtenir une vision sur plusieurs années pour apprécier les marges de manœuvre existantes d'un élu local. Nous avons retenu trois années d'antériorité afin d'avoir les résultats sur un mandat de Président de Conseil Général. Aussi, nous avons retenu les derniers comptes administratifs disponibles, à savoir l'année 2002, et ceux de l'année 1999.

Les éléments de comparaison entre les Conseils Généraux nous amènent à analyser les principales dépenses effectuées au regard des environnements économique et financier de chaque collectivité. La prise en compte des contraintes économiques, sociales, fiscales, financières, d'une part, et des dépenses légales, d'autre part, met en évidence les marges de manœuvre discrétionnaires restant aux exécutifs locaux.

La méthodologie consiste donc à croiser les variables de l'environnement données par la Direction Générale des Collectivités Locales (les pourcentages de population jeune et population âgée, la taille de la population, le taux de chômage, le kilométrage de voirie et le taux d'urbanisation) avec les principales dépenses légales effectuées par les départements (l'aide sociale, la voirie, et l'aide aux collèges<sup>4</sup>) et leur situation fiscale et d'endettement (le taux d'endettement apprécié avec l'encours de dette rapporté à l'épargne brute, et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal). Par ailleurs, la part des charges fixes, comprenant les frais de personnel et les intérêts de la dette, dans

---

<sup>4</sup> Les dépenses d'aide sociale représentent, en moyenne sur les années considérées, environ 50% d'un compte administratif, la part consacrée à la voirie est près de 20% et l'aide aux collèges environ 10%.

les dépenses de fonctionnement a été retenue comme une variable pouvant également expliquer une situation de faible marge de manœuvre. Les charges de personnel sont donc considérées ici comme une contrainte budgétaire et non comme une part de charges relevant de l'espace discrétionnaire du dirigeant. L'hypothèse retenue est que l'équipe dirigeante a une latitude managériale plus importante si elle bénéficie de marges fiscales et financières, et si les dépenses des trois principales compétences ne sont pas liées à l'environnement économique et social local. En effet, cet espace de liberté financier permet des actions discrétionnaires.

Les éléments qui suivent présentent les étapes statistiques menées pour réaliser notre étude. Une matrice des corrélations permet tout d'abord d'effectuer les sélections entre les variables retenues pour ensuite réaliser une droite de régression expliquant les trois principales dépenses. Par la suite, une typologie des départements basée sur les marges de manœuvre budgétaires est exposée.

## 2.2 Les analyses statistiques des comptes administratifs

Parmi les données de chaque fiche des collectivités présentant les comptes administratifs nous avons retenu douze critères sur lesquels les corrélations ont été calculées. Cette approche nous permet de voir les colinéarités entre les variables et de faire apparaître les relations significatives entre les trois principales dépenses et les critères d'environnement. Cette phase de calcul prépare la réalisation des droites de régression relatives aux trois principales compétences.

Sont présentes les variables qui suivent :

- Part de la population jeune (soit inférieure à 20 ans, définition DGCL) et de la population âgée (supérieure à 60 ans).
- taille de la collectivité : la population départementale est classée en quatre strates suivant les seuils de la DGCL.
- le taux de chômage
- le nombre de kilomètre de voirie départementale
- le taux d'urbanisation du territoire
- la part des charges fixes dans les dépenses de fonctionnement (charges de personnel et annuité de la dette)
- les parts des dépenses des trois principales compétences dans les dépenses de fonctionnement<sup>5</sup>
- le coefficient de pression fiscale (cmpf) et le niveau d'endettement de la collectivité.

**Tableau 1: résultats des corrélations sur les comptes administratifs 1999**

CA 1999	pop jeune	classe pop	pop agee	tx chom	km voirie	Urbani	% ch fixes	% as	% voirie	% college	cmpf	endett
pop jeune	1											
classe pop	<b>0,488544</b>	1										
pop agee	<b>-0,89726</b>	<b>-0,65433</b>	1									
tx chom	0,0072963	<b>0,255518</b>	0,038136	1								
km voirie	-0,102097	-0,03299	0,1896876	0,161636	1							
urbanisat	<b>0,4597102</b>	<b>0,798211</b>	-0,64563	<b>0,323373</b>	<b>-0,3727</b>	1						
ch fixes	-0,069402	-0,11214	0,066585	0,096215	<b>-0,4099</b>	0,07011353	1					
aidesoc	<b>0,1998957</b>	<b>0,346376</b>	-0,171642	<b>0,21343</b>	<b>0,28891</b>	0,19857090	<b>-0,23591477</b>	1				
voirie	<b>-0,281095</b>	<b>-0,48832</b>	<b>0,3444922</b>	<b>-0,25012</b>	-0,018	<b>-0,4240221</b>	0,05335186	-0,173466	1			
college	<b>0,4178267</b>	<b>0,32537</b>	<b>-0,454397</b>	0,031052	-0,0358	<b>0,28773644</b>	-0,06916811	0,096924	<b>-0,2205</b>	1		
cmpf	<b>-0,406759</b>	<b>-0,44712</b>	<b>0,5290936</b>	<b>0,204565</b>	<b>0,19219</b>	<b>-0,4459796</b>	<b>0,25498987</b>	-0,092693	<b>0,25279</b>	-0,141413	1	
endettem	-0,019004	-0,08614	0,0663829	-0,01871	-0,1642	-0,0830953	<b>0,54000031</b>	-0,145572	0,06854	-0,057277	<b>0,234</b>	1

(en gras sont indiqués les coefficients significatifs à 5%)

<sup>5</sup> Les montants des dépenses liées aux trois compétences étudiées comprennent des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui ont été globalisées car les tests menés sur la compétence d'aide sociale ne montrent pas de différence avec les résultats présentés. En outre de forts liens sont présents entre l'obligation d'investir puis d'entretenir (dépenses de fonctionnement). Néanmoins, nous sommes conscients que des différences de temporalité politique existent entre les dépenses appartenant à la section de fonctionnement et celles de la section d'investissement.

**Tableau 2: résultats des corrélations sur les comptes administratifs 2002**

<b>ca 2002</b>	pop jeune	classe pop	pop agee	tx chomage	km voirie	urbani	% ch fixes	% collèg	% voirie	% Aide so	cmpf	Endett.
pop jeune	1											
classe pop	<b>0,4885446</b>	1										
pop agee	<b>-0,897228</b>	<b>-0,654207</b>	1									
tx chom	-0,124712	-0,009945	0,11881374	1								
km voirie	-0,124449	-0,067168	<b>0,19181451</b>	-0,022145	1							
urbanisat	<b>0,4597102</b>	<b>0,7982109</b>	<b>-0,64567517</b>	0,0481063	<b>-0,3942284</b>	1						
ch fixes	-0,032628	-0,080865	0,00174036	0,0339919	<b>-0,44983444</b>	0,15487803	1					
college	<b>0,5362947</b>	<b>0,5880651</b>	<b>-0,59472728</b>	-0,005701	-0,10807232	<b>0,57702515</b>	-0,17383495	1				
voirie	-0,150527	<b>-0,307547</b>	<b>0,20553923</b>	-0,028889	<b>0,20955324</b>	<b>-0,3292363</b>	<b>-0,21054967</b>	-0,157994	1			
Aide soc	0,1187478	<b>0,2900743</b>	-0,10436735	-0,021157	<b>0,27381604</b>	0,15591274	<b>-0,20809853</b>	<b>0,2117896</b>		1		
cmpf	<b>-0,406027</b>	<b>-0,492684</b>	<b>0,54509534</b>	<b>0,2707063</b>	<b>0,2009199</b>	<b>-0,4914123</b>	0,06037732	<b>-0,3366169</b>	0,003496	-0,053566	1	
endettem	<b>-0,253819</b>	<b>-0,225146</b>	<b>0,2940641</b>	0,0191792	-0,07259263	<b>-0,2668182</b>	<b>0,3805134</b>	<b>-0,3269879</b>	<b>-0,220683</b>	-0,130722	<b>0,299520</b>	1

L'analyse des trois compétences principales des conseils généraux sur ces deux tableaux soulève les éléments suivants. Les dépenses liées à la compétence d'aide sociale sont corrélées en 1999 avec la taille de la population, la part de population jeune, le taux de chômage et le pourcentage de charges fixes. Néanmoins en 2002, les corrélations avec la part de population jeune et le taux de chômage ne sont plus significatives.

Pour la compétence liée aux collèges, en 1999, la part de la population jeune et population âgée, la classe de la population, et le taux d'urbanisation sont corrélés significativement avec les dépenses liées à l'enseignement secondaire. Les résultats élevés de ces coefficients subsistent lors de l'analyse en 2002.

Pour la compétence ayant trait à la voirie départementale, les variables corrélées significativement en 1999 sont la taille de la population ainsi que la part de jeunes et de personnes âgées, le taux d'urbanisation, et, de manière moins intuitive, le taux de chômage. Pour l'année 2002, le taux de chômage n'est plus significativement corrélé avec les dépenses de voirie mais la part des charges fixes et le nombre de kilomètres de voirie apparaissent corrélés.

Aussi, parmi les trois principales compétences de la collectivité départementale, la plus importante budgétairement - l'aide sociale- est la moins associée aux variables de l'environnement macroéconomique. Ce qui suggère que la direction d'un Conseil Général peut accroître ou diminuer sa participation sans lien direct avec le contexte socio-économique.

Par ailleurs, les dépenses liées à cette compétence, qui ont tendance à s'accroître d'année en année, ne sont pas corrélées à la variable fiscale ni à celle d'endettement. A ce stade, on peut penser que le Conseil Général remplit ses obligations de dépenses en dehors de considérations financières (l'exécutif doit ordonner la délivrance de l'aide sociale même si la collectivité est endettée) ou bien, la direction accroît ou diminue sa participation (certains Présidents de Conseils généraux font de l'aide sociale facultative et d'autres ne le peuvent pas) sans être influencé par le niveau de la fiscalité ni celui de l'endettement. Une régression linéaire effectuée pour chacune des trois fonctions va nous permettre de voir leurs principales composantes.

### ***2.2.1 Relativement à la fonction aide sociale (annexe n°1, les résultats SPSS de la régression)***

Avec les données des comptes administratifs de 1999, nous obtenons un modèle linéaire composé de trois variables en plus de la constante, dont le  $R^2$  (noté ensuite  $R^2$ ) est égal à 0.31. Les dépenses de l'aide sociale s'expliquent principalement par la taille de la collectivité et la part des charges fixes dans les dépenses de fonctionnement, ensuite, au seuil de 10% d'erreur, intervient le taux de chômage. Aussi, il apparaît que plus les habitants sont nombreux et plus la part de l'aide sociale augmente dans le budget, et plus les charges fixes sont importantes et moins les dépenses d'aide sociale sont importantes.

Avec les comptes administratifs de 2002, les dépenses de l'aide sociale sont expliquées par la taille de la collectivité en termes de population et de kilométrage de voirie. Les autres variables obtiennent une signification (test T) supérieure au seuil de 20 %, ce qui ne permet pas de les retenir. Aussi, le modèle linéaire obtient un  $R^2$  de 0.28 en 2002. Ces éléments montrent que plus les habitants sont nombreux et le territoire urbanisé, plus la part de l'aide sociale augmente dans le budget. Aussi, les choix globaux des conseils généraux font apparaître un modèle de régression sur la compétence d'aide sociale dépendant principalement du nombre d'habitants.

### ***2.2.2 Relativement à la fonction voirie (les résultats SPSS de la régression sont situés en annexe n°2)***

A partir des données de 1999, on s'aperçoit que le modèle de régression des dépenses liées à la voirie ( $R^2 = 0.19$ ) admet la taille de la collectivité et, au seuil de 13%, le taux d'urbanisation. La variable « nombre de kilomètre » (voirie départementale) à entretenir n'intervient pas réellement.



Sur l'année 2002, avec un  $R^2 = 0.21$ , les dépenses de la voirie s'expliquent par la taille de la collectivité, le niveau d'endettement, et au seuil de 8%, par le nombre de kilomètres de voirie. Le taux d'urbanisation n'a pas été retenu car il n'apparaît significatif qu'à 20 %.

En s'appuyant sur les comptes administratifs de 2002, le modèle fait donc apparaître des dépenses liées à la voirie départementale qui s'expliquent par des éléments du territoire (taille de la population, nombre de kilomètre à entretenir) et par la capacité financière de la collectivité (niveau d'endettement).

### **2.2.3 Relativement à la politique d'enseignement en matière de collège**

Le modèle linéaire en 1999 avec  $R^2 = 0.45$  montre que les dépenses liées aux compétences d'enseignement secondaire s'expliquent par la part de la population jeune dans le nombre d'habitants et, au seuil de 14%, par la taille de la collectivité.

En 2002, une variable supplémentaire permet d'obtenir un modèle avec  $R^2 = 0.46$ , il s'agit du taux d'urbanisation du territoire. Ces résultats sont relativement intuitifs, puisque le nombre de jeunes et le nombre d'habitants ont une influence directe sur le niveau des dépenses de fonctionnement.

On constate que parmi les trois fonctions principales des Conseils Généraux, les dépenses s'expliquent peu par les caractéristiques du territoire, hormis la taille de la population qui apparaît fréquemment, et les variables expliquant les dépenses en matière de collège.

La part importante de la constante de chaque modèle de régression linéaire, et relativement la moindre importance des variables explicatives, montre que les élus modifient peu leurs politiques budgétaires en fonction de l'évolution de l'environnement économique et social. Ce résultat suggère soit une certaine latitude, soit une inertie budgétaire subie par l'exécutif (les engagements sont reconduits à court terme). En effet, sur la période étudiée, les choix politiques de l'équipe de direction élue en 1998 et en 2001, en matière d'aide sociale notamment, ne s'expliquent pas par le pourcentage de la population jeune ou âgée, ni par le taux de chômage ou d'endettement. Par ailleurs, les coefficients de corrélation ont montré que les variables de fiscalité et d'endettement étaient faiblement corrélées avec les trois principales dépenses.

Donc, les dépenses relevant des principales compétences d'un Conseil général (près de 80% en moyenne du compte administratif) durant les années étudiées ne sont pas liées à des variables caractérisant le territoire. Les élus politiques ont certaines marges de manoeuvres dans leurs décisions de dépenses publiques, n'étant pas totalement dépendants des besoins de leur territoire pour allouer leurs principales dépenses. Ce résultat rappelle que les élus locaux sont des responsables mandatés pour exécuter un programme politique qui donne des lignes directrices et qui permet des ajustements discrétionnaires par rapport à un environnement perçu. Néanmoins, certaines équipes de direction peuvent ne pas avoir la possibilité financière de répondre aux demandes de leur contexte économique et social. A partir de nos données chiffrées, nous allons effectuer une typologie des départements pour évaluer le degré de latitude des dirigeants.

## **2.3. Classification des départements**

Suite à ces régressions linéaires permettant de faire ressortir les variables explicatives des trois principales fonctions des conseils généraux, nous menons une classification des Conseils Généraux à partir des comptes administratifs de l'année 2002.

L'approche de typologie statistique s'effectue en deux temps sous le logiciel SPSS : une classification hiérarchique pour obtenir un nombre de classes pertinent est effectuée, puis une classification en nuées dynamiques pour optimiser les groupes est menée.

Nous retenons les variables suivantes pour leur part de variance expliquée :

- Trois variables liées au territoire : la population âgée (ce qui induit l'absence de la variable « population jeune » étant donné leur colinéarité), le taux de chômage, et la taille de la collectivité.

- Trois variables liées aux caractéristiques de la collectivité : la part des charges fixes, les niveaux d'endettement et de pression fiscale
- et la part des dépenses consacrées aux trois principales fonctions légales.

La classification hiérarchique présente un dendrogramme sur lequel trois groupes peuvent être distingués. Nous retenons alors ce chiffre pour mener une classification en nuées dynamiques. Le résultat obtenu avec le logiciel SPSS est le suivant :

#### Centres de classes finaux

	Classe		
	1	2	3
classe pop	3	2	2
POP_AGEE	18,8	24,1	28,9
TX_CHOM	8,3	9,1	8,5
cf (pers+int)	,2010	,2056	,2089
CMPF	1,00	1,14	1,37
enc/ep brute	2,3270	2,3542	3,2762
fn voirie si+sf	,1472	,1774	,1691
fn coll si+sf	,0941	,0607	,0492
% AS	,5748	,5428	,5480

Moyennes Nationales
Classe 1 à 4
23.4 %
8.63 %
0.2048
1.149
2.65
0.1645
0.0697
0.5555

Classe 1 : ces départements ont une population importante et relativement jeune, peu de contraintes financières mais des dépenses liées aux collègues et à l'aide sociale supérieure à la moyenne. L'exécutif local et l'équipe de direction de ces Conseils Généraux (34 parmi 95) bénéficient d'une latitude managériale de par leur faible fiscalité, faible endettement, et relativement moindres charges fixes que les moyennes nationales.

La classe n°2, avec une population se situant dans les moyennes nationales (taille et démographie), correspond aux différentes moyennes avec un taux de chômage caractéristique. La latitude managériale est très faible pour les dirigeants de ces collectivités qui représentent 40 des 95 Conseils généraux.

Classe n°3 : ces départements ont une population âgée et un taux de chômage moyen mais la part de l'aide sociale se situe en dessous de la moyenne nationale. Cependant, l'exécutif et sa direction recourent à une fiscalité élevée et ont un fort endettement. La latitude managériale est très faible dans ces 21 conseils généraux.

Aussi, seule la classe n°1, représentant un tiers de Conseils généraux, fait apparaître une véritable latitude financière pour l'équipe de direction et notamment pour l'exécutif local. Cependant, cette dernière est menacée par l'importance croissante des dépenses d'aide sociale associée aux dernières mesures législatives.

On s'aperçoit que la part des charges fixes n'est pas un critère de segmentation des collectivités, étant donné son faible écart type. Cet élément suggère que les choix de dépenses relatives aux trois compétences départements ne sont pas liés au poids des charges fixes et donc des services votés au sein des budgets des conseils généraux. Une certaine latitude managériale apparaît ici. *A contrario*, les variables d'endettement et de pression fiscale permettent bien de segmenter les départements, en mettant en évidence les marges de manœuvre financière et fiscale de chaque groupe.

Ces résultats expliquent pourquoi des Présidents de Conseil généraux peuvent se plaindre des conséquences budgétaires des évolutions législatives alors qu'une partie égale ne s'en plaint pas directement. L'existence des marges de manœuvres permettant de mener des politiques en dehors d'impératifs liés au contexte économique du territoire n'est vérifiée que pour 30% des cas.

Même si nous souhaitons caractériser les départements à partir de leurs principales fonctions, nous pouvons lier ces résultats avec ceux de Le Duff et Orange (1996). Parmi les 234 villes étudiées par les auteurs à partir de la base de données de la DGCL, un tiers se caractérise par des niveaux de fiscalité et dette faibles et un tiers des villes a ces deux niveaux élevés. Concernant les Conseils Généraux, le lien entre la fiscalité et la dette est peu net (coefficient de corrélation significatif à 5% mais pour une intensité de 0.3), mais la répartition par tiers des niveaux de fiscalité et de dette est semblable. Les Présidents de Conseils Généraux et leurs responsables administratifs ne prendraient donc pas majoritairement des décisions fiscales en fonction du niveau d'endettement. Il semblerait que les deux niveaux soient inter-reliés lorsque la collectivité se situe dans une situation « normale » mais qu'à un grand endettement ne soit pas décidée une forte augmentation de la fiscalité.

Par ailleurs, les auteurs précédents trouvent que dans les communes « une fiscalité forte alliée à un endettement variable semble la voie naturelle pour financer un effort annuel d'équipement ». Ce résultat correspond aux caractéristiques des classes 2 et 3 que nous avons obtenu.

On peut ainsi conclure que la diversité constatée en matière financière entre les villes se retrouve dans la strate départementale, où les résultats ne montrent pas une homogénéité de comportements et de caractéristiques. Cette situation illustre bien une certaine latitude managériale existante pour les dirigeants locaux.

## **Conclusion**

Cette étude illustre la difficulté de comparer des comportements de gestion de collectivités locales, et malgré les contraintes (juridiques, financières, fiscales, électorales) pesant sur les élus locaux elle montre que des espaces discrétionnaires subsistent. Plus particulièrement, nous nous sommes intéressés à la latitude existante quant aux budgets et avons mis en évidence trois classes de départements, dont une seule suggère que l'exécutif a des marges de manœuvre.

Outre les limites statistiques liées à la datation des données utilisées et aux variables retenues, l'étude comporte le biais du degré de latitude managériale perçue. Comme l'explique Charreaux (1996, p.20) « la notion d'espace discrétionnaire qui sous-tend ce raisonnement reste à préciser, car les dirigeants prennent leurs décisions non pas en fonction de la latitude discrétionnaire réelle dont ils disposent, mais de celle qu'ils perçoivent ». Il apparaît donc nécessaire de comprendre les schémas mentaux des dirigeants, notamment en matière de représentation du système de gouvernance. La situation d'un exécutif local élu parmi ses pairs rend cette situation particulièrement importante.

Donc, comme le concluaient Le Duff et Orange (1996, p.55), « même si on peut aller plus loin dans l'analyse quantitative à partir d'autres paramètres, l'explication sera toujours partielle et butera sur le résiduel ». Les marges de manœuvre budgétaire comprennent bien des aspects financiers, fiscaux, de train de vie, d'équipement existant, mais elles comportent aussi un volet communication. L'équipe de direction peut opter pour une stratégie de risque ou bien de précaution durant les années de mandat étudiées et ainsi se donner (ou bien limiter) les espaces discrétionnaires.

Malgré ces limites, outre les confirmations théoriques, cette étude met en évidence des variables de segmentation des collectivités qui ont trait aux aspects fiscaux et endettement mais aussi aux caractéristiques de la population. Néanmoins les évolutions législatives prises depuis les années 2004-2005 rendent nécessaire une réactualisation de ce travail, afin d'en vérifier la pertinence dans quelques années.

## Bibliographie

- Brulé J. (1997), *Contribution à l'élaboration d'un contrôle de gestion dans les collectivités locales*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, CNAM.
- Busson-Villa F. (1998), *Intégration d'une logique managériale de l'efficacité dans la gestion communale*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Rennes 1.
- Busson-Villa F (2000), « La gestion des risques dans les communes », Actes de congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Angers.
- Castanias R.P., Helfat C.E. (1992), "Managerial and windfall rents in the market for corporate control", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol.18, p.153-184.
- Charreaux G. (1996) « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue française de gestion*, p.20-34.
- Dossier spécial concours (2005), « La spécialisation des crédits », *La gazette des communes*, 7 pages. Disponible à l'adresse Internet indiquée.
- Garvey G.T., Swan P.L. (1994), « The Economics of Corporate Governance : Beyond the Marshallian Firm », *Journal of Corporate Finance*, vol. 1, n°2, p.139-174.
- Hirshleifer D. (1993), "Managerial reputation and corporate investments decisions", *Financial Management*, Vol. 22, n°2, p.145-160.
- Lamarzelle D. (1997), le management territorial, éd. du Papyrus.
- Le Duff R., Orange G. (1996), « Essai de typologie du maire-entrepreneur des grandes villes françaises », Premières rencontres Ville-Management : le maire-entrepreneur ?, p.36-69.
- Maurel C. (2003), *Approches et conceptions du contrôle de gestion dans les conseils généraux*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Rennes 1.
- Meyssonnier F. (1993), *Le contrôle de gestion communal : bilan et perspectives*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Nancy 2.
- Nekhili M., Poincelot E. (2000), « La fonction R&D et la latitude managériale : une analyse théorique », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 3, n°1, mars 2000, p. 5 - 28.
- Orsoni G. (2003), « L'évolution des ressources fiscales locales », *revue française de finances publiques*, n°81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », p.115-125.
- Pfeffer J. (1981), *Power in organizations*, Pitman Publishing.
- Shleifer A., Vishny R.W. (1989), "Manager Entrenchment: the Case of Manager Specific Investment", *Journal of Financial Economics*, vol.2, p. 123-139.
- V. F. (1999), « Départements : les dépenses sociales devraient à nouveau flamber dès 2000 », Les Echos du 19/05/1999.

## Annexe 1 : modèles de régression relatif à la politique d'aide sociale

Modèle linéaire en 1999 :  $R^2 = 0.3$

### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	53,892	5,020		10,735	,000
	classe pop	2,010	,710	,280	2,829	,006
	TX_CHOM	,566	,343	,163	1,650	,102
	cf (pers+int)	-,430	,188	-,220	-2,291	,024

a. Variable dépendante : FN\_AS

en 2002 :  $R^2 = 0.2$

### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	,507	,085		5,962	,000
	classe pop	2,652E-02	,010	,363	2,788	,006
	POP_AGEE	2,466E-03	,002	,133	1,028	,307
	cf (pers+int)	-,341	,188	-,179	-1,819	,072

a. Variable dépendante : % AS

## annexe 2 : Relativement à la politique de la voirie

en 1999 le modèle linéaire avec  $R^2 = 0.22$

### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	26,758	4,197		6,376	,000
	classe pop	-2,083	1,049	-,340	-1,986	,050
	tx urbanisation	-7,22E-02	,070	-,190	-1,029	,306
	VOIRIE	-4,58E-04	,001	-,100	-,900	,371

a. Variable dépendante : fn voirie

en 2002,  $R^2 = 0.21$

### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	,213	,027		7,904	,000
	classe pop	-2,32E-02	,006	-,362	-3,769	,000
	enc/ep brute	-9,38E-03	,003	-,290	-3,022	,003
	VOIRIE	8,047E-06	,000	,164	1,751	,083

a. Variable dépendante : fn voirie si+sf

### Récapitulatif du modèle

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,458 <sup>a</sup>	,210	,184	*****

a. Valeurs prédites : (constantes), VOIRIE, classe pop, enc/ep brute

### Annexe n°3 : modèle de régression des dépenses liées à la compétence des collèges

1999 : modèle avec  $R^2 = 0.36$

#### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	-15,813	6,167		-2,564	,012
	classe pop	,885	,596	,159	1,484	,141
	POP_JEUN	,887	,280	,340	3,170	,002

a. Variable dépendante : FN\_COLL

**2002 :**

modèle avec  $R^2 = 0.46$

#### Coefficients<sup>a</sup>

Modèle		Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Signification
		B	Erreur standard	Bêta		
1	(constante)	-8,26E-02	,029		-2,860	,005
	classe pop	7,669E-03	,004	,249	1,875	,064
	tx urbanisation	4,547E-04	,000	,238	1,823	,072
	POP_JEUN	4,410E-03	,001	,305	3,388	,001

a. Variable dépendante : fn coll si+sf

#### Récapitulatif du modèle

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation
1	,683 <sup>a</sup>	,466	,442	*****

a. Valeurs prédites : (constantes), POP\_JEUN, enc/ep brute, tx urbanisation, classe pop

#### Annexe 4 : Résultats SPSS de la classification en nuées dynamiques

##### Centres de classes finaux

	Classe		
	1	2	3
classe pop	3	2	2
POP_AGEE	18,8	24,1	28,9
TX_CHOM	8,3	9,1	8,5
cf (pers+int)	,2010	,2056	,2089
CMPF	1,00	1,14	1,37
enc/ep brute	2,3270	2,3542	3,2762
fn voirie si+sf	,1472	,1774	,1691
fn coll si+sf	,0941	,0607	,0492
% AS	,5748	,5428	,5480

##### Nombre d'observations dans chaque classe

Classe	1	34,000
	2	37,000
	3	24,000
Valides		95,000
Manquantes		,000