

La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : bilan et perspectives

Amgvf/Acuf, 8 juillet 2015



David CARASSUS

Professeur des universités
Directeur de la Chaire
Diplômé d'expertise comptable



Younes SAMALI

Doctorant en sciences de gestion
Contrôleur de gestion à la ville de
la Courneuve

SOMMAIRE

1. **Actualité et contexte de l'étude**
2. **Problématique de recherche**
3. **Cadre théorique retenu**
4. **La méthodologie et le terrain d'étude**
5. **Les premiers résultats : des recherches d'économies actives**
6. **Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante**
7. **Conclusion et perspectives**

1. Actualité et contexte de l'étude

- tensions accrues des **finances publiques** depuis la crise de 2008,
- accélération des **transferts de compétences** vers les collectivités locales, non financées et non compensées,
- baisse accélérée des **dotations financières** aux collectivités,
- obligations **réglementaires** de plus en plus pressantes,
- augmentation des **dépenses de fonctionnement** des collectivités (fluides, GVT, etc.) supérieure à l'augmentation des recettes,
- difficultés significatives à mobiliser des **ressources externes**,
- des **ratios** financiers locaux (épargne nette, FDR, CAF, trésorerie) qui se dégrade progressivement,
- des **démarches d'économies** engagées, mais peu connues/maîtrisées.

2. Problématique de recherche

À court terme :

- Quels sont les dispositifs et les outils (mobilisés et mobilisables) par les collectivités territoriales françaises pour réaliser des économies ?
- Relèvent-ils d'un paradigme du contrôle ou d'un paradigme du pilotage ?

A moyen terme :

- Quels sont les effets des dispositifs d'économies engagées sur la performance financière locale (fonctionnement, investissement, épargne trésorerie) ?

3. Cadre théorique retenu (1/7)

3.1) Les deux paradigmes mobilisés : contrôle vs pilotage

| Contrôle | Pilotage |
|----------------------|--|
| Stratégie top down | Stratégie centrée sur la population et le territoire |
| Standardisation | Personnalisation |
| Suivi des plans | Processus d'innovation continu |
| Maîtriser l'activité | Satisfaction des besoins des usagers |
| Pas de surprise | <i>Empowerment</i> |

Source : adapté de Simons (1995)

3. Cadre théorique retenu (2/7)

3.2) Un paradigme du contrôle centré sur les moyens et mobilisant des outils financiers : Ses variables - Lorino (1995, 1999); Simons (1995); Tondeur et De La Villarmois (1999); Batac, Carassus et Maurel (2009)

| Variables | Paradigme du contrôle |
|--------------------|--|
| V1 - Objet | Moyens (humains, financiers, patrimoniaux, etc.), structures (direction, services) |
| V2 - Outils | Budget, contrôle budgétaire, compte financier, tableau de financement |
| V3 - Logique | Elémentaire (assurance), endogène, normative |
| V4 - Temps | Court-terme (infra-annuel, annuel) |
| V5 - Processus | Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant |
| V6 - Performance | Economique, organisationnelle |
| V7 - Apprentissage | Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé |
| V8 - Leaders | Administratifs, Fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.) |

Rque : En l'état de l'avancée de cette étude, nous n'utilisons ici que deux des ces huit variables caractéristiques, à savoir celles conceptuelles et instrumentales (représentées par les variables n°1 - Objet et n°2 – Outils)

3. Cadre théorique retenu (3/7)

3.2) Un paradigme du contrôle centré sur les moyens et mobilisant des outils financiers : **ses actions possibles pour réaliser des économies**

- à **organisation constante**:
 - Réduire l'absentéisme,
 - Passer d'une logique de marchés publics à une logique d'achats publics,
 - Optimiser la gestion du patrimoine pour diminuer les coût d'assurance, d'entretien et de maintenance, etc.
- En **modifiant l'organisation** des services:
 - Favoriser la dématérialisation,
 - Favoriser les mutualisation de moyens,
 - Réduire les lourdeurs administratives et les temps improductifs,
 - Interroger l'externalisation ou la réintégration de certains services.

3. Cadre théorique retenu (4/7)

3.2) Un paradigme du contrôle centré sur les moyens et mobilisant des outils financiers : **ses avantages et inconvénients**

- Les **avantages** de l'utilisation de cette logique de contrôle:
 - Des dispositifs simples d'utilisation,
 - Des solutions pouvant générer des économies budgétaires immédiates,
 - Des dispositifs agissant directement sur les dépenses.
- Les **inconvénients** de l'utilisation de cette logique:
 - Des solutions administratives dépolitisées qui ignorent l'offre de service public et la demande de l'utilisateur,
 - Des dispositifs qui ont tendance à atrophier les services publics,
 - Des effets pouvant être négatifs sur la qualité des services publics,
 - Des solutions souvent imposées par le haut.

3. Cadre théorique retenu (5/7)

3.3) Un paradigme du pilotage centré sur les politiques publiques locales et mobilisant des outils strictement englobant : **Ses variables** - Lorino (1999); Simons (1995); Gibert (1980, 1986)

| Variables | Paradigme du pilotage |
|--------------------|--|
| V1 - Objet | Actions et Activités, politiques publiques, service public |
| V2 - Outils | Segmentation, feuille de route, budget par politique, comptabilité analytique, dialogue de gestion, projets de service ou CPOM, indicateurs/Tableaux de Bord, rapport d'activité, enquêtes de satisfaction/besoins |
| V3 - Logique | Complémentaire, exogène puis endogène, création de valeur |
| V4 - Temps | LT/MT (pluriannuel) et CT (infra-annuel, annuel) |
| V5 - Processus | Continu, vertical/horizontal, itératif (descendant <--> ascendant) |
| V6 - Performance | Globale, politique, organisationnelle/individuelle |
| V7 - Apprentissage | Génératif (priorités), adaptatif (moyens, structure, culture), influence des choix et priorités |
| V8 - Leaders | Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports |

3. Cadre théorique retenu (6/7)

3.3) Un paradigme du pilotage centré sur les politiques publiques locales et mobilisant des outils strictement englobant : ses actions possibles

- D'abord, une démarche sur les **actions et les politiques publiques**:
 - Redéfinir et structurer les politiques, les stratégies et les activités de la collectivités;
 - Planifier dans le temps les actions de la collectivités;
- Ensuite, une action sur les **moyens** financiers, en confrontant les moyens nécessaires aux activités prévues,
- Enfin, **responsabiliser** les différents services de la collectivités, en ayant connaissance de leurs objectifs; de leur périmètre d'intervention et des moyens affectés en conséquence.

3. Cadre théorique retenu (7/7)

3.3) Un paradigme du pilotage centré sur les politiques publiques locales et mobilisant des outils strictement englobant : ses avantages et inconvénients

- Les **avantages** de l'utilisation de cette logique de pilotage:
 - Des dispositifs qui agissent premièrement sur les activités et les politiques publiques locales,
 - Des outils long-termistes prenant en compte la création de la valeur,
 - Des outils collaboratifs favorisant les relations descendantes, ascendantes et transverses,
 - Des dispositifs managériaux innovants (ex: feuilles de routes; budget par politique publique).
- Les **inconvénients** de l'utilisation de cette logique:
 - De choix à réaliser, des priorités à fixer,
 - Des « prés-carrés » à dépasser,
 - Un leadership fort.

4. La méthodologie et le terrain d'étude (1/3)

- Une **méthodologie** quantitative par questionnaire, et une analyse statistique descriptive des résultats;
- Le **questionnaire** se compose de 122 items:
 - une partie d'identification de la collectivité et du répondant (7 items)
 - Et deux autres parties concernant les dispositifs et les outils de recherche d'économie mobilisés et mobilisables par les collectivités (115 items)
- Les **répondants** :
 - Les collectivités de plus de 10000 habitants interrogées (communes, EPCI, départements, régions, SDIS)
 - Appui Adcf, Afigese
 - 115 répondants

| Types de structure | Nombre de réponses | % / total des réponses valides |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| Communes | 47 | 43,5% |
| EPCI | 27 | 25,0% |
| Départements | 20 | 18,5% |
| Syndicats intercommunaux | 9 | 8,3% |
| Régions | 4 | 3,7% |
| Autres | 1 | 0,9% |
| Total des réponses valides | 108 | 100,0% |
| NR | 7 | 6,1% |
| Total | 115 | 100,0% |

4. La méthodologie et le terrain d'étude (2/3)

- Variable n° 1 étudiée : les **objets concernés**
 - V01.1 - Les dépenses générales (consommables, fluides, renégociation des contrats ou la mise en œuvre d'une politique achat)
 - V01.2 - Les dépenses RH (gel de postes, non renouvellement, réorganisation des services, etc.)
 - V01.3 - Les ressources organisationnelles (mutualisation des moyens / des compétences)
 - V01.4 - Les ressources informationnelles (dématérialisation, e-administration)
 - V01.5 - Les ressources patrimoniales (report ou d'annulation d'invt, analyse de rentabilité, lien à une possible stratégie patrimoniale)
 - V01.6 - Les actions et activités (quantité d'offre de service public proposé, arbitrages stratégiques).

4. La méthodologie et le terrain d'étude (3/3)

- Variable n° 2 étudiée : les **outils mobilisés**
 - Dans une **logique de contrôle** : réduction des budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale, amélioration du suivi budgétaire des crédits consommés, mise en place des tableaux de bord pour détecter les écarts entre les objectifs de dépenses et les consommations, amélioration de l'utilisation des ratios d'analyse financière, etc.
 - Dans une **logique de pilotage** : mise en place d'une comptabilité analytique, économie sur les politiques publiques les moins stratégiques, allocation des budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation / en fonction des objectifs mesurables, développement de conventions d'objectifs et de moyens avec les satellite, définition des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement, etc.

5. Les premiers résultats : des recherches d'économies actives (1/2)

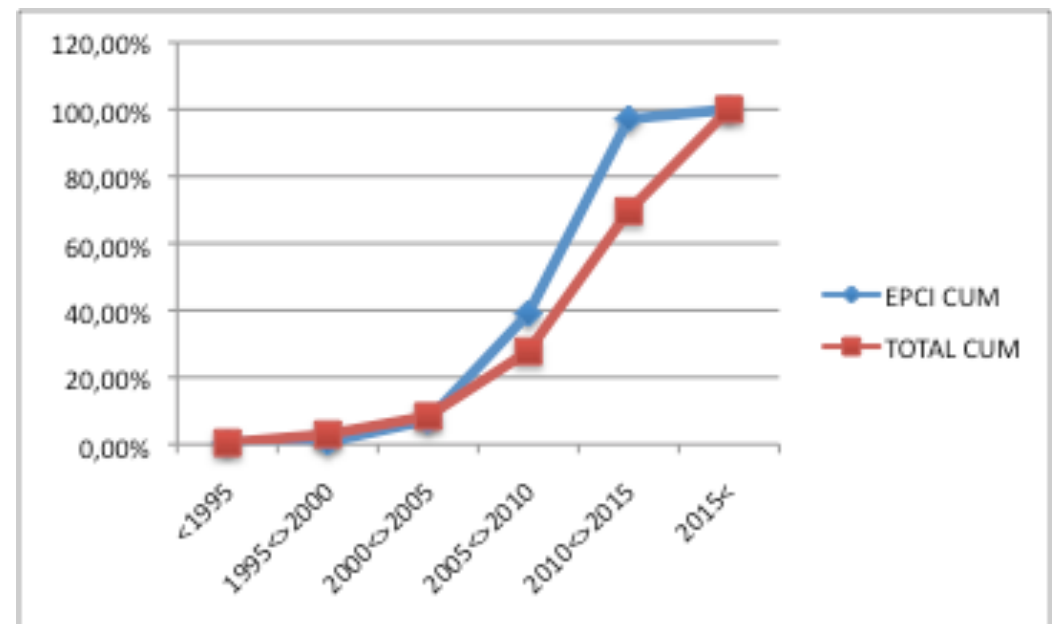
Fréquence de la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies

| Fréquence oui/non | % / total des réponses valides | Pour EPCI |
|--------------------|--------------------------------|-----------|
| Oui | 54,81% | 42,42% |
| Non | 45,19% | 57,57% |
| Total des réponses | 100,00% | 100,00% |

Un engagement moins important dans les EPCI...

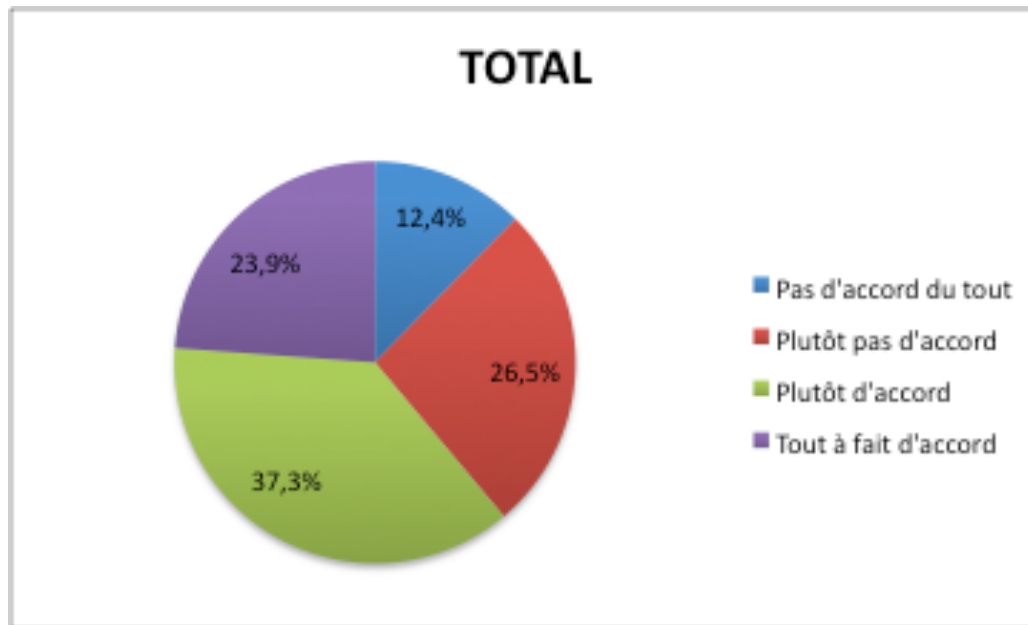
...mais avec une vitesse de pénétration plus rapide

Evolution du nombre de dispositifs mobilisés par année

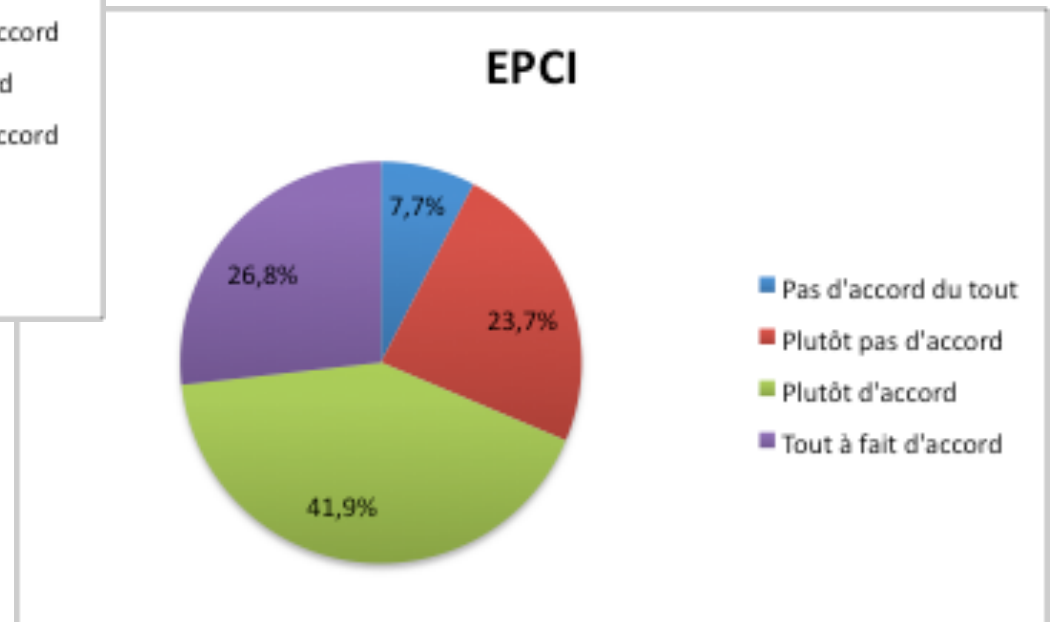


5. Les premiers résultats : des recherches d'économies actives (2/2)

Pourcentage du niveau d'accord
d'engager un dispositif de recherche
d'économie dans le futur



Un engagement à venir plus fort pour les EPCI



5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (1/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

| Variables | Nombre de dispositifs orientés «contrôle» | Nombre de dispositifs orientés «pilotage» | Nombre total des dispositifs engagés | % contrôle | % pilotage | % contrôle EPCI | % pilotage EPCI |
|---|---|---|--------------------------------------|------------|------------|-----------------|-----------------|
| V01.1 - Les dépenses générales | 689 | 250 | 939 | 73,4% | 26,6% | 74,4% | 25,6% |
| V01.2 - Les dépenses RH | 381 | 327 | 708 | 53,8% | 46,2% | 50,0% | 50,0% |
| V01.3 - Les ressources organisationnelles | 556 | 90 | 646 | 86,1% | 13,9% | 87,9% | 12,1% |
| V01.4 - Les ressources informationnelles | 104 | 80 | 184 | 56,5% | 43,5% | 57,1% | 42,9% |
| V01.5 - Les ressources patrimoniales | 284 | 157 | 441 | 64,4% | 35,6% | 65,7% | 34,3% |
| V01.6 - Les actions et activités | 0 | 124 | 124 | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total général | 2 014 | 1 028 | 3 042 | 66,2% | 33,8% | 66,2% | 33,8% |

Des outils plus orientés « contrôle » que pilotage

Des outils identiques dans les EPCI / autres collectivités

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (2/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses générales** :

Contrôle

- 92,7% : Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, petit équipement, carburant, etc.)
- 91,8% : Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.)
- 94,5% : Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics
- 53,7% : Baisser les subventions versées

Pilotage

- 48,1% : Créer une fonction achat

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (3/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses RH** :

Contrôle

- 82,9% : diminution du volume des recrutements sur les emplois non permanents,
- 80,2% : gel des postes temporairement,
- 73,6 % : non remplacement des départs à la retraite,
- 57% : suppression définitive de certains postes.

Pilotage

- 62,6% : baisse des effectifs grâce à la réorganisation des services,
- 35,5% : flexibilisation de l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité,
- 29,6% : mise en place d'une part variable du régime indemnitaire basée sur la performance individuelle et/ou collective.

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (4/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses sur les ressources organisationnelles** :

Contrôle

- 83,5% : mutualisation interne des équipements existants (exemple, les véhicules de service, les imprimantes, etc.)
- 63,8% : simplification des procédures et démarches administratives pour les usagers,
- 53,7% : simplification des procédures administratives internes.

Pilotage

- 34% : mutualisation de certaines actions et politiques publiques avec d'autres collectivités locales
- 21,9% : mise en place de partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur,
- 29,5% : transfert des compétences à une autre collectivité

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (5/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses sur les ressources informationnelles** :

Contrôle

- 94,5% : dématérialisation au sein de la collectivité.

Pilotage

- 73,4% : développement de l'e-administration et le recours au numérique.

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (6/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses sur les ressources patrimoniales** :

Contrôle

- 81,3% : report de certains investissements à une date ultérieure,
- 71,7% : rationalisation de l'occupation des locaux,
- 66% : cession d'une partie de leur patrimoine.

Pilotage

- 33,3% : geler les investissements non productifs,
- 65,7% : investissement pour diminuer les dépenses de fonctionnement (exemple : acheter de nouveaux véhicules pour diminuer les dépenses d'entretien et de maintenance, investir dans l'efficacité énergétique)
- 50,9% : définition d'une stratégie patrimoniale en lien avec le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (7/9)

5.1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses en lien avec les politiques locales** :

Contrôle

Pilotage

- 16,2% : réduction du volume des services publics mis à disposition,
- 15,0% : réduction du niveau d'activité et/ou de fréquentation des services
- 42,9% : développement d'un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses,
- 30,8% : Recentrage de la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives.

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (8/9)

5.2) Des outils aussi orientés « contrôle »

• **59,22%** des répondants favorisent les outils de « **contrôle** », par exemple (**56,7 % pour les EPCI**) :

- 87,9% des collectivités renforcent la qualité des **prévisions budgétaires**;
- 82,2% déclarent avoir **réduit les enveloppes budgétaires** de fonctionnement de manière globale et non sélective;
- 72% renforcent l'**analyse du compte administratif**;
- 68,5% des collectivités ont mis en place des **tableaux de bord de suivi des dépenses**.

5. Les seconds résultats : une logique de contrôle dominante (9/9)

5.2) Des outils aussi orientés « contrôle »

• **40,78%** recourent à des outils de « **pilotage** » (**43,3 % pour les EPCI**) , par exemple :

- 52,5% privilégient le développement des **conventions d'objectifs et de moyens** avec les satellites;
- 49% déclarent avoir mis en place un **diagnostic et/ou une prospective territoriale**;
- 43,8% des collectivités déclarent avoir mis en place un **système de comptabilité analytique**, pour calculer le coût de revient par service ou prestation fournis aux usagers;
- 32,4% ont mis en place des **indicateurs de pilotage** par activité (réalisations, effets/impacts)

6. Conclusion et préconisations

- Des **démarches engagées** par les collectivités en réponse aux contraintes financières
- Des **solutions orientées « contrôle » dominantes** : une posture « normale » dans un temps court (le paradigme « contrôle » n'est pas substitutif de celui de « contrôle » mais complémentaire), mais avec des risques importants et avec des marges s'amenuisant sur un temps long
- Des **solutions « pilotage » souhaitées** par les collectivités locales mais encore seulement émergentes : problème temporel face à la contrainte actuelle, difficultés à leur mise en œuvre, etc.
- Des **solutions « pilotage » à engager rapidement**, pour avoir des premiers effets dans le moyen terme...en complément de celles déjà engagées mais devenant limitées et risquées.

Merci de votre attention