

Les 100 solutions pour moins dépenser

David Carassus, Younes Samali

▶ **To cite this version:**

David Carassus, Younes Samali. Les 100 solutions pour moins dépenser. Qualitique-Le magazine des managers et des organisations reponsables, 2015, 261. hal-02152520

HAL Id: hal-02152520
https://univ-pau.hal.science/hal-02152520

Submitted on 9 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : un contrôle des dépenses dominant, un pilotage en émergence.



Synthèse de l'étude « Les 100 solutions pour moins dépenser ».

CONTEXTE.

Dans un contexte financier de plus en plus contraint, les collectivités locales doivent réaliser d'importantes économies. L'objectif de cette étude est ainsi de répondre à la question suivante : quels sont les dispositifs et les actions engagés par les collectivités territoriales françaises pour réaliser des économies ?
Pour répondre à cette question, nous nous appuyons sur les apports théoriques de différents auteurs comme Lorino, Simons, Bessire, Gibert, ou Meyssonnier. Pour ces auteurs, que nous adaptons à notre contexte d'étude, deux voies principales semblent exister pour maîtriser les dépenses à l'échelle locale.

> « En raison de la dégradation de leurs situations financières, les collectivités sont sensibilisées à la recherche de solutions d'économies… »

Tout d'abord, il apparaît possible de renforcer le contrôle des dépenses, par exemple en diminuant de manière significative les dépenses actuelles de fonctionnement, en reportant ou en annulant des investissements, en rabotant les budgets des gestionnaires de crédits, en diminuant les subventions et aides publiques, en augmentant les impôts locaux, en mettant plus de pression sur les fournisseurs, ou encore en augmentant les tarifs des prestations délivrées. Ensuite, il est aussi possible d'accroître les capacités locales de pilotage, en agissant sélectivement sur l'action publique et sur les dépenses de façon différenciée en analysant la valeur sociale créée pour l'usager au coût le plus faible, en réalisant des choix assumés, en produisant des arbitrages dans la mise en œuvre des processus budgétaires, ou en restructurant l'offre de service locale en connaissant mieux les satisfactions et besoins des usagers.

A l'aide d'une enquête par questionnaire réalisée auprès d'un large panel de collectivités locales de différentes strates (au-dessus de 10.000 habitants), nous caractérisons, sur la base de 115 réponses, les pratiques locales en matière de recherche d'économies au regard des deux paradigmes mobilisés et leurs variables de structuration. Relèvent-elles d'un paradigme de contrôle ou d'un paradigme de pilotage ?

DE MANIÈRE GLOBALE, LES RÉSULTATS DE NOTRE ÉTUDE SONT DOUBLES.

1. Tout d'abord, nos résultats mettent en évidence que les collectivités territoriales françaises, dans leur grande majorité, sont sensibilisées à la recherche de solutions d'économies, depuis une dizaine d'années, en raison de la dégradation de leurs situations financières. En effet, plus de la moitié (50,06%) des dispositifs proposés dans notre étude (qu'ils soient orientés contrôle ou pilotage) sont d'ores et déjà mobilisés par les collectivités répondantes.

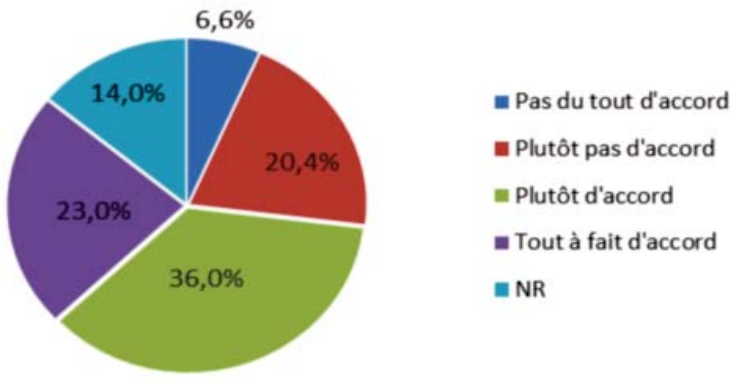
Tableau 1 : Fréquence de la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies.

Fréquence oui/non	Fréquence des réponses	% / total des réponses
Oui	6 620	50,06%
Non	5 458	41,27%
Total des réponses valides	**12 078**	**91,33%**
NR	1 147	8,67%
Total des réponses	**13 225**	**100,00%**

De plus, il apparaît aussi que pour engager les solutions non encore mises en œuvre, les collectivités sont à 68,6% plutôt ou tout à fait d'accord, pour le réaliser dans un futur proche.

La recherche d'économies est donc une pratique et une réflexion importante pour la grande majorité des collectivités.

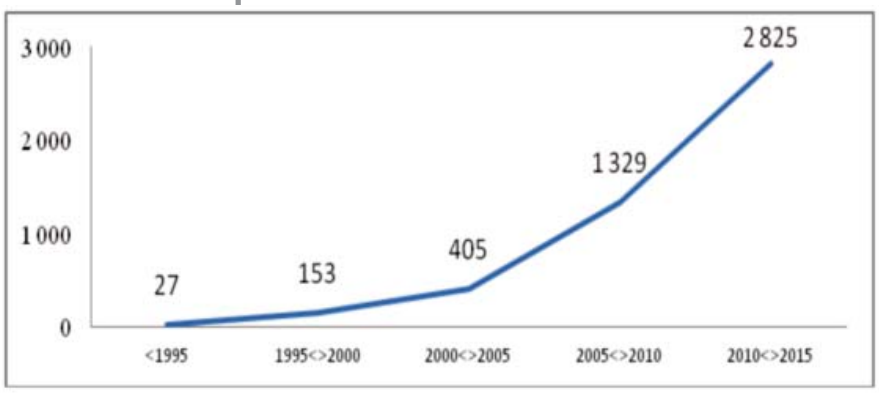
Graphique 1 : Pourcentage du niveau d'accord d'engager un dispositif de recherche d'économie dans le futur.





Aussi, quand nous questionnons la temporalité de ces recherches d'économies, nous constatons qu'avant 1995, avec 0,6% de réponses positives, la recherche d'économies n'était pas un enjeu important pour les collectivités. Le constat reste quasi-identique jusqu'au milieu des années 2000. C'est à partir de 2005 que les collectivités sont entrées dans une phase de recherche active de solutions pour maîtriser leur budget. Cette tendance se confirme surtout depuis 2010, où nous avons constaté un intérêt majeur des collectivités pour les solutions de recherche d'économies budgétaires, avec 2825 dispositifs recensées entre 2010 et 2015, contre 1329 dispositifs pour la période 2005-2010 et 558 dispositifs entre 1995 et 2005. Cette évolution dans le temps semble cohérente avec l'évolution de l'environnement financier local.

2. Ensuite, nos résultats mettent en évidence que les outils et dispositifs mobilisés par les collectivités locales pour rechercher des économies sont majoritairement guidés par une logique de contrôle des dépenses. En effet, 14 des 15 dispositifs les plus utilisés par les collectivités relèvent d'une logique centrée sur les moyens consommés (cf. Tableau n°2). Ces dispositifs sont, dans une large majorité, justifiés par des raisons de simplicité de la mise en œuvre et de l'immédiateté des résultats. Au regard de la nature des dispositifs mobilisés par les collectivités, l'analyse des résultats révèle ainsi la forte présence de la logique budgétaire et quantitativiste, mais aussi la focalisation sur la maîtrise des ressources internes de la collectivité, sans prise



Graphique 2 : Evolution du nombre de dispositifs mobilisés par année.

en compte des besoins de l'usager et des autres parties prenantes.

litiques locales (cf. Tableau n°3). Il apparait ainsi que les collectivités cherchent des solu-

Items	Paradigmes	% des réponses positives	Année moyenne de début
Favoriser la dématérialisation au sein de la collectivité	Contrôle	95%	2005
Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics	Contrôle	94%	2000
Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, petit équipement, carburant, etc.)	Contrôle	93%	2005
Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.)	Contrôle	92%	2005
Améliorer le suivi budgétaire des crédits consommés	Contrôle	89%	2005
Renforcer la qualité des prévisions budgétaires	Contrôle	88%	2005
Mutualiser l'utilisation des équipements existants au sein de la collectivité (véhicules de service, imprimantes, fax, rétroprojecteurs...etc.)	Contrôle	83%	2005
Diminuer le volume de recrutement des emplois non permanents (remplaçants, vacataires, saisonniers)	Contrôle	83%	2005
Réduire les budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale	Contrôle	82%	2005
Reporter certains investissements à une date ultérieure	Contrôle	81%	2005
Geler des postes temporairement	Contrôle	80%	2005
Ne pas remplacer certains départs à la retraite	Contrôle	74%	2010
Développer l'e-administration et le recours au numérique	Pilotage	73%	2005
Renforcer l'analyse du compte administratif	Contrôle	72%	2005
Rationaliser l'occupation des locaux de la collectivité	Contrôle	72%	2005

Tableau 2 : Liste des 15 dispositifs les plus utilisés par les collectivités.

Quant aux dispositifs orientés « pilotage », dont l'objectif est de réaliser des économies en agissant sur les services publics tout en prenant en compte les besoins/satisfactions des parties prenantes, l'analyse des résultats démontre que les collectivités françaises sont effectivement sensibilisées aux questions relatives au coût, à la quantité et à la qualité des services publics locaux. Toutefois, elles ne mobilisent pas de manière majoritaire ce type de dispositifs en pratique. En effet, 12 des 15 dispositifs les moins utilisés par les collectivités relèvent d'une logique centrée sur les potions d'économies simples et immédiates. Or, les solutions de pilotage, sont réputées d'avoir des effets à moyen et long terme. Nous remarquons dans ce sens, que les dispositifs les moins utilisés, orientés « pilotage », sont plus récents que ceux les plus utilisés, orientés « contrôle », l'année moyenne de début étant 2010 alors que les premiers ont débuté en moyenne en 2005.

Items	Paradigmes	% des réponses positives	Année moyenne de début
Recruter des agents contractuels sur des emplois permanents	Contrôle	26%	2010
Utiliser le bilan social de la collectivité pour optimiser les dépenses RH	Pilotage	25%	2010
Mettre en place et respecter des normes qualité concernant la relation à l'usager	Pilotage	25%	2010
Mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens ou des projets de service avec les directions de la collectivité	Pilotage	22%	2010
Favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur	Pilotage	22%	2005
Réduire le volume des services publics mis à disposition	Pilotage	16%	2010
Fusionner les satellites et les syndicats pour faire des économies d'échelle (cimetières, géothermies, etc.)	Contrôle	16%	2010
Réduire le niveau d'activité et/ou de fréquentation des services ouverts au public (ex: réduire les heures d'ouverture des piscines, des gymnases, de la patinoire...etc.)	Pilotage	15%	2010
Externaliser les services publics non stratégiques pour la collectivité	Pilotage	14%	2010
Augmenter les taux d'encadrement dans les écoles, les centres de loisirs, les écoles municipales des sports...etc.	Pilotage	14%	2010
Produire un rapport annuel de performance	Pilotage	13%	2010
Allouer les budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation	Pilotage	9%	2010
Allouer des moyens supplémentaires aux services/directions qui auraient atteints des objectifs mesurables (indicateurs, couts, etc.)"	Pilotage	7%	2010
Réviser à la baisse le régime indemnitaire (IAT, PFR, etc.)	Contrôle	4%	2010

Tableau 3 : Liste des 15 dispositifs les moins utilisés par les collectivités.

Au global, cette étude nous révèle que les pratiques de recherche d'économies et de gestion des ressources dans les collectivités françaises, sont marquées par la prédominance de pratiques de contrôle rationnel, endogène, normatif, simple en termes de mise en œuvre, souvent imposés par la hiérarchie. Ce contrôle par la ressources favorise un contrôle a priori, par les prévisions budgétaires et l'assignation de moyens uniformes pour les services, et un contrôle a posteriori, à travers la mise en place de tableaux de bord de suivi des dépenses et des normes, des indicateurs et des ratios financiers. L'assignation des moyens est censée déterminer a priori de manière quasi-automatique les résultats futurs. Cette logique, centrée sur l'assignation de moyens a priori, via la procédure budgétaire, a une moindre préoccupation pour les résultats et pour l'efficience, par la préoccupation de conformité à des normes, plutôt que de satisfaire directement les besoins exprimés par « l'usager ». Même dans un contexte contraint, les collectivités françaises restent encore marquées par une forte culture hiérarchique, où l'opérationnel n'est censé investir ni dans la conception, ni dans la gestion et le pilotage, ni dans l'analyse des actions engagées ou de ses modes d'organisation.

Toutes ces solutions vers plus de contrôle ont l'avantage d'être plutôt simple et génèrent, de surcroît, des effets financiers pouvant être immédiats. En effet, ces dispositifs ont l'avantage de concerner des périmètres réduits (le patrimoine, le recrutement, les départs à la retraite, les frais de chauffage, la mutualisation des moyens matériels, etc.) qui, pris un à un, peuvent, de manière combinée, générer des économies budgétaires importantes. De plus, ces solutions agissent directement sur les dépenses, et peuvent avoir des impacts de court-terme sur la baisse des budgets mis à disposition des gestionnaires de crédits.

Cependant, elles semblent aussi connaître des limites importantes. En effet, elles ignorent l'offre de service public, et constituent des solutions administratives « dépolitisées », en ne prenant pas en compte la demande sociétale. De plus, ces solutions ont tendance à dégrader et/ou à atrophier les services rendus à la population. En effet, en rabotant les dépenses publiques, sans réflexion préalable, les effets de ces pratiques sur la qualité/quantité de service public peuvent être fortement négatifs. En outre, ces solutions constituent des facteurs de démotivation et de désengagement important pour les agents. En effet, souvent imposées par le haut, le sens et les valeurs de service public peuvent disparaître au profit d'une simple recherche d'économies. Enfin, ces solutions peuvent, dans certains cas, aboutir aux effets inverses recherchés en poussant à la consommation des moyens budgétaires, en particulier lorsque les arbitrages budgétaires s'appuient largement sur les consommations passées.

Face aux limites importantes de cette logique de contrôle marquée par la gestion par les ressources, insuffisante pour créer de la valeur pour l'usager, les collectivités semblent toutefois initier des démarches de pilotage, plus long-termiste, en termes de résultats et de mises en œuvre. Elles se tournent ainsi, de manière complémentaire, vers une logique plus globale. Le système de contrôle par la ressource et par les normes est alors amélioré par un système de pilotage des activités et des actions publiques. Intégré au processus décisionnel, la logique de pilotage participe alors non seulement à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance des services publics locaux.

Pour en savoir plus : http://optima.univ-pau.fr/live/Nos_Etudes
Contact : chaire.optima@univ-pau.fr

Younes Samali, Doctorant en sciences de gestion, Chaire OPTIMA, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Contrôleur de gestion à la Commune de La Courneuve.

David Carassus, Professeur des universités en sciences de gestion, Directeur de la Chaire OPTIMA, Université de Pau et des Pays de l'Adour.



David Carassus.