

Dépenser moins : oui, mais comment ?

David Carassus, Laurent Guyon

► **To cite this version:**

David Carassus, Laurent Guyon. Dépenser moins : oui, mais comment ?. ID efficience territoriale, ID efficience territoriale, 2015. hal-02396927

HAL Id: hal-02396927

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02396927>

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.

Budget

Dépenser moins : oui, mais comment ?

Avec des dépenses de fonctionnement qui augmentent plus vite que les recettes, les collectivités doivent faire face à des difficultés pour « boucler » leur budget. Pour limiter les dépenses, ces collectivités peuvent jouer sur différents leviers. Petit tour d’horizon.

Le contrôle des dépenses...

Quand il s’agit de réduire – ou tout du moins limiter – les dépenses de fonctionnement, les collectivités intensifient le plus souvent les contrôles de leurs dépenses. Un premier réflexe de « raboutage » des budgets, qui peut prendre différentes formes. Sur le plan financier, elles peuvent « *engager du "cost-killing" – réductions de coût - sur différents postes comme les frais de déplacement, les subventions, les études, la documentation ou la communication* », explique David Carassus, directeur de la chaire Optima (Observatoire du pilotage et de l’innovation managériale locale).

Dans le domaine des ressources humaines, cela passe par le gel des salaires ou des postes, « *ou par le recrutement de contrats aidés* ». Sur le plan patrimonial, certains investissements ou travaux d’entretien peuvent être décalés.

Les collectivités peuvent également « *avoir recours à des dispositifs de dématérialisation ou de numérisation en agissant par exemple sur l'utilisation du papier ou l'optimisation de l'archivage* », détaille David Carassus. Toujours dans cette recherche de baisse des dépenses, « *on peut aussi avoir recours à des logiques de mutualisation entre services pour créer des économies d'échelle* ».

...Une solution limitée

Si ces solutions « *ont l'avantage d'être plutôt simples avec des effets financiers pouvant être immédiats, elles connaissent, malgré tout, des limites importantes* », prévient David Carassus. Le directeur de la chaire Optima relève en effet que ces dispositifs « *ignorent l'offre de service public et ne prennent pas en compte la demande sociétale. De plus, ces solutions ont tendance à dégrader ou à atrophier les services rendus à la population. En outre, ces solutions constituent des acteurs de démotivation ou de désengagement important pour les agents.* »

Cette logique de contrôle des dépenses peut même aboutir aux effets inverses recherchés. « *En effet, les gestionnaires de crédits peuvent être motivés à consommer la totalité de leur budget mis à disposition, en montrant aux décideurs qu'ils ont besoin de la totalité de leurs crédits pour l'année d'après.* »

Les bienfaits du pilotage

Certaines études mettent en avant les bienfaits complémentaires de la mise en œuvre de dispositifs de pilotage, dépassant le seul contrôle des dépenses. « *Contrairement aux contrôles*

focalisés sur les seuls moyens et ressources, le pilotage concerne lui les activités de la collectivité et son service public. Il est plus long-termiste », estime David Carassus.

Une logique de pilotage s'accompagne en effet le plus souvent « d'outils innovants, comme des feuilles de route, des budgets par politiques publiques ou encore des tableaux de bord ».

« Dans le cadre de ce nouveau paradigme, la collectivité n'agit pas directement sur les ressources et moyens, pour moins dépenser, mais d'abord sur les actions et activités de la collectivité », détaille le directeur de la chaire Optima.

Il est alors nécessaire de définir et structurer les politiques de la collectivité, de déterminer les ambitions, objectifs et valeurs de la collectivité, etc. « Une fois ces étapes réalisées, il est alors possible d'agir sur les moyens financiers en confrontant les moyens nécessaires à la réalisation des actions et activités prévues et les moyens disponibles. Des arbitrages financiers peuvent ensuite être réalisés. »

Changer les habitudes

La mise en œuvre de ce type de solution peut néanmoins être source de difficultés. En effet, piloter nécessite de faire des choix ou de fixer des priorités. « Or, les collectivités locales et leurs décideurs, qu'ils soient élus ou administratifs, ne sont souvent pas habitués à ce type de décision, dans la mesure où, jusqu'à présent, ils pouvaient souvent tout faire, sans réellement choisir », explique David Carassus.

Compte tenu des cloisonnements pouvant exister entre services, mais aussi entre directions et élus, il est alors nécessaire de sortir d'une logique de fonctionnement seulement hiérarchique pour privilégier logiques globale et transverse.

« Il est nécessaire de se poser la question des modes de gestion des services publics »

Trois questions à Laurent Guyon, Directeur Pôle territorial Centre-Nord Toulouse Métropole, doctorant (chaire OPTIMA/UPPA, <http://optima.univ-pau.fr>)

Sur quels leviers peut-on jouer pour limiter les dépenses de fonctionnement ?

Dans un premier temps, il s'agit notamment de passer d'une logique de marchés publics à une logique d'achat public. Des commandes groupées et structurées avec des quantités importantes de biens donnent une puissance d'achat, de négociation des prix et permettent de rechercher les meilleurs fournisseurs.

Il s'agit également d'avoir une bonne gestion du patrimoine permettant notamment de diminuer les coûts d'assurance, d'entretien et de maintenance ou des impôts à acquitter. La collectivité doit impérativement connaître le cadre juridique des contrats d'assurance, appréhender les différentes garanties offertes et s'assurer de ne pas payer plus de garanties que le strict nécessaire.

Que peut-on faire concernant la gestion des services publics ?

Dans ce domaine, il est nécessaire de se poser la question des modes de gestion de ces services publics : en régie avec les agents de la collectivité, en régie via un prestataire de service choisi dans le cadre du code des marchés publics, en déléguant la compétence à une structure intercommunale, en mutualisant les moyens avec un EPCI, en déléguant la gestion du service public à un fermier ou à un concessionnaire, etc.

Dans chacune de ces hypothèses, un bilan coûts/avantages doit être réalisé, non seulement à un instant T mais également à moyen et à long-terme. En effet, la collectivité doit toujours conserver en interne une expertise suffisante pour assurer un suivi de la qualité du service rendu par son ou ses prestataires, pour assumer convenablement son rôle de maître d'ouvrage et / ou d'autorité organisatrice de la compétence concernée quelque soit le mode de gestion au final arbitré par les élus.

Quelles marges de manœuvre peuvent être dégagées sur les offres de service ?

Pour une prestation spécifique, la collectivité peut proposer un service plus ou moins complet. Dans le cadre d'une gestion optimisée de ses dépenses de fonctionnement, elle doit s'interroger sur le niveau de la prestation offerte.

Les citoyens doivent maintenant comprendre qu'ils ne peuvent pas indéfiniment tout avoir : des services de qualité avec des prestations de plus en plus élaborées et des impôts maintenus.

Encadré :

Les enjeux des dépenses d'investissement

« Pour s'adapter à cette nouvelle donne financière, les collectivités doivent s'intéresser de près aux dépenses d'investissements », prévient Laurent Guyon, Directeur Pôle territorial Centre-Nord Toulouse Métropole.

En effet, toutes ces dépenses ne vont pas avoir le même impact sur leurs équilibres financiers futurs. Si certaines dépenses d'investissement vont demain générer des ressources de fonctionnement (aménagement de zones d'activité, création d'un bâtiment qui sera productif de loyers, etc.) ou des économies sur les dépenses de fonctionnement (installation pour réaliser des économies d'énergie), d'autres investissements vont au contraire générer dans le futur des coûts de fonctionnement induits importants. « Un nouvel équipement devra être géré par des équipes, il devra être entretenu, des contrats de maintenance devront être passés de même que les fluides et les coûts d'énergie assumés », explique Laurent Guyon. « Avant de se lancer dans la construction de ce type d'équipement, la collectivité doit évaluer très précisément les coûts de fonctionnement afférant sur la durée de vie du bien pour que les élus disposent d'une information exhaustive, précise et de qualité avant d'en décider le lancement. »

Chiffres :

(Source Insee)

242,5 milliards d'euros : c'est le volume total des dépenses des administrations publiques locales en 2012.

Répartition :

126,1 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement

65,1 milliards d'euros de transferts versés

48 milliards d'euros en investissement

3,3 milliards d'euros d'intérêts versés

Dans les comptes des administrations publiques locales, les dépenses de fonctionnement sont passées de **108,90 milliards d'euros** en 2008 à **126,07 milliards d'euros en 2012**.

