

Un modèle budgétaire local entre déstabilisation et réorientation

Pascal Bellemin

Administrateur territorial, Doctorant en sciences de gestion (UPPA/E2S/LiREM/Chaire Optima)

David Carassus

Professeur des universités en sciences de gestion (UPPA/E2S/LiREM/Chaire Optima)

Christophe Favoreu

Professeur (Toulouse Business School)

Résumé :

Tel un révélateur, la crise sanitaire a ébranlé le modèle budgétaire des collectivités locales, formaliste et orienté vers le contrôle de la dépense, ouvrant la voie à une approche nouvelle, moins formelle et davantage tournée vers des choix budgétaires dictés par l'utilité et l'efficacité. Une étude empirique menée auprès de 128 collectivités contribue à le montrer.

Un déficit budgétaire atteignant 9,2% du Produit Intérieur Brut (PIB) ou encore un endettement public représentant 115,7% du PIB, tels sont quelques-uns des résultats, fin 2020, des 158 Md€ déjà absorbés par les finances publiques françaises du fait de la crise sanitaire¹. Les budgets publics sont ainsi fortement sollicités afin de faire face à cette crise d'une ampleur inédite et les collectivités locales, souvent en première ligne, n'ont pas échappé à l'exercice. Elles ont dû, dans l'urgence et l'incertitude, mettre en place des actions nouvelles et dégager des moyens de financement, avant d'envisager des interventions à plus long terme, non seulement pour soutenir la relance de l'activité, mais aussi pour commencer à répondre aux enjeux de demain. Cette parenthèse inattendue aura alors fortement ébranlé le modèle budgétaire local, essentiellement fondé sur le contrôle (I), et mis en évidence l'intérêt de lui préférer, à l'avenir, un modèle davantage politique, fondé sur l'efficacité et l'utilité (II). Une enquête réalisée début 2020 auprès de 128 collectivités² analyse les pratiques actuelles et ouvre des perspectives.

I/ Un modèle fondé sur le contrôle des dépenses fortement ébranlé

L'adaptation rapide des priorités budgétaires a inévitablement malmené un processus d'élaboration formel, tourné vers le contrôle.

A/ Des priorités soudainement remises en cause

L'entrée en vigueur, mi-mars, d'un confinement strict et généralisé a conduit les collectivités locales, à adapter leur organisation et leur management et à assurer immédiatement non seulement la continuité de leurs services publics, mais aussi un accompagnement de leur population et des acteurs de leur territoire. Très vite, elles ont aussi dû imaginer des actions de relance, afin d'éviter l'effondrement de l'économie, seulement retardé par les mesures de soutien immédiates.

Les budgets, pour certains votés depuis plusieurs semaines, ont dès lors dû être modifiés dans l'urgence et dans l'incertitude. De nouvelles dépenses sont alors venues s'ajouter aux dépenses déjà votées et le rendement des recettes fiscales est apparu bien aléatoire, même à court terme, sans garantie annoncée, à ce stade, par l'Etat. Nombre de communes et d'intercommunalités, qui attendaient l'arrivée des nouvelles équipes élues pour adopter leur budget, se sont de surcroît

¹ Renaud Honoré, 26/29 mars 2021, « Budget : le coût de la crise ramené à 158 milliards en 2020, incertitudes pour 2021 », Les Echos, <https://www.lesechos.fr/> ; INSEE, 26 mars 2021, Informations rapides, n°082, <https://www.insee.fr/fr/>.

² Enquête menée au cours du premier semestre de 2020 sur les relations entre management stratégique et pilotage financier local, par Pascal Bellemin.

retrouvées face à des difficultés accrues, longtemps sans visibilité sur la date à laquelle elles seraient en ordre de marche.

Tant d'incertitudes se sont heurtées, en outre, à des pratiques très formelles.

B/ Une élaboration formelle et rationnelle inévitablement malmenée

Loin d'être seulement un outil de prévision des dépenses et des recettes de l'année, le budget est légalement un acte d'autorisation de leur mise en œuvre. Ainsi, aucune dépense ne peut être réalisée sans préalablement y avoir été prévue. Son élaboration suit traditionnellement un processus bien huilé, mais long et formalisé. A cet égard, notre enquête des pratiques locales montre que pour 56% des répondants leur collectivité suit un processus dominé par une approche formalisée (avec une analyse formelle des besoins ou des procédures spécifiques (Andrews et al., 2009)³), contre 8% un processus dit incrémental (avec des évolutions régulières et marginales (Otto et al., 1966)⁴) et 20% un processus plus anarchique (en fonction des circonstances (Cohen et al., 1972)⁵). Les 16% restants adoptent eux un processus mixte, sans approche dominante unique.

Les collectivités ont donc dû adapter et accélérer leur processus budgétaire, souvent marqué, par ailleurs, par une logique de contrôle des dépenses, peu adaptée aux choix ayant dû être opérés (Carassus et al., 2017)⁶. Ainsi que le montre notre enquête, elles recourent en effet majoritairement, pour près de 72% des répondants, à une forme budgétaire dite par lignes de dépenses et de recettes, caractéristique d'une approche de contrôle (Grizzle, 1986)⁷, contre 22% qui affirment avoir adopté une approche dominée par la performance des activités gérées ou l'efficacité et la pertinence des politiques mises en œuvre (Rubin, 2017)⁸.

Aussi, dans un contexte financier plus difficile, les collectivités auront intérêt, afin de mieux répondre aux besoins de la relance et aux enjeux futurs, à privilégier un processus budgétaire moins formel et fondé sur l'efficacité et l'utilité.

II/ Un modèle fondé sur l'efficacité et l'utilité à structurer

Le modèle qui permettra aux collectivités d'accompagner la relance semble devoir privilégier politique et efficacité.

A/ Une construction moins formelle devant privilégier politique et efficacité

La pertinence des choix budgétaires pourrait s'imposer, à l'avenir, comme la condition de la relance de l'activité et, du fait de la contrainte financière, de l'équilibre même des budgets publics. Les choix seraient alors guidés par l'utilité des crédits inscrits et leur efficacité (Bellemin, 2015)⁹. Toutefois, même si 58% des participants à notre étude déclarent que la totalité des crédits, et non leur seule évolution annuelle, tend à être questionnée lors de la construction du budget de leur collectivité, seuls 9% relèvent d'une collectivité dont le processus budgétaire est dominé, au moins pour partie, par une

³Rhys Andrews, George A. Boyne, Jennifer Law et Richard M. Walker, 2009, « Strategy, structure and process in the public sector : a test of the Miles and Snow Model », *Public Administration*, 87, 4, table 4 page 741.

⁴Otto A. Davies, M. A. H. Dempster and Aaron Wildavsky, 1966, « A theory of the Budgetary Process », *The American Political Science Review*, 90, 3, 547.

⁵Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen, 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1-25.

⁶David Carassus, Marcel Guenoun et Younes Samali, 2017, « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et management public*, 5/4, 9-39.

⁷Gloria A. Grizzle, 1986, « Does Budget Format Really Govern the Actions of Budgetmakers ? », *Public Budgeting and Finance*, 6, 1, 60-70.

⁸Irene Rubin, 2017, « The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing », SAGE Publications, 80-82.

⁹Pascal Bellemin, 2015, « Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé », RFFP, n°132.

approche de type budget base zéro (par exemple Irene Rubin, 2017)¹⁰. De même, seuls 30% et 28% affirment que, respectivement, l'efficacité et les impacts des politiques de leur collectivité sont pris en compte dans la construction du budget de leur collectivité.

Le recours à de tels outils, qui éclairent utilement les choix budgétaires, apparaît devoir aller de pair avec un processus d'élaboration plus politique et moins formel. Si pour 42% des répondants précités, les inscriptions budgétaires se font le plus souvent en fonction des opportunités du contexte et 54% de manière continue, caractéristiques d'une construction moins formalisée, ils sont 88% à affirmer qu'elles interviennent dans le cadre d'une procédure formelle. Or, un processus moins rigide et empruntant aux différentes formules de préparation, mode dominant dans lequel ne se retrouvent qu'un peu plus de 2% des répondants, offrirait adaptabilité et flexibilité, qualités bien utiles pour favoriser la relance et la résilience.

Conseils :

Intégrer au processus budgétaire courant une analyse systématique de l'atteinte des objectifs et des effets constatés/attendus des actions.

Ouvrir davantage le processus à des choix dictés par les opportunités et l'adaptation rapide au contexte.

B/ Une réorientation nécessaire à la relance et la résilience

L'orientation nouvelle qui serait ainsi donnée à la construction budgétaire, privilégiant efficacité et utilité politique des inscriptions budgétaires, s'inscrirait dans un mouvement déjà décrit sur le plan académique. Décrivant à la fois des orientations et des étapes dans la construction budgétaire américaine, Schick (1966)¹¹ identifie ainsi des approches budgétaires de contrôle, de management et de planification, auxquelles d'autres auteurs ont ajouté les approches politique (par exemple Thurmaier et Gosling, 1997)¹², collaborative (par exemple Mitchell et Thurmaier 2016)¹³ et de transparence-responsabilité (Rubin, 2017)¹⁴. Si l'ensemble de ces orientations caractérise la construction budgétaire locale, privilégier l'efficacité et l'utilité amènerait alors à préférer les approches planification et politique, à l'approche contrôle aujourd'hui encore dominante en France.

Une telle réorientation contribuerait ainsi à la formulation de choix plus pertinents, dans un contexte où la recherche d'économies dans les ressources mobilisées, sans être à rejeter, ne sera pas suffisante pour permettre aux budgets locaux d'accompagner efficacement la relance et de répondre aux priorités structurelles. Elle apporterait à l'action menée un sens et une fin utiles au management des équipes, déjà associées (personnels directement concernés) à la préparation budgétaire pour 57% des répondants dans notre étude. Elle favoriserait également la participation des citoyens et usagers.

* * *

De manière globale, la crise sanitaire, par son acuité, a mis en lumière l'intérêt de l'adoption, par les collectivités locales, d'un modèle budgétaire rénové, préférant le choix politique utile et efficace au

¹⁰ Op. Cit..

¹¹ Allen Schick, 1966, « The Road to PPB : The Stages of Budget Reform », *Public Administration Review*, 26, 4, 243-258.

¹² Kurt Thurmaier and James J. Gosling, 1997, « The Shifting Roles of State Budget Offices in the Midwest : Gosling Revisited », *Public Budgeting and Finance*, 48-70.

¹³ David Mitchell and Kurt Thurmaier, 2016, « (Re)Defining the Disarticulated Municipality : Budget Accountability for Networked Governance », *Public Budgeting and Finance*, 47-67.

¹⁴ Op. cit.

contrôle de la dépense, orientation que plusieurs auteurs et praticiens appellent plus généralement de leurs vœux pour le pilotage de l'action publique locale (D. Carassus, 2020)¹⁵.

Points à retenir :

Le modèle budgétaire traditionnel des collectivités locales, formel et fondé sur le contrôle, a été bousculé par la crise sanitaire.

La crise a mis en évidence l'intérêt de l'adoption par les collectivités locales d'un modèle fondé sur l'utilité et l'efficacité.

¹⁵ David Carassus, 2020, « Le pilotage des politiques publiques locales – De la planification à l'évaluation », Les indispensables-Berger Levrault, octobre, 598-604.