



Moins de budget, plus de collectif

Avec l'Observatoire, l'AATF et l'INET, nous voulions savoir comment les collectivités réagissent à la contrainte budgétaire. Ici le sujet porte sur les choix – le plus souvent dans la gestion, parfois dans l'innovation – pour participer à l'effort sur les finances publiques.

A l'heure des choix, la tentation est forte de rogner sur les politiques sociales internes. Or, renforcer les garanties sociales, sécuriser le climat interne, c'est donner plus de force aux agents pour les mobiliser ensuite et les engager dans des changements importants.

Enfin, faire des choix, les justifier, se recentrer sur les besoins des usagers-citoyens : ne serait-ce pas l'opportunité de réhabiliter le politique ? Plus que de nécessaires explications, associer les citoyens en amont de la décision pourrait revivifier l'intérêt pour la chose publique.

A plusieurs, on est plus fort. L'impératif actuel nous invite à chercher des solutions collectives, à se faire confiance mutuellement, pour renouveler encore davantage les moyens et les fins, et sauter le pas des progrès de gestion à l'innovation globale.

Jean-René MOREAU
Président de l'OST
Ancien directeur Master 2 APGCL
à l'UPEC

Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?

Cette étude, s'attache à analyser l'impact de la contrainte budgétaire sur le service public local, le management et la gestion des ressources humaines des collectivités.

La contrainte budgétaire favorise-t-elle l'innovation ?

Dès 2010, les collectivités locales ont été appelées à « contribuer à l'effort de redressement des comptes publics » nationaux.

La contrainte budgétaire est alors devenue une réalité « brutale » pour de nombreux acteurs du service public local. Quelques années après, quel bilan ? La contrainte budgétaire constitue-t-elle un facteur d'innovation ? Quelles tendances se dessinent ? Quel impact sur le service public et la gestion des ressources humaines ?

Méthodologie : étude qualitative basée sur 53 entretiens, selon une diversité de l'échantillon :

- des acteurs (DGA et DGS de collectivités, syndicats, associations professionnelles)
- géographique et politique
- de type de collectivités.

Par sa rapidité et son ampleur, la contrainte budgétaire a une certaine nouveauté. 2014 a ainsi été marquée par la première baisse (-1,5 Md€) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités. Cette baisse

s'est poursuivie en 2015 et 2016, et se poursuivra en 2017, à hauteur de 3,67 Md€ supplémentaires par an, soit près de 11 Md€ sur 3 ans.

La réponse des collectivités à la contrainte s'inscrit dans un contexte d'évolution institutionnelle majeure (lois MAPTAM et NOTRe). Des opportunités se dégageraient, concomitamment au renouvellement des exécutifs et des assemblées des collectivités en 2014 et 2015. L'innovation, telle une nouvelle façon de faire, apparaîtrait comme une des solutions. Qu'elle soit de « rupture » ou incrémentale par l'amélioration des processus, elle semble se diffuser au secteur public local (*open data*, *e-administration*, *économie sociale et solidaire*, *design* des politiques publiques).

Au-delà des solutions innovantes les collectivités modifient leur manière d'agir, et privilégient le pilotage au contrôle : la contrainte budgétaire apparaît comme un impératif de changement.

> La réponse à la contrainte : entre continuité et projet dédié

> Face à la contrainte, élaborer et organiser la réponse

Les réponses des collectivités prennent souvent la forme de **plans d'économies**. L'ensemble de l'activité est passé en revue et les services sont au cœur d'un processus largement collaboratif. L'urgence, voire la trop forte contrainte, peut parfois amener à des méthodes plus directives. Ces plans se veulent équilibrés, réalistes et font peu appel au levier fiscal. L'objectif est de préserver durablement le niveau d'épargne.

Les collectivités tentent aussi de faire preuve de créativité. Elles mobilisent leurs cadres et emploient de nouvelles méthodes de travail pour « *acheter du temps* » et mettre en place de nouveaux processus. Aux côtés des élus, l'administration a un rôle moteur et une légitimité technique pour conduire ces chantiers complexes : la mise en synergie des agents et des élus est une condition *sine qua non* de la réussite de ces démarches.

> Communiquer, partager et porter la contrainte

Les plans de réorganisation ou d'évolution doivent être accompagnés d'une **communication interne** spécifique. Volet majeur

des différents plans observés, elle répond à une double nécessité :

- Réduire l'incertitude des agents et clarifier les choix afin de prévenir une dégradation du climat social interne.
- Associer, faire participer les agents, et prendre en compte les contraintes du terrain.

Les logiques de communication ascendante restent cependant peu mises en œuvre.

Avec les **organisations syndicales**, le partage de la contrainte et de l'élaboration de la réponse est très variable selon les collectivités. Deux modèles se dessinent. Le dialogue social est tantôt :

- un passage obligatoire réduit à son minimum,
- une association constructive des partenaires sociaux.

La **communication externe**, pédagogique, permettra de justifier les évolutions de périmètre, de qualité et de coût. Elle s'adresse aux citoyens en tant qu'usagers et contribuables. *De facto*, elle apparaît facilitée : le contexte de baisse des dotations permet de justifier la nécessité des choix de la collectivité. Cela n'est vrai que si ces choix n'affectent pas le service rendu aux usagers. Elle devient plus complexe quand il s'agit de justifier

la baisse de qualité d'un service ou la réduction de son périmètre.

> Des paroles aux actes, la mise en œuvre

Pour contrôler l'exécution des plans d'économies, la plupart des collectivités ont des difficultés de pilotage dont le niveau doit être très fin, ce que ni l'organisation ni les outils informatiques ne sont en mesure de faire. En particulier, le volet RH et les processus d'évaluation restent très perfectibles.

La plupart des collectivités interrogées conviennent que l'exercice a ses limites, et peu d'entre elles optent pour des réductions massives ou d'abandon de politiques publiques. Ce levier pourrait constituer la prochaine étape si la baisse des recettes se poursuit.

Les réponses à la contrainte budgétaire sont souvent des **stratégies ponctuelles** : dégager des marges pour faire face à la situation immédiate. Certains tirent toutefois parti de la contrainte pour construire des méthodes innovantes de travail, de pilotage et d'association des agents pour changer les modes de travail et de réflexion stratégique.



> Face à la contrainte, des mesures variées dominées par le pragmatisme et le sur-mesure

La situation actuelle semble imposer un nouveau paradigme : « faire moins avec moins ». Il ne s'agit plus d'une priorisation entre différents leviers possibles, les collectivités actionnent simultanément un grand nombre, voire l'ensemble des leviers à disposition.

> Recettes et optimisation des moyens, une première réponse souvent insuffisante

Les collectivités cherchent d'abord à compenser la perte de ressources en maximisant les recettes disponibles par ailleurs : subventions et outils de financement. Elles optimisent aussi l'achat en le mutualisant, soit de manière ponctuelle et souple soit de façon plus institutionnelle.

La gestion du patrimoine et la politique tarifaire sont également devenues des axes majeurs de progrès.

> Agir sur la masse salariale et l'organisation, une réponse au cœur de toutes les démarches

Bien que sensible, il s'agit d'un levier identifié et actionné par de nombreux acteurs : diminution progressive des effectifs au gré des départs en retraite, réduction de l'emploi des agents non permanents... Le dialogue de gestion des ressources humaines progresse dans les collectivités, et s'accompagne parfois d'outils.

En matière de temps et d'organisation du travail, les collectivités souhaitent généralement :

- Retourner aux 1 607 heures légales annuelles.
- Réduire les heures supplémentaires.
- Faire évoluer les règles internes en matière d'avancement et de promotion.

Ces mesures peuvent aussi s'accompagner de « mesures de progrès » en matière d'action sociale ou de dé-précarisation des parcours professionnels.

> Redéfinir les périmètres et modes d'intervention : faire des choix

Les relations avec **les satellites**, et **les associations**, sont un champ de recherche de marges de manœuvre :

- baisse des dépenses de subventions,
- renforcement du contrôle et du pilotage des organismes associés,
- transfert de la contrainte - réduction ou facturation de l'aide matérielle apportée par les collectivités, réduction du fonds de roulement en s'appuyant sur la trésorerie des associations.

Les collectivités témoignent d'un **resserrement du périmètre** de leurs interventions, par suppression ou par diminution. Issus de propositions débattues et partagées, ces choix peuvent aussi parfois donner le sentiment de résulter de démarches de priorisation peu consolidées et formalisées. Les collectivités opèrent aussi un recentrage progressif sur leur « cœur de compétence » et cherchent à

redéfinir la ligne de partage entre « le résolutement obligatoire et le facultatif ». De plus, elles adaptent les modalités de mise en œuvre de leurs interventions obligatoires.

> La transformation du service public : innover en sortant de l'alternative entre suppression et réduction

Le numérique et l'accueil de l'utilisateur sont aujourd'hui au cœur des démarches mises en œuvre par les collectivités pour résoudre l'équation entre qualité du service et coûts : rationalisation des lieux et temps d'accueil, développement de services numériques comme levier financier et de qualité.

La mutualisation et l'évolution des modes de gestion des services publics (externalisation ou reprise en régie, création d'une structure dédiée de droit privé) apparaissent comme de puissants leviers pour répondre à la contrainte budgétaire. Ils affectent cependant les agents du service public local.

Les communes nouvelles représentent un nouvel horizon, grâce à l'incitation financière prévue par la loi. Elles permettent de gagner en capacité de délivrance du service public, mais résultent d'un processus long qui peut créer de l'incertitude.

> Faire face à un changement de paradigme

Si 2014 marque un niveau inédit de contrainte financière, la période laisse présager un changement de paradigme : celui d'une contrainte forte et durable. Dès lors, quelques prérequis sont nécessaires pour faire évoluer les organisations et le service public territorial :

- Instaurer un nouveau rapport à l'usager autour de ses besoins et de ses usages.

- Informer, mobiliser et accompagner les agents.
- Manager la contrainte et l'incertitude par le couple élus-techniciens.

La qualité du service public et la qualité de vie au travail le nécessitent plus que jamais.

7 préconisations de forme et de méthode pour faire face à la contrainte budgétaire

1. Amener les élus à faire des choix
2. Organiser une méthode permanente : passer d'une logique de plan à une logique d'évaluation
3. Affirmer le principe de transparence pour gagner la confiance et responsabiliser les services
4. Informer, rassurer et faire participer les agents, trois approches complémentaires
5. Affirmer le droit à expérimenter, le droit à l'erreur afin de favoriser l'innovation
6. Réinterroger systématiquement les façons de faire
7. Impliquer largement les acteurs

Les auteurs : Sébastien AVISSE, Cyril CARBONNEL, Jean-François COLLIER, Julie HEN, Charles LAMBRECHTS et Pia KONITZ, dans le cadre de leur cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'INET, promotion Hannah ARENDT



L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Retrouvez ce *Cahier n°17* en intégralité ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire social territorial sur le site

www.observatoire-social-territorial.fr

La MNT :

une approche globale de la santé

- Première mutuelle de la fonction publique territoriale en santé comme en prévoyance.
- Près de 800 000 adhérents.
- 1,1 million de personnes protégées.
- 9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités.
- 84 sections départementales présentes en métropole et dans les DOM.
- Tables d'expérience certifiées pour les garanties complémentaires en maintien de salaire.

La MNT, créée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de l'Observatoire social territorial (OST) en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux.

Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT est à même de proposer des pistes et des actions complémentaires, adaptées et d'actualité avec les Cahiers et les ateliers débats de l'OST, et avec une offre de services dans les domaines de la santé au travail des agents, de la prévention et de l'accompagnement social.

