



GESTION ET FINANCES LOCALES

2^e édition

Réduire ses coûts en 7 actions clés

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

Réduire ses coûts en 7 actions clés

Confrontées à un environnement financier extrêmement tendu renforcé par le retour de l'inflation et à des réformes institutionnelles structurelles, les collectivités locales doivent se remettre profondément en cause pour affronter des contraintes jusqu'alors inconnues.

L'ampleur des marges de manœuvre à dégager est telle qu'elle nécessite, à côté de mesures techniques développées dans cet ouvrage, une implication de l'ensemble des agents des collectivités. Les cadres doivent ainsi accompagner ce changement inéluctable par une posture managériale adaptée. L'affirmation des valeurs, la définition du sens, l'association des acteurs aux décisions, la planification, la communication interne, la concertation avec les organisations représentatives du personnel, les techniques de responsabilisation... sont à manier avec méthode et ampleur.

Cet ouvrage, fruit d'une longue expérience de management et de conseil auprès des collectivités territoriales, a pour ambition de rassembler et de synthétiser les 7 actions les plus importantes à mener dès lors que l'on souhaite s'attaquer de manière soutenable au vaste chantier de la réduction des coûts de fonctionnement des collectivités. Il propose également une stratégie d'économie globale qui permet de retrouver des marges de manœuvre sans abandonner le sens de l'action publique.



Bruno Carlier est un spécialiste reconnu du management des collectivités territoriales. Il a occupé plusieurs fonctions de direction et de direction générale au sein de grandes collectivités, d'organismes publics et parapublics nationaux. Il intervient en qualité de formateur sur de nombreux sujets comme la définition de stratégies de développement territorial et de pilotage des politiques publiques locales, le management stratégique, le design et l'innovation de services publics locaux.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2022-9

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS
GESTION ET FINANCES LOCALES

2^e édition

Réduire ses coûts en 7 actions clés

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 816A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2022-9

ISBN version numérique : 978-2-8186-2023-6

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2022

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.9
--------------------	-----

Action 1

Disposer d'une stratégie de politique publique claire

Chapitre I

L'intérêt de l'approche stratégique pour les collectivités locales	p.13
--	------

Chapitre II

Réussir sa cartographie des politiques publiques	p.17
--	------

A - Qu'est-ce qu'une politique publique ?	p.17
---	------

B - Définir sa cartographie de politiques publiques	p.18
---	------

C - Le processus de validation de la segmentation stratégique	p.24
---	------

D - L'analyse des politiques publiques	p.25
--	------

Action 2

Construire une planification financière rigoureuse

Chapitre I

La planification financière : une composante essentielle de la gestion locale	p.29
---	------

Chapitre II

Méthode d'analyse financière	p.31
------------------------------------	------

A - Les différentes séquences méthodologiques	p.31
---	------

B - L'organisation de la démarche en interne	p.36
--	------

Chapitre III

Les éléments clés de l'arbitrage	p.37
--	------

A - Mesurer sa performance globale	p.37
--	------

1. Les retraitements de l'information	p.38
---	------

2. Suivre les tendances financières	p.39
---	------

B - Les ratios traditionnels de l'analyse financière des collectivités	p.41
1. Les ratios légaux.....	p.41
2. Les ratios d'analyse financière des collectivités locales	p.43

Action 3

Manager la contrainte et piloter la performance

Chapitre I

Mobiliser l'administration	p.51
A - Fluidifier l'organisation	p.51
B - Mettre en forme opérationnelle son projet politique territorial	p.54
C - Construire son projet d'administration	p.55
D - Assurer la bonne organisation des services et la maîtrise des processus	p.58
1. L'analyse de l'organisation	p.58
2. L'analyse des procédures et outils	p.60
E - Se doter d'un service interne (direction, mission...) capable d'accompagner la stratégie d'efficience	p.61
F - Accompagner le processus par une communication interne efficace	p.63

Chapitre II

Se doter d'outils de pilotage performants	p.69
A - La notion de pilotage	p.70
1. Diriger, décider, agir.....	p.70
2. Une pratique	p.70
3. Maîtriser la performance	p.71
4. Une démarche partagée aux différents niveaux hiérarchiques	p.71
B - Construire le référentiel de pilotage	p.71
1. S'autoriser à interroger les politiques publiques mises en œuvre	p.71
2. Se doter d'une méthode rigoureuse	p.72

Chapitre III

Mesurer l'activité	p.75
A - La stratégie de mise en place d'un système de contrôle de gestion/pilotage	p.76
1. Les conditions de succès	p.77
2. Les apports du contrôle de gestion	p.78
B - Les outils du contrôle de gestion	p.81
C - La revue de gestion	p.84

Chapitre IV

Utiliser les techniques de l'audit	p.87
A - Audit interne et audit externe	p.87
1. Les missions traditionnelles de l'audit interne	p.87
2. Complémentarités et différences	p.88
B - Comment sélectionner les champs d'audits prioritaires	p.89
C - La mission d'audit	p.90

D - Exemple de démarche d'audit	p.91
1. L'audit d'organisation	p.91
2. L'audit des procédures	p.92

Action 4

Construire une stratégie RH pour maîtriser sa masse salariale

Chapitre I

La gestion des ressources humaines comme facteur de productivité et de réduction des coûts

p.97

A - Les enjeux principaux de la fonction RH	p.98
1. L'évolution de la fonction elle-même	p.98
2. L'individualisation	p.98
3. La mutualisation des services	p.99
4. Les risques psychosociaux (RPS)	p.100
5. Le besoin de reconnaissance	p.100
B - Vers un schéma directeur des ressources humaines	p.101
1. Définition du SDRH	p.102
2. Les valeurs	p.102
3. Les objectifs	p.104
4. Le SDRH en 9 actions clés (exemple partiel)	p.104
5. L'animation du SDRH	p.106

Chapitre II

Le chantier de maîtrise de la masse salariale

p.109

A - Les fondamentaux	p.109
B - Masse salariale et nomenclature M14	p.110

Chapitre III

Mesurer pour piloter

p.113

Action 5

Optimiser la gestion courante

Chapitre I

Traquer les dépenses de gestion

p.117

A - Le champ des frais de gestion et leurs objectifs	p.118
1. Traitement du courrier	p.118
2. Achats de fournitures	p.118
3. Reprographie	p.119
4. Télécommunications	p.120
5. Achat et entretien des mobiliers et matériels	p.121
6. Parc automobile et frais de déplacement	p.122
B - Méthode d'analyse et d'optimisation des frais généraux	p.123

C - Mise en place des outils de suivi et de contrôle	p. 124
1. Mise en évidence des leviers d'optimisation.....	p. 124
2. Courrier.....	p. 124
3. Achats de fournitures.....	p. 125
4. Reprographie.....	p. 127
5. Télécommunications.....	p. 128
6. Achats et entretien des mobiliers et matériels.....	p. 129
7. Parc automobile et frais de déplacement.....	p. 130
8. Outils de budgétisation et de critérisation.....	p. 132
9. Le contrôle de gestion de la fonction logistique.....	p. 133

Chapitre II

Mettre en place une commande publique performante	p. 137
A - L'acheteur public.....	p. 137
B - Les techniques de l'achat public.....	p. 138
1. De la cartographie du portefeuille achats à la définition d'une stratégie d'action.....	p. 138
2. La stratégie d'achat public.....	p. 140
C - Organisation de la fonction commande publique.....	p. 141

Action 6

Mettre en place une comptabilité de gestion

Chapitre I

Une comptabilité au service des gestionnaires	p. 147
A - De la comptabilité générale à la comptabilité de gestion.....	p. 147
B - Le cadre méthodologique de la comptabilité de gestion.....	p. 148
1. Le cadre conceptuel.....	p. 148
2. Le cadre théorique.....	p. 149
3. Le calcul des coûts.....	p. 151

Chapitre II

Vers une comptabilité de gestion adaptée aux collectivités locales	p. 155
A - De la méthode des sections homogènes à la méthode ABC (<i>activity based costing</i>).....	p. 156
1. Les limites de la méthode des sections homogènes.....	p. 156
2. La méthode ABC.....	p. 157
B - Des unités d'œuvre aux inducteurs de coûts.....	p. 158
1. Une loi générale : les coûts homogènes.....	p. 158
2. L'incidence des processus et des activités : la notion de fait générateur de dépenses.....	p. 159
3. Qu'est-ce qu'un coût unitaire pertinent ?.....	p. 159
C - Comptabilité analytique et tarification des services.....	p. 160
1. Méthode.....	p. 160
2. Exemple : construction d'un stade couvert à dimension départementale.....	p. 162

Action 7

Piloter efficacement ses satellites et ses dépenses de subvention

Chapitre I

Les enjeux du suivi juridique, financier et comptable p.167

A - Le but du pilotage des satellites p.167

B - La démarche méthodologique de contrôle et de pilotage des satellites p.169

1. Connaître p.169

2. Surveiller p.170

3. Évaluer p.170

4. Maîtriser p.170

5. Contrôler p.170

6. Coordonner p.171

7. Consolider p.171

8. Communiquer p.171

Chapitre II

La mise en place du système de pilotage p.173

Chapitre III

Le pilotage de la démarche p.175

A - Le lancement du pilotage p.175

1. Première étape : l'inventaire des informations relatives aux satellites p.175

2. Deuxième étape : réflexion stratégique p.175

3. La troisième étape : hiérarchie des satellites p.176

B - Les types de procédures à mettre en œuvre p.176

C - L'adéquation entre les modes de pilotage et les catégories de satellites p.176

Chapitre IV

Organiser le pilotage au sein de la collectivité

et assurer les conditions de pérennité du système p.177

A - Les tableaux de bord p.177

B - L'organisation interne p.178

1. Coordonner l'action au sein de la collectivité p.178

2. Le suivi des satellites p.178

3. Le rapport type d'information p.179

4. Assurer les conditions de pérennité du système p.179

C - L'organisation du satellite p.180

D - Les difficultés à surmonter p.180

1. Les acteurs p.180

2. Le contexte général p.181

3. Les moyens d'assurer la pérennité p.182

Chapitre V

L'analyse financière des satellites p.183

A - Le compte de résultat p.183

1. Les soldes intermédiaires de gestion issus du compte de résultat p.183

2. L'autofinancement p.187

B - Le bilan p.187

1. L'analyse de la solvabilité p.187

2. L'équilibre du bilan p.188

3. Les zones courantes de risques p.190

C - Une méthode de diagnostic financier rapide p.194

1. Les 5 questions à se poser p.194

2. Les 8 ratios à étudier en priorité p.194

3. Vigilance à exercer et mesures à prendre p.195

Chapitre VI

Le contrôle des services délégués p.197

Introduction

Confrontées à un environnement financier tendu et à des réformes institutionnelles structurelles, les collectivités locales doivent se remettre profondément en cause pour affronter des contraintes jusqu'alors inconnues.

Le milieu des années 2000 avait certes annoncé un resserrement de l'étai financier au travers d'un ralentissement de la dynamique fiscale locale et des transferts de compétences mal compensés. C'est à partir de 2007-2008 pour les communes et les EPCI et de 2009-2010 pour les régions et surtout les départements que la dégradation financière devient radicale. Sous les effets combinés de la crise financière et économique, la baisse du rendement fiscal, l'explosion des dépenses sociales, la réduction des dotations de l'État, un poids croissant d'une dette parfois toxique, s'impose peu à peu le fait qu'il convient de bâtir une approche gestionnaire durable construite sur les fondements d'une nouvelle sobriété financière.

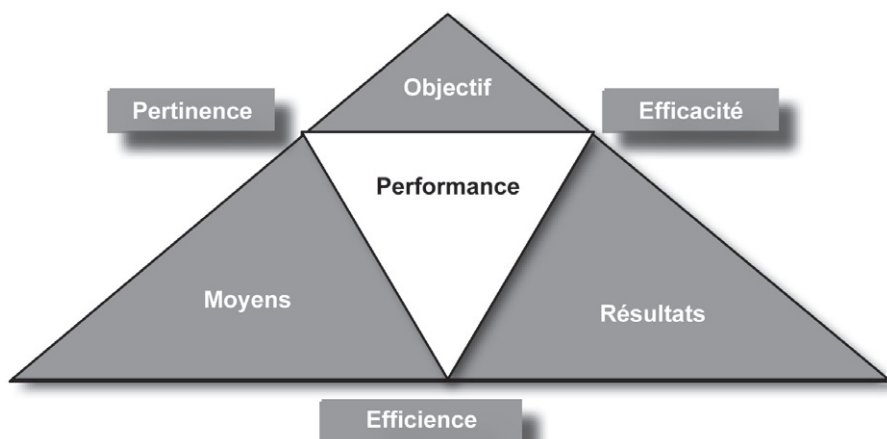
La nouvelle stratégie de finances publiques prise en avril 2014, année marquée par la première baisse (-1,5 milliards d'euros) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales, vient percuter fortement ce contexte déjà dégradé et se traduit par des situations de précarité financière qui laissent certaines collectivités en situation de quasi-cessation de paiement.

Récemment, le Département de l'Essonne, par exemple, a été obligé d'augmenter sa part de la taxe foncière de 29 % et de réduire drastiquement ses dépenses de fonctionnement et notamment sociales. D'autres menacent de ne plus pouvoir verser le RSA ou entretenir les routes. Des communes sont également en grande difficulté à cause souvent d'un manque de maîtrise de la masse salariale ou des coûts de fonctionnement de services qu'elles n'ont plus les moyens d'entretenir.

Au-delà des questions financières, se pose également celle des nouvelles trajectoires organisationnelles que souhaite donner le gouvernement aux collectivités territoriales.

Concentration, mutualisation, restructuration des activités ouvrent un contexte de recomposition où le pilotage de l'activité et des politiques publiques nécessite de disposer d'un système de gouvernance rénové qui associe les dimensions stratégiques et opérationnelles. Il faut être dorénavant en situation de :

- maîtriser à la fois des moyens et des activités de la collectivité afin de garantir un fonctionnement efficace et efficient tout en posant les questions stratégiques de pilotage et d'organisation que résume le schéma suivant :



- fédérer l'ensemble des acteurs internes autour d'objectifs et d'indicateurs issus de discussions participatives et faisant l'objet d'un consensus.

Les enjeux concrets de ces changements sont nombreux. Il s'agit ainsi tout à la fois :

- de définir le cadre précis de l'action et les objectifs ;
- de disposer d'un pilotage pluriannuel des grands équilibres financiers ;
- d'engager une démarche méthodique, structurée et intelligente de réduction des coûts de fonctionnement ;
- de recueillir et structurer l'information de gestion de la manière la plus fluide possible, afin de l'analyser et l'intégrer à la prise de décision ;
- de décider des mesures de réduction de dépenses de gestion ;
- de s'assurer de l'application des décisions prises ;
- de partager la culture de gestion et du pilotage au travers de l'ensemble de l'organisation.

Attention, tout n'est pas possible tout de suite ! Certaines actions peuvent, certes, être mises en œuvre dans un temps très court, mais nombre d'entre elles relèvent de décisions structurelles dont leurs effets se feront sentir sur le moyen terme. Toute la question est alors de doser les efforts pour, d'une part, faire face au présent et, d'autre part, préparer un avenir où l'action publique ne sera pas faite au rabais mais servira une stratégie d'excellence au service des populations locales et des territoires.

L'ampleur des marges de manœuvre à dégager est telle que l'atteinte des résultats nécessite également une implication de l'ensemble des agents des collectivités. En effet, les perturbations actuelles sont fortes et agissent de manière puissante sur la motivation des agents qui subissent en outre une certaine stigmatisation médiatisée de l'action publique. Les cadres doivent accompagner ce changement inéluctable par une posture managériale cohérente et des actions adaptées. Plus qu'hier, l'affirmation de valeurs, la définition du sens, l'organisation des acteurs aux décisions, la planification, la communication interne, la concertation des organisations représentatives du personnel, les techniques de responsabilisation... sont à manier avec méthode et une large ampleur.

Cet ouvrage, fruit d'une longue expérience de management et de conseil auprès des collectivités territoriales, a pour ambition de rassembler et de synthétiser les 7 actions les plus importantes à mener dès lors que l'on souhaite s'attaquer de manière soutenable au vaste chantier de la réduction des coûts de fonctionnement des collectivités. Il propose également une stratégie d'économie globale qui permet de retrouver des marges de manœuvre sans abandonner finalement, après des « coups de rabot » successifs et indifférenciés, le sens de l'action publique.

Action 1

Disposer d'une stratégie de politique publique claire

Pour satisfaire aux exigences du temps, il faut, beaucoup plus que par le passé, rechercher un optimum renforcé entre l'allocation de ressources et les services fournis. La modernisation doit être rapide pour répondre aux changements structurels qui s'opèrent. Des gains de productivité doivent être dégagés pour faire face à cet effet de ciseau qui se traduit par, d'un côté, une hausse du volume et du coût des prestations et des charges et, d'un autre côté, la diminution des marges de manœuvre financières. Cette productivité doit être recherchée à la fois au niveau de l'organisation et de sa production de services publics. En ce sens, il faut notamment rendre l'organisation plus efficiente, rationaliser les moyens de gestion, poursuivre la modernisation des systèmes d'information tant sur le plan technique que conceptuel, construire une offre de services plus efficace en termes qualitatifs et quantitatifs.

Dans ce contexte, l'idée stratégique prend tout son sens au sein des institutions publiques, même si son appropriation par les acteurs n'est pas simple car mal maîtrisée et, par conséquent, souvent jugée technocratique.

Chapitre I

L'intérêt de l'approche stratégique pour les collectivités locales

Dans son sens premier, la stratégie, concept d'origine militaire, est appliquée dans des conditions de concurrence extrême, par exemple un conflit armé. Si cette notion s'est d'abord étendue aux entreprises, c'est parce que leur survie, dans un environnement devenu intensément concurrentiel, était en jeu. Les collectivités se sont, pour leur part, longtemps estimées capables de se dispenser d'une pensée stratégique grâce à une situation de monopole sur leur territoire et des textes de loi qui encadrent leurs actions et rendent leur faillite impossible. Leur situation reste certes enviable par rapport aux sociétés privées, mais la transformation rapide de leur environnement juridique, la modification de leur périmètre de compétence, les mutations technologiques, la diminution de leurs ressources, le manque de marges de manœuvre fiscales, l'exigence accrue des habitants comme la pression des électeurs les conduisent à intégrer peu à peu une véritable démarche stratégique.

De plus, la concurrence, si elle n'est pas de même nature que dans le secteur privé, existe et se développe sous deux formes différentes. La première est spécifique au secteur public local. La sanction principale en cas de gestion contestée n'est pas la disparition de l'organisation, mais la plupart du temps l'échec électoral de ses dirigeants. La deuxième forme de concurrence oppose les collectivités entre elles sur certains domaines spécifiques, en particulier pour attirer des flux économiques et fiscaux sur leur territoire. Le développement, ces dernières années, de démarches de marketing territorial agressives en témoigne.

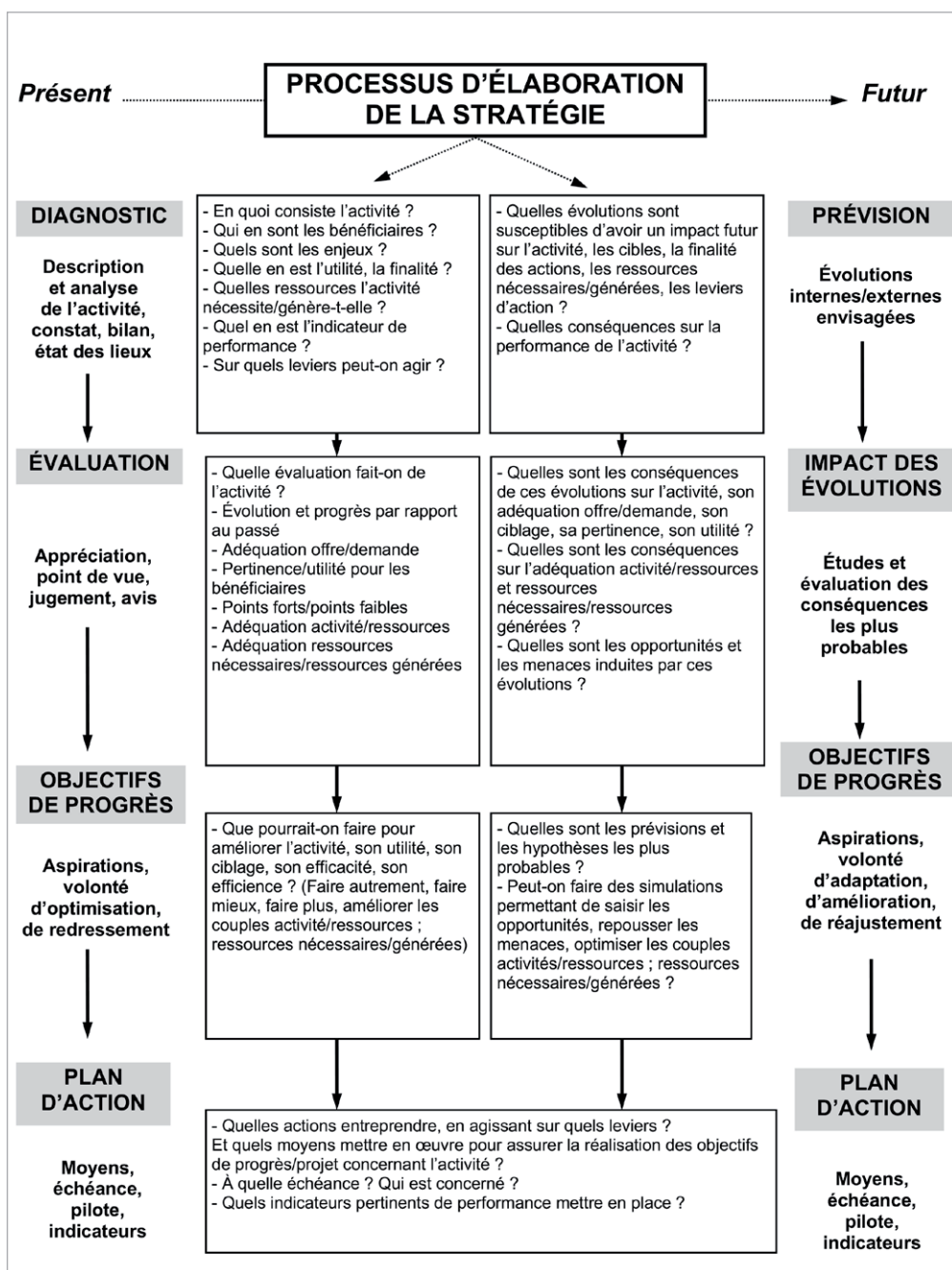
Au final, il importe que les dirigeants/élus de la collectivité satisfassent au mieux les besoins de la population vivant sur le territoire au meilleur rapport qualité/coût. Cet objectif passe par l'amélioration globale de la gestion de la collectivité, mais aussi par une meilleure définition des services proposés et de leur intensité.

De manière générale, la stratégie représente l'ensemble des décisions fondamentales qui permettent la meilleure insertion possible de l'organisation dans son environnement afin d'assurer le développement optimal de ses compétences sur son périmètre géographique d'influence.

La stratégie d'une collectivité publique est l'expression de la volonté de déterminer les grands axes du développement futur des politiques publiques et donc la façon de piloter l'allocation des ressources à moyen terme pour répondre au mieux aux besoins de sa population. Dans ce cadre, chaque organisme doit repenser ses missions en fonction des contraintes réglementaires, de ses objectifs politiques, de l'évolution de ses ressources, de son environnement, de ses investissements.

L'intérêt d'un système d'analyse stratégique est triple pour les collectivités :

- étudier l'existant afin d'élaborer un diagnostic pertinent ;
- définir les orientations stratégiques ;
- dégager un plan stratégique et une organisation efficaces afin de mettre en œuvre son action de la manière la plus efficiente possible.



Chapitre II

Réussir sa cartographie des politiques publiques

L'analyse stratégique dans les collectivités doit s'organiser autour d'un concept permettant la mise en synergie de groupes autonomes de métiers et d'activités complémentaires, destinés à répondre aux besoins d'une cible particulière.

A - Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Une **politique publique** peut être définie comme un groupe d'activités homogènes organisées autour d'une vision stratégique et pour laquelle il est possible d'allouer ou de retirer des ressources de manière indépendante, c'est-à-dire sans affecter les autres activités de l'organisation. Elle se décline en **domaines ou segments** qui correspondent à un ensemble de tâches et processus structurés autour de buts qui contribuent à la réalisation de la politique publique. Ils sont eux-mêmes divisés en **actions ou prestations** qui représentent les résultats délivrés auprès de l'utilisateur (interne ou externe) pour répondre aux missions et aux buts correspondant à la finalité de la politique publique menée. Ces derniers peuvent être affectés d'un objectif.

Le découpage de l'activité d'une organisation en politiques publiques constitue un outil opérationnel qui permet de passer d'une logique statique (l'organisation) à une logique dynamique (l'action) et en conséquence :

- renforcer la lisibilité des missions couvertes par une organisation publique ;
- dépasser les barrières organisationnelles de l'entité ;
- maximiser les synergies entre activités à l'intérieur d'une politique publique et ainsi améliorer la productivité du service ;
- mesurer plus aisément les résultats obtenus et accroître la performance de chacune des politiques publiques.

Si elles restent attachées à une logique de capacité imposée par la répartition des compétences, la nature des politiques publiques et leur dénomination pourront néanmoins varier en fonction du type de collectivité et de ses compétences, de la volonté politique affichée, de sa stratégie d'actions... De cette façon, une commune ne retiendra pas le même découpage qu'une région. De même, deux agglomérations ou conseils départe-

mentaux pourront privilégier une division différente selon des critères relatifs à la richesse économique, l'implantation géographique, les besoins des habitants et les actions mises en œuvre pour les satisfaire.

La définition de sa cartographie des politiques publiques nécessite donc une action préalable dénommée segmentation stratégique ou découpage en centre de stratégie.

Le principe est simple. Il s'agit de regrouper en strates homogènes les activités de l'entité de manière cohérente afin de constituer la carte stratégique de la collectivité (politique publique).

Concernant les services fonctionnels ou supports, nous parlerons de « fonctions » plutôt que de politiques publiques, mais le processus et l'intérêt restent identiques.

B - Définir sa cartographie de politiques publiques

La puissance et l'efficacité des stratégies sur chaque politique publique seront fortement influencées par la qualité de la segmentation. La construction doit naviguer entre les deux écueils que sont des strates trop fines conduisant à négliger les liens ténus et les synergies qui existent entre activités ou métiers, et des segments trop larges ne présentant aucun intérêt pour l'analyse et l'allocation de ressources.

Il n'existe pas de segmentation idéale, déterminée et imposée. C'est à chaque collectivité de bâtir son découpage d'activité optimal.

L'objectif de cette phase de définition est :

- de connaître la structuration explicite et implicite actuelle de l'organisation ;
- d'intégrer les valeurs sur lesquelles les élus fondent leurs actions et la vision qu'ils ont de leur institution et du territoire ;
- d'analyser la cohérence entre les deux dimensions ;
- de proposer une cartographie partagée qui « parle » aux acteurs politiques et administratifs.

Pour y arriver, deux méthodes complémentaires d'investigation coexistent, qu'il convient de panacher :

- l'approche « top-down », caractérisée par une vision qui part de la hiérarchie, s'appuie sur le découpage implicite présent à l'esprit des dirigeants ;
- l'approche « bottom-up » correspond à une revue détaillée et préalable de l'ensemble des opérations et des domaines d'action, dans le but d'identifier les segments de rattachement.

De manière pragmatique, la démarche se déroule de la manière suivante :

- **temps 1 : revue documentaire** (budgets, rapports d'activité des services, délibérations relatives à l'organisation des services, PV CCTP & CHSCT, organigramme, indicateurs...) ;
- **temps 2 : écoute des acteurs politiques** et repérage des valeurs qui fondent leurs démarches politiques ;
- **temps 3 : analyse missions et moyens** au travers d'une grille d'analyse adaptée ;
- **temps 4 : synthèse des différents éléments** et proposition d'une première cartographie des politiques publiques qui représente les priorités repérées ;
- **temps 5 : partage de la proposition auprès des élus** et validation de la cartographie.