LES CAHIERS DE

L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Guide managérial

N°17 | mai 2016

Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?

MNT

Être utile est un beau métier

ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX

INET

Les auteurs de cette étude et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce *Cahier*. L'étude a été réalisée à la demande de l'Observatoire social territorial de la MNT. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues des commanditaires, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire, illustré par le débat reproduit dans cette publication.

Illustration de couverture : © The LINKS

Contraintes budgétaires : adapter ou réinventer les organisations ?

Étude réalisée par élèves administrateurs territoriaux
de la promotion Hannah ARENDT

Sébastien AVISSE
Cyrille CARBONNEL
Jean-François COLLIER
Julie HEN
Pia KONITZ
Charles LAMBRECHTS

Pour l'Observatoire social territorial
de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)
en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET)
et l'association des Administrateurs territoriaux de France (AATF)

Mai 2016

SOMMAIRE

Avant-propos par Jean-René MOREAU 7

Avant-propos par Fabien TASTET 9

Avant-propos par Véronique ROBITAILLIE 11

Introduction 12

1re partie : la contrainte budgétaire subie par les collectivités territoriales favorise-t-elle l'innovation ? 13

A. La contrainte budgétaire des collectivités territoriales : du mythe à la réalité 13
1. La participation nécessaire des collectivités territoriales au redressement des comptes publics 13
2. La nature des efforts demandés aux collectivités territoriales 16
3. Une contrainte déjà présente et parfois imposée par l'impact des lois 19

B. Un impact immédiat et tangible, une réelle opportunité pour réformer 21
1. Un effet immédiat : la chute des investissements 21
2. Une opportunité politique 22

C. L'innovation, une solution théorique ou une réalité préexistante ? 23
1. Comment définir l'innovation ? 23
2. L'innovation sociale : un précurseur ? 26
3. L'innovation sans contrainte : les exemples de l'ESS, du *design* des politiques publiques et de l'*open data* 28

D. La méthode de l'étude 31
1. Une approche empirique fondée sur la diversité des situations des collectivités territoriales 31
2. Données statistiques descriptives sur l'échantillon des acteurs interrogés 32

2e partie : la réponse à la contrainte, entre continuité et projet dédié 33

A. Face à la contrainte, élaborer et organiser la réponse 33
1. L'élaboration des mesures 33
2. La contrainte temporelle 39
3. Quelle gouvernance choisir ? 40

B. Communiquer, partager et porter la contrainte 43
1. Communiquer vers les agents : une étape à approfondir 43

2. Une association variable des organisations syndicales 44
3. Communiquer sur la contrainte auprès des usagers : une pédagogie nécessaire 47

C. Des paroles aux actes, la mise en œuvre 48
1. Le pilotage de la démarche : une navigation à vue ? 48
2. Un enjeu : capitaliser sur les nouvelles méthodes de travail 50

3e partie : face à la contrainte, des mesures variées dominées par le pragmatisme et le sur-mesure 53

A. Recettes et optimisation des moyens, une première réponse souvent insuffisante 54
1. Maximiser les recettes en développant l'ingénierie 54
2. Une place croissante pour les stratégies achat et patrimoniales 55
3. Un difficile recours au levier fiscal en partie surmonté par des évolutions tarifaires 57

B. Agir sur la masse salariale et l'organisation, une réponse au cœur de toutes les démarches 59
1. Une diminution des effectifs au gré des départs non remplacés et une action sur les non permanents 60
2. Le pilotage de la masse salariale implique plus largement une révision de la politique RH 61
3. Un ajustement et un pilotage renouvelé des moyens. 62
4. Une évolution de l'organisation et du management. 64

C. Redéfinir les périmètres et modes d'intervention : faire des choix . . . 64
1. Des relations renouvelées avec les satellites 64
2. Un balancement entre réduction et suppression d'interventions 67
3. Un recentrage sur le « cœur de compétence » des collectivités. 69

D. La transformation du service public, une manière d'innover en sortant de l'alternative entre suppression et réduction 70
1. De nouvelles manières de rendre le service public 70
2. Mutualisation et externalisation 71
3. Les communes nouvelles : un nouvel horizon pour agir « avec autant » ? 72

4e partie : faire face à un changement de paradigme 75

A. Comment se préparer à aller plus loin ? 75
1. L'exemple des collectivités européennes 75
2. L'exemple du privé 80

B. Quelques prérequis pour faire évoluer les organisations et le service public **81**
1. Le rapport à l'usager : définition des besoins et des usages 81
2. L'information, la mobilisation et l'accompagnement des agents 83
3. Un nouveau couple « élus-techniciens » pour manager dans la contrainte et l'incertitude. 86

Conclusion **87**

Synthèse de l'étude **89**

5e partie : Atelier de l'observatoire social territorial **95**

A. Présentation de l'atelier du 5 avril 2016 . . . . . **95**

B. Présentation de l'étude. **97**

C. Débat **114**

D. Conclusion **124**

Bibliographie **127**

Conseil scientifique et Conseil d'orientation **129**

Cahiers déjà parus **133**

AVANT-PROPOS

Moins de budget, plus de collectif

Avec l'Observatoire et nos deux partenaires, l'AATF et l'INET, nous voulions savoir comment les collectivités réagissent à la contrainte budgétaire. La précédente étude montrait l'impact sur les agents. 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.

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

Une autre tendance chez plusieurs de nos voisins européens est l'essor de la coproduction avec les habitants, les associations, les acteurs de l'économie sociale et solidaire. La mutuelle joue un rôle de tiers qui participe déjà largement à compléter les politiques publiques, de façon croissante mais nécessairement limitée face au désengagement de la Sécurité sociale.

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, nourrir voire faire revenir, la confiance dans la représentation démocratique.

De l'effort collectif, autant retenir le collectif. Collectif avec les usagers, mieux associés par le numérique par exemple. Collectif avec les agents, par de nouvelles façons de faire plus collaboratives. Collectif avec les élus, par la confiance et l'appui avec leurs services, pour arbitrer et retourner devant des électeurs associés qui accorderaient temps et confiance à leur tour. Collectif avec les acteurs extérieurs, dans le respect du rôle de chacun, sans fuite ni individualisme.

À 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

AVANT-PROPOS

La contrainte financière : un nouveau paradigme de la gestion locale

D'aussi loin qu'ils s'en souviennent, bien des cadres publics ont toujours eu la contrainte budgétaire pour compagne de route. Mais aujourd'hui la pression qu'elle exerce se révèle d'une singulière nature. Parce qu'elle est durable (personne n'aperçoit vraiment le bout du tunnel) et globale (tous les niveaux de collectivités sont concernés) mais surtout parce qu'elle se conjugue à d'autres facteurs de mutations de l'action publique (institutionnels, technologiques, sociétaux, etc.), la contrainte financière appelle un nouveau paradigme de la gestion locale.

Sauf que personne ne peut aujourd'hui prétendre savoir de quoi est précisément fait ce nouvel horizon. Il se dessinera à force d'intelligence collective, de tâtonnements, d'expérimentations et de contributions diverses.

L'AATF veut prendre toute sa place dans cette mêlée féconde. Elle a formulé de nombreuses propositions pour faire évoluer le cadre législatif et réglementaire qui encadre l'action des collectivités : revisitation des paniers fiscaux pour adapter le régime de ressources des collectivités locales, application véritable du principe prescripteur payeur notamment par une simplification des normes pour laquelle le secrétaire d'État à la réforme de l'État vient de consulter notre association, etc.

L'AATF fait aussi le pari de l'innovation, seule voie permettant « une sortie par le haut » de la tension entre l'activité et les moyens. Sans elle, nos collectivités sont condamnées soit à la fuite en avant, soit au renoncement à l'action. En créant le « lab'AATF », notre association veut accompagner tous les collègues qui développent des pratiques innovantes dans leurs territoires et ont besoin d'appui, de soutien, de confrontation d'idées, de mise en réseau. Déjà douze collectivités se sont engagées dans ce dispositif pragmatique et original.

Enfin, les têtes chercheuses que sont nos élèves administrateurs vont sans aucun doute nous aider à emprunter ces chemins nouveaux. C'est tout l'intérêt de l'étude de Sébastien, Cyril, Jean-François, Julie, Charles et Pia que d'éclairer les réponses diverses que les collectivités ébauchent face à la contrainte budgétaire. Au nom de l'AATF, partenaire de ce précieux Observatoire Social Territorial, je vous souhaite bonne lecture du 17e *Cahier de l'OST « Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ? »*

Fabien TASTET
Président de l'AATF

AVANT-PROPOS

Une fois encore, les collectivités locales et leurs agents font preuve de leur capacité d'innovation

Depuis les premières lois de décentralisation, les collectivités locales ont su faire preuve de leur capacité d'adaptation en modifiant leur organisation pour intégrer les multiples compétences transférées au fur et à mesure des années. Elles font aujourd'hui face à un défi nouveau avec la permanence de la contrainte budgétaire et la nécessité de revoir dans la durée leur mode de fonctionnement pour piloter les politiques publiques.

Cette nouvelle étape de leur histoire met à l'épreuve le sens politique de leur action et leur capacité à entraîner le collectif des agents qui mettent en œuvre le service public local. Une fois encore, les collectivités locales et leurs agents font preuve de leur capacité d'innovation, de leur aptitude à évoluer par leur perméabilité aux évolutions de la société elle-même, avec l'ouverture au numérique par exemple. Jusqu'où cette plasticité pourra-t-elle être poussée tout en affirmant le projet politique qui fonde le principe démocratique de la décentralisation ? Le nouveau paysage territorial issu des dernières évolutions législatives apportera sans doute des réponses nouvelles, en faisant émerger d'autres opportunités.

La formation des élèves administrateurs, alternant immersions en collectivités et formations pratiques au pilotage des grandes collectivités, leur permet de développer des points de repère sur le sens et la gouvernance propres à l'action publique locale. Le projet de l'INET met l'accent sur la question des relations avec les élus locaux et la place du dialogue social comme pilier de la gestion publique locale. Ces dimensions sont d'autant plus importantes dans un contexte de contraintes budgétaires.

Avec cette étude, les élèves administrateurs s'affirment une fois encore par leurs qualités opérationnelles en tant que futurs cadres de direction des grandes collectivités.

Véronique ROBITAILLIE
Directrice générale adjointe du CNFPT
Directrice de l'INET

INTRODUCTION

Dès l'été 2012, le premier président de la Cour des comptes répétait : *« les collectivités doivent participer à l'effort de redressement de nos finances publiques. »*

L'année 2014 a ainsi été marquée par la première baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales avec -1,5 milliard d'euros (Md€), baisse poursuivie en 2015 et 2016 à hauteur de 3,67 Md€ supplémentaires par an.

Près de deux ans après cette première échéance, nous disposons désormais du recul nécessaire permettant d'effectuer un premier bilan. Comment les collectivités territoriales se sont-elles emparées de la question ? Quelles mesures conjoncturelles ou structurelles ont été mises en œuvre ?

De même, face à une demande sociale croissante d'une part et à une attente forte des agents d'autre part, nous pouvons nous demander s'il est possible – sur la durée – de continuer à faire mieux avec moins.

Ainsi, dans ce contexte de forte tension et d'incertitude, la contrainte budgétaire est-elle facteur d'innovation ? Permet-elle de faire évoluer le paradigme de la gestion publique locale ? A-t-elle des conséquences perceptibles sur les organisations ?

Au terme d'une cinquantaine d'entretiens, menés dans toutes sortes de collectivités territoriales, mais aussi dans des structures parapubliques, nous avons pu constater que la plupart de celles-ci disposent de méthodes et d'outils permettant d'anticiper et d'accompagner ces baisses, dès lors qu'un portage politique existait. Quelques bonnes pratiques méritent d'être ainsi exposées.

C'est pourquoi, après un bilan sur le niveau de la contrainte et son impact, nous avons décidé de nous pencher sur la méthode mise en place par les collectivités pour faire émerger les pistes d'économies. Dans un troisième temps, c'est le fond qui nous intéressera, c'est-à-dire les mesures concrètes prises par les collectivités territoriales. Enfin, la dernière partie s'attachera à mettre en exergue quelques recommandations.

1RE PARTIE : LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE SUBIE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FAVORISE-T-ELLE L'INNOVATION ?

A. La contrainte budgétaire des collectivités territoriales : du mythe à la réalité

La contrainte budgétaire n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui l'est, c'est la rapidité avec laquelle l'État l'impose. Jusqu'à présent, les facteurs endogènes des collectivités territoriales étaient prépondérants dans la gestion avec la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Désormais des facteurs exogènes tels que la baisse de la DGF, qui s'ajoute aux réformes législatives, par exemple la réforme des rythmes scolaires, s'imposent et exercent une contrainte renforcée.

Nous assistons ainsi au passage d'un souci de performance et de bonne gestion, qui imposait de rationaliser et réduire les coûts, à une diminution de budget imposée, vécue de manière brutale et qui incite à prendre des mesures dont la principale caractéristique est avant tout la rapidité.

1. La participation nécessaire des collectivités territoriales au redressement des comptes publics

a. Les engagements européens de la France et les efforts demandés

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, adopté en 2012 et en vigueur depuis le 1er janvier 2013, instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro. Ce traité introduit une règle d'or en matière de finances publiques, selon laquelle la situation budgétaire des administrations publiques (État, collectivités locales, administrations de Sécurité sociale) est *« en équilibre ou en excédent »*. Cet équilibre est considéré comme atteint lorsque le déficit structurel d'un État membre ne dépasse pas -0,5 % du PIB.

L'adoption de cette règle d'or en France s'est traduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui inscrit dans la constitution *« l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »*. Ainsi, dans le cadre du programme de stabilité, la France s'est engagée à redresser rapidement son déficit public, qui est de -3,8% du PIB en 2015 selon le gouvernement, soit un peu mieux qu'en 2014 (-3,9%). La dette a quant à elle, légèrement augmenté (96,3% fin 2015). Elle devrait désormais se stabiliser.

Le Conseil de l'Union européenne a donc donné à la France jusqu'à 2017 pour revenir à un déficit public inférieur à 3 % du PIB, en lui recommandant également une réduction soutenue de son déficit structurel (de 0,5 point en 2015, puis 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017). La France doit ainsi engager un programme de réduction du déficit public.

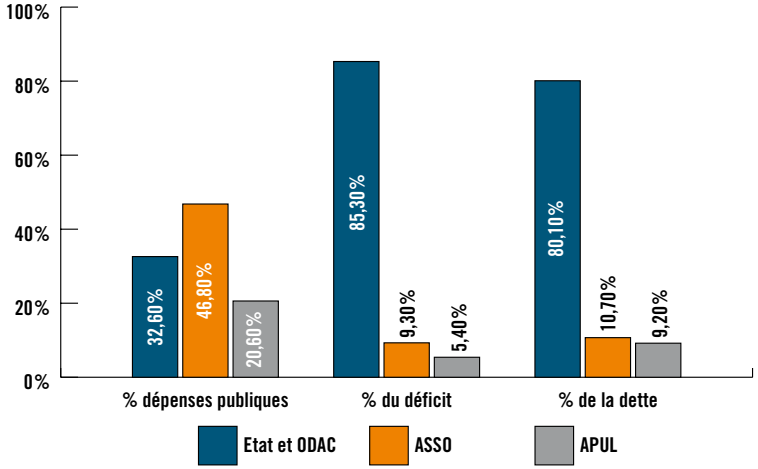
Lors du programme de stabilité d'avril 2015, le gouvernement estime que la croissance sera de 1 % pour l'année 2015, puis de 1,5 % pour 2016 et 2017. Cela permettrait d'atteindre un objectif de -3,3 % de déficit en 2016 et de -2,7 % en 2017. Ces perspectives semblent crédibles.

Afin de partager l'effort financier de réduction du déficit public entre administrations publiques, l'État a engagé, avec les collectivités territoriales, un *« pacte de confiance et de responsabilité »*. Il se traduit dans les faits par une baisse des dotations affectées aux collectivités territoriales de près de 11 Md€ sur 3 ans.

b. Le poids relatif des collectivités territoriales dans le déficit public

Contrairement à l'État, les collectivités adoptent – et en théorie exécutent – des budgets en équilibre. Cela signifie que leurs budgets ne font pas apparaître de déficit, car l'emprunt y apparaît explicitement comme une recette. Les budgets locaux doivent ainsi être en équilibre réel. L'équilibre réel – qu'on présente parfois comme le modèle de ce que devrait véritablement être la règle d'or budgétaire – est la traduction budgétaire du respect par les collectivités territoriales des règles du plan comptable général. Pour autant, les collectivités sont endettées. En 2011, la dette locale moyenne s'élevait à 5,9 % du PIB et à 7,1 % de la dette publique locale. La part de la dette locale dans la dette nationale est ainsi résiduelle, même si elle a tendance à augmenter.

Poids des administrations publiques locales dans les dépenses, le déficit et la dette



Source : Rapport économique, social et financier joint au Projet de Loi de Finances 2016. ODAC : organisme divers d'administration centrale ; ASSO : administration de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

La part des administrations publiques locales est ainsi relative tant au niveau du déficit que de la dette.

Cela étant, en tendance, les dépenses locales ont augmenté sensiblement depuis plus de vingt ans. En particulier, les dépenses de personnel sont régulièrement évoquées. On constate ainsi une augmentation de la masse salariale du bloc communal entre 2009 et 2013 (+ 4,77 Md€) qui représente à elle seule 76 % de la hausse constatée sur la même période.

Dépenses de personnels (CdC 2014) Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régions	2,68	2,78	2,86	2,97	3,06	
Départements	10,67	10,96	11,17	11,54	11,83	
Intercommunalités	5,00	5,39	5,77	6,27	6,73	
Communes	31,98	32,6	33,25	34,12	35,02	
Total	**50,33**	**51,74**	**53,00**	**54,89**	**56,63**	**58,90**
Évolution globale		2,80%	2,40%	3,60%	3,20%	4%

Globalement, au cours des dix dernières années, les dépenses de personnel des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) ont augmenté en moyenne de 2,4 % par an, mais cette croissance masque des évolutions contrastées. Alors que l'État réduisait le nombre de fonctionnaires entre 2008 et 2012 avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les effectifs des collectivités territoriales augmentaient sensiblement, et ceux des hôpitaux grimpaient de 1,2 % entre 2009 et 2012.

En baissant les dotations, le gouvernement prévoit que les collectivités territoriales vont freiner leurs dépenses de fonctionnement (+1,1 % en 2015 après +2 % en 2014), grâce à des efforts sur la masse salariale (+2,4 % après +4 % en 2014), et une réduction drastique des dépenses d'investissement (-7,9 % en 2015, -8,6 % en 2014). Ceci conduit à un solde proche de l'équilibre.

c. Les conséquences que craignent les élus

Face à la baisse des dotations annoncée, les associations d'élus interrogent ouvertement le sens et le rythme de ces baisses. Est notamment reproché le traitement comptable du sujet sans évaluation *ex-ante*, voire *ex-post*. Les débats récurrents des Congrès des maires de France ou la journée d'action inédite du 19 septembre 2015 en témoignent. Au niveau local, la journée sans service public organisée à Grenoble le 25 novembre 2015 avait pour but une prise de conscience collective de la baisse des dotations de l'État.

En outre, l'Association des Maires de France (AMF) et l'Assemblée des Départements de France (ADF) dénoncent les menaces sur l'emploi et la croissance que font peser ces baisses violentes et changeantes. Les responsables de « France Urbaine » (association née de la fusion de l'Association des maires de grandes villes de France et

de l'Association des communautés urbaines et métropoles de France) jugent également la baisse trop brutale, et demandent sa réduction et son étalement.

Ces associations dénoncent la concomitance entre la baisse des dotations et le lancement de plusieurs réformes territoriales de grande ampleur qui peuvent altérer profondément le tissu communal et intercommunal :

- Tout d'abord, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) crée, entre autres, un nouveau statut pour les métropoles.

- Puis, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, qui encourage le développement de telles communes. Cette loi prévoit qu'un pacte financier garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016 au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

- Enfin, la loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) apporte de nombreuses modifications relatives aux compétences des départements et des régions et impose aux intercommunalités un seuil démographique de 15 000 habitants à compter du 1er janvier 2017.

La modification rapide du paysage institutionnel et administratif semble ainsi préjudiciable à la construction d'une stratégie territoriale à moyen et long terme.

2. La nature des efforts demandés aux collectivités territoriales

a. Le rythme de baisse de la DGF et les mesures correctrices

Dès 2008, les concours financiers de l'État aux collectivités locales ont cessé de croître plus vite que l'inflation, avant d'être gelés en valeur à partir de 2011. En outre, la réforme de la taxe professionnelle (TP) a métamorphosé, en 2010, le système fiscal local et porté un coup au dynamisme des recettes locales.

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012-2017 a prévu, pour la première fois, une réduction pluriannuelle de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités locales.

En 2014, une étape nouvelle est franchie avec la première contribution au redressement des finances publiques (CRFP) incarnée par une baisse de 1,5 Md€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette baisse a cependant été atténuée pour les communes et compensée, pour les départements et les régions, par la progression d'autres transferts financiers (DSU-DSR).

Au total, la dotation globale de fonctionnement s'élève à 33,9 Md€ en 2016, en baisse de 9,6 % par rapport au PLF 2015.

Au sein de cette enveloppe, trois dotations de péréquation progressent, ce qui accroît encore la contrainte budgétaire pour certaines collectivités :
- la dotation de solidarité urbaine (DSU), + 180 M€,
- la dotation de solidarité rurale (DSR), + 117 M€,
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), + 220 M€ (toutefois plafonné à 1 Md€).

Le *« Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales »*, conclu en juillet 2013, fixe la contrainte de réduction des concours financiers de l'État à 750 M€ pour chacun des exercices 2014 et 2015.

Puis la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2014-2019 a rendu caduc ce document en prévoyant, en son article 14, une baisse accélérée des concours financiers versés aux collectivités territoriales. La loi de programmation prévoit une baisse de 11 Md€ d'euros répartie uniformément sur les trois exercices, à raison de 3,7 Md€ par exercice.

Pour 2014, la dégradation de la situation financière des collectivités locales proviendrait avant tout de la progression plus rapide de leurs dépenses de fonctionnement que de la baisse de leurs recettes de fonctionnement. Cet effet de ciseau a été accentué par le ralentissement de la progression des recettes fiscales du bloc communal ou le recul de celles des régions, ainsi que par l'augmentation toujours très soutenue des dépenses sociales des départements.

La Cour des comptes reconnaît que, face à la baisse programmée de la DGF de 2015 à 2017, les collectivités locales disposent de capacités d'adaptation très variables en fonction de la structure de leurs dépenses et de leurs recettes, ou de leur éventuelle fragilité financière. L'application d'une baisse uniforme de la DGF, au prorata des recettes des collectivités, est critiquée sur ce point et certains préconisent une mise en œuvre selon une logique de péréquation plus affirmée, en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités.

Pour atteindre ses objectifs de redressement des comptes publics, le gouvernement réaffirme la priorité donnée à la maîtrise des dépenses. Il poursuit la mise en œuvre du plan d'économies de 50 Md€, voté lors de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), et dont la première annuité a été mise en œuvre dès la loi de finances initiale et la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2015.

L'effort est le suivant :

	2015	2016	2017	Cumul
État et agences	8,7	5,1	5,1	19
Collectivités locales	3,5	3,7	3,7	10,7
ASSO	6,4	7,4	6,5	20,3
dont ONDAM	3,2	3,4	3,4	10
dont autres dépenses ASSO	3,2	4	3,1	10,3
TOTAL	**18,6**	**16**	**15,4**	**50**

La clé de répartition s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement de chaque échelon de collectivités territoriales. Cela aboutit au partage suivant :

- 1 450 M€ (39,5 %) pour les communes,
- 621 M€ (16,9 %) pour les EPCI à fiscalité propre,
- 1 148 M€ (31,3 %) pour les départements,
- 451 M€ (12,3 %) pour les régions.

Par ailleurs, au regard d'un certain manque de lisibilité, l'État s'est engagé à réformer la DGF depuis 2015. Un rapport sur la seconde mouture de la réforme de la DGF devrait être remis au Parlement mi-2016. Il s'agira ensuite de parvenir, d'ici à octobre 2016, à un texte consensuel pour application en 2017. Il s'agit de trouver un consensus sur la compensation des charges de centralité, l'attribution d'une dotation minimale, la prise en compte d'un coefficient d'intégration fiscale et d'un effort fiscal, voire sur l'opportunité d'une DGF intercommunale. Ce sujet a fait l'objet de plusieurs reports.

Annoncée comme plus simple, la nouvelle dotation reposerait sur trois composantes pour les communes : une dotation par habitant similaire dans toutes les communes, complétée par une dotation spécifique aux villes centres supportant des charges de centralité et une dotation soutenant les charges des communes rurales. Pour les EPCI : le reliquat de la dotation de centralité non distribuée aux communes, une dotation de péréquation et une dotation d'intégration.

b. Des efforts qui impactent différemment les collectivités territoriales

Les efforts demandés aux collectivités locales, s'ils sont égalitaires, ne prennent pas en compte la dynamique sectorielle existante, notamment des Conseils départementaux, qui subissent une forte hausse de la demande sociale. Toutes les collectivités ne sont pas armées de la même manière (historique des budgets, potentiel fiscal, capacité à augmenter la fiscalité, etc.) pour faire face brutalement à cette contrainte, l'absorption nécessitant du temps. La structure des dépenses des collectivités est donc une composante essentielle. De plus, certaines charges, comme les dépenses de personnels, sont difficilement compressibles.

Pour ce qui concerne les départements, en 2014, les dépenses sociales ont continué de croître (+4 %) plus vite que les recettes et les dépenses de personnels (+1,9 %). La dégradation de l'équilibre financier des départements s'est poursuivie. En outre, face à l'absence de levier fiscal (Droits de mutation à titre onéreux – DMTO – assez aléatoires), les départements ont baissé leurs investissements de 3,7 %. Beaucoup d'entre eux ne pourront plus participer aux investissements des Contrats de Plan État-Régions (CPER), et certains devront même cesser de verser aux Caisses d'Allocations Familiales le montant des crédits du revenu de solidarité active (RSA).

Les régions sont également dans des situations disparates. En prenant en compte le potentiel fiscal par habitant (données 2008), sur l'ancien périmètre, en métropole,

il varie de 60 € pour la Corse à 160 € pour l'Île-de-France (la moyenne étant à 94 €). Notons que la nouvelle carte régionale a aussi eu pour effet de réduire la dispersion des dépenses par habitant entre régions, qui est désormais comprise entre 367 et 450 € par habitant (hors Corse et outre-mer).

3. Une contrainte déjà présente et parfois imposée par l'impact des lois

a. Des collectivités territoriales déjà sous pression : l'exemple des conseils départementaux

Selon l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale (ODAS), en 2014, l'augmentation des dépenses nettes des départements évolue de + 4,3 % (1,4 Md de dépenses en plus par rapport à 2013). Elle est liée à la forte progression du RSA. Quant à la charge nette, elle augmente de 5,2 %, ce qui augmente le reste à charge des départements.

Cette situation aurait pu s'avérer très préoccupante pour les finances départementales si l'État n'avait pas octroyé des recettes supplémentaires au cours de cet exercice, à travers le transfert des frais de gestion de certains impôts locaux et la possibilité d'augmenter les droits de mutation à titre onéreux, qui ont dégagé 1,5 Md€ de recettes complémentaires. Pourtant, malgré cet effort du gouvernement, sans évolution du mode de financement de leurs compétences obligatoires, les départements ne pourront plus, dans leur grande majorité, équilibrer leur budget dans un proche avenir.

Dépense nette par domaine et charge nette d'action sociale en 2001 et 2012-2013-2014 (France métropolitaine – en millions d'euros) :

	2001	…	2012	2013	2014	Évolution 2013-2014
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	3980	…	6890	6940	7040	+ 1,4 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	2680	…	6380	6590	6860	+ 4,1 %
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	1650	…	6540	6580	6700	+ 1,8 %
RMI-RSA, hors personnel	530	…	7900	8670	9330	+ 7,6 %
Autres dépenses d'intervention et personnel	3260	…	4750	4840	5130	+ 6,0 %
Dépense totale d'action sociale	12100	…	32460	33620	35060	+ 4,3 %
Concours CNSA			2040	2160	2230	+ 3,2 %
Concours TICPE – FMDI			5700	5600	5630	+ 0,5 %
Charge totale d'action sociale	12100	…	24720	25860	27200	+ 5,2 %

*À l'exception des salaires des assistants familiaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), bien identifiés et qui restent intégrés à la dépense d'ASE « hors personnel ».

RMI : revenu minimum d'insertion ; RSA : revenu de solidarité active ; CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ; FMDI : fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

Les Allocations individuelles de solidarité (AIS) deviennent hors de contrôle pour les départements. S'y ajoutent la baisse de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), le transfert d'une part importante de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aux régions et la baisse générale des dotations.

En 2014, les dépenses des trois AIS ont représenté 16,7 Md€. Ces dépenses ont été compensées par l'État à hauteur de 9,5 Md€. Cela représente donc un reste à charge de 7,2 Md€ pour les départements. Il s'élève à 8,1 Md€, soit plus de 10 % de leur budget en 2015.

L'ADF tire ainsi la sonnette d'alarme sur le risque d'asphyxie financière des départements, la baisse des investissements devient la variable d'ajustement budgétaire. Le président de l'ADF, Dominique BUSSEREAU, a clairement posé la question, à défaut d'une solution rapide et pérenne, d'une recentralisation du financement du RSA, les départements conservant seulement l'instruction et le suivi de cette allocation, en tant qu'échelons de proximité.

À l'heure de la rédaction de ce rapport, un groupe de travail a été constitué. Ses conclusions devraient être connues au plus tard en mars 2016 pour que les départements puissent boucler leur budget 2016 en connaissance de cause.

L'ensemble des associations des élus ont pris très tôt conscience des difficultés, parfois déjà présentes avant la baisse des dotations.

b. La difficulté à s'abstraire des contraintes externes

L'impact des décisions prises au plan national est parfois mis en avant pour expliquer la progression des dépenses des collectivités locales. Dans quatre domaines étudiés par la Cour des comptes, l'impact budgétaire des normes atteint des montants significatifs, à l'échelle des finances locales, même s'il n'est pas le premier facteur explicatif de la progression des dépenses de fonctionnement.

La Cour des comptes estime ainsi entre 30 % et 50 %, selon les communes, le coût de la réforme des rythmes scolaires restée à leur charge. Concernant les dépenses de personnel, la Cour estime en moyenne à 42 % en 2014 (soit environ 1 Md€) la part des augmentations due aux mesures nationales.

La Cour des comptes a également constaté que le dispositif d'évaluation du coût des normes est perfectible car il est complexe, pas toujours fiable et insuffisamment transparent.

Nous pourrions également citer d'autres mesures législatives qui ont ou qui vont avoir un impact sur les collectivités territoriales : les normes relatives à l'accessibilité et les mesures environnementales (gestion des milieux aquatiques par exemple), voire les coûts inhérents à la certification des comptes.

B. Un impact immédiat et tangible, une réelle opportunité pour réformer

1. Un effet immédiat : la chute des investissements

a. Les prévisions

Selon un directeur général de services d'une métropole, *« il y a cinq ans, nous n'imaginions même pas un gel en volume des dotations, quand nous avons découvert une telle diminution, nous avons pris conscience du tsunami »*.

Les collectivités locales assurent les trois quarts (hors budget de la défense) de l'investissement public dont l'évolution est un enjeu à la fois macroéconomique et de développement local.

Dans ce contexte, l'observatoire des finances locales évoque une baisse de 11,4 % (hors remboursements de dette) des dépenses d'investissement dans le bloc communal en 2014, et de 12,9 % pour les seules dépenses d'équipement. Un vaste sondage réalisé par l'AMF, auprès de collectivités de toutes tailles, prévoit une baisse de 25 % à 30 % de l'investissement local d'ici à 2017.

La Cour des comptes a observé quant à elle une baisse de 9,2 % des investissements entre 2013 et 2014 et de 2,7 % de l'épargne. La chute des investissements a été plus forte dans les communes (-14,1 %).

Le nombre trop limité de leviers permettant d'amortir rapidement une chute des recettes réelles de fonctionnement a conduit à réduire l'épargne brute et les concours aux tiers.

Dans une étude publiée en février 2016, l'agence de notation Standard & Poor's s'attend à ce que l'érosion de l'épargne brute des collectivités se poursuive et s'accentue en 2016 et 2017. Celle-ci passerait sous les 10 % des recettes de fonctionnement en 2017, contre 13 % en 2015 et 17 % au début de la décennie. Selon la dernière étude de la Banque postale, pour la quatrième année consécutive, l'épargne brute des communes et des groupements chutera en 2015, respectivement de -4,4 % (soit 10,4 Md€) et de -3,8 % (soit 4,4 Md€).

b. Le rapport SANSU : les solutions proposées

Selon le rapport SANSU (rapporteur de la mission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la baisse des dotations et ses conséquences pour le bloc local), de janvier 2016, la baisse des dotations affectera durablement les services publics et l'investissement. Par conséquent, le patrimoine public et notamment les réseaux menacent de se dégrader très rapidement.

Il indique que, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), *« une baisse des dépenses publiques de 11 Md€ se soldera, à trois ans, par une*

baisse de 11 Md€ de l'activité économique, soit 0,55 % du PIB ». Par ailleurs, le rapport énonce différentes préconisations en matière de RH, de pilotage ou de fiscalité (voir 3e partie).

Mais ces solutions, parfois longues à mettre en place, n'offrent des résultats qu'à moyen ou long terme. De plus, elles se révèlent insuffisantes pour compenser la baisse des dotations, considère Nicolas SANSU. Les marges de manœuvre en matière de fiscalité locale sont également limitées : la réforme de 2010 a encadré les possibilités de hausse et ce levier est sensible en raison du contexte économique, social et politique. Quant au recours à l'emprunt, il ne pourra dépasser des volumes raisonnables, sous peine de dégrader la crédibilité des collectivités vis-à-vis des investisseurs.

Néanmoins, d'autres solutions, moins classiques, existent. Est ainsi signalée l'instauration dans près de 150 communes d'une *« journée citoyenne »*, au cours de laquelle les habitants participent à divers travaux. D'autres collectivités font appel à des fonds privés pour financer leurs projets, ce qui constitue une alternative à la fiscalité. En matière d'investissements, il est intéressant de privilégier ceux qui vont générer des économies (par exemple, en permettant la maîtrise des consommations d'énergie). Le rapport promeut aussi l'évaluation des politiques publiques et la prise en compte de l'impact des décisions d'investissement *« sur le bien-être de la population »*.

Seule une nouvelle fiscalité locale pourrait sauver les communes et leurs groupements, selon plusieurs experts et élus auditionnés par la commission d'enquête. De nouvelles assiettes fiscales remplaceraient les taxes directes locales qui ne correspondent plus aux besoins de financement d'aujourd'hui.

2. Une opportunité politique

a. La baisse des dotations et le renouvellement des exécutifs : des opportunités politiques pour réagir

Différents facteurs d'opportunité apparaissent comme des leviers puissants pour agir : élection et renouvellement des équipes, observations extérieures (audits, contrôle des chambres régionales des comptes, etc.). Dans cette période de crise, nous pouvons constater que le sujet de la contrainte budgétaire n'est plus tabou.

Certains élus en ont parfois fait un argument de campagne. Dans le cadre du renouvellement des exécutifs, certains élus en profiteraient pour avoir une action assez forte et prendre des mesures qui étaient jusque-là impopulaires. Le DGS d'une Communauté de communes de l'Est de la France affirme à cet égard *« qu'il n'y a que la contrainte budgétaire qui fera bouger »*, tout en positivant cette nouvelle donne : *« Cela repositionne l'élu dans son rôle d'arbitre. »*

Le renouvellement des exécutifs et assemblées en 2014 et 2015 conjugué à l'objectif de redéfinition du périmètre d'intervention a conduit beaucoup de collectivités à mettre fin à de nombreuses interventions en se recentrant sur leurs compétences

obligatoires et même progressivement sur le noyau dur de leurs compétences obligatoires. Ces opportunités politiques sont saisies pour la plupart en début de mandat. Avec l'accélération de la contrainte budgétaire, nous pouvons supposer que les opportunités de requestionner la dépense publique se multiplieront.

b. La loi NOTRe, une opportunité supplémentaire ?

L'évolution du contexte législatif pourrait favoriser l'adaptation des collectivités à la contrainte budgétaire, notamment pour les départements avec la disparition de la clause générale de compétences actée par la loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République ». Les départements perdent ainsi leur compétence en matière économique. Si certains conseils départementaux cherchent à maintenir leur intervention en se raccrochant à la compétence tourisme pour continuer à soutenir le développement économique, d'autres se font déléguer par les Régions les compétences que la loi leur a transférées. À l'inverse, un département de l'ouest de la France a fait le choix d'un strict respect de la loi, ce qui l'a conduit à supprimer par exemple ses dispositifs de soutien à la création d'entreprises, ou aux lycées agricoles.

Par ailleurs, en s'additionnant, le facteur de la contrainte financière, le renouvellement des exécutifs et le nouveau cadre législatif pourront ainsi conduire à des ajustements d'intervention, notamment en début de mandat. L'idée est de saisir l'opportunité des transferts de compétence pour revoir le périmètre d'intervention ou leur mode de financements (part du financement assurée par l'usager par exemple).

C. L'innovation, une solution théorique ou une réalité préexistante ?

1. Comment définir l'innovation ?

a. Éléments de définition

Le mot *« innovation »* s'est imposé dans notre société comme un idéal vers lequel tendre dans de nombreux domaines, notamment dans la sphère professionnelle. Ce terme, fortement valorisé, est associé à l'idée de créativité, de flexibilité ou encore de progrès. Cette reconnaissance de l'innovation comme un objectif fondamental de toute organisation est liée à la mutation de notre modèle économique.

Par ailleurs, la remise en cause du modèle productif antérieur, implique de repenser nos façons de faire. Ainsi, l'innovation est également présentée comme une réponse capable de proposer des alternatives aux problématiques posées par notre modèle de consommation et de société. L'innovation devient ainsi parfois une espérance, comme c'est le cas en matière environnementale, pour nous permettre de maintenir notre niveau de vie, tout en ayant un mode de production plus soutenable.

De manière générale, on peut définir l'innovation comme une manière de faire mieux que ce que l'on faisait avant grâce à une idée nouvelle. À la différence de l'invention, l'innovation doit pouvoir être utilisable c'est-à-dire qu'elle a un impact tangible sur le mode de vie des individus qui l'adoptent en modifiant leurs usages. Elle a ainsi vocation à être reproduite et copiée. Il existe deux types principaux d'innovations. L'innovation **incrémentale** qui améliore l'existant, et l'innovation **radicale** qui produit une rupture.

Dans le contexte actuel, l'innovation est souvent invoquée comme une manière de répondre à un ensemble hétérogène de contraintes. Elle est ainsi censée pallier la baisse des ressources financières et répondre aux mutations sociétales.

Les innovations incrémentales ou radicales qui se sont déployées ces dernières années, par exemple en matière numérique, se sont transmises à la sphère publique, qui les a pour partie adoptées. Ainsi, la plupart des collectivités territoriales ont développé des outils numériques (site internet, dématérialisation, déploiement de la fibre optique…), mais elles n'ont pas été à la source de ces innovations et peinent encore à adapter leurs façons de faire grâce à ces outils.

Certains exemples démontrent toutefois que de véritables innovations émergent directement dans les collectivités, notamment en se posant des questions sur les manières de répondre à un besoin par le numérique. Ainsi, des applications telles que *« fix my street »* ou *« j'aimemaville »* permettent aux usagers de la route de signaler directement aux services techniques d'une collectivité des problèmes ou des défauts d'entretien. Il s'agit ainsi de se placer du côté de l'usager et de faire participer celui-ci à la production du service public, en considérant qu'il a une expertise ou une connaissance à apporter à l'administration.

En matière de développement économique, l'exemple d'une société d'économie mixte (SEM) est intéressant car il s'agit d'apporter une réponse différente à un besoin classique. En effet, celle-ci a été constituée lors d'un projet de construction d'un centre aquatique en Bretagne. Il a été décidé d'utiliser les ressources du territoire par la création d'un centre d'énergie renouvelable par la SEM. Celui-ci crée à partir des déchets des industries installées sur le territoire, cinq types d'énergies, dont l'une permet notamment de chauffer cette structure.

Il apparaît que les collectivités territoriales ont su absorber de nombreuses innovations, que ce soit au niveau des transports, de l'aménagement ou encore du numérique. De plus, l'innovation incrémentale semble aussi exister au sein des collectivités. Par exemple, la commande et l'achat public se sont progressivement améliorés. L'introduction de clauses sociales ou environnementales ou la constitution de centrale d'achat, comme dans le département du Loiret, en sont le témoignage.

Enfin, on peut tout de même souligner que les réflexions sur l'innovation et ses conditions d'émergence semblent de plus en plus présentes au sein des collectivités

territoriales et l'on observe des mutations au sein des organisations pour favoriser celle-ci. Ainsi, une *« équipe innovation »* de 30 personnes venant de différents services a été constituée dans une région, ou un groupe de travail sur l'innovation a été monté dans le département de la Sarthe par exemple.

b. Dépasser le contrôle pour atteindre l'innovation

Si l'innovation sous toutes ses formes (organisationnelles, de produit…) s'affirme bien au sein des collectivités territoriales, elle demeure encore insuffisante comme le souligne David CARASSUS dans son étude : *« La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? »*

En effet, le processus de changement est particulièrement long dans les collectivités, en raison de la nécessité d'explication et de légitimation du changement engagé. Le service public est porteur d'une histoire et de nombreuses représentations pour les usagers comme les agents. Sa redéfinition, qu'il s'agisse du contenu ou des façons de faire, est donc parfois longue et difficile. Toutefois, les entretiens que nous avons menés nous ont permis de voir que des changements importants sont à l'œuvre dans les collectivités territoriales et que ceux-ci sont d'autant plus rapides que le portage politico-administratif est fort. À titre d'exemple, la création de la métropole de Lyon et la réforme d'ampleur qui l'a suivie, avec l'absorption par celle-ci des compétences du département du Rhône, ont été menées rapidement, notamment grâce à l'existence d'un tel portage.

David CARASSUS met en évidence le fait que les évolutions actuelles que connaissent les collectivités territoriales ont une influence sur le paradigme même de fonctionnement de celles-ci. En effet, le paradigme du contrôle, central dans la fonction publique territoriale, est aujourd'hui complété par l'émergence d'un paradigme du pilotage.

Le paradigme du contrôle, largement dominant depuis la première décentralisation, s'appuie sur un environnement stable et peu contraint, par la production d'un service public connu et peu évolutif, grâce à des moyens budgétaires affectés *a priori*. La variation du niveau de service public a lieu si besoin par un ajustement quantitatif des ressources budgétaires et les outils de la gestion locale sont donc essentiellement financiers et réglementaires. En effet, puisqu'il est centré sur les moyens, il a l'avantage d'avoir des effets immédiats et de reposer sur des mesures simples, qui sont aujourd'hui mobilisées par de nombreuses collectivités et seront détaillées dans la suite de cette étude.

Le paradigme du pilotage a émergé avec l'apparition d'un nouveau contexte pour les collectivités territoriales, fait de pressions financières et d'évolutions de toutes sortes (sociétales, législatives…). Il s'inscrit par ailleurs dans la veine de la gestion publique optimisée, qui fait du pilotage des politiques publiques un élément

déterminant de la conduite de l'action publique. Il s'agit alors de mettre en regard la consommation des ressources et la valeur de la réponse produite pour l'usager en termes de service public. On réinterroge alors les services publics produits, du point de vue de l'usager, afin notamment de prioriser les politiques menées. Cela implique de mettre en place des procédures d'évaluation et d'inscrire l'action publique dans la durée. Ce paradigme est actuellement moins mobilisé notamment car il nécessite du temps et l'élaboration d'une stratégie pour le territoire. De plus, il est porteur de nombreux changements en matière organisationnelle, par le passage d'une gouvernance fermée et passive à une gouvernance ouverte et active et l'adoption de nouveaux outils de gestion locale.

L'étude nous a permis de confirmer le renforcement du paradigme du pilotage, la plupart des collectivités s'étant engagées dans des démarches stratégiques, s'appuyant notamment sur des plans de mandats, des projets d'administration ou des projets de services, un travail accru sur l'évaluation, la création d'outils de pilotage et une redéfinition des relations aux partenaires internes comme externes. Si ces éléments existent bel et bien dans les collectivités, ils sont souvent balbutiants et parfois incomplets.

Par ailleurs, l'étude de David CARASSUS démontre également que la dureté du contexte budgétaire des collectivités et la force de l'impératif de changement favorisent la capacité organisationnelle à innover, c'est-à-dire par réflexion des collectivités sur les dispositifs permettant de favoriser l'émergence de l'innovation dans l'administration.

2. L'innovation sociale : un précurseur ?

Dans la même veine, le terme d'innovation sociale apparaît. Plusieurs définitions peuvent la circonscrire. La Commission européenne, dans son *Guide de l'innovation sociale* (2013), définit l'innovation sociale de la manière suivante : *« Le développement et la mise en œuvre de nouvelles idées (produits, services et modèles) pour répondre à des besoins sociaux et créer de nouvelles relations ou collaborations sociales. »* Elle ajoute que ces innovations *« sont sociales à la fois dans leurs finalités et dans leurs moyens »*.

De son côté, le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) précise : *« L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations… Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation. »*

L'innovation sociale consiste ainsi à élaborer *« des solutions nouvelles à des problèmes sociaux, qui sont plus efficaces et durables que les solutions déjà existantes[1] »*. Cette pratique est donc relativement ancienne puisque, dès le XIXe siècle, des structures comme les mutuelles de santé par exemple ont été élaborées pour apporter des réponses novatrices à des défis sanitaires et sociaux. Toutefois, l'innovation sociale prend aujourd'hui une nouvelle dimension dans un contexte de crise.

En effet, la crise économique actuelle doublée d'une crise environnementale a amplifié les besoins sociaux en matière d'inclusion, d'efficacité énergétique, d'alimentation ou encore d'habitat. Par ailleurs, le contexte budgétaire tant public que privé incite à la mise en place de nouveaux mécanismes financiers (financement participatif, microcrédit…), permettant une meilleure allocation et utilisation des ressources. Comme le souligne donc la Commission européenne, ces innovations *« sont sociales à la fois dans leurs finalités et dans leurs moyens[2] »*.

Face à ces enjeux, des acteurs de toutes sortes (associatifs, entrepreneuriaux, publics…) ont élaboré des réponses innovantes dans le domaine social sous différentes formes (produit ou service, mode d'organisation…), souvent en coopérant avec des usagers. L'association *« À Fleurs de Pierre »*, à Digne-les-Bains, a par exemple créé des jardins partagés au pied des barres d'immeubles où elle organise des activités de jardinage afin de redonner vie à ces quartiers. L'intelligence collective et la co-construction sont en effet au cœur du concept d'innovation sociale, tout comme celui de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont elle est une des dimensions.

Si l'innovation est relativement ancienne dans le domaine public, elle prend toutefois un sens nouveau aujourd'hui en étant abordée sous l'angle de l'innovation technologique, avec la mise en place de tout un ensemble de dispositifs destinés à favoriser son émergence. En raison de leur proximité avec les citoyens et les associations, les collectivités territoriales se sont penchées sur l'innovation sociale, afin de créer un écosystème favorable à l'émergence d'innovations permettant de réorienter leurs politiques sociales vers plus d'efficience.

Par exemple, la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) *« Enercoop »* a été créée grâce à la mise en réseau d'un ensemble d'acteurs sur un territoire. Elle a pour objectif de fournir de l'électricité 100 % renouvelable en France, par la création de coopératives mettant en relation des consommateurs et des producteurs d'énergie, dans une logique de participation citoyenne.

---

[1] Définition du Center for Social Innovation de l'université de Stanford en 2000, Centre de ressources régionales de l'économie sociale et solidaire, http://www.atelier-idf.org/connaitre-ess/innovation-sociale/innovation-sociale-definitions.htm.

[2] Guide de l'innovation sociale, 2013.

Un tel exemple démontre en effet que l'innovation sociale répond, grâce à une démarche participative, à des besoins sociaux mal ou peu satisfaits, en l'occurrence la production et la consommation d'une énergie durable.

Plus spécifiquement, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), acteurs majeurs de l'action sociale par leurs compétences réglementaires et facultatives, ont développé des actions socialement innovantes depuis quelques années. L'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) décerne ainsi chaque année un Prix de l'innovation sociale destiné à augmenter la visibilité de telles initiatives. Le premier prix a été décerné au CIAS à l'Ouest de Rennes qui a créé une structure d'accueil, *« La Longère »*, destinée aux proches aidant des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie. Il s'agit ainsi de fournir soutien et ressources (telles que des activités culturelles ou sportives) à ces personnes qui peuvent elles aussi se retrouver en situation d'isolement[3].

De plus, dans la mesure où les dépenses sociales sont historiquement contraintes, les acteurs de ce champ ont très tôt développé des stratégies d'innovation. Par exemple, dans le Val-d'Oise, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) *« Auto2 »* a créé un service de partage de voitures sur le territoire de Cergy et offre à ses adhérents la possibilité de devenir sociétaire.

3. L'innovation sans contrainte : les exemples de l'ESS, du *design* des politiques publiques et de l'*open data*

a. Rôle des collectivités territoriales dans l'ESS : une manière de contourner la contrainte dans un but social

L'économie sociale et solidaire (ESS) est apparue ces dernières années dans un contexte particulier et bénéficie aujourd'hui d'une véritable reconnaissance de la part des pouvoirs publics, notamment avec la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Elle est composée d'une grande variété de structures (associations, fondations, mutuelles, entreprises sociales[4]…) mais qui cherchent toutes à concilier activité économique et utilité sociale. L'ESS recouvre un grand champ d'activité et représente près de 10 % du PIB. De la même manière que pour l'innovation sociale, elle repose sur l'implication de nombreux acteurs (salariés, bénévoles, sociétaires…).

[3] Portail du développement de l'économie sociale et solidaire, *Des centres communaux d'action sociale reconnus pour leurs initiatives innovantes*, http://www.avise.org/actualites/des-centres-communaux-daction-sociale-reconnus-pour-leurs-initiatives-innovantes.

[4] C'est-à-dire des entreprises à finalité sociale, sociétale ou environnementale et à lucrativité limitée d'après la définition du Mouvement des entrepreneurs sociaux (MOUVES).

Les collectivités territoriales, notamment les régions, ont donc investi le champ de l'ESS, car celui-ci est générateur d'externalités positives en termes de développement socio-économique pour les territoires. De nombreuses régions ont favorisé le développement de l'ESS, comme c'est le cas dans l'ex-région Midi-Pyrénées où ce mode de développement alternatif représente 11,7 % de l'emploi régional. La région a mis en place des dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise[5] dans le domaine de l'ESS et propose des outils financiers spécifiques pour ces structures.

Cet exemple démontre que les collectivités sont capables de faire preuve d'initiative pour accompagner des changements économiques et sociaux, même si elles ne sont pas toujours à la source de ces innovations. Par ailleurs, on peut noter que la seule contrainte budgétaire ne permet certainement pas de faire émerger l'innovation, qui nécessite créativité et intelligence collective. Le succès de l'ESS repose notamment sur le fort objectif social qui sous-tend ces différentes initiatives et permet de donner du sens à l'implication des parties prenantes.

b. *Open data* : des données publiques encore peu réutilisées

Le numérique modifie le fonctionnement interne de l'administration, notamment avec le développement de l'e-administration[6], mais aussi les relations entre celle-ci et les usagers de services publics. En effet, le numérique est porteur de nombreuses innovations tant en matière de transparence démocratique par la meilleure information des citoyens que de qualité du service rendu.

L'*open data* consiste à mettre à disposition de tous les citoyens sur Internet les données publiques brutes produites par les administrations publiques afin d'être librement accessibles et gratuitement réutilisables. Cela est rendu possible par le processus de dématérialisation à l'œuvre dans les collectivités territoriales, qui permet d'informatiser tout un ensemble de procédures et de traitements internes.

L'*open data* a d'abord été porté par l'État, à travers la création de la mission Etalab[7] en 2011, et certaines collectivités à l'image de Rennes ou Montpellier se sont également lancées volontairement dans une telle démarche. Celle-ci est devenue obligatoire avec la loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui oblige les communes de plus de 3 500 habitants et leur EPCI à mettre en ligne leurs données publiques sous format électronique leurs données publiques.

[5] Notamment un « incubateur régional d'innovation sociale » créé en 2014.

[6] L'e-administration désigne l'usage des technologies de l'information et de la communication par les administrations publiques afin d'améliorer leur fonctionnement interne.

[7] Service de l'État en charge du pilotage de la politique d'ouverture en ligne des données publiques.

La réutilisation des données publiques est aujourd'hui très variable selon les collectivités et ne donne pas toujours lieu à l'apparition de pratiques innovantes. Toutefois, l'*open data* est à terme un facteur d'amélioration des politiques publiques par les possibilités de rapprochement entre l'administration et les administrés qu'elle offre.

c. *Design* des politiques publiques : une nouvelle manière d'appréhender les politiques publiques

L'élaboration des politiques publiques au sein de l'administration ne permet pas toujours de connaître en profondeur les besoins des citoyens, mais aussi que les usages par ceux-ci peuvent différer de l'utilisation prévue et imaginée par les pouvoirs publics. Le *design* des politiques publiques consiste donc à concevoir des services, des équipements ou des dispositifs du point de vue des utilisateurs, en les associant tout au long du processus d'élaboration – et pas seulement en fin de course à travers un processus participatif –, et de tester différents projets selon une logique d'expérimentation.

Comme dans le cas de l'ESS ou l'*open data*, il s'agit de considérer que le partage et l'implication des citoyens dans la construction des politiques publiques sont source d'efficacité et de connaissance du terrain.

Des collectivités territoriales, à l'image de la région des Pays de la Loire, ont revu un certain nombre de leurs politiques publiques sous l'angle du *design*, en testant leurs dispositifs du point de vue utilisateurs et en modifiant ceux-ci le cas échéant. Le dispositif d'accès aux fonds européens a été ainsi entièrement revu après *« l'expérience utilisateur »* d'agents de la région, qui se sont rendu compte des complexités du modèle antérieur.

Cette approche relativement novatrice n'est pas née d'une contrainte mais d'un questionnement relatif au mode de fonctionnement en silo de l'administration. En déplaçant le regard et favorisant la participation d'acteurs externes à l'administration, le *design* des politiques publiques est susceptible de générer des innovations et de remettre en question les politiques publiques menées.

Il apparaît donc clairement que l'innovation existe dans les collectivités, dans des domaines et à des degrés variés. Elle est souvent introduite naturellement, par l'adoption des courants et des évolutions en vigueur dans la société. Le rôle des pouvoirs publics semble alors davantage se situer dans l'absorption de telles évolutions afin de favoriser l'émergence de véritables innovations, qui requièrent un écosystème particulier.

De plus, la contrainte n'est pas toujours à la source de celles-ci, et il semble que ce soit davantage l'émulation collective et le partage d'objectifs ambitieux capables de donner du sens qui permettent de favoriser les innovations dans le cadre des collectivités territoriales.

D. La méthode de l'étude

1. Une approche empirique fondée sur la diversité des situations des collectivités territoriales

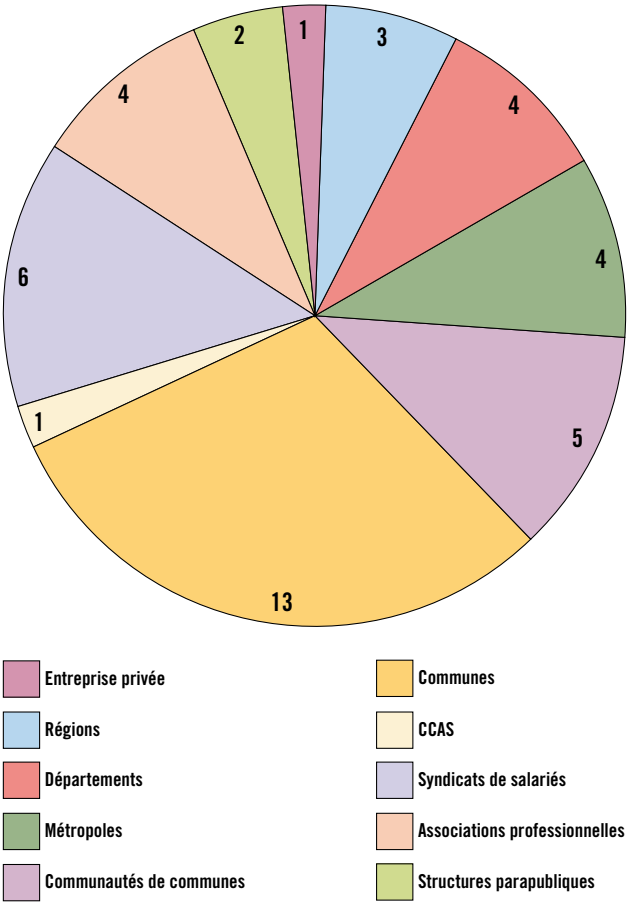
Afin de réaliser notre étude et dans le but de relever les pratiques inspirantes, nous avons fait le choix de croiser la littérature académique (essentiellement des articles et rapports[8]) avec une cinquantaine d'entretiens ciblés sur des collectivités territoriales de tous niveaux (régions, départements, intercommunalités et communes) partout en France. Au sein de ces collectivités, nous avons interrogé principalement des cadres de direction (direction générale des services et direction générale adjointe) grâce à une trame d'entretien commune structurée en quatre grandes parties autour de la contrainte budgétaire (contexte, méthodologie, descriptions des mesures et actions menées, enseignements).

Par ailleurs, nous avons souhaité interroger les associations professionnelles ainsi que les organisations syndicales, au niveau local comme national. La rencontre avec des universitaires nous a permis d'étayer l'approche théorique[9]. Enfin, il nous a semblé important d'interroger une entreprise publique (La Poste), ainsi qu'une structure parapublique (société d'économie mixte Liger). L'analyse de la situation de certaines collectivités européennes (Royaume-Uni, Espagne, Grèce) a permis d'élargir la perspective et le champ des mesures prises pour faire face à la contrainte budgétaire.

[8] Voir la bibliographie en annexe.

[9] Notamment l'étude de David CARASSUS, Philippe LEMAIRE et Guillaume LE MEUR, « Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial. Du management à la performance », *Revue du gestionnaire public*, février 2016 et l'étude de Marcel GUENOUN, Emil TURC, *Optimisation et réduction des coûts dans les collectivités, Le projet COST Loc-Ref et l'enquête*, Institut de Management public et de gouvernance territoriale (IMPGT), Aix-Marseille Université.

2. Données statistiques descriptives sur l'échantillon des acteurs interrogés



2E PARTIE : LA RÉPONSE À LA CONTRAINTE, ENTRE CONTINUITÉ ET PROJET DÉDIÉ

Les collectivités rencontrées ont toutes pris en compte que la contrainte budgétaire n'était pas seulement conjoncturelle mais relevait d'un phénomène structurel plus profond qui pouvait de surcroît être amplifié par la future réforme de la DGF.

A. Face à la contrainte, élaborer et organiser la réponse

Au-delà des démarches habituelles d'ajustement des crédits dans le cadre de l'élaboration des budgets primitifs, il convient d'aller plus loin et surtout de manière plus coordonnée pour pouvoir atteindre les objectifs d'équilibre budgétaire.

Dans ce contexte, le positionnement politique des collectivités peut parfois être difficile, avec un équilibre à trouver entre une certaine solidarité par rapport à l'exécutif national, mais également un principe de réalité qui s'impose à tous.

La démarche est de surcroît plus facile à porter là où l'alternance politique permet de mettre en cause *« l'héritage »* et de légitimer une action forte à travers des audits de début de mandat.

1. L'élaboration des mesures

L'une des premières grandes différences entre les collectivités est l'existence ou non d'un véritable plan d'économies, officialisé et assumé comme tel par la collectivité. Certaines ont pu faire le choix de rester à un stade plus discret, se contentant d'accumuler un certain nombre de mesures diffuses mais néanmoins efficaces.

a. Des méthodes souvent traditionnelles

La première étape du raisonnement des collectivités est bien souvent de définir quelles politiques publiques vont être concernées par les économies envisagées. Est ici abordée la notion de secteur *« sanctuarisé »* dont la pratique est loin d'être généralisée.

Plusieurs collectivités interrogées nous ont présenté une logique de priorisation – *« choisie »* – venant compléter les démarches de baisse des dépenses. La *« sanctuarisation »* de certaines politiques publiques apparaît alors comme une règle venant s'ajouter à celle d'un effort généralisé sur les dépenses.

Deux grandes villes du Sud et de l'Ouest ont, par exemple, choisi de prioriser respectivement les interventions en investissement contribuant à l'attractivité du territoire (numérique, transports, enseignement supérieur) et le secteur de la petite enfance et l'éducation.

Dans une métropole, quatre champs ont fait l'objet d'une protection : l'action sociale territoriale, la police municipale, le développement économique et l'encadrement dans les écoles (ATSEM). Dans une ville de l'Est ce sont les secteurs de l'enfance, de l'éducation et de la culture qui ont été préservés, mais avec une règle stricte d'augmentation zéro en valeur jusqu'en 2017.

Cette politique fait toutefois peser sur les autres secteurs de la collectivité une baisse plus forte qu'il faut pouvoir assumer collectivement. Ainsi, dans une métropole, un plan de réduction des effectifs (- 10 %) qui n'est pas applicable aux secteurs préservés est reporté sur les autres directions qui doivent donc supporter la suppression de 70 postes supplémentaires au prorata de leurs effectifs respectifs.

D'autres collectivités font au contraire le choix de ne rien s'interdire et d'envisager globalement la contrainte, tous secteurs confondus.

Comme le souligne une ville du Nord-Ouest : *« L'ancienne méthode encore utilisée il y a trois ans se fondait sur une baisse uniforme pour toutes les directions sans penser aux dépenses rigides, sanctuarisées et non rigides. C'était possible tant qu'il y avait encore du gras. La méthode traditionnelle qui consistait à arriver en septembre avec quelques propositions ne fonctionne plus. Il convient de développer une pensée positive autour des économies budgétaires. Le principe veut qu'aucune dépense ne soit sanctuarisée et que les économies soient toujours possibles, même dans la gestion des fluides. »*

Pour les départements, où la contrainte budgétaire est très forte, le secteur social n'est pas épargné. Dans un département breton, on explique que *« ce n'est pas parce que le social est obligatoire qu'on ne peut pas faire des économies. Par exemple, sur le secteur de l'enfance, il est possible de limiter l'hébergement collectif pour privilégier les familles d'accueil »*. Dans un département du Sud-Ouest, le discours est identique avec une volonté d'examiner le cœur des politiques publiques en se recentrant sur le noyau obligatoire.

Une fois ces grands champs définis, la détermination des mesures concrètes peut être plus ou moins collaboratives.

Les démarches collaboratives

Elles consistent à mobiliser en priorité les services et part du principe que ce sont eux qui sont les plus à même de proposer des économies ou des manières différentes de rendre le service public. Ce type d'approche n'exclut pas le recyclage

de *« vieux sujets »* que les services ont tenté de promouvoir auprès de leurs élus les années précédentes, ni une part de réduction des dépenses au *« taille-haie »*, mais stimule néanmoins la créativité des services.

Dans une ville de banlieue parisienne par exemple le choix a été fait d'impliquer l'ensemble des services municipaux avec un dispositif à la fois d'économies mais également d'innovation et d'adaptation du service. L'objectif était de s'ajuster à une nouvelle phase de développement de la ville. La démarche a été courte, sur 18 mois, avec l'ensemble des dimensions couvertes.

De la même manière, dans une métropole, les services ont été mis en mouvement dès juin 2014 avec pour objectif d'aboutir à une proposition coordonnée de l'administration qui visait à définir le cap. Les directeurs et chefs de service ont été mobilisés à travers trois séminaires, et une communication interne explicitant l'objectif a été engagée. 40 chantiers répartis en trois secteurs ont ainsi été lancés : les *« chantiers direction »* portant sur un service en particulier, les *« chantiers transversaux »*, portant sur plusieurs directions et enfin les *« chantiers d'accompagnement »*, concernant tous les services. Tous étaient dotés d'un pilote qui rendait compte au comité stratégique.

Dans une ville des Alpes, le séminaire entre les élus et les directeurs a innové en ne retenant pas les couples habituels élus-techniciens pour faire émerger de nouvelles idées et aboutir à une programmation pluriannuelle du fonctionnement. Enfin, dans de grandes villes de l'Est et de Normandie, les directeurs ont été également fortement impliqués dans la démarche.

Il est bien évident que cette association forte des services opérationnels et leur responsabilisation, au-delà du simple recueil de mesures, vise à préparer la mise en œuvre des démarches d'économies : l'implication des services, le fait que ce soit eux qui fassent des propositions, constituent une certaine garantie que ces dernières seront mises en œuvre dans les délais impartis.

Les démarches plus verticales

À l'opposé de ces démarches participatives existent également des démarches beaucoup plus centralisées, reposant bien souvent sur la direction des finances. C'est par exemple le cas d'une ville de la Première couronne de la banlieue parisienne et d'une ville de l'Est, qui se sont appuyées sur les processus de construction budgétaire pour identifier les pistes d'économies. Le service disposait toutefois d'une excellente connaissance des secteurs sur lesquels faire porter l'effort, la ville ayant déjà eu à conduire des démarches analogues par le passé.

La question de l'intensité de la contrainte et de son immédiateté, qui peut être très forte pour certaines collectivités, oblige souvent à adopter une position plus directive qui ne laisse pas forcément place à une concertation très élargie.

D'autres collectivités ont dû également faire face à des services parfois peu à l'écoute, voire hostiles et beaucoup plus enclins à défendre leur périmètre d'intervention (*« je vais me battre pour mon budget »*). Si des points d'appui dans certaines directions ont pu être trouvés pour engager la réflexion et atteindre l'objectif, il n'en demeure pas moins que cet exercice nouveau n'est pas forcément entré dans la culture de base de l'administration, plus habituée à gérer une hausse des prestations qu'une réduction.

b. Une démarche au cœur de la stratégie d'investissement de la collectivité

Ces plans ou mesures d'économies sont très fréquemment encadrés par le suivi de quatre axes principaux :
- dans la plupart des cas, l'absence ou le recours très modéré au levier fiscal,
- le maintien d'un niveau d'investissement significatif, compatible en tout cas avec le projet de mandat,
- la conservation d'un niveau d'épargne suffisant pour faire face aux engagements de la collectivité, en surveillant notamment de très près la capacité de désendettement,
- le recours limité à l'emprunt, même si cette arme est souvent actionnée plus fortement par les collectivités disposant d'une certaine marge.

Le respect de ces paramètres principaux permet à la collectivité de dimensionner le plan et de mesurer l'effort nécessaire pour parvenir à l'équilibre.

Sur le fond, c'est bien évidemment le fonctionnement qui est visé, car c'est la maîtrise de ses grands équilibres qui va déterminer la capacité à investir. Aucune collectivité ne songe à stopper complètement ses investissements mais elles ont aussi conscience qu'un simple coup de rabot sur le PPI ne suffit pas à restaurer la capacité financière de la collectivité.

Dès lors deux attitudes ont pu être repérées :
- soit la collectivité définit son programme d'investissement et en tire les conclusions sur les efforts à faire en matière de fonctionnement,
- soit elle mesure sa capacité à investir à partir de sa projection pluriannuelle de fonctionnement et dimensionne en conséquence son PPI.

Dans le premier cas, on peut citer un conseil départemental du Sud-Ouest qui ne souhaite pas abandonner le terrain de l'investissement, également pourvoyeur d'emplois pour les entreprises locales. Le niveau d'investissement, volontairement ambitieux voire en augmentation par rapport aux années précédentes, a donc fait peser une pression importante sur la section de fonctionnement avec des choix parfois douloureux.

Au contraire, la ville du Nord-Ouest ne s'est pas lancée dans l'élaboration d'un nouveau PPI, mais a simplement poursuivi les opérations non achevées du mandat précédent (exception faite du projet de rénovation urbaine). Le montant d'investissement est ainsi davantage une résultante du plan d'économies : les dépenses d'investissement sont ainsi passées de 45 M€ en 2014 à 36 M€ en 2016 (avant transfert de la compétence voirie).

En fin de compte, un dialogue s'établit entre une prospective financière classique (tant en fonctionnement qu'en investissement) et la soutenabilité d'un plan d'économies appelant à des mesures plus lourdes qu'à l'accoutumée. Pour les communes, et dans une moindre mesure les départements et les régions, le calendrier de la baisse de la DGF était en phase avec le cycle électoral, ce qui a permis une articulation plus aisée avec le programme du mandat.

Certaines collectivités profitent également de cet exercice pour lancer leur projet d'administration qui leur permettra de décliner de manière opérationnelle les décisions prises et de profiter de la dynamique apparue lors de l'élaboration des plans.

c. Comment susciter de nouvelles pistes d'économies ?

L'une des difficultés majeures rencontrées par les collectivités est l'épuisement des mesures traditionnelles et le nécessaire renouvellement des idées permettant de se projeter dans un contexte budgétaire qui ne se détendra pas : comment aller au-delà de ce qui a déjà été fait ?

Certaines collectivités ont mis en place des *« séminaires de créativité »* qui ont vocation à stimuler l'innovation et trouver de nouvelles idées. L'objectif poursuivi est de se reposer des questions sur la manière de rendre le service public.

Ainsi, dans une métropole a été instituée une *« commission de la sobriété »*, pilotée par les élus qui invitent les directeurs pour rechercher des économies tant en fonctionnement qu'en investissement. Permanente, elle se réunit plusieurs fois par an et permet la responsabilisation des chefs de service dans l'usage des moyens.

Une approche analogue avait été lancée à Cannes dès 2008 avec la ville *« low cost »* où chaque projet en fonctionnement comme en investissement était analysé sous l'angle du besoin réel (qui ne correspondait pas au niveau de qualité maximal), de la manière de répondre au besoin (mise en place d'une vraie phase de négociation) et du suivi opérationnel. Si la phase d'expression du besoin est plus longue, elle permet toutefois de distinguer l'essentiel de l'accessoire et de faire parfois des choix étonnants : ainsi en est-il de la construction d'une piscine découverte dont le coût de fonctionnement était moins élevé qu'un bassin couvert pénalisé par le prix du système de traitement de l'air.

De nouvelles méthodes de travail apparaissent aujourd'hui avec une volonté de partir de cas concrets plutôt que de mettre en place une grande réforme verticale qui répondrait à toutes les questions posées. Comme l'indique le DGS d'une métropole, *« l'expérimentation, le droit à l'erreur doivent être développés »* afin d'éviter le syndrome de la peur et d'encourager à changer fortement. C'est aussi l'un des enseignements tirés par des villes ou des conseils départementaux : il ne faut pas d'autocensure des services. Des arbitrages forts doivent être proposés, aux élus ensuite de trancher (*« On verra si cela est accepté »*).

Dans une grande ville du Nord-Ouest, pour élaborer le budget primitif (BP) 2015, un séminaire des directeurs s'est tenu le 18 juin 2014 afin d'identifier les pistes d'économies. Fondé sur une méthode de créativité, il a été fait appel à un intervenant extérieur (ce qui est assez rare) et à des cadres particulièrement motivés de la collectivité. L'objectif était de faire émerger des pistes d'économies pas seulement sur leur secteur propre mais sur l'ensemble du champ d'action de la ville. Organisé en six ateliers thématiques, il a abouti à des fiches économies (80 actions) transmises aux élus. Cet acte fondateur n'a pas été reconduit, mais il a permis d'initier une démarche.

Dans un conseil départemental, une approche « base 0 – compétences obligatoires » a permis de distinguer ce que devait obligatoirement faire le département du reste de ses attributions : cette approche, très difficile à appréhender pour les services, a permis aux élus de fixer ce qui était pour eux le niveau de politique publique souhaité. Les propositions ont parfois été difficiles à assumer politiquement (fermeture d'un équipement) mais ont amené les élus à se reposer des questions.

L'étape suivante passe très probablement par une interrogation plus globale des politiques publiques en partant du besoin de l'usager.

Une ville du grand Ouest s'est engagée dans cette voie avec son plan « Service public 2020 », annoncé en début de mandat, qui fait une large place aux actions de démocratie participative : au cœur de cette démarche se situent la réinterrogation du périmètre des politiques publiques et la modernisation de la relation à l'usager.

De manière encore plus ambitieuse, une région a lancé le laboratoire des mutations, accompagnée par la « 27e région ». L'objectif est de construire une prospective à échéance 2040 en consultant les citoyens et en mettant en avant la notion de bonheur au travail, comme moteur de la créativité. Il s'agit d'une nouvelle manière de travailler totalement expérimentale pour les collectivités.

Il est assez net que ce type d'approche tournée vers l'usager et ses besoins réels va se développer, dans la mesure où la contraction de la ressource nécessitera de se concentrer sur l'essentiel. La question du pilotage et de l'évaluation n'en sera que plus nécessaire.

2. La contrainte temporelle

« Quand une collectivité dispose d'un minimum de moyens, elle se doit d'avoir une réflexion prospective sur les questions financières. Le mur n'arrive pas brutalement, ni seul : en 2016 la région devra trouver 60 M€, il ne peut pas y avoir une action au coup par coup. C'est la troisième année de baisse des dotations. Il faut anticiper, même si c'est plus facile de le faire dans une région que dans un conseil départemental. » Cette position d'un DGS d'une collectivité régionale résume à elle seule l'enjeu mais également la difficulté que rencontrent les collectivités.

La caractéristique commune des démarches innovantes est qu'elles nécessitent du temps car elles supposent un travail collectif de réflexion. Or, la contrainte actuelle, par sa rapidité et son caractère massif, a tendance à pousser les collectivités à prendre des mesures immédiates, à effet rapide, pour boucler le budget de l'exercice en cours.

Dans ce cadre, la réduction des subventions, le travail sur les achats, les prestations, laissent un peu de répit à la collectivité la première année, voire les deux premières, mais au-delà ? La suppression de services, par exemple, ne règle pas la question des personnels (même si beaucoup de postes de contractuels ont été supprimés et que des mouvements de repositionnement ont été initiés), et c'est pour certaines collectivités, au premier rang desquelles figurent les communes, une grande difficulté.

La plupart des plans actuellement engagés sont suspendus aux décisions à venir en matière de DGF : certaines collectivités sont *« à l'os »* et ne disposent que de très faibles marges de manœuvre. Si elles *« achètent du temps »*, celui-ci s'écoule néanmoins probablement trop vite pour que des solutions innovantes soient trouvées dans des délais contraints.

3. Quelle gouvernance choisir ?

a. Le positionnement des acteurs

Si chaque collectivité dispose de sa propre organisation, un certain nombre de points communs peut être dégagé :

L'exécutif de la collectivité

Il dispose d'un rôle absolument fondamental, quelle que soit l'option retenue en matière de publicité du plan d'économies. En interne, il dispose d'un rôle d'impulsion, de décision, d'arbitre et incarne la démarche : cette dernière n'a aucune chance d'aboutir si l'exécutif ne tient pas solidement la barre et ne s'implique pas personnellement, notamment dans les réunions d'arbitrage.

Les autres élus

Ils ne sont généralement pas associés au tout début des réflexions menées par les services pour éviter notamment des phénomènes d'interdiction dans la réflexion : les sujets ne doivent pas avoir été pré-arbitrés avant de remonter au plus haut niveau. Cette position n'est toutefois pas systématique, et il arrive que les élus soient au contraire associés dès l'origine. Mais cette situation reste minoritaire. En fonction de la composition des différentes majorités, ils peuvent peser de manière très importante sur la démarche si des désaccords politiques se font jour : des menaces de ne plus participer à l'exécutif, si des mesures radicales sont prises, peuvent apparaître.

La direction générale

Elle est bien évidemment avec l'exécutif au cœur de la démarche. C'est elle qui doit parfois *« bousculer »* les services, rappeler les objectifs et incarner le changement. Elle se situe également en position d'arbitre sur les mesures qui seront *in fine* présentées à l'exécutif.

Comme l'indique un directeur général des services : *« La logique d'économies n'est pas forcément innée pour les services, qui ont du mal à avoir un œil critique sur leurs productions. De ce fait, il faut une véritable impulsion du comité de direction et du président en début de mandat pour disposer d'un effet de rupture. »*

Dans beaucoup de collectivités, le DGS s'est particulièrement impliqué en allant expliquer lui-même la situation et la demande dans les services. Dans un département, le processus a nécessité d'examiner trois fois les mesures proposées, en réinterrogeant les directions, avant de passer à la validation des élus.

La direction des finances

Le rôle de la direction des finances est parfois plus ambigu : simple greffier ou aide technique dans les procédures collaboratives, elle prend un rôle de premier plan

dans les approches descendantes. Dans ce cas, c'est elle qui porte la paternité du plan que les services vont appliquer.

Les directions opérationnelles

La nature de leur implication est variable selon le choix fait par la collectivité. Elles peuvent être simplement et occasionnellement consultées. Mais en grande majorité, elles ont été les cellules de base ayant permis de donner corps aux différents plans.

Parmi les expériences intéressantes, on peut citer une ville de banlieue parisienne qui a eu la volonté de chercher à faire le plus collectivement possible et à en tirer les leçons. Ainsi des groupes de travail avec les cadres intermédiaires ont été constitués pour évaluer la démarche adoptée (travail avec un sociologue).

Les intervenants extérieurs

Ils sont en général inexistants ou se limitent à accompagner la collectivité dans l'exercice de prospective financière. Généralement, la démarche est menée totalement en interne avec parfois la création d'une cellule d'appui pluridisciplinaire auprès de la DG. Ce sont les acteurs habituels de la collectivité (contrôle de gestion, DRH, directeur des finances) qui sont à l'œuvre, ce qui est somme toute assez logique, compte tenu de la nécessaire connaissance très fine de la collectivité pour bâtir ces plans.

b. Le rôle moteur de l'administration

L'un des très forts enseignements que l'on peut retenir concerne le positionnement de l'administration. Celle-ci sort renforcée par ce travail de fond et légitimée par sa capacité d'expertise, d'initiative et de proposition.

Son action a toujours précédé la commande politique généralement peu portée à réduire le niveau d'intervention de la collectivité. Dans une ville de l'Est, le DGS souhaitait ainsi que l'administration joue pleinement son rôle, fasse des propositions aux élus et bâtisse un cadrage permettant de décider.

Il ne s'agissait pas de prendre le pouvoir aux élus mais, au contraire, de le leur rendre pour qu'ils puissent faire des choix éclairés, sur un grand nombre de politiques publiques, compte tenu de l'ampleur de la contrainte. En effet, si les premières mesures d'économies étaient faciles à obtenir et relevaient de la sphère administrative, aujourd'hui il est nécessaire de se pencher sur le contenu de chaque politique publique, ce qui relève de la compétence des élus.

Ces programmes ont ainsi permis de remettre chacun à sa place et de renouveler les modes de travail entre administration et élus.

c. La dynamique de construction et de validation

Une fois les mesures d'économies identifiées, une phase de concertation et d'arbitrage s'ouvre pour arrêter les décisions. La collégialité est ici de mise avec la création de comités de pilotage *ad hoc* présidés par l'exécutif. Bien souvent, une lettre de cadrage, signée par ce dernier, officialise la démarche et fixe le cadre dans lequel elle va se dérouler.

Dans une métropole par exemple, une lettre de mission du président et du maire aux DGS, premier adjoint et premier vice-président a été envoyée et rendue publique. La « feuille de route – avenir du service public » comportait trois axes : l'optimisation de l'organisation, la qualité du service public et le bien-être au travail.

Ailleurs, une commission réunissant la DRH, le directeur des finances, et le directeur de pôle procédait à un premier examen des mesures avant transmission au DGS puis aux élus. Ensuite un comité de pilotage présidé par le maire, et comprenant ses adjoints aux ressources et coordonnateurs de pôle (cinq pôles), statuait sur les mesures à prendre. Cette collégialité révèle aussi les leaders de la démarche : dans cette ville, les adjoints coordonnateurs de pôle qui avaient une difficulté de positionnement ont pour la première fois *« pris corps »*.

Dans un département, l'arbitrage final a été réalisé avec l'ensemble des élus de la majorité. Chaque DGA a repris l'ensemble des propositions avec les élus compétents et deux réunions de majorité ont été organisées. Cela a permis aux élus de préciser leur programme et surtout de prendre conscience collectivement de l'effort de tous. Le travail a fait émerger des vice-présidents leader qui se sont pleinement saisis de la démarche.

Dans certaines collectivités, le portage politique n'est pas assez fort : les élus pouvaient ainsi être convaincus individuellement du bien-fondé de chaque mesure, mais la difficulté était de faire admettre que leur secteur était également concerné.

La communication et le portage de la contrainte par les élus de la collectivité sont des conditions impératives du succès des plans de réponse à la contrainte budgétaire. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de nos entretiens, en commune, intercommunalité, département ou en région, s'accordent sur ce point.

Le portage politique de la contrainte est indispensable à l'action efficace des services, surtout quand les mesures envisagées sortent de la réduction uniforme des dépenses et de la simple logique comptable du rabot pour traduire des choix de reconfiguration du service public rendu, ou même une innovation véritable dans la manière de fonctionner de l'administration. Seule une validation politique et une affirmation forte des choix faits par les élus aux côtés de l'administration semblent donner à la direction générale la légitimité nécessaire pour conduire ces chantiers.

Ce partage de la contrainte constitue un moment très important, car c'est un gage de réussite du plan : si chacun a conscience des efforts de son voisin (élus comme administratifs), il aura moins tendance à se replier sur lui-même et à le jalouser. C'est aussi une manière de rompre les silos qui subsistent encore très fréquemment dans nos organisations.

B. Communiquer, partager et porter la contrainte

La communication et le partage des projets sont également nécessaires à la réussite des projets d'adaptation du service. Il convient de distinguer la communication en direction de l'ensemble des agents, le partage de la contrainte avec les organisations syndicales et la communication externe en direction des citoyens, usagers et contribuables locaux.

Le constat de la nécessité du portage politique et d'une communication interne et externe adaptée fait consensus. Néanmoins, les collectivités rencontrées ont appliqué des méthodes et fait des choix opérationnels très divers dans leur mise en œuvre.

1. Communiquer vers les agents : une étape à approfondir

Les plans de réorganisation du service des collectivités se doivent d'être accompagnés d'une communication spécifique en direction des agents. Cette communication interne est un volet majeur des différents plans ou trains de mesures des collectivités que nous avons interrogées. La communication interne répond à une double nécessité.

- D'une part, elle permet de réduire l'incertitude des agents et de clarifier les choix de l'administration, et par là même de prévenir une dégradation du climat social interne.

- D'autre part, elle est indispensable pour permettre l'association des agents à la démarche et la prise en compte des retours et des contraintes du terrain, dans une perspective de communication ascendante qui reste peu mise en œuvre dans les collectivités.

La communication interne est nécessaire, dans une perspective de transparence et de justice sociale interne, pour rassurer les agents sur le devenir de leurs missions et de leurs postes, et préserver un climat social apaisé. Elle permet à la direction générale et le cas échéant aux élus de se justifier sur la méthode retenue et sur le niveau d'effort demandé à chaque direction. Cette transparence facilite l'acceptation du plan par les agents.

À la ville de Bagneux, le choix a été fait d'impliquer l'ensemble des services publics municipaux, dans une démarche globale (le remodelage du service public), porteuse à

la fois d'économies, mais aussi d'innovation et d'adaptation du service aux nouveaux besoins sociaux et à la nouvelle phase de développement de la ville. L'implication de tous les services municipaux, sans sanctuarisation de certaines directions thématiques, a favorisé l'acceptation par les agents d'un effort partagé par tous. Le portage fort des élus en interne a également permis la préservation du climat social, en évitant l'écueil du plan d'économies technocratique. Les élus ont porté les arbitrages faits en conseil municipal auprès des cadres, puis de l'ensemble des agents, à l'occasion de réunions d'information dans tous les services.

Dans un département, une communication transparente a également été déclinée en direction des 2 900 agents de la collectivité, qui sont aussi pour la plupart des contribuables et des usagers des services du département. Cette communication claire permet de donner à voir l'ensemble des économies réalisées et d'éviter la victimisation de certains services. Elle leur permet de réaliser qu'ils ne sont pas les seuls impactés, mais que dans leur direction de réelles marges de manœuvre existent.

La communication interne est également un préalable nécessaire à l'association des agents aux mesures, dans une perspective de communication ascendante. Ce travail de concertation avec l'ensemble des agents, visant à faire remonter du terrain les pistes d'amélioration et les gisements d'économies, reste peu mis en œuvre dans les collectivités interrogées.

À la région Pays de la Loire, l'idée de la direction générale était de fédérer les différents acteurs autour de la construction du plan d'économies et de briser le fonctionnement hiérarchique en silos habituel de l'administration. La démarche de co-construction et d'hybridation mise en œuvre visait à associer un maximum d'agents à l'élaboration du projet concret. Avec le *« faire ensemble »*, les agents échangent leur position pour mieux comprendre les contraintes et les attentes de leurs partenaires – internes et externes – et des usagers, de manière à élaborer de nouvelles manières de faire plus en adéquation avec les attentes des uns et des autres.

Souvent, les services sont associés à la recherche de gisements d'économies, à travers par exemple l'identification des postes à rendre pour atteindre les objectifs globaux de réduction des effectifs. Dans une métropole, la direction générale joue la carte de la transparence en interne sur les postes rendus par chaque direction, pour créer de l'émulation et favoriser l'identification des marges de manœuvre en interne à chaque service.

2. Une association variable des organisations syndicales

Le partage de la contrainte et de l'élaboration de la réponse avec les organisations syndicales est très variable d'une collectivité à l'autre. Deux modèles se dessinent : dans l'un, les instances représentatives et le dialogue social représentent un passage obligatoire réduit à son minimum, dans l'autre, le dialogue social permet

une véritable association des partenaires sociaux à l'élaboration et une posture de dialogue critique mais constructif entre l'administration et les représentants du personnel.

a. Les syndicats comme « passage obligatoire »

Dans certaines collectivités, la culture du dialogue social et la posture des syndicats représentés dans les instances ne permettent pas de construire un échange fécond entre la direction générale et les organisations syndicales. Le dialogue social y est réduit et les syndicats ne se positionnent pas en co-élaborateurs et co-constructeurs des plans.

L'adoption d'un discours de vérité et d'un principe de transparence à l'égard des organisations syndicales permet néanmoins de minimiser la dégradation du climat social.

Dans une ville du Nord-Ouest, le maire explique les difficultés financières sans maquillage aux représentants du personnel, et exprime clairement les cibles en matière d'économies à réaliser et de contrôle de la masse salariale. Le même principe de discours de vérité est porté par la direction générale à la ville de Rillieux-la-Pape, et permet une reconnaissance de la part des syndicats de la qualité globale du débat mené devant les instances.

Ce discours de vérité peut permettre d'aboutir avec les syndicats à un partage du diagnostic global sur la situation, même si le désaccord persiste sur les solutions à mettre en œuvre. Dans une métropole, la CGT s'oppose frontalement à la logique d'économies et revendique des évolutions qui soient porteuses de sens pour les agents et d'une amélioration de la qualité du service public. La CFDT en revanche partage avec la direction le constat de la nécessité d'évoluer, même si ses représentants revendiquent une plus grande liberté des agents dans la recherche et dans la mise en œuvre des solutions opérationnelles.

La posture de rejet des organisations syndicales tient parfois à la culture du dialogue social dans la collectivité et à des oppositions sur la forme, sur la manière dont l'administration mène le dialogue. Dans un conseil départemental, les organisations syndicales ont ainsi boycotté les instances paritaires pour exprimer leur désaccord avec la méthode du président, qui revendique le fait de s'adresser d'abord à son assemblée délibérante, c'est-à-dire aux élus de la collectivité, sur les grandes orientations de contrôle de la masse salariale, sans réserver la primeur de l'information aux rencontres informelles avec les organisations syndicales.

D'une manière générale, les syndicats souhaitent que les élus aient une ligne claire et ne masquent pas les choses. En particulier, ils dénoncent le fait de développer de nouveaux services alors que la collectivité n'est pas (plus) capable de financer les anciens : il serait plus utile de débattre du niveau de service et d'affecter les moyens nécessaires, plutôt que de dégrader la manière de réaliser la prestation.

Pour autant, les syndicats notent également des difficultés pour mobiliser les agents : le fait que leur emploi ne soit pas directement menacé rend assez incertain l'engagement d'une démarche collective. L'action syndicale se concentre alors sur les conditions de travail, la surcharge d'activité que peut occasionner une réorganisation et le développement des risques psychosociaux.

b. Les syndicats « partenaires »

La posture de dialogue et de co-construction des démarches d'adaptation du service public entre administration et organisations syndicales est plus rare. Elle constitue cependant un atout pour l'administration, en facilitant la mise en œuvre des mesures dans un climat social apaisé.

Dans une région, les syndicats participent aux réflexions d'innovation face à la contrainte budgétaire. Cette participation est rendue possible parce que la démarche est présentée à la fois sous le prisme du bien-être au travail et de la réorganisation liée à une contrainte budgétaire. Cette posture de dialogue n'est pas facile pour les organisations syndicales (OS) qui ne savent pas comment se positionner dans le débat interne.

À la ville de Rennes, les syndicats ont été associés à travers une série de réunions spécifiques à l'élaboration du projet « Service public 2020 ». Tous les syndicats présents sauf SUD (CFDT, CGT, UGICT, UNSA, FO) ont demandé à bénéficier d'une assistance externe pour se faire une opinion et approfondir certains sujets et propositions alternatives, afin de limiter l'impact sur le personnel. Les représentants syndicaux ont ainsi été formés aux finances et ont adopté une posture de contre-expertise, en approfondissant des pistes de travail pour limiter les redéploiements de personnels. Cette mission d'expertise syndicale appuyée par un cabinet externe a permis de construire 20 propositions soumises à la validation de la collectivité puis mises à l'étude de l'administration. Elle a ainsi permis d'expérimenter un positionnement innovant des organisations syndicales dans l'adaptation du service public.

c. Au niveau national, un positionnement syndical vigilant mais constructif

Les représentants syndicaux rencontrés au niveau national prennent acte du contexte et de la nécessité d'accompagner le changement dans les collectivités avec une posture constructive.

Pour la Fédération autonome de la Fonction publique territoriale (FA-FPT), les enjeux et les problématiques auxquels sont confrontés le gouvernement et les collectivités sont intégrés et respectés. Le syndicat a la volonté de ne pas donner le sentiment d'être opposé à toute évolution d'un point de vue dogmatique. Mais il s'affirme vigilant quant aux évolutions sur le niveau de service public rendu et la défense d'un service public de proximité. Il se montre également particulièrement attentif aux conséquences directes et concrètes pour les agents, notamment au niveau de leur rémunération et de leurs conditions de travail (surcharge de travail,

éloignement du lieu de travail avec les fusions de région ou d'intercommunalités). Selon la FA-FPT, ce n'est pas le changement en soi qui fait peur, il est parfois nécessaire – ce qui inquiète les agents, c'est l'incertitude liée au changement.

La proposition du syndicat est de mettre en place un socle commun de garanties sociales et statutaires. L'idée est de recenser les disparités au niveau social entre les collectivités et d'homogénéiser (sans forcément niveler l'ensemble par le haut). Cela permettrait entre autres de rassurer les agents en instaurant un dialogue social le plus en amont possible. De plus, les agents sont prêts à entamer des réflexions sur leur salaire si les règles du jeu sont claires. Par contre, il n'est pas compréhensible pour eux que l'effort ne soit pas partagé par les élus et la direction générale.

La CGT Fédération des services publics dénonce, quant à elle, une mise en œuvre très verticale du changement, avec un autoritarisme fort des hiérarchies et une participation collective des agents artificielle et de façade. Pour la Fédération, la baisse des dotations ne justifie pas la brutalité du changement et des coupes budgétaires. La CGT dénonce un double mouvement d'imposition à la fonction publique, d'une idéologie managériale issue du monde du privé et d'une perte de sens du travail des agents, d'une dévitalisation du service public qui est porteuse de démotivation. Elle insiste également sur le fait que le *turnover* des cadres dirigeants, entre ceux qui conçoivent et ceux qui doivent exécuter, n'est pas de nature à rassurer les agents.

De son côté, la CFDT défend une approche des réorganisations fondée sur le dialogue social, la concertation en amont avec les agents et la négociation avec les représentants du personnel. Aux yeux de la confédération, des étapes sont nécessaires pour la réussite d'un projet de réorganisation : explicitation du lien entre le projet de réorganisation et l'objectif politique, explication du projet à l'ensemble des agents qui pourront s'exprimer sur leurs conditions de travail. Une communication claire à chaque étape doit permettre de réduire les incertitudes, de donner une capacité à amender les propositions. Enfin, le processus de réorganisation doit s'inscrire dans une durée raisonnable, de l'ouverture d'une négociation avec les organisations syndicales dès le début du processus, à la mise en place d'un comité de suivi.

3. Communiquer sur la contrainte auprès des usagers : une pédagogie nécessaire

La communication interne est primordiale pour la réussite des projets de réorganisation des services en réponse à la contrainte budgétaire. Mais la communication externe ne doit pas pour autant être négligée. Elle s'adresse aux citoyens de la collectivité, en tant qu'usagers des services et en tant que contribuables locaux. Elle se doit d'être pédagogique pour justifier les évolutions de périmètre, de qualité de service rendu et de coût usager des services publics.

Elle est facilitée par le contexte de baisse des dotations, qui permet de justifier par une cause externe (la baisse des dotations) la nécessité des choix de la collectivité.

Cette justification se traduit parfois dans le choix du nom retenu pour le train de mesures d'adaptation des services, intitulé par exemple ANCF (Adaptation à la nouvelle contrainte financière), dans une collectivité de l'Est de la France.

Tant que le plan de réorganisation n'affecte pas le service rendu aux usagers, la communication externe est relativement facile. Ainsi, dans une ville de la première couronne lyonnaise, les mesures mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui sanctuarisent le niveau de prestations proposé par les équipes municipales aux citoyens. La communication peut mettre en valeur un effort de rationalisation de la gestion des deniers publics indolore pour l'usager (externalisation de l'entretien de certains bâtiments municipaux par exemple).

La communication externe est plus complexe quand il s'agit de justifier d'une baisse de qualité de service rendu ou d'une évolution du périmètre du service public. Dans une métropole, la communication en direction des citoyens promeut une culture de la transparence et insiste sur l'idée d'effort partagé et collectif, de l'administration, des élus et de la population. La communication sur les efforts faits par l'administration sur sa gestion interne permet de mieux expliquer les efforts demandés aux citoyens, par exemple via la diminution des subventions aux associations.

À la ville de Grenoble, la communication en direction des citoyens s'est appuyée sur une action symbolique de la collectivité : une journée sans service public, où les agents se sont arrêtés pour faire ressentir aux citoyens l'importance des services rendus par la mairie et les sensibiliser à l'étranglement budgétaire de la collectivité. Cette journée a été mise à profit pour informer les agents sur la situation de la collectivité et leur fournir un argumentaire pour qu'ils puissent répondre aux interpellations des citoyens sur le terrain. Les élus étaient présents sur le terrain pendant la journée sans service public pour dialoguer avec la population, et expliciter le choix politique fait, de manière à ce que les citoyens ne le perçoivent pas comme un mouvement de grève générale subi par la collectivité.

C. Des paroles aux actes, la mise en œuvre

Une chose est d'élaborer une stratégie de réponse à la contrainte, une autre est de la mettre en œuvre dans la durée et d'en mesurer les effets. C'est bien là le véritable enjeu auquel sont confrontées les collectivités. En la matière, il n'y a pas de recette miracle et chaque collectivité s'adapte avec parfois beaucoup de pragmatisme et d'empirisme.

1. Le pilotage de la démarche : une navigation à vue ?

Lorsque la collégialité a été de mise lors de l'élaboration des mesures, il est assez fréquent que l'organe qui a permis la construction du plan perdure, sous une forme ou sous une autre, et s'intègre à la discussion budgétaire : celle-ci est en effet le révélateur de l'avancement du plan et de sa soutenabilité.

Ainsi, dans une métropole, le « COSTRAT », structure créée *ad hoc*, mesure l'état d'avancement de la feuille de route, dont les résultats sont présentés semestriellement aux élus.

Mais d'autres outils sont également mobilisés pour s'assurer que ce qui a été promis est bel et bien respecté. Dans une ville du Nord-Ouest, le contrôle de gestion vérifie la tenue des engagements pris et le comité de pilotage « emplois » étudie les demandes de renouvellements de poste permanents ou non.

Dans cette même ville, l'élaboration des budgets primitifs de 2015 et de 2016 a été rythmée par trois comités de pilotage, en avril et juin 2015, pour vérifier que les arbitrages étaient bien mis en œuvre par les directions. Un tableau d'économies par DGA a été réalisé alors même que les crédits sont gérés par direction. Enfin, une réunion de majorité pour comparer la situation de la ville aux autres villes de même taille a été organisée. Une véritable *« surveillance croisée »* est ainsi mise en place pour éviter les dérapages et garder le cap.

Certaines collectivités ont fait le choix d'adapter leur procédure budgétaire en reprenant le dispositif mis en place pour construire le plan d'économies. C'est le cas de la ville de l'Est qui a réactivé son comité de pilotage « Adaptation à la nouvelle contrainte financière » pour le BP 2015 qui restait particulièrement difficile à boucler : le travail collectif a permis de trouver les économies nécessaires et même d'affecter un budget participatif.

La plupart des collectivités sont toutefois confrontées à des difficultés importantes de pilotage de ces démarches :

- Il est en effet très souvent nécessaire de tenir une double comptabilité, budgétaire d'un côté, et spécifique au plan de l'autre pour le suivi des engagements sans forcément avoir les outils informatiques adaptés.
- Compte tenu de multiples mesures, il convient d'adopter une finesse de pilotage, y compris des partenaires qui sont mis à contribution, pour s'assurer que les prévisions sont tenues (*reporting*).
- Il est courant de devoir procéder à des ajustements en cours de plan pour faire face à des économies qui ne sont pas faites et qui doivent donc être trouvées par ailleurs (négociation permanente). À cet égard des villes ont développé des systèmes de contractualisation avec les services qui permettent de baliser un peu ces questions.
- Enfin, la gestion d'un volet RH stratégique pour lequel les collectivités sont assez peu armées, beaucoup de DRH n'étant pas dotées des outils permettant notamment de repositionner les agents et d'accompagner le changement, ce qui est une des grandes caractéristiques de ces plans.

Globalement la pratique assez faible du pilotage et de l'évaluation dans les collectivités se fait cruellement ressentir, au moment même où ses outils seraient les plus utiles.

La majeure partie des collectivités interrogées convient également que l'exercice qu'elles ont réalisé n'est pas sans limites : en fin de compte, peu d'entre elles ont fait des choix drastiques de réduction massive ou d'abandon de politiques publiques, levier qui constitue pourtant la prochaine étape si le mouvement de baisse des recettes se poursuit.

2. Un enjeu : capitaliser sur les nouvelles méthodes de travail

Les plans de réponse à la contrainte budgétaire constituent dans beaucoup de cas des stratégies ponctuelles, qui ont pour but de dégager les marges nécessaires pour faire face à la situation immédiate et n'ont pas vocation à se perpétuer dans le temps. Mais certaines collectivités tirent parti de la contrainte actuelle pour mettre en œuvre des méthodes de travail, de pilotage et d'association des agents innovantes, sur lesquelles s'appuyer pour changer durablement les modes de travail et de réflexion stratégique.

La ville de Bagneux a fait le choix de mener son projet de remodelage du service public entièrement en interne, sans l'aide d'un cabinet extérieur. Elle s'est appuyée sur les compétences des équipes et en les formant au fur et à mesure de l'avancée du projet sur les outils et les méthodes nécessaires à sa mise en œuvre. Une cellule d'appui pluridisciplinaire a été mise en place auprès de la direction générale, dédiée à l'accompagnement des services, avec cet objectif de montée en compétence progressive.

La volonté de la direction générale était de chercher à faire le plus collectivement possible, et d'en tirer les leçons. Un groupe de travail a ainsi été monté avec des cadres intermédiaires accompagnés par un sociologue sur le plan méthodologique. L'objectif étant de dégager des axes méthodologiques forts de la démarche et de déterminer ce qui doit être pérennisé et conservé de la démarche dans le fonctionnement normal des services.

La région Pays de la Loire s'est aussi lancée dans une réflexion sur l'innovation dans l'administration, sur la base de l'expérience tirée par les équipes du plan de réponse à la contrainte budgétaire. L'expérience a été synthétisée dans un document « 30 mesures pour l'innovation et la qualité de vie au travail » avec trois grandes parties :

- « Innover dans les pratiques managériales » par exemple sur les réunions pour optimiser leur durée et leur pertinence ; renforcer la formation à leur animation ; instaurer une demi-journée de travail sans réunion ; ou encore partager davantage la fonction RH ; le télétravail…

- « Construire un environnement de travail favorisant les relations humaines et la qualité de vie » pour repenser les espaces de travail (par ex. création de tiers lieux pour des réunions *« au pied levé »*, espaces consacrés à la créativité et au lâcher prise, espaces de repas ouverts et partagés…).

- « Organiser le faire ensemble en optimisant les démarches de concertation sur le territoire régional » pour poursuivre les démarches de panels citoyens, rationaliser les instances et les démarches de concertation…

Cette phase de réflexion et de capitalisation s'est poursuivie avec la création d'une équipe innovation. Cette équipe s'est mise au service des différentes directions pour les aider à revoir leurs schémas et dispositifs. Elle s'est constituée à partir d'un vivier de personnes volontaires de différentes directions (prospective, développement durable) avec une seule consigne : ne pas donner plus de 30 % de son temps à l'équipe innovation. Ces volontaires ont été accompagnés par le laboratoire des mutations et par un innovateur, et formés aux outils de *design* de services avec l'appui d'apprentis *designers* de l'école de Nantes.

Enfin, un « réseau d'ambassadeurs », chargé d'essaimer les méthodes issues du *design* au sein des services a été développé. Chaque dispositif innovant donne lieu à une phase d'expérimentation puis à une évaluation quantitative et qualitative.

Ces dispositifs permettent de faire évoluer durablement les manières de faire et de réfléchir de l'administration, en adoptant une posture d'innovation permanente et d'expérimentation continue.

3E PARTIE : FACE À LA CONTRAINTE, DES MESURES VARIÉES DOMINÉES PAR LE PRAGMATISME ET LE SUR-MESURE

Nous avons eu à cœur de dresser un état des lieux des démarches existantes, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Notre double objectif a été celui de :

- Donner à voir les mesures prises par l'échantillon des collectivités interrogées, qu'elles soient expérimentales ou largement partagées. En effet, les nombreuses études déjà publiées soulignent que la problématique de la meilleure gestion du service public n'est pas nouvelle. À l'association des collectivités « France Urbaine », l'on affirme ainsi que la liste des mesures aurait peu évolué mais que la répartition géographique évoluerait dans le temps, les collectivités actionnant au fur et à mesure les actions non encore engagées.
- Constituer une boîte à outils permettant de dégager des marges de manœuvre pour les collectivités qui ne s'y seraient pas encore engagées.

Neuf leviers identifiés[10] pour faire face à l'accroissement des contraintes

- la baisse de l'investissement,
- la maîtrise des dépenses de personnel,
- la baisse de subvention aux associations,
- la valorisation du patrimoine immobilier,
- la modernisation des pratiques d'achats,
- le développement du mécénat,
- la révision des politiques tarifaires,
- la reconsidération des modes de gestion,
- la redéfinition du périmètre du service public.

À la différence de la seule recherche de performance (*« faire mieux avec moins »*) déjà engagée depuis des années, la situation actuelle de baisse des dotations imposerait dans certains cas un nouveau paradigme, à savoir : *« faire moins avec moins »*. Il s'agit parfois de supprimer la surqualité, parfois de réduire le périmètre. D'une priorisation entre différents leviers possibles, les collectivités sont aujourd'hui passées à l'activation simultanée de tous les leviers encore disponibles. Pour l'association « France Urbaine », face à la brutalité de la

[10] CLAEYS Franck, « Les leviers mis en œuvre par les grandes collectivités pour faire face à l'exacerbation des contraintes induites par la baisse des dotations », 2016.

situation actuelle et à la raréfaction des leviers d'économies restant à actionner, se pose la question de la réduction du périmètre du service public.

La partie suivante s'articulera donc autour de quatre types de leviers retraçant les mesures concrètes adoptées par les collectivités rencontrées :
- recettes,
- masse salariale,
- périmètre et mode de gestion,
- innovation pour sortir de l'alternative entre suppression et réduction du service public.

A. Recettes et optimisation des moyens, une première réponse souvent insuffisante

Face à la contrainte budgétaire, les collectivités cherchent d'abord à compenser cette perte en maximisant les ressources disponibles. Elles cherchent à maximiser les subventions et outils de financement, optimisent l'achat et la gestion du patrimoine, revoient leur politique tarifaire.

1. Maximiser les recettes en développant l'ingénierie

a. Des communautés de communes « mercenaires de la subvention »

Les communautés de communes rencontrées nous ont semblé chercher à se renforcer davantage afin d'aller chercher des financements, notamment au niveau de l'Union européenne. Pour ce faire, elles recherchent la mutualisation et l'agrandissement de leur périmètre. Un DGS qualifie d'ailleurs de *« mercenaires de la subvention »* ses services chargés de répondre aux appels à projets ou de rechercher des financements innovants. Cette ingénierie a toutefois un coût qu'il convient de mettre en rapport des subventions obtenues. Elle peut parfois être complexe à justifier auprès de la population, en particulier lorsque les agents sont rémunérés par une communauté de communes, mais que les recettes bénéficient à un territoire plus large.

Si les communes rurales sont encore relativement épargnées par la baisse des dotations, notamment du fait de la hausse de la dotation de solidarité rurale, elles vont être confrontées à la pénurie financière par la baisse des subventions départementales. En effet, les subventions d'équipement des départements ont baissé de 8,2 % en 2014 selon le rapport de l'Observatoire des finances locales 2015. S'agissant des communautés de communes, la contrainte qu'elles peuvent ressentir nous a semblé sans commune mesure avec les territoires plus denses : soit qu'elles aient peu d'investissement à réaliser, soit qu'elles disposent encore d'une bonne trésorerie, soit qu'elles commencent tout juste à recourir à de la dette pour financer leurs investissements.

Enfin, il convient de s'interroger sur la durabilité d'un tel modèle dans le cadre de la poursuite de la participation des collectivités au redressement des finances

publiques. En effet, ces subventions permettent souvent de réaliser des équipements supplémentaires au détriment de projets déjà engagés. À ce titre, elles peuvent être regardées comme incitant à la dépense, même si certaines subventions financent parfois jusqu'à 80 % des équipements. Dans ces circonstances, on peut se demander s'il s'agit véritablement de recettes supplémentaires permettant de boucler un budget déjà contraint ou si elles ne représentent pas plutôt l'opportunité de réaliser un projet supplémentaire, sous couvert de financements européens. D'ailleurs certaines villes, comme Rillieux-la-Pape, font le choix de ne pas les mobiliser, précisément parce que leurs critères d'attribution ne sont pas en adéquation avec les projets menés.

b. Le mécénat, un levier actionné par les collectivités

La recherche de financements innovants passe également par une montée en compétence des services. C'est le cas des villes de Rouen ou de Reims dont un agent est chargé du mécénat. Ses missions consistent à aller chercher des mécènes parmi les entreprises privées ou les particuliers afin de financer de l'investissement ou de l'événementiel. La ville valorise le mécénat et les entreprises qui soutiennent les diverses actions par un site Internet (www.rouen-mecenat.fr). Rappelons que les collectivités peuvent recourir au mécénat, défini par l'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière comme *« le soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général »*.

c. L'optimisation du rendement des taxes

De nombreuses collectivités agissent également sur l'optimisation des bases fiscales. En période de *« ras-le-bol fiscal »*, la hausse des taux étant extrêmement sensible, certaines villes font le pari du contrôle pour améliorer le rendement de leurs taxes, et rétablir une plus grande équité fiscale. La collectivité s'appuie pour ce faire sur les rôles fiscaux fournis par la DDFIP. Un dialogue s'installe alors entre la collectivité et les services de l'État afin d'actualiser ces bases en fonction des dernières autorisations d'urbanisme. Le contrôle peut également aller plus loin en se basant sur l'observation aérienne ou des contrôles *in situ*. Dans le même ordre d'idée, certaines collectivités ont lancé une étude sur le rendement de la taxe de séjour et cherchent aujourd'hui à optimiser son rendement. À titre illustratif, certaines villes acquièrent des logiciels pour assurer le suivi et le contrôle de la taxe de séjour.

2. Une place croissante pour les stratégies achat et patrimoniales

a. La fonction achat s'est fortement professionnalisée dans les collectivités

L'exemple de la Région Centre-Val de Loire est souvent mis en exergue pour sa politique volontariste en matière d'achat déployée dès 2012. Elle passe par le recrutement d'acheteurs et la formation des agents à l'expression des besoins, au *sourcing*, etc.,

mais également par une meilleure information des fournisseurs. La région présente ainsi son programme d'investissement aux différents fournisseurs. Cette dernière stratégie s'est d'ailleurs révélée fructueuse, dans la mesure où la région a amélioré le taux de réponse aux appels d'offres, limitant ainsi le nombre de marchés infructueux. D'autres villes, telles que Cannes, se sont également engagées dans la voie de la professionnalisation de la fonction achat en recrutant un responsable achat.

Incitation et pluriannualité

Les gains réalisés grâce à cette politique d'achat en région Centre-Val de Loire sont redéployés, c'est-à-dire que les crédits sont retirés aux directions opérationnelles concernées et les élus décident de leur nouvelle affectation. La démarche reste incitative dans la mesure où les économies réalisées relèvent d'une optimisation liée à la fonction support.

La question de l'incitation se pose en revanche pour les dépenses d'intervention. En l'absence de pluriannualité, la collectivité risque de ne pas disposer d'une mémoire des efforts respectifs réalisés dans le temps, ce qui peut apparaître contre incitatif. La pluriannualité a l'avantage de :

- la lisibilité,
- l'anticipation nécessaire à des mesures plus structurelles, tant en interne qu'à l'égard des partenaires,
- donner le temps nécessaire pour identifier les dispositifs à supprimer intégralement plutôt qu'à seulement aménager.

D'autres bonnes pratiques doivent être soulignées : c'est le cas du recours aux centrales d'achat (art. 9 du code des marchés publics), dont la plus connue est l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Toutefois des collectivités peuvent également créer leur propre outil, comme c'est le cas pour « Centr'Achats » (centrale d'achat territoriale en Région Centre-Val de Loire) ou d'« Approlys » pour les trois départements de cette même région (Eure-et-Loir, Loir-et-Cher et Loiret), constituées sous la forme de groupement d'intérêt public (GIP) pour les fournitures et services. Le groupement de commandes (art. 8 du CMP) est également une solution à mettre en avant. Sans personnalité morale, le groupement est conventionnel et ponctuel, mais il présente l'avantage de pouvoir répondre à des prestations de travaux, tandis que les centrales d'achats se limitent aux fournitures et services. Ces outils permettent, par la mutualisation, d'obtenir de meilleurs prix et de sécuriser davantage les procédures. Dans les faits, il est souvent observé que les rapprochements politiques sont de nature à faciliter ce type de coopération. Il ressort de notre échantillon que le groupement de commande est souvent utilisé entre l'EPCI et les villes qui le composent. Enfin, les collectivités peuvent également faire des économies en renégociant directement leurs contrats de fluides à l'instar du département du Morbihan.

Toutefois, la contrainte budgétaire ne pousse pas uniquement dans le sens d'une professionnalisation de la fonction achat des collectivités. Certaines collectivités

jouent simplement sur la pondération des critères, à la faveur d'une augmentation de la valeur du critère prix. Ces pratiques peuvent à long terme poser la question du choix de la qualité.

Enfin, dernier aspect de la fonction achat, souligné notamment par l'association des ingénieurs territoriaux de France : la vente aux enchères publiques de matériels usagés des collectivités. Depuis 2005, en partenariat avec la ville de Lyon, le site Agorastore ou webencheres.com, permet aux organismes publics (et aux entreprises) de vendre directement en ligne les matériels non usagés ou destinés à être recyclés. Ce nouveau mode de cession permet aux collectivités de réaliser des recettes supérieures à celle des ventes réalisées via France Domaine (service de la DGFIP).

Des exemples d'économies réalisées en matière d'achat :

- grâce à la professionnalisation en région Centre-Val de Loire, 13 M€ ont pu être économisés sur 3 ans (2013-2015), essentiellement sur l'informatique et les travaux,
- grâce à Approlys, les collectivités réalisent des gains de 20 % sur les prix d'achat,
- grâce à Agorastore, les ventes peuvent être jusqu'à trois fois supérieures à celles réalisées par France Domaine.

b. La gestion active du patrimoine

Tout comme pour la vente de matériels déclassés, la nécessité d'inventorier les biens se retrouve également dans la gestion du patrimoine des collectivités. Souvent mal connu, parfois mal entretenu, celui-ci constitue un gisement important de recettes. Le mixte comprend bien souvent un mélange entre recettes dites *« one shot »* guidées par une politique de cession, et valorisation à moyen et long terme. Par ailleurs, l'optimisation du service public et notamment les regroupements de mairies de quartier, parfois d'écoles permettent également de valoriser le foncier.

La réduction de la facture énergétique participe également de cette meilleure gestion du patrimoine existant. Au département du Morbihan, la mise en place de commande à distance des chaufferies au sein des collèges a permis de faire des économies significatives de fluides, en période de vacances scolaires notamment.

3. Un difficile recours au levier fiscal en partie surmonté par des évolutions tarifaires

a. Un objectif politique de stabilité fiscale réaffirmé

Dans de nombreuses collectivités, l'objectif politique de stabilité fiscale fait partie des priorités de mandat. Le *« ras-le-bol fiscal »* a été largement médiatisé et intégré par les collectivités territoriales.

La hausse de l'impôt relève aujourd'hui de l'ultime recours. Et c'est d'ailleurs tout le sens de réduire d'abord et au maximum les dépenses des collectivités, de *« construire une administration exemplaire »*, comme à Nancy, avant de se tourner vers les contribuables. De plus, soulignons que l'effet d'une hausse des taux relève pour certaines strates de collectivités davantage du symbole politique que d'un véritable levier budgétaire, dans la mesure où, par exemple, les conseils régionaux ne disposent plus que d'une part résiduelle de fiscalité directe dynamique.

Toutefois, la contrainte financière amène certains territoires à réfléchir à l'opportunité d'une remise en question de cette promesse de campagne. L'année 2017 apparaît bien souvent comme l'unique fenêtre de tir en matière fiscale. En effet, dans le cadre des cycles électoraux classiques, le recours au levier fiscal peut permettre d'accélérer la mise en œuvre d'un programme. D'autres collectivités réaffirment leur volonté de ne pas toucher aux taux, mais actionnent d'autres leviers plus fins, comme le travail sur les bases (évoqué plus haut) ou la révision de certains abattements.

L'enjeu de coordination entre les villes et l'intercommunalité se fait d'autant plus marquant que certains territoires n'ont pas encore adopté de pacte financier et fiscal.

Certaines, à l'instar de la ville de Bagneux, ont fait le choix d'un scénario mixte comportant une hausse des taux en début de mandat et d'une révision de la tarification et des redevances.

b. Une compensation partielle par des révisions tarifaires

Les révisions tarifaires restent dans de nombreuses collectivités un levier à actionner. Certaines n'ont pas fait évoluer leurs tarifs depuis de nombreuses années, de sorte que le seul rattrapage de l'inflation, fût-elle faible, constitue déjà une marche importante. Les collectivités, et en particulier les communes, se lancent donc dans des études portant sur l'évolution de leur tarification, parfois avec le souhait d'y ajouter davantage d'équité en introduisant des critères sociaux.

L'Eurométropole de Strasbourg est allée plus loin encore en développant la tarification solidaire dans les transports. Calculée en fonction de l'âge et du quotient familial, elle fait économiser jusqu'à 90 % du montant de l'abonnement mensuel aux ménages les plus modestes. L'enjeu est de faire payer l'ensemble des usagers en fonction de leur capacité contributive. La ville de Nancy parle, dans son plan d'équilibre et de développement, de *« nouvel équilibre dans la relation usagers-contribuables »* avec pour objectif une hausse de 5 % annuel sur trois ans, ce qui devrait lui fournir 1,50 M€ de recettes pérennes supplémentaires d'ici 2017.

Le tarif des services, à l'image du taux pour les impôts, n'est pas le seul levier. Les communes peuvent aussi jouer sur la « base » en élargissant le périmètre de la tarification. C'est ce que fait la ville de Nancy en étendant le stationnement payant.

Certaines réfléchissent d'ailleurs également aux moyens permettant d'augmenter le paiement spontané à l'horodateur, soit en diversifiant les modes de paiement (avec portable par exemple), soit en renforçant le contrôle.

c. Une réflexion et une action sur les subventions au sens large

La question de la politique de subvention aux associations est traitée en C. De manière plus générale, pour les départements, la question se pose de manière sensiblement différente dans la mesure où la réforme territoriale a supprimé la clause de compétence générale. Le département des Deux-Sèvres réduit ainsi jusqu'à 30 % ses subventions en fonction des secteurs parmi les compétences non obligatoires.

Enfin, face à l'effet de ciseau, et malgré les mesures prises, certaines collectivités choisissent également d'accepter dans leur plan une dégradation de leurs ratios. Le département du Morbihan fait non seulement face à la baisse des dotations (-13 M€ en 2015) mais également à une hausse des dépenses sociales (+15 M€). Le choix politique a consisté à limiter la baisse de l'épargne à la baisse des dotations de l'État et à faire absorber la demande sociale par des mesures d'économies. D'autres recourent à la dette.

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

Au sein des communes, les dépenses de personnels représentent environ 50 % des dépenses de fonctionnement[11] (31 % en intégrant l'ensemble du bloc communal), alors qu'elles représentent en moyenne 25 % pour l'ensemble des collectivités territoriales (11 % pour les régions et 16 % pour les départements). On comprend donc aisément que la gestion de la contrainte passe nécessairement par des mesures d'ordre RH. Si la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée par l'État a surtout mis en lumière le réflexe du non-remplacement des départs, la maîtrise de la masse salariale passe également par des mesures complémentaires. Qu'il s'agisse de la définition de la politique RH, de davantage de sobriété ou du renforcement du management, ces axes sont nécessaires à la soutenabilité de la baisse des effectifs, en termes de climat social et de qualité du travail.

C'est donc sans surprise que le rapport SANSU précise que des économies substantielles peuvent notamment provenir des ressources humaines : non-remplacement des départs en retraite, hausse de la durée du travail pour l'aligner sur la durée légale de 1 607 heures annuelles, réduction du nombre des contractuels, réorganisation des horaires des services, etc.

[11] *Les finances des collectivités locales en 2015*, Observatoire des finances locales.

La Cour des comptes insiste d'ailleurs régulièrement elle aussi sur cet aspect. Pour *« faciliter la baisse des effectifs sans coût supplémentaire mais aussi engendrer des économies »*, elle appelle à un respect par les collectivités de la durée légale de travail. Lors du passage aux 35 heures, il avait été décidé de maintenir les accords dérogatoires antérieurs octroyant un temps de travail inférieur, en particulier dans 1 550 collectivités locales. Un autre levier consisterait, pour elle, à rendre moins rapide le déroulement de carrière des agents. Ainsi, les avancements d'échelon des agents territoriaux devraient être accordés moins systématiquement en fonction de l'ancienneté minimale.

1. Une diminution des effectifs au gré des départs non remplacés et une action sur les non-permanents

a. Un renforcement du dialogue de gestion RH

Si les collectivités décrient pour la plupart l'automaticité de règles, telles que le non-remplacement systématique des départs en retraite, elles réfléchissent toutes à l'opportunité du remplacement à chaque départ. Les méthodes qui accompagnent cette réduction des effectifs vont du pilotage *« au fil de l'eau »*, pour les communautés de communes ou certaines villes de taille modeste, à la mise en place d'un véritable dialogue de gestion pour les administrations avec plusieurs centaines d'agents.

Dans le département du Finistère : un véritable dialogue de gestion dit de « dynamique RH » est instauré avec chaque direction de manière semestrielle, permettant :
- de partager la cartographie des moyens dédiés,
- d'évaluer la part des effectifs affectés aux missions exercées avec des approches différentes selon que l'on aborde une fonction ressources ou une fonction opérationnelle,
- de réfléchir aux moyens humains dédiés aux activités obligatoires et facultatives,
- de s'interroger sur le niveau de service et sur la manière de le mettre en œuvre,
- d'identifier les points forts et les points d'amélioration dans les pratiques professionnelles,
- d'aborder les évolutions législatives et réglementaires susceptibles d'impacter les missions et la gestion des ressources humaines.

La DGA chargée des ressources humaines du département du Morbihan est présente au moment des arbitrages budgétaires et rencontre régulièrement les DGA et directeurs afin de suivre les départs éventuels. Au Havre, les directeurs contractualisent avec la direction générale des indicateurs d'évolution différenciés s'agissant de leur budget de fonctionnement ou de la masse salariale. Enfin, la plupart des collectivités pratiquent un suivi régulier des objectifs, notamment en termes de postes rendus. Ces réunions sont l'occasion de questionner le périmètre de leur activité, et chaque décision d'externalisation s'effectue à coût complet. Ces différentes mesures participent d'une responsabilisation des directeurs ou DGA et présente également l'avantage de renforcer la collégialité.

b. Une responsabilisation accrue des directeurs sur l'enveloppe des non-permanents

Plus généralement, de nombreuses collectivités laissent aux directeurs le choix entre plusieurs actions plutôt que de fixer un objectif de réduction absolu de l'effectif. Parmi elles, citons la réduction des remplacements, la région des Pays de la Loire responsabilise ses directeurs en les rendant gestionnaires des enveloppes dédiées aux remplacements et vacataires. Ailleurs, ce sont les leviers tels que la suppression des renforts, le non-renouvellement des non-permanents, qu'il convient de citer.

Pour faire face au risque d'épuisement des services, face à une réduction des effectifs, plusieurs mesures doivent être soulignées.

La contractualisation des niveaux de service peut conduire à deux types d'organisation :
- la définition en interne d'un seuil plancher d'effectifs et de qualité de service, qu'il existe ou non des normes extérieures d'encadrement ;
- lorsque les équipes se retrouvent en situation de sous-effectif – en raison d'absentéisme et/ou en l'absence de remplacement systématique le service peut fonctionner en mode dégradé, c'est-à-dire sur un niveau défini et acceptable de service public sans conduire à une surcharge de travail insoutenable.

Les plans d'économies comprennent également des avancées en matière de RH, il s'agit de la dimension « plan de progrès » et relève d'une démarche volontariste :
- Le Havre n'a pas de remise en cause des avantages acquis (temps de travail, régime indemnitaire), a concédé une hausse de la subvention au comité des œuvres sociales (COS), et a amélioré la prise en charge des titres de transport ;
- le département du Morbihan participe à hauteur de 400 000 € à la protection sociale santé de ses 2 500 agents ;
- la ville de Pornichet a « déprécarisé » des agents non permanents pour un surcoût de 71 500 €.

En définitive ces mesures véhiculent l'idée d'une contrepartie : *« Vous serez moins nombreux mais au moins vous serez bien traités. »*

En somme, le DGS d'une commune francilienne résume dans cette formule la perception de la gestion de contrainte par les collectivités : *« Il y aura des plus [à la marge], il y aura des moins [diminution des effectifs], mais plus de plus que de moins. »*

2. Le pilotage de la masse salariale implique plus largement une révision de la politique RH

a. Le temps de travail au cœur de la révision de la politique RH des collectivités

Le temps de travail fait également l'objet de nombreuses actions. À Rillieux-la-Pape, s'il n'y a pas d'objectif de réduction de personnel affiché, en revanche, huit jours de congé ont été supprimés pour atteindre les 1 607 heures légales. Le département des Deux-Sèvres devrait lui supprimer cinq jours pour atteindre le volume légal.

Nancy réduit les heures supplémentaires en annualisant le temps de travail. D'autres collectivités font désormais récupérer les heures supplémentaires plutôt que de les payer. À Pornichet un travail sur la saisonnalité au sein des services des espaces verts a également permis d'optimiser le temps de travail. Les heures d'ouverture des centres médicaux sociaux (réduites aux heures les moins fréquentées) du département du Morbihan permettent également une économie sans perte significative de qualité de service public.

b. Une exigence renforcée vis-à-vis des agents et une équité plus importante

Par ailleurs, certaines collectivités insistent sur l'exigence d'*« efficacité »* des agents à leurs postes. Le département des Deux-Sèvres insiste sur la dimension *« d'effort collectif »* à réaliser face aux agents à reclasser sur les postes à pourvoir. Par ailleurs, le département met également à contribution les effectifs autrefois dédiés au remplacement et qui sont aujourd'hui repositionnés dans les services. Partout, le recrutement externe devient l'ultime recours. Cette exigence accrue s'accompagne également d'un recours plus systématique aux procédures disciplinaires, lorsque des agents accompagnés et reclassés ne satisfont pas aux exigences professionnelles.

Les collectivités investissent désormais plus fortement la gestion prévisionnelle (Strasbourg, Nancy). À Rouen, le repositionnement des agents en parcours de réorientation professionnelle sur des postes vacants fait l'objet d'un suivi étroit au sein d'un comité emploi dédié, présidé par le directeur général et l'élu au personnel. La contrainte budgétaire renforce donc l'exigence envers l'ensemble des agents qui sont davantage « confrontés » à des procédures disciplinaires que par le passé. Soulignons ici la tendance au renforcement du courage managérial.

Afin de limiter l'impact du glissement vieillesse technicité (GVT), les collectivités revoient également leur politique indemnitaire et d'avancement, comme à Strasbourg. Outre le renforcement du levier managérial, cela permet également de mieux répondre au besoin d'équité.

L'enjeu de ces différentes mesures est donc d'avoir un fonctionnement correct sur le temps de travail et également de renforcer l'équité entre les agents. Cependant la dimension temporelle de la contrainte incite les DRH à se pencher prioritairement sur les réformes permettant des gains d'économie nets. Certains ont ainsi souligné le caractère *« moins prioritaire »* de la lutte contre l'absentéisme, du moins du point de vue budgétaire. Ce qui ne préjuge pas par ailleurs d'une action de la direction des ressources humaines sur ces sujets, mais la priorisation est en effet différente.

3. Un ajustement et un pilotage renouvelé des moyens

Sobriété et exemplarité, telles sont les deux notions qui guident également la recherche d'économies. Et pour cause, une *« administration exemplaire »*, telle que

le décrit le plan nancéien ou le rappelle le DGS de Grenoble est nécessaire à la légitimation d'autres mesures qui touchent au périmètre du service public ou au portefeuille des usagers.

a. Locaux, logements et déplacements dans le viseur

De manière générale, on peut parler de réduction du « train de vie des collectivités » : les dépenses d'entretien et de gestion courante apparaissent comme un poste relativement facile à réduire. D'autant plus qu'une moindre fréquence de nettoyage se concentre essentiellement sur les locaux administratifs et n'affecte pas les lieux recevant du public comme à Nancy.

D'autres exemples, tels que la diminution du parc automobile à Pornichet ou à Grenoble, ou la maîtrise des frais de déplacement sont autant de mesures tant symboliques que budgétaires. Les agents logés paient désormais les charges locatives à Bondy, voire quittent les logements lorsque ceux-ci sont supprimés, comme à Grenoble. Enfin, les élus montrent également l'exemple, comme à Nancy où les dépenses du cabinet ont été réduites de 500 000 €.

b. La mutualisation au cœur de l'exemplarité

Cette sobriété s'incarne également par une mutualisation renforcée. Il s'agit par exemple des secrétaires de mairies entre les communes de la Communauté de communes du Chardon lorrain ou des assistantes à Grenoble.

En Côte-d'Or, la mutualisation s'est faite avec la Saône-et-Loire. Une société publique locale (SPL) a ainsi été créée afin d'exploiter les réseaux de fibre optique et d'attirer les fournisseurs d'accès. Cette SPL a été élargie à l'Yonne, la Charente, au Doubs, au Jura et à la Nièvre, permettant de recevoir 15 % de crédits de l'État en plus pour déployer le très haut débit. De même, des discussions sont actuellement en cours entre la Vienne et les Deux-Sèvres pour mutualiser certaines dépenses.

Parmi les actions déjà largement partagées par les collectivités territoriales, Pornichet dématérialise désormais les documents du conseil municipal et de nombreuses collectivités ont mutualisé les imprimantes.

Par ailleurs, citons l'exemple morbihanais du regroupement des centres d'exploitation routiers passant de 27 à 16 sites. Celui-ci a permis de privilégier un fonctionnement en équipe complète, un partage des véhicules et une mutualisation de l'encadrement.

Enfin, soulignons que l'Eurométropole et la ville de Strasbourg réunissent plusieurs fois par an les élus et directeurs au sein d'une « commission de la sobriété », pour responsabiliser sur l'usage des moyens et rechercher des économies supplémentaires tant en fonctionnement qu'en investissement.

4. Une évolution de l'organisation et du management

Enfin, dernier axe de l'impact en termes RH, l'évolution de l'organigramme. Il est assez frappant de constater une refonte de celui-ci à tous les niveaux dans certaines collectivités. L'Eurométropole passe ainsi de 23 à 15 directions et de cinq à trois DGA suite à des fusions de service. Le département de la Côte-d'Or est passé de six à deux pôles. Grenoble, Angoulême, Bondy sont également concernées.

Si ces organigrammes resserrés renforcent la transversalité, la question de la charge de travail assumée par les nouveaux directeurs ou DGA ou celle reportée sur leurs n-1 ou adjoint peut néanmoins poser question. Dans le même ordre d'idée, la mutualisation peut conduire à une moindre polyvalence des tâches effectuées par les agents et donc à une spécialisation accrue qui peut être mal vécue par les agents.

La baisse des budgets induit également une baisse du nombre de projets engagés et donc de l'activité des bureaux d'étude internes.

Concernant plus particulièrement l'organisation du travail, soulignons un accroissement de la productivité par la limitation des temps de trajet. Les équipes techniques de l'Eurométropole déjeunent désormais sur le terrain afin d'éviter les allers-retours vers le centre technique. Cela a permis de gagner 10 % de temps de travail.

Enfin, si comme on l'a souligné plus haut, la diminution des effectifs est en partie contrebalancée par des mesures positives d'avancées sociales, il en va de même pour le projet d'administration. Le partage du sens par la rédaction d'un document ou, comme nous le verrons plus bas, par la réflexion grenobloise sur le service public de demain, participe de la motivation des agents au travail. La réflexion sur la qualité de vie au travail conduite par la région des Pays de la Loire peut également être rattachée à ce type d'objectif. Cette collectivité s'est en effet lancée dans une vaste réflexion sur des sujets aussi divers que le télétravail, l'optimisation des réunions ou le développement d'espaces de créativité pour rendre les agents plus performants.

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

1. Des relations renouvelées avec les satellites

L'action des collectivités ne se résumant pas à leur intervention directe, les relations entre celles-ci et leurs satellites constituent un autre levier. Également définis comme *« organismes associés »* ou *« opérateurs »*, les satellites peuvent être ici considérés comme l'ensemble des acteurs, privés ou publics, qui agissent pour le compte ou avec le soutien financier de collectivités afin de poursuivre une mission d'intérêt général et/ou de service public. Le contrôle et le pilotage des satellites par les collectivités sont ainsi devenus un enjeu de premier plan, comme en témoignent les nombreuses bonnes pratiques relevées sur le territoire national

par l'Observatoire social territorial de la MNT dans le cadre du guide managérial sur la gestion consolidée des collectivités locales[12].

Cinq leviers ont été identifiés et sont mobilisés, avec des degrés d'intensité divers, par les collectivités dans leur stratégie de contrôle et de pilotage des satellites : la formalisation de la relation avec les satellites, la clarification des circuits décisionnels et d'information, la mise en place de relations managériales entre les directeurs de collectivités et de satellites, la clarification de la gouvernance et de la place des élus et l'incitation à la coopération et à la mutualisation entre satellites.

Le levier financier fait également l'objet d'une utilisation accrue, et revendiquée, par les collectivités, dans leur rapport avec les satellites, au premier rang desquels les associations. Plusieurs collectivités interrogées ont assumé que les subventions constituent un poste de dépenses orienté à la baisse pour des raisons budgétaires. Certaines villes se sont ainsi orientées respectivement vers une baisse du nombre et du montant des subventions attribuées aux associations. Il peut s'agir d'un levier aisément et rapidement actionnable par les collectivités, ne nécessitant – du moins formellement – qu'un faible temps d'anticipation et de préparation de la part des collectivités.

À l'inverse, comme le souligne le DGS de la ville de Bagneux, le partenariat financier qu'implique le fonctionnement d'établissements publics nécessite une anticipation et rend plus difficile les ajustements à court terme du niveau de soutien financier. S'il s'agit d'une politique facultative, les subventions représentent toutefois 6 % à 7 % des dépenses de fonctionnement d'une ville comme Le Havre. La difficulté politique à réduire les subventions aux associations a toutefois été soulignée à maintes reprises.

Certaines villes font le choix d'optimiser les recettes d'occupation de l'espace public, d'autres d'augmenter les tarifs de location de salle aux associations. Ainsi, Rouen a engagé un travail de remise à plat des conventions de mise à disposition à titre gratuit de locaux permanents à disposition de tiers, dont les associations. Plus généralement la question de la politique globale de subventions aux associations se pose dans presque toutes les villes.

Dès lors, les villes actionnent différents leviers :
- Le Havre a décidé d'appliquer une baisse de 5 %, mais des exceptions subsistent.
- La ville et l'Eurométropole de Strasbourg ont développé les responsabilités confiées aux associations, telles que l'ouverture/fermeture des salles qu'elles occupent.
- D'autres valorisent l'aide fournie, *a minima* dans un souci de transparence, à l'instar de Nancy qui facture les aides indirectes, quitte à compenser par une subvention.

D'autres stratégies peuvent être déployées, et visent plutôt à agir sur le périmètre de soutien matériel apporté aux associations d'une part, la trésorerie des acteurs

[12] Élèves administrateurs de l'INET, promotion Vàclav HAVEL, *La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial*, Les Cahiers de l'Observatoire social territorial, n° 14, juin 2015.

associatifs d'autre part. Dans le premier cas, il s'agit pour les communes de réduire le spectre de l'aide matérielle apportée aux associations : prêt ou mise à disposition de salles municipales pouvant s'accompagner de la facturation des consommations de fluides, de la hausse du tarif de location, de la mission de gestion des ouvertures et fermetures par les associations elles-mêmes (à Grenoble, en ce qui concerne les équipements sportifs), ce qui permet des recettes supplémentaires pour la collectivité ou de réduire la mobilisation directe des personnels. La livraison de matériel logistique, parfois gratuite de longue date, aux associations peut constituer une autre source d'ajustement du soutien matériel apporté par les collectivités.

Cette stratégie de *« retrait »* du *« tout gratuit »* ou de *« responsabilisation »* est très largement assumée par les collectivités, même s'il convient de relativiser dans certains cas l'impact financier généré par de telles mesures. Une hausse de subvention vient parfois compenser le coût induit par les mesures de facturation mises en place par les collectivités. Un *« reprofilage »* général du soutien aux associations a été conduit à la ville et à l'Eurométropole de Strasbourg, avec une aide financière et matérielle se déclinant en trois niveaux selon le statut de l'association :
- co-organisatrice avec la ville ou l'Eurométropole (aide gracieuse),
- seule organisatrice (mise à disposition gracieuse du matériel, avec une logistique assurée par l'association elle-même),
- extérieure au territoire (tarification).

Dans le deuxième cas, les collectivités décident de transférer la contrainte sur le fonds de roulement des associations. Celui-ci est volontairement mobilisé pour absorber une baisse de subvention. La collectivité renforce parallèlement sa capacité de contrôle des organismes subventionnés en adoptant une stratégie de réduction du fonds de roulement sur la base d'une durée commune à tous les organismes. Si la baisse peut apparaître générale, elle est déterminée au cas par cas à partir d'un objectif clarifié en amont et fondé sur la capacité de trésorerie de l'acteur associatif soutenu financièrement. C'est le cas par exemple de la Région Centre-Val de Loire qui, en réduisant à 20 jours la durée du fonds de roulement de ses satellites, a pu économiser 1,50 M€ par an.

Ces stratégies ne sont pas nécessairement synonymes d'un « retrait » de la collectivité du champ d'intervention concerné par la réduction de la subvention : si la ville du Havre a dû actionner une baisse de subvention aux associations culturelles, un groupement d'intérêt public a été créé pour permettre l'organisation d'un événement culturel de célébration des 500 ans de création de la cité (GIP « Le Havre 2017 »).

Les approches générales demeurent toutefois rares en matière de soutien aux satellites qui ne sont pas des associations. Comme souligné à la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole *« les satellites restent des outils permettant de démultiplier l'action publique »*. Une approche au cas par cas est ainsi privilégiée, comme à Nancy ou à la communauté d'agglomération de Nîmes : aucune baisse uniforme n'est décidée et des rapprochements sont encouragés, à l'instar de la SPL gestionnaire du palais des congrès et de « Nancy Tourisme ».

2. Un balancement entre réduction et suppression d'interventions

a. Des mesures tous azimuts ?

De prime abord, les collectivités interrogées témoignent toutes d'un resserrement de leur périmètre d'intervention, soit par des interventions réduites, soit par des interventions supprimées. Si celles-ci émergent la plupart du temps de propositions débattues et partagées à tous les niveaux depuis leur formulation initiale par les services, elles peuvent donner le sentiment d'être le résultat de démarche de priorisation peu consolidée et peu formalisée. La place des processus d'évaluation accompagnant les choix de réduction ou de suppression d'interventions reste encore à interroger, même si des collectivités ont accompagné ces « choix » d'un renforcement du conseil ou du contrôle de gestion dans la collectivité. De l'aveu même d'une collectivité, *« l'évaluation a été tentée mais cela n'a pas fonctionné »*.

Par ailleurs, le rapport SANSU considère comme des leviers de possibles gains d'efficacité :
- le recours au contrôle de gestion et à une comptabilité analytique permettant de mieux connaître les coûts des services publics,
- le choix de déléguer un service public à une entreprise privée,
- le redimensionnement des projets (par exemple dans les transports),
- la constitution de sociétés d'économie mixte faisant appel à des capitaux privés
- la mutualisation entre les communes.

L'ajustement du périmètre d'intervention peut se traduire d'abord par la réduction ou la suppression de dispositifs ou d'événements : remises de dictionnaires pour les plus jeunes ou des traditionnels colis de Noël pour les plus âgés, réduction de la durée d'événements culturels, sportifs et de loisirs en hivers ou l'été, etc. C'est aussi la réduction des coûts de gestion qui est recherchée avec la suppression de ces dispositifs.

Cependant, comme le rappellent de nombreuses collectivités, elles sont confrontées à l'impossibilité de réitérer les économies réalisées alors que la baisse des recettes de fonctionnement est quant à elle cumulative entre 2014 et 2017. Il s'agit alors de répéter l'exercice de détermination des gisements d'économies, le plus souvent par des taux directeurs uniques de baisse des dépenses de fonctionnement, parfois nuancées par des priorisations de politique publique.

b. La fin de la « sur-qualité » du service public ou une qualité en « péril » ?

« Dégradation du service public » – l'expression a été adoptée et utilisée volontairement par l'exécutif d'une des collectivités interrogées. Pour plusieurs d'entre elles, il convient d'assumer et de revendiquer que la qualité du service public ne pourra pas être maintenue au regard du contexte budgétaire dans lequel les collectivités inscrivent leur action. Pour une autre, il s'agit ainsi de mettre un coup de frein à la *« sur-qualité du service public »*.

Certaines interventions ne sont dès lors plus assurées, et ceci de manière assumée. Elles peuvent révéler le niveau élevé autrefois atteint. Ainsi le département du Morbihan a décidé de mettre fin à certaines opérations de fauchage pour privilégier les coupes écologiques, moins fréquentes, en responsabilisant par ailleurs les usagers riverains du domaine public routier départemental. Il peut aussi s'agir d'opter pour des techniques moins onéreuses, comme l'enduit superficiel qui peut parfois se substituer à nouvelle couche d'enrobé, si la chaussée est encore en bon état et qu'il s'agit uniquement de renforcer l'adhérence.

Une approche comparative des coûts peut aussi se mettre en place pour aboutir, dans certains cas, à des solutions d'externalisation partielle (entretien des locaux administratifs) ou de suppression partielle de certains services (suppression de l'ouverture et fermeture quotidienne de certains parcs). Certaines collectivités n'ont malheureusement plus la possibilité de réduire la qualité de manière volontaire pour se stabiliser à un niveau largement acceptable d'intervention. De nombreux départements se trouvent ainsi contraints de réduire significativement le niveau d'entretien du réseau routier jusqu'à atteindre des seuils de dégradation d'infrastructures ressentis par l'usager.

La dégradation du service public devient alors largement subie, ce qui n'est pas sans conséquence sur la pérennité des investissements réalisés précédemment. Les investissements d'entretien et de grosse réparation pourtant nécessaires au maintien de la valeur du patrimoine des collectivités sont ainsi trop considérablement réduits. À cet égard, le niveau minimum d'investissement à réaliser pour l'entretien et la maintenance, et dès lors le renouvellement de l'actif patrimonial des collectivités devrait pourtant correspondre à un tiers de l'effort déployé en investissement.

c. La « baisse intelligente de l'offre » dans le secteur des transports : accepter de supprimer des services pour en développer par ailleurs

Le secteur des transports publics est particulièrement confronté à l'ajustement de l'offre de service au regard des contraintes budgétaires que doivent affronter les collectivités autorités organisatrices de transport. L'optimisation de l'exploitation des réseaux est ainsi devenue un levier d'action très largement partagé, tant du côté des autorités organisatrices que des opérateurs. L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et le Groupement des autorités responsables des transports (GART) ont ainsi positionné l'adaptation de l'offre de service comme une nécessité pour maîtriser la progression des coûts d'exploitation face à la dégradation du ratio recettes/dépenses.

Une approche « passager/kilomètre » est alors privilégiée et conduit à réduire l'offre de service quand le nombre d'usagers est faible voire nul. À Nantes Métropole, au regard d'une évaluation de la précédente délégation de service public, le choix a été fait de supprimer un million de kilomètres parcourus par an (soit 4 % du parcours) en *« supprimant, allégeant ou adaptant les services les moins performants et les moins fréquentés »*, afin de permettre une hausse de 2,5 millions de kilomètres d'offre *« plus productive »* dont des lignes à haut niveau de service (les « chronobus »). Il peut s'agir alors d'un *« retour*

à la normale », tant le niveau de service a pu se développer récemment (en soirée, par des extensions de ligne, en fréquence). Le risque est alors de conduire à un report modal contraire aux objectifs d'un usage accru des transports en commun. La question est aujourd'hui posée de savoir si le renouvellement des conseils et exécutifs régionaux s'accompagnera d'une baisse de l'offre de service ferroviaire : report vers la route, réduction de fréquences, et de la fin de politiques tarifaires très avantageuses proposées aujourd'hui.

3. Un recentrage sur le « cœur de compétence » des collectivités

Au-delà de la réduction de leur périmètre d'intervention, les collectivités sont nombreuses à opérer un « recentrage » sur leur cœur de compétence et à mettre fin à des volets conséquents de politiques publiques déployés jusqu'alors. Des facteurs d'opportunité – élection, observations extérieures, évolution du cadre législatif – semblent dès lors des leviers tout aussi puissants que des démarches programmées d'évaluation des politiques publiques et des dispositifs. S'y additionnant, le facteur de la contrainte financière et l'évolution des compétences des départements pourront conduire à des ajustements ou à des suppressions d'intervention départementale, en matière économique notamment (soutien à la création d'entreprises, à l'agriculture).

De nombreuses communes ont ainsi achevé d'intervenir sur des activités qui pouvaient se situer dans le champ concurrentiel, mais néanmoins ancrés dans le paysage local par une pratique ancienne d'intervention (soutien aux auberges de jeunesse, réalisation des prestations de fossoyage, gestion de bains-douches municipaux).

La ligne de partage entre le socle légalement obligatoire des interventions des collectivités et les modalités, facultatives, par lesquelles elles exercent leur compétence obligatoire est devenue un sujet central pour les collectivités. Cela est notamment le cas en matière d'action sociale, car, comme le précise un directeur général des services de département, *« ce n'est pas parce que les compétences sociales sont obligatoires qu'il est impossible de faire des économies »*. Le secteur de l'enfance, compétence obligatoire des départements, est révélateur des choix opérés par quelques collectivités pour recentrer leur intervention sur le socle : mesures de protection privilégiant la modalité de l'accueil en famille plutôt qu'en établissement, au coût moindre ; limitation de plus en plus fréquente de l'intervention auprès des enfants devenus majeurs.

C'est également le cas des stratégies employées par plusieurs collectivités qui visent à adapter les modalités d'exercice de leur compétence. À titre d'exemple, certains départements privilégient l'examen du niveau de perte d'autonomie (GIR) par des médecins de la collectivité plutôt que par des médecins du secteur libéral, afin de gagner en cohérence dans la détermination des niveaux de dépendance et dès lors de prise en charge.

D. La transformation du service public, une manière d'innover en sortant de l'alternative entre suppression et réduction

1. De nouvelles manières de rendre le service public

Si l'ajustement du périmètre d'intervention constitue le principal levier d'adaptation à la contrainte budgétaire, de très nombreuses collectivités se sont engagées dans des démarches de réorganisation de la délivrance du service public. Le numérique et l'accueil de l'usager sont au cœur de ces démarches, afin d'optimiser l'utilisation des ressources, notamment humaines, de la collectivité. Les collectivités cherchent concomitamment à s'adapter aux nouveaux usages et à améliorer le rapport à l'usager.

a. E-administration et e-services publics

Plusieurs collectivités interrogées dans le cadre de cette étude ont utilisé l'outil numérique comme moyen de faire évoluer les métiers, les modalités de gestion et délivrance du service public et le rapport à l'usager. Le développement de l'e-administration s'est souvent accompagné d'une démarche d'amélioration de la relation à l'usager en mode « gestion de la relation client ». Ainsi des nombreux « portails famille », permettent d'améliorer l'accessibilité au service public et de réduire, voire de supprimer les tâches de saisie ou de facturation par les agents, repositionnés sur d'autres missions.

Le gain est alors financier pour la collectivité et en qualité de service pour l'usager. Certains services s'effectuent partiellement derrière un écran, comme la délivrance des cartes nationales d'identité à Nancy, où les usagers effectuent une partie de la démarche auprès de bornes de recueil de données biométriques.

Le département de la Sarthe a de son côté mis en place une organisation dématérialisée et optimisée de l'équipement numérique des collèges : les infrastructures informatiques (serveurs et contenus pédagogiques des tablettes notamment) sont ainsi hébergées sur un *cloud* commun à trois collèges. Le service rendu est ainsi amélioré pour les enseignants et élèves, en plus de procurer un gain économique (moins cher en fonctionnement, car centralisation du service).

b. La recherche d'une meilleure organisation des lieux et temps d'accueil

La relation à l'usager est au cœur des solutions d'adaptation et d'innovation adoptées par les collectivités. Mobilités et politiques des temps conduisent les collectivités à penser différemment l'accueil de l'usager. La territorialisation et la présence de proximité ont conduit les collectivités à penser la délivrance du service public au plus près de l'usager, avec un panel élargi de services et d'informations. Elles permettaient par ailleurs d'asseoir la visibilité de l'action de la collectivité. Un modèle différent se met en place aujourd'hui, avec la fermeture de mairies annexes, de bibliothèques annexes

(ou la réduction de leurs horaires d'ouverture) concomitamment au développement du moyen numérique dans la délivrance du service public.

Les lieux et temps d'accueil sont rationalisés, afin de dégager des moyens humains, soit par réduction du nombre d'agents non permanents, soit par réaffectation sur d'autres missions. Les collectivités ont suivi en cela la tendance observée par différents acteurs accueillant le public : sous-préfecture, centre des finances publiques, caisses d'allocations familiales.

Des solutions nouvelles peuvent se mettre parallèlement en place ou témoigner de la volonté des collectivités d'ajuster plus encore l'accueil du public aux besoins de l'usager. Le champ de la lecture publique peut en être l'illustration : la médiathèque du Havre est désormais ouverte le dimanche tandis qu'à Grenoble le réseau des bibliothèques pourrait être réduit, avec néanmoins la possibilité pour l'usager de rendre le livre emprunté dans l'équipement municipal de son choix. Une solution de réponse à la contrainte apparaît *in fine* comme une mesure d'adaptation et de meilleure adéquation aux besoins des usagers.

2. Mutualisation et externalisation

La mutualisation et l'externalisation constituent des voies largement empruntées par les collectivités pour adapter leur organisation à la contrainte. La fusion de services et de directions est une démarche *a priori* classique, mais qui n'est pas sans incidence sur le climat de travail lors projets de « méga-réorganisation ». Mais d'autres solutions de mutualisation, pragmatiques ou formalisées émergent aussi et se développent.

Ainsi des mutualisations d'équipements de nature technique à l'échelle d'agglomération, en accompagnement de la création ou non de services communs, se sont considérablement développées, comme ceux dédiés à l'instruction des autorisations d'urbanisme (Communauté urbaine du Grand Nancy). À Pornichet, une réflexion a été engagée en 2015 avec l'agglomération pour mutualiser l'entretien du parc automobile. La ville va également proposer, en 2016, de mettre ses « serres municipales » à disposition des autres communes de l'agglomération.

Plusieurs collectivités mènent des démarches d'externalisation après une évaluation plus précise des coûts induits par la gestion en régie et la comparaison de ceux-ci avec une gestion déléguée. Les approches de *« coûts comparés »* se déploient pour de nombreux services, considérés comme n'intégrant pas le *« cœur de métier »* des collectivités. Le basculement vers la gestion déléguée apparaît cependant comme plus aisé à décider lorsque les agents concernés par ces missions sont en situation de départ en retraite ou peuvent être repositionnés. Par exemple, le directeur général des services d'une grande ville assume n'avoir *« aucun tabou »* lorsqu'il s'agit de choisir le mode de gestion le plus efficient pour l'entretien des établissements scolaires, souhaitant progressivement repositionner la collectivité sur le *« cœur de métier municipal »* à travers les missions confiées aux ATSEM.

3. Les communes nouvelles : un nouvel horizon pour agir « avec autant » ?

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a constitué un levier pour de nombreuses collectivités dans leur objectif de réinventer leur organisation. Face à la contrainte financière, de nombreuses communes se sont engagées dans la voie de cette mutualisation extrême, d'autant plus que le cadre législatif posait le principe d'un maintien de la dotation forfaitaire de la DGF pendant trois années voire une augmentation de 5 % pour les communes entre 1 000 et 10 000 habitants. Pour le directeur général des services de l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg, devenue après fusion avec les cinq communes qui la composait la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, la question financière a été assez déterminante. Toutefois, cette démarche portait pour les acteurs du territoire d'autres objectifs tout aussi importants : dépasser les limites du modèle institutionnel de la communauté urbaine quasi « historique » et préparer une évolution de la coopération intercommunale à une échelle plus large et adaptée dans le Cotentin.

Au 1er janvier 2016, 317 communes nouvelles (dont 20 à l'échelle de groupements de communes) étaient le résultat de la fusion de 1 090 communes. À Cherbourg, cette expérience significative de création d'une commune nouvelle par la taille des communes fusionnées (83 000 habitants issus de cinq communes) permet des mutualisations par changement d'échelle, de développer et/renforcer des compétences inexistantes ou peu développées jusqu'alors dans les communes (contrôle de gestion, évaluation des politiques publiques) et d'optimiser certaines fonctions (entretien de l'espace public, fonction RH).

Pour conduire la démarche, une gouvernance dédiée a été mise en place afin d'associer d'une part les équipes, d'autre part les organisations syndicales. Pour la collectivité, la mobilisation des cadres à la préparation de la fusion à travers une cinquantaine de groupes de travail spécialisés et la mise en place d'un « comité du dialogue permanent » associant l'ensemble des élus aux comités techniques des six collectivités concernés ont pu répondre en partie à une démarche pouvant être anxiogène pour les agents.

Cependant, ce niveau de structuration n'a pas pu être mis en place dans la très grande majorité des cas de création de communes nouvelles alors même qu'ils peuvent être à l'origine d'interrogations des agents sur l'évolution de leur poste, fonction et périmètre d'intervention. Pour la CFDT, ces démarches se sont souvent accompagnées dans les communes de plus petite strate d'un « vide institutionnel et de représentation », les centres de gestion n'ayant pu être associés autant que les organisations syndicales dans les grandes collectivités.

Néanmoins, par « capillarité », l'exemple d'autres villes ou intercommunalités moyennes comme Cherbourg qui vont se transformer en communes nouvelles (Clermont-Ferrand, Annecy…) laisse augurer le même niveau de structuration pour les petites communes ayant le même désir.

Axes d'adaptation et d'innovation des organisations					
Actionner plus intensément le levier des recettes	Développement de la sollicitation de subventions	Organisation de la fonction de recherche de mécénat	Optimisation du rendement des taxes (actualisation des bases de contrôle, taxes dédiées)	Accroissement du produit fiscal (taux, abattements)	Accroissement et ajustement des recettes tarifaires (hausse, reprofilage, fin de gratuité et élargissement de périmètres)
Agir sur les moyens et les ressources humaines	Mutualisation d'achats (groupements, centrales) Limitation des emplois non permanents (volumes de vacation/remplacement sur services non normés)	Établissement d'une stratégie de gestion patrimoniale (cession, optimisation, tarification éventuelle) Mise en place d'un dialogue de gestion RH	Développement d'une stratégie d'achat (acheteurs, sourcing, dialogue avec les fournisseurs) Élaboration d'une contractualisation des niveaux de service	Ajustement des organigrammes Mutualisation de fonctions Recours à la mobilité interne Limitation des heures supplémentaires et adaptation des cycles de travail	Création de services communs Révision des politiques d'avancement et de promotion Accroissement du temps de travail
Adapter le périmètre d'intervention et de service public	Baisse de subventions aux associations Réduction de l'aide matérielle aux collectivités Diminution de l'ampleur des dispositifs et événements	Développement des fonctions de contrôle et de pilotage des satellites Reprofilage des politiques de subvention Diminution de la fréquence de services Choix de modalités d'intervention moins onéreuses	Redimensionnement des projets et des programmes Suppression de dispositifs, d'événements Cessation d'interventions	Redéfinition de la ligne de partage au sein de la compétence de la collectivité	Fusion avec ou de satellites Création de SEM ou SEMOP (mobilisation de capitaux privés)
Innover et changer les organisations	Ajustement des temps et horaires d'ouverture Mise en place de procédures de dématérialisation	Développement des services numériques à l'attention de l'usager	Réduction des lieux d'accueil et sites fonctionnels (fermeture, fusion)	Évolution du mode de gestion (externalisation ou reprise en régie)	Création de communes nouvelles

4E PARTIE : FAIRE FACE À UN CHANGEMENT DE PARADIGME

A. Comment se préparer à aller plus loin ?

1. L'exemple des collectivités européennes

La crise financière a frappé tous les pays européens avec des intensités variables mais a conduit partout à une aggravation de la dette et du déficit publics. Partout en Europe, les États ont donc cherché à redresser leurs finances publiques, avec des moyens divers, ce qui a affecté souvent directement les collectivités. Les formes des collectivités européennes se sont rapprochées ces dernières années dans le cadre de la construction européenne, ne serait-ce qu'au regard des dispositifs législatifs régissant l'emploi public.

Si elles peuvent garder des spécificités, il est intéressant de se pencher sur le cas européen pour tenter d'analyser les réponses mises en place dans le cadre d'un contexte budgétaire contraint. Nous avons décidé d'analyser les cas anglais, espagnol et grec, emblématiques au regard du sujet, puisque la dureté du contexte budgétaire les a conduits à adapter fortement leur organisation.

a. La « Big Society » au Royaume-Uni

En Europe, le Royaume-Uni se distingue par le dynamisme de sa reprise économique depuis 2013 (croissance à 2,7 % en 2015, faible taux de chômage…), alors que la crise économique de 2008-2009 avait été particulièrement forte pour ce pays, en raison de l'importance de son secteur financier et de la bulle immobilière.

La forte contraction de son PIB (6 % en 2008 contre 3,9 % en France) et l'aggravation de son déficit public (-10,8 % en 2009) ont conduit le gouvernement de David CAMERON, arrivé au pouvoir en 2010, à faire du rééquilibrage des finances publiques une priorité.

Au niveau de son organisation territoriale, le Royaume-Uni est un des pays les plus centralisés d'Europe et l'autonomie des collectivités territoriales est relativement faible, l'État exerçant une tutelle forte en matière financière et réglementaire. De plus, à partir des années 1980, l'État a cherché à désengager les collectivités de l'activité de gestion des services publics, ce qui a entraîné une quasi-disparition des régies au bénéfice du secteur privé.

Dans ce contexte, a émergé la *« Big Society »* en 2010, concept-phare de la campagne électorale des conservateurs, menée par David CAMERON. Ce concept est censé pallier

les critiques de l'augmentation des dépenses publiques, de la dépendance croissante des individus à l'aide sociale et des imperfections d'un service public uniforme et standardisé, incapable d'apporter des réponses satisfaisantes à des attentes des citoyens de plus en plus individualisées.

La *Big Society* vise à faire des citoyens de véritables acteurs de l'action publique, en élargissant l'espace et les moyens dévolus à la société civile. Alternative à l'opposition « tout public », où l'administration décide, met en œuvre et délivre seule le service au nom du bien commun et « tout privé », où les communautés, toutes seules, décident, mettent en œuvre et utilisent les services communautaires, la *Big Society* est fondée sur la coproduction.

Ce concept est une critique en creux de l'État omnipotent qui annihilerait l'initiative individuelle et l'innovation conformément à la tradition libérale anglaise. L'État, dans le cadre de la *Big Society* est avant tout vu comme un catalyseur d'initiatives locales. En effet, il s'agit de considérer que la société est composée d'une multitude de corps et d'institutions intermédiaires (famille, réseaux de voisinage, associations…), et qu'il convient de faciliter leur action, voire de les laisser gérer les services publics au niveau local.

La *Big Society* repose ainsi sur trois principes :
- la décentralisation par laquelle l'État transfère un certain nombre de compétences au niveau local, considérant que cela permet une gestion publique plus adaptée à l'individualisation ;
- la participation permettant aux usagers de prendre une place plus importante pour réguler, voire coproduire les services publics ;
- l'ouverture de la gestion des services publics à des acteurs extérieurs à l'administration, notamment issus du monde associatif.

Ce concept a été appliqué à un certain nombre de domaines, tels que la politique pénitentiaire, l'emploi des chômeurs de longue durée ou l'éducation. En matière d'éducation, la *Big Society* a mené à l'ouverture des *« free schools »*, c'est-à-dire des établissements scolaires ouverts par des groupes de parents d'élèves ou d'enseignants et bénéficiant d'un financement public. Ceux-ci sont dotés d'une très grande autonomie et ont connu un fort succès, puisque plus de 2,3 millions de Britanniques sont aujourd'hui scolarisés dans ces établissements autonomes.

En matière financière, des instruments ont aussi été créés pour permettre aux citoyens de mener à bien leurs projets. Ainsi, les *« Social Impact Bonds »* permettent de lever des fonds privés pour financer des projets sociaux. Ils visent ainsi à financer une mission de service public tout en transférant le risque financier au secteur privé.

Si la *Big Society* est porteuse d'un véritable renouvellement dans les relations entre l'État et les individus et de mutations du service public, elle est aussi critiquée. En effet, certains ont pointé le retrait de l'État, la déresponsabilisation des collectivités territoriales et le rétrécissement du périmètre du service public avec le transfert quasi systématique de celui-ci au secteur privé et l'application du principe du « moins-disant ».

b. Le cas de l'Espagne

L'Espagne a été particulièrement touchée par la crise économique de 2008. Face à l'explosion de la dette privée (des entreprises et des ménages) et de la dette publique, elle a mis en place une politique économique d'austérité budgétaire. Les conséquences de cette crise ont été multiples, notamment au niveau social, et si la reprise économique semble s'amorcer (+1 % de croissance en 2015), le taux de chômage reste élevé, notamment chez les jeunes (46 %).

À l'inverse du Royaume-Uni, l'Espagne est un pays particulièrement décentralisé, où l'autonomie des collectivités territoriales est importante. Ainsi, celles-ci avaient développé des compétences dans de nombreux domaines, disposant, comme en France, d'une clause de compétence générale leur permettant d'agir dès lors qu'il existe un « intérêt local ». Par ailleurs, le contexte économique et budgétaire espagnol favorable des années 1980, lié notamment à l'abondance des fonds européens (gérés par les communautés autonomes), a favorisé les investissements des collectivités territoriales espagnoles, notamment dans des infrastructures dont les coûts de fonctionnement pèsent aujourd'hui très lourdement dans les budgets de celles-ci.

La contrainte budgétaire a entraîné une réaction forte de l'État central avec une recentralisation de certaines compétences et un contrôle accru des collectivités territoriales. En effet, afin d'assurer la solvabilité des gouvernements locaux, très endettés auprès des banques, la dette locale a été prise en charge par le ministère des Finances, mais en contrepartie les communes ont été soumises à un plan d'ajustement. Outre un remboursement mensuel de leur dette, il existe un examen trimestriel de leurs comptes et toute dépense d'investissement votée par le *« pleno*[13] » doit passer le filtre du ministère des Finances. La première conséquence de cette contrainte budgétaire a donc été le recul de l'autonomie des collectivités territoriales.

Des mesures de contrôle, visant à produire des résultats rapides en matière financière ont également été mises en œuvre : au niveau local, les dépenses d'investissement se sont effondrées, les dépenses « volontaires », c'est-à-dire non prévues par la loi (comme le tourisme ou la culture), ont été réduites de plus de 30 % et certains services supprimés ou délégués aux citoyens.

Toutefois, peu de collectivités ont engagé de véritables mesures structurelles portant sur les coûts de fonctionnement de leur administration ou sur des dispositifs de politique publique. La masse salariale demeure très importante au niveau communal (entre 50 % et 60 % de leur budget total), et si des efforts sont faits pour réduire les recrutements et les remplacements, peu de réflexions sont engagées sur le régime indemnitaire des agents ou la lutte contre l'absentéisme par exemple.

[13] L'équivalent du conseil municipal.

À la différence du Royaume-Uni, l'externalisation du service public ne relève pas d'un concept visant à renouveler les relations entre l'État et les individus mais davantage d'une contrainte budgétaire externe. La privatisation du service public, notamment en matière sociale, couplé à la crise économique, a entraîné une certaine indignation de la population et les nouveaux partis politiques espagnols (« Podemos » à gauche, « Ciudadanos » à droite), ont pour ambition de placer l'usager au centre de la conception du service public.

La plupart des collectivités territoriales espagnoles ont dû agir dans l'urgence et prendre des mesures radicales qui ont un impact certain sur la qualité du service public local. On peut noter l'absence d'une « logique de pilotage » dans la plupart des collectivités, avec des mesures ponctuelles mais peu suivies et évaluées. Les questions du management, des objectifs, du contrôle et de l'évaluation, sont en effet très peu présentes.

c. Le cas de la Grèce

Au niveau européen, la Grèce est le pays connaissant la situation financière la plus critique. Après dix années d'une croissance économique soutenue, la Grèce connaît depuis 2008 une crise économique sans précédent qui s'est traduit par un effondrement de son PIB de plus de 26 % et un endettement public qui dépasse les 180 % de son PIB.

Par ailleurs, l'organisation territoriale de la Grèce est assez proche de la France, sur un modèle unitaire décentralisé avec trois niveaux d'échelons administratifs (communes, départements, régions) et une autonomie relative, tant au niveau financier que des compétences.

L'ampleur de la crise grecque a justifié la mise en place de programmes d'ajustement économique dans le cadre d'aides financières accordées par la « troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international). Un des aspects de ce programme réside dans la réduction des dépenses publiques. Ainsi, les effectifs de la fonction publique ont été réduits de 25 % depuis 2009. Les retraites et les salaires des fonctionnaires ont également été réduits de 30 % en moyenne. Toutefois, ces mesures essentiellement budgétaires sont critiquées car elles n'ont pas été accompagnées d'une réflexion permettant de rendre la fonction publique grecque plus efficace. *« On estime par exemple que la paperasserie dans la bureaucratie grecque coûte chaque année à la Grèce 6,8 % de son PIB[14]. »*

[14] SFAKIANAKIS John, *« La situation en Grèce est encore pire que ce que vous imaginez »*, 1er février 2013 sur le site www.slate.fr.

Cette politique d'austérité a eu des impacts directs sur les services publics, de l'éducation et de la santé notamment, avec une diminution des effectifs et des moyens et donc un accès très dégradé au service public pour les citoyens.

Le retrait de l'État et des collectivités territoriales a été peu à peu pallié par des initiatives locales. Dans le domaine de la santé par exemple, des « cliniques sociales » ont émergé, constituées de médecins et de volontaires, et financées majoritairement par des dons. Elles proposent gratuitement des soins pour faire face à la défaillance du système grec. En effet, les droits sociaux ne sont valables que durant les trois premiers mois de chômage, ce qui explique qu'aujourd'hui plus du tiers de la population ne dispose plus de couverture santé.

Les défaillances du service public grec ont aussi un impact direct sur le cadre de vie des habitants, puisque les services d'entretien (voirie, déchets, jardins…) ont très souvent été revus à la baisse, voire supprimés. Dans ce cadre, des habitants et des artistes se sont mobilisés pour rénover les bâtiments et les quartiers laissés à l'abandon.

Face à ce réveil de la société civile, certaines collectivités territoriales, à l'image de la ville d'Athènes, ont mis en place des structures permettant de favoriser l'émergence et l'action des initiatives locales. Ainsi, la ville a développé une plateforme[15] regroupant ces initiatives afin de les rendre plus visibles. Chaque initiative peut ainsi présenter son projet, ses objectifs, son fonctionnement son agenda et recruter des bénévoles.

Par ailleurs, en centralisant ces initiatives, la mairie a pu identifier certains obstacles, tels que des règlements obsolètes, entravant cette entraide de la population. Par exemple, la vente et la cuisine ambulatoire, en expansion avec la crise, étaient jusque-là soumises à un permis, mais peu de Grecs le demandaient en raison de la complexité du dispositif. La ville a donc décidé d'en assouplir les règles.

En conclusion, il apparaît clair que la contrainte budgétaire a eu des impacts importants et multiples au niveau européen. Les collectivités territoriales, peu importe leur statut, ont toutes été touchées par la crise et sont un rouage essentiel dans les stratégies de réduction des dépenses publiques. La rapidité et la dureté de la dégradation des conditions financières dans lesquelles elles évoluent sont souvent synonymes de réduction du service public. Toutefois, comme les exemples anglais ou grecs le démontrent, ce contexte a aussi fait germer une réflexion autour de la participation des usagers du service public et constitue une voie intéressante dans le renouvellement de l'action publique locale.

[15] http://www.synathina.gr.

2. L'exemple du privé

a. La Poste

La Poste, avec 260 000 agents, est une entreprise en pleine mutation. Dans un secteur concurrentiel, elle était en perte de vitesse. Elle s'est attachée à transformer son organisation et en contractualisant ses engagements avec l'État (son principal actionnaire avec la Caisse des dépôts et consignations). Ils ont défini des indicateurs permettant de se comparer avec d'autres opérateurs européens et ont contractualisé des objectifs sur le résultat d'exploitation à atteindre.

En interne, des contrats d'action et de progrès (par branche d'activité) ont été déployés afin d'améliorer la qualité de service (responsabilité accrue des managers, objectifs et résultats à atteindre). Sur le partage de la valeur, un engagement a été pris (1/3 pour l'actionnaire, 1/3 pour l'investissement, 1/3 pour les collaborateurs). En parallèle, une politique intense de dialogue social a été menée (« accords de Vaugirard »), avec la possibilité de négocier un accord social par branche. Il s'agissait d'associer tous les agents à la transformation, les accompagner via une véritable politique de GPEEC. L'objectif étant de rassurer les collaborateurs pour qu'ils puissent se projeter dans la nouvelle organisation.

En aval, il s'agit désormais de poursuivre la politique de professionnalisation, d'avoir des focus client – en particulier pour les publics en difficulté – et de continuer à assurer les quatre missions de service public (distribution du courrier 6 jours sur 7 au domicile de tous les Français ; contribution à l'aménagement du territoire ; transport et distribution de la presse et l'accessibilité bancaire).

b. La Société d'économie mixte (SEM) Liger

La SEM Liger a été créée en 2011 en Bretagne à l'occasion de la construction d'un complexe aquatique par la communauté de communes de Locminé (13 000 habitants). Les besoins importants en matière d'énergie de cette infrastructure ont mené à une réflexion sur l'optimisation des ressources, dans un objectif économique mais aussi environnemental.

En effet, l'augmentation probable du prix des énergies fossiles dans les années à venir et les problématiques environnementales du territoire breton (agriculture intensive génératrice de dommages environnementaux, montée des eaux…) ont conduit la collectivité à élaborer un véritable projet de territoire réunissant tout un ensemble d'acteurs. L'idée est notamment d'utiliser les ressources du territoire, notamment les déchets, pour *« changer les choses à notre échelle »* (d'après le directeur de la SEM). Une large consultation réunissant les habitants, les associations, les entreprises et les collectivités du territoire de Locminé a eu lieu ; elle a débouché sur la décision de créer une SEM en 2011 pour monter un projet de centre d'énergie renouvelable.

Dotée d'un capital de 400 000 €, elle allie les intérêts publics (56 % des parts) et privés, dans une logique entrepreneuriale. Aujourd'hui, elle a lancé de nombreux projets et l'énergie verte produite permet déjà de chauffer une partie des installations de la collectivité (collège, lycée, complexe culturel…) et d'alimenter les besoins en énergie des entreprises du territoire. À terme, une économie annuelle de 2 M€ est prévue pour la collectivité.

L'originalité de cette démarche réside dans la construction d'une réponse sur mesure, adaptée aux problématiques d'un territoire par la concertation des différents acteurs et la co-conception d'un dispositif innovant. La contrainte budgétaire anticipée a ainsi permis d'élaborer une structure – la SEM Liger –, de définir un projet de territoire alliant enjeux économique et environnemental et de fédérer différents acteurs, aux intérêts parfois divergents (notamment les agriculteurs et les associations environnementales).

B. Quelques prérequis pour faire évoluer les organisations et le service public

1. Le rapport à l'usager : définition des besoins et des usages

a. Communiquer sur la contrainte

Le discours ambiant sur la réduction de la dépense publique et la limitation de la pression fiscale est désormais admis par une grande partie de la population. Les rapports successifs de la Cour des comptes comme la pression exercée par l'Union européenne ont fait pénétrer ce sujet dans le quotidien des Français. Les collectivités ont encore beaucoup de difficultés à communiquer sur ce sujet, synonyme bien souvent au plan local de réduction de services, ce qui rompt avec une trentaine d'années de hausse continue des prestations et d'extension des champs d'intervention des collectivités.

Quelques-unes se sont toutefois engagées dans une voie plus offensive en assumant cette nouvelle donne. À Nancy, le maire a clairement fait campagne sur une maîtrise des finances locales. Les nouveaux exécutifs départementaux et régionaux, à mesure que la pression s'intensifiait, ont aussi plus largement abordé ce thème que par le passé.

À Angoulême, la nouvelle municipalité propose de repasser un contrat avec les citoyens sur de nouvelles bases compte tenu des contraintes supportées par la ville. Sur le fond, les mesures adoptées doivent être expliquées, plus encore que par le passé. L'approche *« low cost »* promue à Cannes est passée par un très fort travail d'explication des choix et par des phases d'expérimentation. L'usager, et peut-être plus encore le citoyen, est aujourd'hui capable d'entendre ce discours même s'il n'en mesure pas forcément toujours les conséquences.

Les syndicats ont bien compris que la mauvaise information de l'usager pouvait leur ouvrir de nouvelles portes. Si les agents du service public sont plus difficilement mobilisables, aller voir l'usager et l'alerter sur la dégradation future du service peut être un angle d'attaque redoutablement efficace. Les collectivités ont donc tout intérêt à ne pas négliger cette phase et à ne pas avancer masquées.

b. Moderniser la relation avec l'usager

Le second axe qui traverse aujourd'hui les collectivités est la mise en place de dispositifs permettant de mieux connaître l'usager, mais surtout de mieux traiter sa demande. Plus les attentes du bénéficiaire seront cernées, mieux le service lui sera adapté.

Les syndicats reconnaissant que la relation au public est aujourd'hui bouleversée. Beaucoup d'agents ont le sentiment que l'institution ne donne plus la possibilité de bien faire son métier (manque de temps, de moyens…). Les modes d'accueil traditionnels sont aujourd'hui remis en cause, car ils nécessitent un personnel souvent important pour disposer de plages suffisamment vastes.

Les démarches de type « relation clientèle » se généralisent et font appel à tous les ressorts qu'offre le développement des technologies numériques. Cette numérisation permet des gains importants en matière de coût de traitement qui est à la fois automatisé et transféré en partie sur l'usager. Bien sûr, la fonction d'accueil physique demeure mais doit également être réinventée. Par exemple, en zone rurale mais également parfois dans les quartiers, la mise en place de maisons de service public peut être une réponse intelligente.

La logique du guichet unique répond à l'objectif du service public et mutualise les coûts, sous réserve que les agents soient bien formés. De la même manière, la visioconférence peut améliorer le service rendu et ne pas dégrader les conditions de travail des agents. Ce qui est au cœur de la relation usager aujourd'hui, c'est la nécessaire adaptation à son rythme de vie et à ses nouvelles pratiques, déjà explorées par des opérateurs tels que La Poste. Cela nécessite d'être plus inventif et économe, et de penser service plus que structure.

c. Construire le service public de demain avec l'usager

Au-delà de la simple connaissance de l'usager et de ses besoins, il est sans doute nécessaire d'aller plus loin et de l'associer plus directement à la conception du service et à son évaluation. La raréfaction de la ressource publique tout autant que la nécessité d'avoir une relation moins consumériste implique de mieux définir ce qu'il est nécessaire de produire.

Les approches *design* qui commencent à se diffuser permettent d'apporter des réponses pratiques aux besoins des usagers dans une méthode de co-construction.

Plusieurs étapes peuvent être décrites :
- une phase de veille qui a pour but de recenser les problèmes mais aussi des découvertes et innovations sur un sujet précis quel que soit le domaine (économique, social),
- une phase de développement de l'approche utilisateur ; il s'agit de placer l'usager au cœur des préoccupations en se mettant vraiment à sa place afin de décrypter plus finement ses besoins,
- une phase de co-construction et d'hybridation pour associer un maximum de personnes à l'élaboration d'un projet concret et s'assurer de sa pertinence et de son succès,
- une phase de prototypage et d'expérimentation qui permet de tester l'idée, le concept, et de se laisser la possibilité d'échouer si les résultats ne sont pas concluants.

Cette nouvelle approche du rapport à l'usager, qui peut parfois apparaître un peu absconse, est partagée par les organisations syndicales qui considèrent qu'*« une des voies de renouvellement du service public c'est certainement la participation des usagers, qui permettra de déterminer ce qui est essentiel dans le service public et provoquera de nouvelles manières de faire »*.

La consultation des citoyens ne doit toutefois pas reléguer les agents publics dans un rôle subalterne de simple greffier : il est essentiel qu'ils soient associés à la démarche pour arriver à des propositions concrètes.

2. L'information, la mobilisation et l'accompagnement des agents

a. Maintenir l'information, lever les interrogations

Les leviers actionnés par les collectivités pour répondre à la contrainte budgétaire ont des impacts différemment sensibles. Cependant, le maintien de l'information en période de réorganisation, d'ajustement conséquent du périmètre d'intervention directe et/ou déléguée est essentiel.

Un grand nombre de mesures faisant l'objet de présentation et consultation en comité technique, les organisations syndicales sont ensuite en mesure de communiquer dessus auprès des agents de la collectivité. Néanmoins, la collectivité doit instituer une transmission directe et régulière d'information vers les agents, même si elle associe parallèlement les organisations syndicales.

Plusieurs axes et/ou temps d'information sont identifiables :
- le niveau de la contrainte auquel la collectivité doit faire face,
- les leviers identifiés par la collectivité, et ayant fait l'objet d'une validation politique,
- la méthodologie et le calendrier retenus pour mobiliser ces différents leviers,
- les éléments de cadrage budgétaire annuel,
- les décisions annuelles et les raisons ayant guidé à ces choix,
- les résultats obtenus.

Trois sujets semblent devoir faire l'objet d'une vigilance particulière en matière d'information des agents :

1. Les mesures ayant pour conséquence de supprimer des dispositifs, des services ou des pans de politiques publiques.
   De telles mesures impactent fortement le métier des agents et peuvent atteindre la perception du regard porté sur ce à quoi ils contribuent.

2. Les mesures ayant pour conséquence d'étudier et de décider l'externalisation ou la mutualisation d'une mission.
   D'une part, elles interrogent le regard et le bilan sur le coût et la qualité du service délivré, et qui sont susceptibles de fragiliser les agents dans leur rapport à la collectivité et à leur travail. D'autre part, elles peuvent conduire à des changements de mission, poste, lieux et conditions de travail, sources d'incertitude et d'éventuelles inquiétudes.

3. Les mesures RH destinées à s'appliquer à l'ensemble des agents.
   Comme le temps de travail, l'information et la communication à l'égard des agents doivent faire l'objet d'une attention particulière. Mobiliser les agents dans une stratégie d'adaptation à la contrainte impose d'opter pour une démarche d'information et de communication « réassurante » et non dévalorisante sur les mesures prises en matière de ressources humaines, ce qui peut imposer que les agents soient positionnés comme cible prioritaire de la communication sur les mesures en matière de RH.

b. Dans le Morbihan, un plan de communication dédié

Le département du Morbihan a mis en place un dispositif de communication dédié aux mesures prises pour répondre à la contrainte budgétaire pesant sur la collectivité et aux impacts de la loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République ». Parmi les outils mis en œuvre, citons :
- de multiples éditoriaux du DGS et un numéro spécial du bulletin départemental dédié à l'explication de l'impact de la loi NOTRe et à la baisse des dotations ;
- une information diffusée progressivement à l'ensemble des agents via des réunions associant les DGA aux directeurs, puis les directeurs aux chefs de service, avec la mise à disposition d'un kit pédagogique et la réaffirmation du rôle du cadre dans le changement ;
- une note synthétique sur la réforme et une vidéo du DGS publié sur l'Intranet ;
- une boîte mail de réponses aux questions portant sur la réforme.

c. Intégrer les agents aux démarches

Adapter et réorganiser le service public local constitue une stratégie sur le long terme, transversale et partagée par l'ensemble de la collectivité en période de forte contrainte budgétaire. Dès lors, il apparaît nécessaire d'opter pour la collégialité et la contribution des agents et services concernés. La collégialité peut être à la fois

celle de la direction générale et des directions dans le portage de la démarche et la formulation de propositions. Associer les directions opérationnelles autant que possible aux stratégies fonctionnelles est un gage à la fois de partage de la contrainte et de partage de la décision.

La collégialité doit être aussi celle de la préparation des réorganisations majeures entre collectivités, telles que la création de services communs ou de communes nouvelles. Cette méthode a été suivie à Cherbourg dans le cadre de la construction de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin au 1er janvier 2016 : les six collectivités concernées étaient chacune représentées dans les instances de gouvernance et les groupes de travail dont elles animaient et rapportaient le travail de manière équilibrée.

Enfin, les agents et services concernés doivent être associés dans la formulation des propositions. À partir d'un cadrage politique et stratégique relayé par la direction générale, les directions et services pourront contribuer à l'atteinte des objectifs par des propositions d'ajustement, soit de l'intervention de la collectivité, soit des moyens mobilisés. La conduite du changement sera alors facilitée pour les managers et encadrants. La collectivité pourra s'appuyer sur l'expertise et la connaissance des acteurs et partenaires pour identifier les difficultés propres à certaines propositions. Par ailleurs, un avantage non négligeable sera de favoriser l'appropriation des objectifs de la réponse à la contrainte budgétaire par la transmission de ceux-ci et l'invitation des directions opérationnelles à formuler leurs propositions de manière « libérée ». À Nîmes Métropole et Strasbourg, l'on insiste ainsi respectivement sur la nécessité de permettre *« le dépassement de la peur de faire »* et de *« rétablir le droit à l'erreur »*.

d. Ne pas négliger les conséquences individuelles des solutions envisagées et des choix opérés

Une étape clé dans la mise en œuvre de mesures de réponse à la contrainte budgétaire est de porter une attention particulière aux conséquences individuelles des décisions prises. Mutualiser un service, créer une commune nouvelle, supprimer un dispositif, externaliser une prestation, modifier les conditions de travail (horaires, lieux), toutes ces mesures sont facteurs d'incertitude individuelle (conditions matérielles de travail, parcours professionnel, besoin de formation) et porteuses de risques, à terme, pour la qualité de vie au travail et le climat social.

Porter une attention aux conséquences individuelles ne signifie pas nécessairement renoncer à la mesure envisagée. *A minima*, cela doit cependant revenir à créer les conditions pour identifier les conséquences et apporter des réponses aux agents qui en expriment le besoin. Cela nécessite du temps, et parfois des dispositifs dédiés ou, du moins, des solutions adaptées à la réalité du/des services concernés par les mesures prises. À cet égard, les entretiens réalisés chaque année peuvent être un moment privilégié, mais ne peuvent constituer le seul temps de dialogue avec l'agent sur ses interrogations de nature individuelle.

3. Un nouveau couple « élus-techniciens » pour manager dans la contrainte et l'incertitude

Au terme de nos entretiens est apparue la nécessité de réinventer le couple « élus-techniciens ». Si chacun dispose de sa légitimité d'action, il s'agit pour nous de remettre l'administration au centre des réflexions et lui assurer sa position de ressource et d'expertise, celle-ci devant être mobilisée au service des élus.

Cette expertise a ainsi vocation à être translatée vers les élus. À cette fin, de nombreuses collectivités organisent régulièrement des formations internes à destination des élus. L'objectif visé n'étant pas que les élus puissent se substituer aux techniciens, mais bien qu'ils puissent être éclairés afin d'opérer des choix et poser un raisonnement en amont des discussions budgétaires.

Plus cette acculturation sera permanente et diffuse, plus l'ensemble des projets pourra être analysé sous l'angle de la contrainte.

La redéfinition de ce couple permettra également d'obtenir une meilleure reconnaissance professionnelle des techniciens, dans la mesure où ces derniers auront à renforcer leurs capacités d'expertise tout en faisant œuvre pédagogique auprès des élus.

CONCLUSION

Cette étude révèle, à l'aune de nombreux témoignages, que la contrainte budgétaire est désormais intégrée dans les consciences. Si, dans un premier temps, les collectivités ont pu absorber le choc de la baisse des dotations, le rythme soutenu avec lequel elle se prolonge aura un impact durable sur la gestion des collectivités.

Si les collectivités sont assez pragmatiques quant à la gestion de la contrainte, plusieurs outils peuvent être mis en exergue – bien qu'il n'existe aucune solution miraculeuse –, afin de les accompagner à faire toujours mieux avec toujours moins.

Ainsi, la contrainte budgétaire n'est pas systématiquement synonyme d'innovation mais induit *de facto* un changement de paradigme et de mode.

En définitive, sept préconisations de forme et de méthode permettent de faire face à la contrainte budgétaire

Le champ des possibles est contingent à chaque collectivité territoriale, mais ces sept préconisations apparaissent essentielles aux choix des mesures les plus pertinentes. Ces étapes permettent la conduite du changement et, surtout, l'adaptation durable des organisations à l'évolution de paradigme.

1. Faire faire des choix aux élus

- **a.** Leur faire prendre conscience de la contrainte (former et informer les élus)
- **b.** Sortir de l'effort uniforme (supprimer des dispositifs plutôt que d'imposer une baisse identique à tous)
- **c.** S'appuyer éventuellement sur un éclairage citoyen (priorisation parmi certaines actions du programme)

2. Organiser une méthode permanente : passer d'une logique de plan à une logique d'évaluation

- **a.** Instaurer une gouvernance permettant d'aller au-delà du plan et de passer ainsi à une nouvelle méthode de travail intégrant la contrainte
- **b.** Se donner les outils pour guider les choix (évaluation)
- **c.** Dépasser la logique budgétaire en instaurant de la pluriannualité et donner de la visibilité (donner du temps et garder la mémoire des efforts réalisés)

3. Affirmer le principe de transparence pour gagner la confiance et responsabiliser

- **a.** Informer sur la contrainte
- **b.** Expliquer la méthode
- **c.** Communiquer sur les mesures prises et les efforts partagés, y compris en mettant des mots sur les incertitudes

4. Informer, rassurer et faire participer les agents, trois approches complémentaires

a. Créer des temps d'information collective en direction des agents (DGS, élus)

b. Conduire la réflexion par mission et par unité de travail afin de faire remonter des idées

c. Rassurer en levant les doutes individuels et en informant sur les conséquences et les solutions envisagées pour les situations professionnelles (DRH)

5. Affirmer le droit à expérimenter et le droit à l'erreur afin de favoriser l'innovation

a. Désinhiber les agents, favoriser la créativité, décloisonner

b. Créer des espaces d'expression, se libérer des contraintes, ne pas être dans la verticalité administrative, donner des marges

c. Se donner le temps de la réflexion, y compris pour effectuer un parangonnage

6. Réinterroger systématiquement les façons de faire

a. Évaluer, comparer et adapter au besoin les modes de gestion des services publics (régie, DSP…)

b. Faire évoluer les modes d'organisation du travail (territorialisation, temps de travail) et ceux de la collectivité

c. Ne pas réagir seul et s'appuyer sur la coopération, la mutualisation, la contractualisation, voire, sur l'ensemble des acteurs du territoire, qu'ils soient publics ou privés

7. Impliquer largement les acteurs

a. Informer régulièrement les organisations syndicales (afin qu'elles puissent attirer l'attention sur certains points/instauration d'un dialogue) tant sur l'organisation du travail que sur le partage de la stratégie globale

b. Aider les agents à comprendre afin qu'ils puissent formuler des propositions

c. Partager la contrainte avec les satellites

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

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*, le contexte de baisse des dotations facilite la nécessité d'expliquer les 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 déprécarisation des parcours professionnels.

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

Les relations avec **les satellites**, et notamment avec **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 résolument 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'usager 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.

5E PARTIE : ATELIER DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

A. Présentation de l'atelier du 5 avril 2016

1. Participants

Thierry BARBAGELATA, Membre du bureau de l'Union régionale IDF, SNDGCT

Béatrice BERNAUD PAU, Relations institutionnelles – mécénat territorial, BBP Conseil

Hélène BERTHO-ÉTIENNE, Directrice générale adjointe ressources humaines et informatiques, organisation et modernisation, Ville de Montreuil

Frédéric BODO, Responsable Organisation des CCAS/CIAS et Petite Enfance, UNCCAS

Vanessa BOURRELLIS, Chargée d'études et de développement, Sofaxis

Jérôme BRIEND, Conseiller juridique, Assemblée des Départements de France

Philippe CHARTON, Directeur du développement, Sofaxis

Bruno COLLIGNON, Président de la FA-FPT

Jean-Luc de BOISSIEU, Président du conseil d'administration, SMACL Assurances

Nathalie DIEUDONNÉ, Animatrice du collectif protection sociale, CGT

Philippe DOUILLET, Chargé de mission département Études, Capitalisation et Prospective, ANACT

Claire EDEY-GAMASSOU, Maître de conférences en sciences de gestion, codirectrice du GESTE, Université Paris-Est Créteil (UPEC)

Jean-Baptiste FOUCRAS, Chargé de mission veille et prospective, Fédération des Epl

Benjamin GALLEPE, Responsable Pôle promotion, Fédération des Epl

Michel GOMEZ, Chef de service étude et santé collective, Paris Habitat, ResPECT

Pascal KESSLER, Secrétaire national, FA-FPT

Dominique LAGRANGE, Directeur général adjoint chargé des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

Clément LE BRAS, Responsable Lab'AATF, représentant de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

Georges LE CORRE, Représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)

Jérôme LESAVRE, Directeur des ressources humaines du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, membre de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT)

Didier LOUVET, Secrétaire général de l'union fédérale des retraités, CGT

Catherine MASSOUTRE BERRY, Chef du service Conseil en GPEEC, CIG Petite couronne de la région Île-de-France

Cécile MEXANDEAU, Directrice de la communication institutionnelle et des relations extérieures, SMACL Assurances

Jean-Sébastien SAUVOUREL, Conseiller, Villes de France

Johan THEURET, Président de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT)

2. Ouverture

Jean DUMONTEIL

Cet atelier nous donne l'occasion de découvrir les résultats d'une étude menée par des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Hannah ARENDT. Chaque année, une étude est menée par un groupe issu d'une promotion des élèves de l'INET. Elle concerne toujours une problématique managériale qui s'avère, cette année, réellement centrale. Au début du projet notre intuition théorique, notre souhait, nous portait vers le lien entre contrainte et innovation. Puis les auteurs ayant rencontré les responsables territoriaux, ont constaté que ceux-ci balancent entre l'adaptation et la réinvention des organisations.

Jean-René MOREAU, président de l'Observatoire social territorial, introduira nos travaux, puis nous écouterons les six auteurs de l'étude. Nous entrerons ensuite dans le débat, avec un principe majeur, celui de la liberté de parole.

Nous sommes accueillis par la MNT qui souhaite faire de cet observatoire un lieu de liberté d'expression, un lieu d'échange. Tel est vraiment le principe. Tous nos travaux, étude et atelier, étant retranscrits, nos échanges paraissent dans la publication. Si, pour des raisons institutionnelles, vous ne souhaitez pas voir votre nom apparaître, il vous suffit de nous le faire savoir. Particulièrement pour cet atelier de l'OST, la MNT vous propose d'innover dans nos échanges : vous allez pouvoir utiliser vos smartphones pour poser des questions et réagir.

Jean-René MOREAU

Tout d'abord, bienvenue à la MNT. Nous sommes heureux de vous recevoir en ces lieux. À cette occasion, je remercie le CNFPT et l'INET, en particulier Dominique LAGRANGE, présent dans la salle, directeur adjoint de l'INET et membre du conseil scientifique de l'Observatoire social territorial. Je remercie également les élèves administrateurs de l'INET, qui vont présenter leurs travaux : Sébastien AVISSE, Cyril CARBONNEL, Jean-François COLLIER, Julie HEN, Pia KONITZ et Charles LAMBRECHTS.

Je n'oublie pas le partenariat privilégié avec l'Association des administrateurs territoriaux dont je suis membre, et dont le président, Fabien TASTET, siège régulièrement au conseil scientifique de l'OST. Ce partenariat exemplaire avec les administrateurs concerne également le Syndicat national des directeurs généraux

des collectivités, mais aussi d'autres associations de professionnels et d'élus, présents ou représentés dans cette salle.

Pourquoi ce choix de sujet actuel et sensible par l'OST de la MNT ? Avec cette 17e étude, nous allons aborder les contraintes budgétaires et leur impact sur les organisations. Ce nouveau contexte de raréfaction des moyens financiers va certainement modifier les pratiques organisationnelles : notamment les pratiques managériales et les ressources humaines, en lien avec la préoccupation de la MNT en faveur de l'environnement social et du bien-être au travail des agents.

De plus, en ce qui concerne la MNT, la participation facultative des employeurs à la complémentaire santé et prévoyance risque de ne plus être une priorité dans les collectivités territoriales aujourd'hui. Si tel devait être le cas, il s'agirait d'une grave erreur, car les difficultés financières risquent de renforcer la démotivation et d'accroître l'absentéisme déjà élevé. Les agents ont besoin d'être bien dans leur travail, d'avoir des objectifs, et de disposer d'une protection sociale affirmée. Il s'agit selon nous d'un enjeu majeur d'organisation managériale.

En effet, les économies nécessaires ne doivent pas se traduire par une régression sur les aspects sociaux et dans le domaine de la santé des agents, car une telle évolution serait contre-productive. Cette posture irait à l'encontre de la volonté initiale d'économies et d'innovation, et ne serait pas une bonne chose en termes managériaux. Pour ces raisons, le sujet d'aujourd'hui entre pleinement dans le cadre de nos préoccupations.

De son côté, la MNT consent aussi des efforts importants sur le niveau de cotisation et des prestations. Mais à elle seule, elle ne pourra continuer à maintenir un bon niveau de protection ni le principe de solidarité, sans l'adhésion des collectivités et de leurs agents. C'est une responsabilité collective de s'engager avec notre mutuelle car le nombre fait la force, surtout face à la crise et à la réduction des moyens. Nous nous inscrivons nous aussi, à la Mutuelle, dans cette logique.

Toutefois, la raréfaction des ressources peut avoir un aspect positif, celui de faire revenir à l'essentiel. Nous le verrons. Il nous faut tous y contribuer. Demain se prépare hier, mais aussi aujourd'hui. Je laisse nos élèves administrateurs faire leur présentation à six voix.

B. Présentation de l'étude

Cyril CARBONNEL

Tout d'abord merci aux membres de l'assemblée d'être venus en nombre, ce qui témoigne de l'intérêt pour le sujet. N'hésitez pas à réagir à nos propos en utilisant les moyens mis à votre disposition. Merci aussi à la MNT de nous avoir permis de réaliser cette étude, de rencontrer de nombreux acteurs, de nous enrichir des nombreux propos qui ont été tenus. Merci enfin à Jeanne BALLOT qui nous a accompagnés durant la réalisation et la rédaction de cette étude.

1. Commande et contexte

En premier lieu, voyons comment cette étude s'est insérée dans le contexte global de la contrainte budgétaire. L'année 2014 est la première année de forte contrainte budgétaire rencontrée par les collectivités, avec une baisse de la DGF de 1,5 Md€, ce qui représente un tournant historique. À partir de 2015 et jusqu'à 2017, la baisse atteindra 3,7 Md€. Et après ? Nul ne sait ce qu'il adviendra, mais on peut penser que la diminution des ressources se poursuivra.

Dans ce contexte, dans la mesure où cette raréfaction des ressources est une donnée pour les collectivités, on pourrait se demander comment elles accompagnent ce changement : si elles l'anticipent, si ce changement est un facteur permettant d'innover, de développer leur créativité. Au regard de cette question, nous avons entrepris de rencontrer des collectivités, et de voir comment, d'un point de vue conjoncturel ou structurel, elles se sont emparées du sujet.

Nous avons organisé l'étude autour de quatre grands thèmes :
Tout d'abord, nous avons réalisé un travail un peu factuel et tenté un état de l'art autour de la contrainte budgétaire : quoi ? combien ? où ? La contrainte budgétaire subie par les collectivités territoriales favorise-t-elle l'innovation ? Qu'est-ce que l'innovation, mot parfois galvaudé ?

La deuxième partie de l'étude concerne la question de la contrainte, le *« quoi ? »*. Entre continuité et projet dédié et structuré, que font les collectivités face à cette contrainte ?

Ensuite, nous abordons le *« comment ? »*. Face à la contrainte, quelles sont les différentes mesures mises en œuvre ? Elles sont dominées par le pragmatisme et le sur-mesure, car il n'y a pas de miracle, vous pouvez vous en douter. Pour autant, nous avons essayé de mettre en exergue quelques solutions qui nous ont semblé intéressantes.

Enfin, nous reviendrons sur nos observations et nos préconisations sur le changement de paradigme auquel nous assistons aujourd'hui.

2. La contrainte budgétaire subie par les collectivités territoriales favorise-t-elle l'innovation ?

Revenons tout d'abord sur la question de la contrainte, des éléments de contexte et la définition de l'innovation, avant de décrire l'échantillon d'acteurs que nous avons interrogés.

La contrainte d'une réduction des dépenses de 50 Md€ régulièrement évoquée n'est pas nouvelle dans le discours. Dès 2012, les collectivités étaient appelées à participer à l'effort collectif et, depuis, elles l'ont acté dans l'esprit comme dans les faits. Ces 50 Md€, les collectivités y prennent leur part. Pour autant, il

convient de relever auprès du grand public qu'au regard des chiffres de 2014, la part de la dette des collectivités dans la dette totale de 2 000 Md€ est relativement résiduelle, puisqu'elle tourne autour de 10 %. Dans le même temps, leur participation à l'effort de réduction des dépenses est deux à trois fois supérieure, puisqu'elle sera de 20 à 25 % de l'effort total au cours des deux prochaines années.

Pia KONITZ

Cette contrainte est ancienne, notamment pour les départements placés sous pression depuis plusieurs années avec l'augmentation des dépenses sociales. Mais cette contrainte se fait de plus en plus forte, notamment pour les collectivités qui étaient jusqu'ici relativement épargnées, régions, intercommunalité ou communes. Cette contrainte est renforcée par des effets externes, à commencer par le contexte législatif et institutionnel actuel. De nombreuses lois ont modifié le périmètre d'intervention des collectivités et leurs compétences. C'est le cas de la loi NOTRe, ou de la réforme des rythmes scolaires, dont 30 à 40 % des coûts sont restés à la charge des communes. Ce contexte renforce la contrainte.

Malgré son ancienneté, l'ampleur de la contrainte liée à la baisse de la DGF a eu des effets immédiats, notamment une baisse des investissements de 15 %, sachant que l'investissement des collectivités représente près des trois quarts de l'investissement public. Cet investissement devrait continuer à diminuer, selon différents sondages, dont celui de l'AMF, d'environ 30 % en 2017.

Nous avons présupposé que des mesures innovantes devaient être mises en place par les collectivités pour répondre à cette contrainte. Nous avons d'abord cherché à définir l'innovation, car ce terme souvent évoqué constitue une sorte d'idéal derrière lequel se rangent des éléments divers et variés. Nous avons estimé que l'innovation consistait avant tout à trouver la manière de mieux faire ce que l'on faisait avant.

L'innovation peut être incrémentale : par l'amélioration des processus. Ainsi, en matière d'achat public, la contrainte permet de l'optimiser sous forme de regroupements et de centrales d'achat.

Il existe également une innovation de rupture, qui se traduit de manière flagrante dans l'action des collectivités. Mais nous avons eu plus de mal à identifier cette forme d'innovation, même si nous avons été témoins d'initiatives relativement innovantes.

Le véritable changement que nous avons constaté est que la question des conditions d'émergence et de production de l'innovation est aujourd'hui posée au sein des collectivités. Comment générer l'innovation dans des structures administratives qualifiées de rigides ? Certaines régions ont mis en place des équipes « innovation », rassemblant des agents de différents services, ou encore des groupes de travail sur cette problématique. Il existe une réflexion naissante sur les conditions permettant de faire émerger et de favoriser les innovations.

Les innovations sont plurielles et existent à des degrés et dans des domaines variés dans les collectivités. Elles ne sont pas toujours suscitées par une contrainte. Nous avons pointé dans notre rapport l'innovation sociale : née au sein de la société, par le truchement de différentes structures, associations ou entreprises, avant tout accompagnées par les collectivités, grâce à un écosystème favorable. Nous avons pris l'exemple de l'*open data* ou du *design* des politiques publiques, outils nouveaux, innovants, progressivement absorbés par les collectivités et qui mèneront peut-être, à terme, à de véritables innovations.

Les contraintes budgétaires et le renouvellement des exécutifs depuis 2014 offrent des opportunités d'action. Pour de nombreuses collectivités, la contrainte n'est plus un tabou et devient presque un levier pour questionner le périmètre du service public et l'organisation. Elle repositionne les élus dans leur rôle d'arbitre.

Dans le cadre de notre étude, nous avons mené 53 entretiens selon une grille commune que nous avions élaborée, auprès des collectivités territoriales des différentes strates (région, département, intercommunalité, commune). Nos interlocuteurs étaient principalement issus des directions (directeur général des services, directeur général adjoint). Mais nous avons également interrogé des structures parapubliques et des entreprises privées, des organisations syndicales et des associations professionnelles, afin d'enrichir notre regard et de recevoir le point de vue de différents acteurs. Enfin, nous nous sommes attachés à assurer la diversité géographique des collectivités interrogées au niveau national, ainsi que leur diversité politique, afin de disposer d'une vision aussi large que possible des mesures prises.

3. La réponse à la contrainte : entre continuité et projet dédié

a. Élaborer les mesures

Jean-François COLLIER
Notre étude révèle que les collectivités ne se situent plus uniquement dans le cadre de la régulation budgétaire annuelle, mais dans une logique de construction de plan, avec une réponse organisée qui va au-delà de la simple construction du budget primitif.

Nous avons pu observer deux tendances, notamment en matière de sanctuarisation des dépenses. Certaines collectivités ont sanctuarisé et isolé divers secteurs, relevant de l'économie ou de l'action sociale, et font porter l'effort de manière inégale sur les différentes compétences. D'autres au contraire n'ont eu aucun tabou et ont considéré que toutes les dépenses pouvaient être remises en question sans interdits, y compris sur les compétences obligatoires. C'est notamment le cas de certains départements, pour lesquels l'action sociale est certes une priorité, mais qui considèrent qu'il existe des marges de manœuvre.

La difficulté des collectivités consiste à gérer les effets de reports. Dès lors que l'on sanctuarise les budgets de certaines compétences, on demande un effort

plus lourd à d'autres. C'est particulièrement vrai dans le cas des suppressions de postes à l'échelle d'une collectivité. Si l'on décide de maintenir les effectifs dans un secteur, il faut les réduire plus fortement dans d'autres. Ce type d'arbitrages représente une contrainte supplémentaire pour les collectivités en plus de la contrainte financière.

Nous avons observé la prédominance du mode collaboratif dans l'élaboration de ces plans. Globalement, une impulsion très forte de la direction générale s'avère toujours nécessaire. Celle-ci doit réellement s'impliquer. Cette implication va au-delà du discours et peut aller jusqu'à des déplacements sur le terrain visant à expliquer aux agents et aux directions l'enjeu de la contrainte. L'élaboration des plans s'appuie beaucoup sur les services et sur chacune des directions. En effet, il est toujours plus facile de faire appliquer des mesures que l'on a soi-même proposées. La mobilisation des services est très forte. Bien souvent, une deuxième étape consiste en une validation de ces propositions par la direction des finances, la direction des ressources, ou la DRH, qui doit juger si elles sont réalistes ou pas. Ensuite se met en place un système de décision et d'arbitrage faisant intervenir des comités stratégiques. Il s'agit, le plus souvent, de comités *ad hoc*. Une fois cette phase de validation effectuée, les décisions font l'objet d'un retour vers les services. Ce mode de fonctionnement est le mode dominant que nous avons observé.

Il existe un deuxième mode opératoire, plus directif et vertical, dans lequel la direction générale ou la direction des finances envoient des injonctions aux services. On rencontre ce type de fonctionnement dans les collectivités qui ont une certaine pratique de la contrainte budgétaire, et dont les services ressources savent « où taper ». Un tel mode opératoire traduit souvent une pression financière plus forte et une certaine urgence. En effet, le niveau de pression diffère en fonction des collectivités, du niveau de la collectivité et de ses particularismes. Dans certaines collectivités, le modèle vertical peut s'avérer nécessaire par l'existence d'une certaine forme de résistance des services. Il arrive que chaque service cherche avant tout à défendre son budget, ce qui encourage à adopter ce mode de fonctionnement, certes pas le plus fréquent, mais qui existe néanmoins.

Nous avons également pu observer que ces plans sont au cœur de la stratégie financière de la collectivité et sont complétés par un ensemble de dispositifs. Globalement, les collectivités sont très attentives à plusieurs agrégats, notamment à l'épargne qui permet de continuer à investir, ou encore à l'emprunt. Elles éprouvent une forte aversion pour le levier fiscal. Il s'agit, là aussi, d'une constante. Certaines l'actionnent quand elles le peuvent, mais ce n'est pas leur premier réflexe. Il s'agit d'une nouveauté intéressante. L'effort portera plutôt sur le fonctionnement.

Certaines collectivités dimensionnent leur plan d'économie par rapport aux besoins d'investissements qu'elles ont définis, et d'autres font l'inverse. Elles produisent d'abord un plan d'économie de façon réaliste et en déduisent le niveau d'investissement. Ces démarches permettent de relier le plan à la vie de la collectivité.

Face à l'absence de levier au niveau des recettes, les collectivités doivent trouver des idées nouvelles. Certaines mettent en place des séminaires de créativité, une commission de la sobriété, rassemblant élus et techniciens qui s'interrogent sur la manière dont est rendu le service public et se *challengent* mutuellement. Les collectivités privilégient souvent les approches par petits comités permettant de faire émerger des éléments nouveaux. Nous avons également constaté des démarches visant à repositionner les compétences. Certaines collectivités ont cherché à identifier ce qui est obligatoire et ce qui relève de l'optionnel, afin de dégager des marges de manœuvre. Cette démarche conduit à repenser le service et pousse les élus à désigner ce qui leur paraît essentiel.

Dans le cadre de cette nouvelle approche apparaît un nouvel état d'esprit, laissant place au droit à l'expérimentation et au droit à l'erreur. Il s'agit de ne pas figer nécessairement les politiques et de laisser les services être force de proposition, les laisser tester certaines pratiques avant de retenir ou non ces idées. Ce discours n'est pas encore très développé, mais il commence à prendre au niveau des directions générales. La région Pays de la Loire est allée assez loin dans ce domaine avec son « Laboratoire des mutations ».

La contrainte temporelle est une donnée importante à prendre en considération. Nous avons constaté qu'elle était très forte, dans la mesure où la baisse des ressources imposée est rapide. Les collectivités s'efforcent d'acheter du temps pour aller plus loin en matière de solutions innovantes. L'innovation n'est pas toujours compatible avec cette urgence. En effet, la concertation, la réflexion commune demandent du temps pour permettre l'émergence d'idées nouvelles. Or le temps reste une denrée rare.

Il apparaît que la question RH est tout à fait centrale. Les collectivités sont confrontées à un chantier considérable à ce niveau, celui du repositionnement des personnels, et elles ne sont pas nécessairement toutes outillées pour gérer cet aspect de la meilleure manière.

Nous avons examiné les questions de positionnement et de gouvernance entre les différents acteurs. Le tandem le plus important en la matière reste celui formé par les élus et la direction générale. S'il ne fonctionne pas, le système est voué à l'échec. Autour de cette galaxie gravitent des acteurs dont les rôles sont différents. Les autres élus du corps exécutif ne sont pas toujours associés aux démarches en amont, notamment durant la phase administrative de construction. Les services reviennent vers les élus à l'issue de cette première phase. Le positionnement des directions ressources varie en fonction des deux schémas que nous avons identifiés. Elles peuvent être au cœur de la démarche et proposer, voire imposer, leurs choix, ou alors être cantonnées à un rôle de validation et de *« greffier »*. Les directions opérationnelles peuvent également jouer un rôle différent selon les cas.

Le trait commun à toutes les collectivités tient dans la rareté des intervenants extérieurs, en dehors des audits financiers classiques de début de mandat. Ce sont

des projets nés dans la collectivité, élaborés avec les agents de la collectivité et les ressources de la collectivité. Il est intéressant de noter la différence qui existe à ce niveau par rapport à l'État lorsqu'il se réorganise.

Dans de nombreuses collectivités, l'administration joue un rôle moteur et revient ainsi sur le devant de la scène. Elle intervient en tant qu'experte. Elle est force de proposition en matière de mode d'organisation, mais laisse les élus en situation de pouvoir décider. Il s'agit là d'un renouveau important à souligner.

b. Organiser la réponse

La dynamique de construction et de validation des plans est largement partenariale. Les collectivités privilégient un processus collégial, parfois long, avec une forte implication de l'exécutif. Il suppose parfois quelques des difficultés de pilotage, notamment lorsque les élus ne se sentent pas très associés et se contentent de vouloir conserver leur budget. Mais dans la majorité des cas, la collégialité est un ressort assez souvent utilisé. Il est fréquent que des adjoints ou des vice-présidents jouent un rôle de leader lors de ces phases d'élaboration et interviennent en appui de l'exécutif.

Charles LAMBRECHTS
Pour continuer sur la thématique de la méthode et des conditions de réussite de ces plans d'adaptation dans les collectivités, nous avons examiné la question de la communication, qui est identifiée comme centrale par toutes les collectivités que nous avons rencontrées, mais qui est traitée de manière différente selon les cas. Il s'agit de la communication sur le partage de la contrainte avec et en direction de trois types d'acteurs :
- les agents,
- les organisations syndicales,
- les usagers, citoyens et contribuables.

La communication vers les agents répond à une double nécessité. Il s'agit d'abord de réduire l'incertitude des agents en jouant le jeu de la transparence, de la justice sociale interne, en exposant la contrainte et en décrivant l'effort demandé à chacun, ce qui permet de relativiser, dans les directions, l'effort demandé, de le remettre en perspective par rapport à l'effort global de la collectivité. Cette communication va permettre aux réorganisations de se dérouler dans un climat social qui reste le plus serein possible.

Il s'agit en second lieu de favoriser l'association des agents. C'est une démarche que nous avons moins souvent observée que la volonté de transparence. La co-construction des projets avec les services, les remontées de terrain, la communication ascendante pour prendre en compte les contraintes du terrain dans l'élaboration des réponses à la contrainte budgétaire, nécessitent de communiquer et de partager. Cette forme de communication ascendante est moins souvent mise en œuvre. Il s'agit d'une étape qui reste à approfondir dans bon nombre de collectivités.

Concernant l'association des syndicats, nous avons observé deux types de postures et de configurations dans la répartition des rôles. Dans certaines collectivités, les syndicats constituent une forme de passage obligatoire. Ils ne sont pas associés à l'élaboration du plan. Ils sont un partenaire destiné à défendre les agents et à émettre des remarques sans être associés en amont. C'est le cas dans les collectivités où la culture du dialogue social n'est pas celle d'une association des syndicats à la phase d'élaboration. Il existe néanmoins, dans ces collectivités, un consensus relatif autour de la nécessité d'un discours de vérité et de transparence vis-à-vis des syndicats, ainsi que d'une forme de préséance syndicale, qui consiste à informer le plus en amont possible, parfois par courtoisie, les syndicats des mesures qui vont être prises, avant notamment leur présentation dans les assemblées délibérantes.

Dans un certain nombre de collectivités, nous avons pu observer un positionnement syndical différent. Les organisations syndicales jouent le rôle de partenaires de l'administration dans une optique de co-élaboration. C'est le cas dans une ville du Grand Ouest où les syndicats ont demandé une formation externe aux questions financières pour se placer dans une posture de dialogue avec l'administration, pouvoir argumenter sur les propositions qui leur étaient faites et émettre des contre-propositions tout en intégrant et en acceptant la contrainte. Ce positionnement de syndicat partenaire est compliqué à tenir pour les organisations syndicales, car celles-ci doivent respecter un certain équilibre entre leur rôle de challenger de l'administration, un rôle critique, et leur rôle de partenaire.

Au niveau national, le positionnement des organisations syndicales que nous avons rencontrées est vigilant, mais globalement constructif. La Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) refuse la posture de critique absolue et de remise en cause systématique de tous les plans d'adaptation. Elle accepte la réalité de la contrainte, qui est indéniable pour les collectivités. Elle reste néanmoins vigilante quant au bien-être des agents, qui doit être respecté dans les plans, et à leur association à leur élaboration. Ce refus d'une élaboration selon une logique verticale descendante est partagé par la CGT SP, de même que la nécessité d'associer les agents et de prendre en compte les remontées de terrain pour aboutir à des mesures réalistes, applicables, qui ne débouchent pas, pour les agents, sur une perte de sens de leur travail et une impression de désarroi face à l'impossibilité de mener à bien leur mission de service public.

La CFDT défend une approche des réorganisations fondée sur le dialogue social, la concertation en amont avec les agents et la négociation avec les représentants du personnel. Plusieurs étapes sont nécessaires à commencer par l'explicitation du lien avec l'objectif politique à l'ensemble des agents qui pourront s'exprimer sur leurs conditions de travail et amender les propositions. Enfin, une réorganisation doit s'inscrire dans une durée raisonnable, de l'ouverture de la négociation avec les organisations syndicales dès le début du processus, à la mise en place d'un comité de suivi.

Sur le plan de la communication externe, deux attitudes sont observées qui dépendent des types de mesures prises par les collectivités. La communication externe est facilitée quand le niveau de service public n'est pas remis en cause, quand les mesures restent internes à l'administration. Elle est facilitée aussi par la présence d'une contrainte externe facilement matérialisable, ce qui permet de justifier les efforts demandés.

Elle est plus délicate quand le périmètre du service public est touché et se réduit. Mais elle reste audible dans une perspective de partage de la contrainte, quand l'effort de la collectivité et des services est clairement affiché, sur le principe du donnant-donnant. En ce qui concerne, par exemple, les subventions aux associations, on leur demande le même effort que celui consenti par la collectivité qui est contrainte de réduire son budget et le coût de fonctionnement de ses services.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces plans d'adaptation du service, nous avons eu le sentiment d'une navigation à vue de la part de bon nombre de collectivités et avons constaté la pérennisation progressive d'organes *ad hoc* créés dans la perspective d'un plan conçu selon une logique de *one shot*. Les comités stratégiques ou de pilotage des plans rejoignent peu à peu le droit commun des services et deviennent des organes de mise en œuvre chargés du suivi des plans dans une perspective pluriannuelle.

Des organes plus classiques interviennent dans la mise en œuvre de ces plans. On peut penser au contrôle de gestion, au Copil emploi ou au dialogue RH créé entre DRH et directions opérationnelles. On observe une articulation forte de ces plans avec la préparation budgétaire, voire une adaptation de la procédure budgétaire à la pérennisation de l'effort. Cette adaptation se traduit par une intégration des dispositifs d'élaboration des plans d'économie à la procédure budgétaire classique.

Malgré la pérennisation des outils des plans d'économie, des difficultés de pilotage demeurent. Bien souvent, il est difficile de devoir tenir une double comptabilité, avec une comptabilité spécifique aux objectifs chiffrés assignés aux directions dans les plans. La finesse de pilotage est parfois limitée lorsque les objectifs sont trop finement déclinés au niveau des services et impliquent des partenaires de la collectivité, ce qui pose un problème de *reporting*.

On observe une forme de permanence des programmes et des projets d'adaptation du service, puisque des ajustements doivent intervenir en cours d'année, en fonction de l'évolution des priorités politiques, des difficultés rencontrées par les services dans la mise en œuvre des décisions initiales. Par ailleurs, la gestion du volet RH s'avère complexe, le repositionnement des agents exigeant des outils insuffisamment développés pour faire face au volume d'agents concernés, inhabituel dans le cadre d'importantes organisations. Enfin, nous avons fait le constat d'une pratique insuffisamment développée du pilotage et de l'évaluation, qui se fait cruellement ressentir au moment du suivi et de la mise en œuvre de ces plans d'économie.

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

Julie HEN

Après vous avoir exposé la méthode avec laquelle les collectivités aboutissent à un plan d'économie ou à une démarche qui se pérennise dans le temps, nous nous proposons d'expliquer les mesures concrètes qui sont prises. Pour cela, nous avons identifié quatre leviers. L'objectif est de mettre en lumière les mesures observées dans la cinquantaine de collectivités interrogées, mais aussi de constituer une boîte à outils pour les plans à venir.

a. Optimiser les recettes et les moyens

L'optimisation des recettes et des moyens constitue bien souvent une première réponse qui reste insuffisante. Les mesures prises s'orientent vers trois différents axes.

Le premier axe consiste à maximiser les recettes en développant l'ingénierie. Certaines communautés de communes qualifient les agents qui sont chargés de répondre aux appels d'offres européens de véritables *« mercenaires de la subvention »*. On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de ces démarches, en rapportant le coût de l'équivalent temps plein au montant des subventions obtenues. On peut aussi s'interroger sur les projets financés à partir de ces subventions, puisqu'il s'agit bien souvent de projets supplémentaires, et qu'elles ne viennent pas financer un budget déjà contraint. Le mécénat est également privilégié. Il se pratique par exemple à Rouen et à Reims, où un agent est chargé de ce type de financements. Il s'agit surtout de financer des projets culturels ou des événements, dans une logique de valorisation des différents mécènes.

Les collectivités visent également l'optimisation du rendement des taxes. Le ras-le-bol fiscal rend très difficile la hausse des taux. Un certain nombre de collectivités s'interrogent sur la façon d'augmenter néanmoins leurs recettes, en favorisant également l'équité fiscale. La démarche peut passer par l'optimisation des bases, soit la base des rôles fiscaux fournis par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), soit en mettant en place des contrôles *in situ*, notamment dans le cas de la taxe de séjour.

Un deuxième axe d'action consiste à bâtir une stratégie d'achat et de valorisation patrimoniale. Dans le cadre d'une stratégie d'achat offensive, la région Centre-Val de Loire, a, depuis 2012, fortement professionnalisé ses services en recrutant des acheteurs professionnels, en agissant sur l'expression des besoins, au niveau du *sourcing*, et dans un lien permanent établi avec les fournisseurs. D'autres leviers sont utilisés, tels que les centrales d'achat ou les groupements de commandes. Ils permettent d'obtenir de meilleurs prix et de sécuriser les procédures. Enfin, un dernier aspect innovant et intéressant dans la démarche est la vente sur des sites Internet spécialisés dans les enchères pour organismes publics, tels que Agorastore.fr

ou Webencheres.com. Ils permettent parfois d'obtenir des montants jusqu'à trois fois supérieurs à ce que permet la vente plus classique fondée sur l'estimation par les Domaines. Je n'oublie pas la gestion active du patrimoine.

Le troisième axe consiste à surmonter la difficulté du recours au levier fiscal par l'évolution tarifaire. L'objectif politique de stabilité fiscale a été fortement réaffirmé dans de nombreuses collectivités. La première étape du projet politique d'une collectivité consiste souvent à rendre l'administration exemplaire. La question de la fiscalité apparaît comme solution de dernier recours qui consiste à agir sur la base, en en révisant les abattements ou en l'augmentant. C'est ainsi que des réflexions sont menées sur le stationnement payant dans un certain nombre de villes. Les révisions tarifaires s'inscrivent parfois dans une logique d'équité, notamment par l'introduction de critères sociaux. Ainsi, l'Eurométropole de Strasbourg applique aujourd'hui une tarification solidaire dans ses transports.

b. Agir sur la masse salariale et l'organisation

Cette action est au cœur de tous les plans d'action et des démarches à long terme que nous avons pu observer. En effet, les dépenses de personnels constituent une part très importante des dépenses de fonctionnement des collectivités : 50 % des dépenses de fonctionnement des communes, 16 % de celles des départements et 11 % de celles des régions. La politique RH s'accompagne nécessairement de réflexions sur le management pour rendre soutenable la baisse des effectifs au sein des services, et pour préserver à la fois un climat social et une qualité du travail acceptables.

L'axe le plus fréquemment privilégié est, sans surprise, la diminution des effectifs au gré des départs en retraite, mais aussi l'action sur les non permanents. On constate tout d'abord un renforcement du dialogue de gestion RH. De nombreuses collectivités sont assez opposées au principe de non-remplacement d'un départ sur deux et souhaitent renforcer le pilotage de la masse salariale. Le département du Finistère réfléchit systématiquement aux moyens humains dédiés aux activités facultatives et obligatoires. Dans le Morbihan, la DGA RH est présente au moment des arbitrages budgétaires afin d'avoir une vision globale de ces questions.

Un autre axe consiste en la responsabilisation des directeurs en matière de gestion de l'enveloppe des non-permanents. Ainsi, dans la région Pays de la Loire, les directeurs sont gestionnaires de leur enveloppe.

Dans d'autres collectivités, on observe une contractualisation des niveaux de service, qui accompagne la définition de modes de fonctionnement dégradés. Il s'agit d'un niveau défini et acceptable de service public qui ne conduit pas à une surcharge de travail insoutenable pour les équipes en place. De nombreuses collectivités rencontrent des problèmes d'absentéisme. Il faut donc pouvoir faire face lorsque l'on décide de moins remplacer les absents.

Il convient également de souligner la dimension « plan de progrès social » intégrée à de nombreuses démarches. La ville du Havre a ainsi accru sa subvention au COS et prend désormais mieux en charge les titres de transport. La ville de Pornichet a déprécarisé 13 agents sur 216. D'autres collectivités renforcent la protection sociale. Un certain nombre de mesures positives sont prises, afin que les agents, certes moins nombreux, soient mieux traités.

Le deuxième axe d'action en matière de levier RH est lié au fait que le pilotage de la masse salariale requiert des actions visant plus précisément les présents. Il peut s'agir d'une action sur le temps de travail. Ainsi, Rillieux-la-Pape a supprimé huit jours de congé pour atteindre la durée légale de 1 607 heures. De nombreuses collectivités réfléchissent à une annualisation du temps de travail, notamment lorsque les activités saisonnières sont plus importantes qu'ailleurs. On s'interroge aussi sur les heures d'ouverture des services publics. Ces différentes initiatives s'accompagnent d'une exigence d'efficacité renforcée à l'égard des agents et du souhait d'une plus grande équité. Il s'agit de promouvoir l'efficacité au poste, mais aussi d'améliorer le partage de l'effort collectif avec les agents reclassés sur des postes à pourvoir. D'un côté, on demande aux services et aux directions d'intégrer ces agents, de l'autre on renforce le recours systématique aux procédures disciplinaires. Enfin, les collectivités renforcent leur gestion prévisionnelle, voire initient une réflexion sur les politiques indemnitaires et sur les questions d'avancement, comme le fait Strasbourg.

Le troisième axe d'action réside dans l'ajustement et le pilotage renouvelé des moyens, avec deux mots-clés : sobriété et exemplarité. Certaines collectivités réduisent le coût d'entretien de leurs locaux, en tout cas pour les parties ne recevant pas de public. Les logements de fonction sont sur la sellette et les flottes automobiles sont rationalisées dans de nombreuses collectivités. La mutualisation semble au cœur de l'exemplarité. Nous avons vu l'exemple d'une communauté de communes lorraine, le Chardon Lorrain, qui mutualise les secrétaires de mairie. Des départements comme la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire ont créé une société publique locale pour agir collectivement sur le déploiement des réseaux de fibre optique. On peut également observer le regroupement de certains équipements, tels que les mairies de quartiers, ou encore la rationalisation de centres d'exploitation routiers.

Le quatrième axe consiste en une évolution de l'organisation et du management. On note, dans un certain nombre de collectivités, un resserrement des postes de direction et de DGA, avec, certes, l'amélioration de la transversalité qui en découle, mais aussi un point de vigilance concernant les risques de report de charge vers les directeurs ou les chefs de service. En outre, les réductions budgétaires s'accompagnent d'une diminution du nombre de projets, si bien que les bureaux d'études internes se retrouvent à court de travail. Dans de nombreuses collectivités, l'importance du management en ces temps de contrainte budgétaire est à souligner. Ils doivent communiquer, faire preuve de transparence vis-à-vis des agents, notamment sur les efforts partagés et sur l'effort collectif à fournir.

c. Redéfinir les périmètres et les modes d'intervention

Sébastien AVISSE

Le troisième levier d'adaptation des acteurs que nous avons rencontrés a porté sur la redéfinition du périmètre d'intervention. Nous sommes parvenus à la conclusion suivante : désormais, il est assumé de devoir faire moins avec moins.

Le premier axe d'action en la matière porte sur des relations renouvelées avec les satellites, cet ensemble d'organismes associés démultipliant l'intervention publique. Au-delà de leur nature composite, l'ensemble des collectivités nous ont confié avoir l'objectif de les associer à l'effort, à travers un pilotage et un contrôle renforcé et renouvelé. Le levier financier à l'égard des satellites est apparu comme le plus utilisé, de plus en plus revendiqué et assumé dans les choix opérés par les collectivités. Parmi ces premiers satellites figurent les associations, avec de nombreux acteurs qui, face à des taux d'évolution des subventions parfois uniformes, assument de devoir transférer la contrainte auprès de ces acteurs associatifs. Ce transfert nous est aussi apparu, de la part de nos interlocuteurs, comme une pratique assez aisée, au-delà de la difficulté politique, en tout cas d'un point de vue budgétaire, financier et technique. Il s'agit d'un levier assez rapidement mobilisable, à la différence d'autres organismes associés comme les établissements publics, avec lesquels les partenariats financiers sont plus formalisés. Il y faut aussi beaucoup plus de temps pour ajuster les participations des différentes collectivités publiques.

Dans les relations avec les satellites, d'autres mesures plus structurelles sont apparues, à l'image de cette idée qui consiste à mettre fin au *« tout gratuit »* à l'égard des associations, ou encore de la nécessité de les responsabiliser. Il s'agit de remettre à plat le soutien matériel que la collectivité apporte aux associations. Au-delà de la subvention qui peut être diminuée ou non, nous voyons apparaître une volonté de responsabiliser les associations dans l'usage des équipements mis à disposition, à travers de nouvelles conventions. Certaines collectivités demandent aux acteurs associatifs de contribuer eux-mêmes à l'ouverture et à la fermeture des équipements pour relayer les agents. La volonté de redéfinir le périmètre et le champ du soutien matériel apporté est claire.

Certaines stratégies visent à transférer la contrainte sur certains organismes satellitaires en jouant sur la trésorerie et le fonds de roulement. Certaines régions assument de n'accorder qu'un temps et un délai de fonds de roulement normés aux acteurs satellitaires, ce qui leur permet de réduire leur contribution financière. Néanmoins, le renouvellement de ces relations avec les satellites ne signifie pas un retrait du champ d'intervention. Certaines collectivités, concomitamment à des baisses de subventions de certains acteurs associatifs, n'hésitent pas à s'engager dans d'autres structures qui portent sur les mêmes champs d'intervention. Au Havre, la baisse des subventions à l'égard des associations culturelles s'est accompagnée de la création d'un groupement d'intérêt public pour porter un événement majeur prévu dans la ville en 2017. Il s'agit bien souvent de stratégie au cas par cas.

Le deuxième axe d'action très clairement assumé consiste à resserrer le périmètre d'intervention. Nous avons pu observer des stratégies décisionnelles et des propositions assez formalisées. La place de l'évaluation et du conseil de gestion y reste encore imparfaite, si bien que l'on éprouve parfois des difficultés à s'appuyer sur l'évaluation avant de faire un choix. Un enjeu nous est apparu important dans ce domaine. Il consiste à parvenir à une meilleure connaissance du coût et de l'efficience du service public, avant de le redéfinir, voire de le supprimer. Mais parfois, le temps et les outils manquent.

Enfin est apparue l'idée de mettre fin à une « surqualité », ou de revenir en arrière par rapport à un niveau de qualité et de développement de service qui était peut-être allé trop loin, parfois au-delà du nécessaire et des besoins exprimés. C'est le cas notamment dans les transports publics. On a pu constater, avec des lignes de nuit, des cadencements ou des extensions de lignes, que l'offre de service pouvait aller au-delà du nécessaire. Les acteurs concernés ont évoqué un retour à une approche passager par kilomètre totalement assumée, avec une analyse de plus en plus fine du ratio dépenses/recettes. Il s'agit de mettre fin à certains services lorsqu'ils s'avéraient inutiles, quitte à en redévelopper d'autres sur des périmètres différents.

Enfin, les collectivités affirment vouloir se recentrer sur leur cœur de compétences, ce qui entraînerait la suppression croissante de volets assez conséquents de politique publique. Des facteurs d'opportunité semblent se présenter, au-delà de la contrainte, suite au renouvellement des équipes et des exécutifs en 2014 et 2015, assez généralisé et qui s'est déroulé sur une période assez réduite. L'évolution institutionnelle ainsi que les observations extérieures (rapports, notamment ceux émanant des chambres régionales des comptes) conduisent à accélérer les suppressions de politiques publiques ou de dispositifs. La ligne de partage entre l'obligatoire et le facultatif se déplace, de même qu'entre le résolument obligatoire et les extensions volontaristes de chacun. Certains départements, sur la question de la protection de l'enfance, décident de ne plus accompagner les personnes devenues majeures alors qu'ils le faisaient précédemment. Des redéfinitions permanentes des lignes de partage se produisent, dans une volonté d'un recentrage.

d. Transformer le service public et innover

Le quatrième levier des réponses apportées par les collectivités territoriales consiste à délivrer le service public autrement. Il s'agit de sortir de l'alternative entre réduction et suppression. Le numérique, l'accueil de l'usager sont apparus comme des gisements importants par rapport à cet objectif, avec des approches souvent globales et non pas seulement gestionnaires.

Avec le numérique, il s'agit de permettre une gestion moins onéreuse, de gérer différemment la relation avec l'usager, de faire évoluer les métiers et les missions des agents, avec des risques et des opportunités pour les personnels.

Sur les lieux et les temps de travail, les choses commencent à se redessiner. De nouvelles voies et un nouveau modèle s'ouvrent aujourd'hui, avec un retour en arrière par rapport à l'ouverture de lieux territorialisés, de lieux annexes. Les lieux s'optimisent et se regroupent, *a contrario* des évolutions passées. Sur les lieux et les temps de travail, nous avons senti que certains champs opérationnels pouvaient être facteurs d'innovation. C'est le cas notamment dans le domaine de la lecture publique, avec une adaptation des lieux, des temps de travail et des temps de délivrance du service public. De nouvelles manières de prêter les ouvrages, de les faire circuler sur le territoire de la commune apparaissent, avec des ouvertures dominicales et des fermetures à d'autres moments de la semaine, dans une optique de rationalisation, mais aussi d'amélioration du service offert à l'usager.

Enfin, la mutualisation et l'externalisation étaient déjà des voies empruntées par les collectivités. Elles sont toujours porteuses de risques en termes de mal-être et de bien-être au travail, et il est important de bien conduire ces processus. Les voies nouvelles portent davantage sur la mutualisation d'équipements de nature technique. Ainsi, entre Pornichet et l'agglomération de Saint-Nazaire, il a été décidé de mutualiser les parcs automobiles et les garages qui les entretiennent.

La nouveauté réside aussi dans l'externalisation décidée par des collectivités désireuses de se recentrer sur leur cœur de métier. Elles assument alors, à partir d'une approche en coûts comparés, d'abandonner certaines missions et de les confier clairement au privé. Par exemple sur l'entretien des locaux, elles estiment que continuer à entretenir un patrimoine conséquent ne relève pas de leur cœur de métier.

Je terminerai en évoquant les communes nouvelles. Les chiffres qui nous sont communiqués sur l'engouement pour cette forme de collectivités depuis la loi du 16 mars 2015 sont assez édifiants. Nous avons considéré que ces communes représentaient un nouvel horizon, grâce à l'incitation financière prévue par la loi, qui permet de gagner en capacité de délivrance du service public. Mais nous y voyons aussi un risque, parce qu'il s'agit souvent de processus longs qui peuvent créer de l'incertitude. Elles sont parfois mises en place sur des communes de taille restreinte, avec des centres de gestion plus présents que les organisations syndicales et que les instances représentatives paritaires, ce qui crée un vide institutionnel et de représentation.

On le voit, les mesures et les solutions adoptées représentent un horizon très large. Le champ du possible est finalement très étendu. Le panachage entre ces différents leviers aboutit à autant de solutions qu'il existe de collectivités et de contextes propices à les mettre en œuvre. Mais au-delà de ce qui est décidé, la méthode compte autant si ce n'est plus, méthode au sujet de laquelle nous proposerons des pistes de préconisation dans notre conclusion.

e. Faire face à un changement de paradigme

Pia KONITZ

Nous allons élargir la perspective avec quelques exemples de collectivités européennes ayant subi une forte contrainte budgétaire, au Royaume-Uni, en Grèce et en Espagne, ainsi qu'avec des exemples tirés du privé. Nous présenterons ensuite nos grandes préconisations à l'issue de cette étude.

Le contexte budgétaire contraint est commun à l'ensemble de l'Union européenne. Avec la crise de 2008-2009, de nombreuses collectivités territoriales ont dû faire face à une dégradation de leurs finances publiques et ont mis en place des mesures d'ajustement drastiques. Les réponses ont été variées. Vous avez sans doute entendu parler du concept de *Big Society* aux Royaume-Uni. David CAMERON s'est beaucoup appuyé sur ce concept lors de sa campagne.

Il vise à transférer tout un ensemble de services publics à la société civile, constituée de la famille, d'associations, de corps intermédiaires. Ce mouvement s'inscrit dans la tradition libérale anglaise et se fonde sur l'idée selon laquelle la société civile a un rôle à jouer dans la production du service public, l'État étant avant tout un catalyseur d'initiatives locales chargé de créer un écosystème favorable. Cette démarche a rencontré un certain succès dans le domaine éducatif. Des *free schools* se sont créées qui scolarisent aujourd'hui près de 2 millions d'élèves ; elles sont gérées par des groupes de parents d'élèves et des enseignants qui bénéficient de subventions publiques. Il s'agit tout de même du transfert d'une mission importante, l'éducation, à la sphère privée.

Les cas espagnol et grec sont quelque peu différents. Ils ne s'appuient pas sur un concept bien défini, mais avec la crise et le contexte budgétaire, des pans entiers de l'action publique, notamment locale, ont été abandonnés, y compris dans le secteur social. Cet abandon a provoqué l'indignation et la mobilisation de la société civile, particulièrement en Espagne, ce qui a abouti à une reprise par la société civile de certaines missions. Des centres culturels, des cliniques sociales fonctionnent aujourd'hui grâce à la mobilisation de bénévoles. Même s'il s'agit d'une réponse au retrait de l'État, les relations entre État et les collectivités se renouvellent de façon assez inédite et intéressante.

Nous avons interrogé quelques entreprises privées qui ont eu à faire face à des contraintes budgétaires et qui ont mis en œuvre des réorganisations. Il nous paraît intéressant de souligner l'existence d'un rapprochement des logiques et l'interdépendance constante entre public et privé sur les territoires. Lorsqu'une contrainte budgétaire est transférée au privé, cela a un impact sur l'emploi du territoire. Mieux vaut élaborer un projet commun. L'exemple de la société d'économie mixte (SEM) LIGER est assez emblématique. Une commune bretonne a créé un centre aquatique en utilisant les ressources du territoire, fédérant agriculteurs, industriels, collectivités et PME, ce qui a abouti à la création d'un centre d'énergie

renouvelable à partir de la récupération des déchets chez les agriculteurs. On peut constater, à travers cet exemple, l'émergence d'une logique entrepreneuriale, même si le public conserve la majorité avec 56 % des parts de la SEM, fondée sur une vision commune. Le département du Loiret souhaite pour sa part aider les entreprises locales à mieux répondre à ses appels d'offres, car il considère que, quitte à dépenser de l'argent, il doit bénéficier à l'ensemble du territoire.

Charles LAMBRECHTS

Nous avons tenté d'extraire de nos observations un certain nombre d'axes prioritaires. Ainsi, dans les relations et les rapports avec l'usager citoyen, il convient :

- de ne pas hésiter à communiquer sur la contrainte budgétaire,
- de moderniser la relation avec l'usager pour mieux comprendre sa demande, de s'orienter vers des démarches de type gestion de relation client en s'appuyant sur le numérique, et de conserver les accueils physiques, mais en les mutualisant au sein de maisons de service public dans certaines zones,
- d'évoluer vers une co-construction du service public de demain avec l'usager, en l'associant plus directement à la conception du service et à son évaluation, en se mettant à sa place dans le cadre d'une démarche expérimentale, d'intégrer son expertise par des approches de *design* de politiques publiques, mais aussi en développant le droit à l'erreur, qui doit être culturel.

Le changement de paradigme réside également dans l'information, la mobilisation et l'accompagnement des agents, ce qui renvoie à la nécessité de transparence pour lever leurs interrogations. Il est important d'intégrer les agents aux démarches, de sortir d'une logique *top down* verticale pour privilégier une logique de communication ascendante et de co-élaboration des mesures. Il ne faut pas non plus négliger les conséquences individuelles de ces processus sur les agents, qui rendent nécessaire un accompagnement RH fort. Les agents doivent faire face aux conséquences des réorganisations, qui peuvent donner lieu à la disparition de leur poste ou de leur service. Il faut donc les aider à retrouver leur place dans l'organisation.

Nous avons pu constater l'émergence d'un nouveau couple élus-techniciens. Les élus doivent être accompagnés dans leur montée en expertise, non pas pour se substituer à l'administration et aux techniciens, mais pour pouvoir fonctionner dans le cadre d'un binôme renouvelé. Cela passe par le renforcement du rôle pédagogique des techniciens vis-à-vis des élus. Il s'agit de réaffirmer la légitimité de chacun des deux acteurs du couple dans l'élaboration des mesures.

Enfin, nous avons souhaité mettre en exergue dans notre étude sept préconisations pour faire face à la contrainte budgétaire. Nous avons volontairement retenu des préconisations de forme et de méthode plus que des initiatives de fond, très diverses et dépendant fortement de la situation individuelle des collectivités.

Ces préconisations sont les suivantes :
- faire faire des choix aux élus, les accompagner dans ces choix, dans la re-priorisation des politiques publiques,
- organiser une méthodologie permanente, passer d'une logique de plan ponctuel à une logique d'adaptation et d'évaluation permanente,
- affirmer le principe de transparence,
- informer rassurer et faire participer les agents,
- affirmer le droit à l'expérimentation et le droit à l'erreur afin de favoriser l'innovation,
- réinterroger systématiquement les modes de faire sur l'ensemble des politiques publiques,
- impliquer le plus largement possible l'ensemble des acteurs, syndicats, partenaires et usagers citoyens.

Nous avons observé, dans l'ensemble des collectivités interrogées, une prise de conscience générale à la fois des élus et des techniciens, mais aussi un véritable pragmatisme de la part des collectivités quant à la stratégie et à la méthode, avec un grand nombre de mesures incrémentales et assez peu de grands bouleversements ou d'innovations de rupture. Nous avons également pu observer une volonté d'associer, de communiquer avec les équipes et l'ensemble des agents. Il est aujourd'hui nécessaire de prendre conscience d'un changement de paradigme durable, la baisse de dotation n'étant pas, *a priori*, destinée à s'inverser dans les années à venir.

C. Débat

Jean DUMONTEIL
Merci pour cette présentation très complète. Il était intéressant, pendant que vous vous exprimiez, de voir arriver les questions et les commentaires. Pour lancer le débat, je cède la parole à Jean-René MOREAU.

Jean-René MOREAU
La notion de resserrement des périmètres d'intervention m'a paru intéressante, qu'elle concerne l'intercommunalité, les métropoles ou les communes nouvelles. J'y vois un intérêt lié à la contrainte budgétaire : éviter que tout le monde s'occupe de tout au sein des différentes collectivités et cibler un peu mieux les compétences. Il peut s'agir d'un facteur d'économies important.

Ma deuxième observation concerne le positionnement de la mutualité dans l'économie sociale. Vous avez évoqué la *Big Society*, la situation en Espagne et en Grèce. La Grèce a connu un plan d'ajustement aux conséquences majeures, avec en particulier 30 % de baisse des retraites et des rémunérations des agents, et bien d'autres aspects. La notion de *Big Society* n'est pas du tout adaptable en l'état au système français, mais permet néanmoins de trouver une certaine correspondance dans le cadre de l'économie sociale.

L'économie sociale peut très bien jouer un rôle similaire, à la grande différence qu'il s'agit d'un projet collectif, alors que la *Big Society* est un projet individuel lié au libéralisme conservateur anglais. Il y a une réflexion à mener dans ce domaine, qui peut nous concerner à la MNT, puisque nous appartenons à cette galaxie de l'économie sociale et solidaire. Cette réflexion concerne également le domaine de l'économie en général, au niveau du rapport public/privé, pour lequel la notion de système collaboratif est importante.

Je ne m'attarde pas davantage pour laisser la place au débat, mais il y aurait encore beaucoup à dire.

Jean DUMONTEIL
Le problème de la première question du débat est réglé, puisque les questions ont déjà été posées par voie électronique. *« Peut-on innover en bureaucratie ? »* Vous avez parlé du droit à l'erreur. N'existe-t-il pas un choc des cultures entre la celle à laquelle vous êtes formés actuellement, et cette agilité, ce droit à l'erreur ? Un des commentaires reçus affirme que les collectivités territoriales ont besoin de liberté.

Julie HEN
Nous avons identifié un certain nombre d'éléments qui nous paraissent essentiels pour innover dans l'administration. Nous avons notamment souhaité réaffirmer le principe de transparence.

Celui-ci nous paraît essentiel à plusieurs niveaux : au niveau des agents pour ce qui concerne la contrainte budgétaire et les efforts nécessaires, mais aussi au niveau des unités de travail, afin de permettre aux agents de formuler des propositions concrètes et de faire remonter des idées. Pour cela, les agents doivent être, à titre individuel, rassurés sur leur avenir.

Les agents sont les plus à même de détecter les pistes d'économie possibles, les moins coûteuses et les plus pertinentes. Mais ils ne les mettront pas en avant s'ils craignent de voir leur situation professionnelle dégradée. Cette manière d'aborder la problématique de la contrainte budgétaire nous paraît être un prérequis essentiel pour favoriser l'innovation.

Clément LE BRAS, AATF
Je suis ravi que les élèves administrateurs de l'INET et la MNT s'intéressent à ces questions qui sont totalement au cœur de l'activité des collectivités. L'innovation publique est en train d'acquérir une forme de définition et fait l'objet d'une importante production littéraire et de nombreux rapports publics.

Je regrette que nous ayons surtout entendu parler aujourd'hui d'innovation de gestion, très peu d'innovation managériale, et assez peu d'innovation culturelle ou sociale. Certes ces innovations gestionnaires peuvent s'avérer nécessaires, mais par rapport à votre position d'élèves administrateurs hors collectivité, j'aurais apprécié

un regard un peu plus critique sur ce phénomène. Je suis par exemple en profond désaccord avec ce qui a été dit sur la *Big Society*. J'avais réalisé, pendant mon passage à l'INET, une étude sur les collectivités anglaises, et la *Big Society* est un faux nez, masquant le recul du service public, puisque les Anglais ont réduit les subventions aux associations.

Par rapport aux thèmes que nous cherchons à porter avec l'AATF, autour des questions de management, avez-vous observé, dans les collectivités, une transformation à l'œuvre autour des questions de confiance, de reconnaissance, d'autonomie de l'agent, ce qui constituerait un véritable changement de paradigme ?

Jean DUMONTEIL
Je tiens à préciser que les 53 entretiens menés ont abouti à une photographie qui nous montre que l'innovation n'est pas innée dans les collectivités, et qu'il s'agit plutôt d'adaptation. C'est pourquoi les élèves administrateurs territoriaux ont baptisé leur étude *« Adapter ou réinventer ? »*. En outre, les auteurs de l'étude prennent quelques risques à travers leurs préconisations.

Pia KONITZ
Nous nous attendions à trouver de l'innovation, mais une collectivité, quelle que soit sa taille, n'est pas une start-up. Par leur culture, leur mode de fonctionnement, elles ont beaucoup de mal à innover.

La véritable innovation que nous avons constatée est qu'elles se posent la question. Elles mettent en place des équipes, nomment des ambassadeurs de l'innovation, font appel à des *designers*. La région Pays de la Loire a poussé un peu plus loin la réflexion. Elle a redéfini certains dispositifs à travers le *design* des politiques publiques. Les collectivités se révèlent assez performantes lorsqu'il s'agit d'absorber les innovations qui proviennent de la société, qu'il s'agisse d'innovation sociale, d'*open data* ou de numérique. Progressivement, ces avancées imprègnent les collectivités et peuvent amener, à terme, à des innovations. Mais cela prendra du temps. L'ampleur de la contrainte budgétaire actuelle ne laisse pas nécessairement de place à l'innovation.

Quant à la *Big Society*, je n'ai pas voulu affirmer la nature innovante ou inédite du concept, qui est contesté. C'est à la suite d'un retrait de l'État qu'une mobilisation de la société civile est intervenue. Mais elle pose des questions concernant le rôle des associations dans la production du service public. Les collectivités sont-elles les mieux placées pour tout faire ? Ne peuvent-elles pas transférer certaines fonctions ? La mobilisation de la société civile a été très loin. Il est simplement regrettable qu'elle soit née d'un retrait de l'État. Nous en parlons dans nos préconisations. Les citoyens disposent d'une expertise et peuvent être associés à certaines décisions. Ainsi, dans le cadre de budgets participatifs, face à des choix difficiles en matière d'investissement, pourquoi ne pas revenir devant les électeurs et leur demander d'arbitrer eux-mêmes en fonction de leurs besoins ?

Jean DUMONTEIL
Pour avoir eu la chance de lire votre étude, j'y ai découvert un certain nombre de pépites. Ainsi, dans les villes moyennes, de véritables innovations apparaissent au niveau des transports publics. Certaines collectivités ont mis en place des transports à la demande avec des taxis pour ne plus avoir à entretenir des lignes dont les bus circulaient à vide. Il s'agit d'une véritable innovation, même si elle n'est pas toujours identifiée comme telle. L'étude contient un grand nombre de pépites de ce type.

Cyril CARBONNEL
L'innovation est un grand mot, mais pour les DG interviewés, ce sont également de petits gestes et des actions mises en œuvre au quotidien, de façon purement pragmatique en réaction aux baisses de dotations. Il s'agit d'action de gestionnaire, car dans le panel rencontré, s'il existe des îlots d'innovation, l'océan reste gestionnaire. Nous n'avons pas voulu travestir la réalité : l'innovation existe, mais reste marginale.

Clément LE BRAS
Le pragmatisme est aussi un discours idéologique au niveau des collectivités.

Cyril CARBONNEL
Il peut l'être.

Charles LAMBRECHTS
Les exemples d'innovation sont certes marginaux si l'on en juge par les entretiens que nous avons eus avec les collectivités, mais certains échanges se sont avérés particulièrement intéressants. Ainsi, le conseil régional des Pays de la Loire a mené une véritable réflexion autour d'innovations managériales fortes, sur l'optimisation des temps de réunion, la pertinence de certaines réunions, la formation des agents à l'animation de réunion, le partage de la fonction RH, ou encore la nécessité de repenser les espaces de travail.

Il existe de véritables îlots d'innovation que nous nous sommes efforcés de mettre en valeur dans le corps de l'étude. Mais, comme l'ont indiqué mes camarades, ils ne correspondent pas à la majorité des cas observés. Nous nous sommes lancés dans cette étude sans aucun présupposé. Cette étude n'est que le reflet de nos observations et des propos recueillis lors de nos entretiens.

Jean DUMONTEIL
Il faudra vérifier en Pays de la Loire qu'après l'alternance politique et le changement de directeur général le mouvement initié s'est poursuivi.

Jean-René MOREAU
Le danger et la contradiction que je vois poindre à travers les politiques publiques mises en place par les administrations tiennent à une certaine forme de recentralisation, avec des normes, des procédures et des formatages qui peuvent

poser des problèmes en termes d'innovation. Ce phénomène doit être pris en compte, car il est loin d'être neutre. Les grandes métropoles, où qu'elles se situent, sont concernées en raison de l'extension des périmètres et de l'absence de définition claire des compétences, entraînant des risques de recoupages, le tout aboutissant *in fine* à une recentralisation.

En Espagne, les collectivités territoriales étaient très décentralisées et se sont fortement endettées, ce qui a débouché sur une recentralisation forte au niveau de l'État. En Grande-Bretagne, le système est déjà centralisé, la *Big Society* répondant au démantèlement du service public. En Grèce, les plans d'ajustement constituent aussi une forme de recentralisation. En France aussi, sous couvert d'innovation, le risque de recentralisation est permanent et latent.

Jean DUMONTEIL
À cela s'ajoute la difficulté à expérimenter, comme on a pu l'observer récemment avec les collectivités qui souhaitaient s'inscrire dans une démarche *« Territoire zéro chômeur de longue durée »*. La procédure a pris beaucoup de temps et il a fallu un texte législatif pour la mettre en œuvre. Bercy vient de lancer une expérimentation d'appel à projets sur les *Social Bonds*. Cet appel aura lieu au second semestre 2016 et le lancement des actions n'interviendra qu'en 2017. Là encore, le problème d'agilité est évident.

Jérôme LESAVRE, ADRHGCT
Parmi les collectivités rencontrées, certaines mettent-elles en application les préconisations que vous avez livrées ? Ou bien ces préconisations proviennent-elles d'un constat en creux ? Doit-on comprendre dans ce cas que vous avez beaucoup cherché et peu trouvé ?

Sébastien AVISSE
Je pense que ces préconisations sont issues, en grande partie, d'un constat en creux. Nous n'avons pas trouvé de collectivité appliquant simultanément l'ensemble des recommandations, qui nous paraissent importantes au regard de nos constats ou de ce que nous n'avons pas pu constater. Nous avons souhaité fournir des pistes utiles, nécessaires et essentielles pour aborder la contrainte budgétaire à l'avenir.

Nos préconisations font une large place à l'innovation managériale, notamment en matière de droit à l'erreur, d'expérimentation, de responsabilisation des équipes, ou d'attention portée aux situations individuelles et aux conséquences des décisions gestionnaires. Ces recommandations nous semblent correspondre à un chantier important à mener à l'avenir. Nous n'avons pas trouvé de collectivité mettant en œuvre toutes ces préconisations de façon simultanée, mais tout s'écrit aujourd'hui.

Jean DUMONTEIL
Vous mentionnez Bagneux, qui a fait du bien-être au travail de ses agents une priorité et un socle de l'innovation.

Julie HEN
J'élargirai le sujet à une question posée tout à l'heure concernant l'innovation qui ne serait pas toujours vertueuse. L'innovation permet de répondre à une contrainte subie. J'ai évoqué la notion de mode de fonctionnement dégradé, qui vise à préserver la santé des agents au travail. En effet, il s'agit de se poser la question du niveau de service acceptable lorsque les équipes ne sont pas au complet, et donc de prendre en considération la réalité de la force de travail disponible à l'instant « t » et de définir des priorités d'action.

Charles LAMBRECHTS
J'ai personnellement conduit l'entretien avec la ville de Bagneux. Il existe, de la part de cette collectivité, une volonté de faire, mais l'élément déclenchant reste la très forte contrainte budgétaire. Bagneux doit produire un effort sur le quinquennat correspondant à un quart de son budget annuel de fonctionnement.

Il s'agit d'une contrainte massive et brutale subie par la collectivité, au-delà de ses choix et de ses volontés. Certaines collectivités parviennent à lancer ce type de chantiers à partir du bien-être des agents et en profitent pour *« remodeler le service public »*, selon les termes du DGS de Bagneux, sans oublier les agents et en permettant à chacun de trouver sa place, d'apprendre, de développer de nouvelles compétences.

Bagneux a mis en place une cellule d'expertise interne d'accompagnement du plan de remodelage du service public, au sein de laquelle les agents se forment aux nouvelles méthodes, aux outils nécessaires et tentent d'apprendre collectivement de la démarche. La ville affiche la volonté de ne laisser personne sur le bord de la route, alors qu'un nombre important d'agents est impacté par les réorganisations. Un accompagnement RH individualisé volontariste a permis des mobilités internes ou externes entraînant le moins de souffrance possible pour les agents. Bagneux n'est pas la seule collectivité ayant choisi cette voie. Nous avons parlé des Pays de la Loire, mais il en existe d'autres. J'insiste sur le fait que l'objet premier reste la contrainte qui est extrêmement violente et subite, par rapport à des processus d'évolution managériale longs à se mettre en place.

Jean DUMONTEIL
L'une des questions posées en ligne concerne la nouvelle relation avec les usagers et la place des agents. On peut effectivement craindre un phénomène de déstabilisation des agents dans cette nouvelle relation aux usagers. Qui souhaite répondre à cette question ?

Pia KONITZ
C'est l'occasion d'évoquer l'expérience d'une commune espagnole de 200 000 habitants de la Communauté autonome de Madrid, récemment remportée par une liste citoyenne. Les principaux opposants à la participation citoyenne étaient les fonctionnaires municipaux eux-mêmes, qui considéraient cette participation

comme une perte de temps, une contrainte, et qui estimaient que les citoyens ne savaient pas de quoi ils parlaient.

Une véritable confrontation est apparue entre les élus, porteurs d'un programme de participation citoyenne, les citoyens qui les avaient portés au pouvoir et qui étaient mobilisés sur le sujet, et les agents, qui craignaient une remise en cause de leur fonction. Il est vrai que la participation citoyenne peut être vécue comme un frein ou un gadget. Pourtant, j'ai pu constater que l'organisation de réunions tripartites entre élus, techniciens et citoyens permettait de gagner du temps et d'aboutir à des mesures efficaces et concrètes. Celles-ci permettent d'entendre les préconisations des utilisateurs quotidiens des services publics, mais aussi de faire-valoir aux citoyens les contraintes réglementaires ou financières des collectivités. La vision peut paraître idyllique, mais elle reste intéressante dans une optique de renouvellement de service public local.

Cécile MEXANDEAU, SMACL Assurances
J'ai exercé des fonctions de directrice de cabinet dans une collectivité territoriale de Seine-Saint-Denis. Je m'interroge sur la place des élus face à cette contrainte budgétaire. Ne sont-ils pas en train de se transformer en élus gestionnaires ? Il me semble nécessaire que l'imagination revienne au pouvoir. Vous parlez d'innovation, mais n'est-ce pas aussi aux élus d'imaginer autre chose ?

Les élus ont-ils la capacité de prendre des risques comme vous l'évoquez ? Vous indiquez que certaines directions sont prêtes à mettre en œuvre des initiatives nouvelles, mais les élus sont-ils disposés à prendre ce risque ? Ils ne souhaitaient prendre aucun risque par rapport au levier fiscal, et la participation citoyenne est aussi vécue comme un risque par bon nombre d'entre eux. La place et le rôle des élus sont très importants face à la contrainte budgétaire.

Cyril CARBONNEL
Notre première préconisation consiste à faire faire des choix aux élus. Nous avons observé qu'ils sont aujourd'hui conscients de la réalité, qu'ils sont montés en compétences sur le sujet, au risque parfois de voir naître des zones grises entre le rôle des DG et celui des élus.

On voit se dessiner un nouveau couple élus-techniciens qui s'impose de façon beaucoup plus prononcée qu'autrefois. Cette montée en expertise des élus s'accompagne du renforcement du rôle de la DG. Chacun doit jouer son rôle. Il appartient à la DG d'apporter toutes les solutions aux élus afin qu'ils puissent effectivement faire des choix.

Jusqu'à présent, on assistait plutôt à une fuite en avant, les élus se limitant à quelques coups de rabot ici ou là. Aujourd'hui, la contrainte est réelle et des choix doivent être opérés. Pour que les élus puissent faire ces choix, ils doivent disposer de tous les éléments. De plus en plus, des plans d'action à long terme

sont présentés aux élus, leur permettant d'asseoir leur choix. La démarche est gagnant-gagnant, car plus les élus montent en compétence, plus ils sont en capacité de défendre leurs choix, et plus les agents et les techniciens pourront se consacrer à l'action.

Jean DUMONTEIL
N'oublions pas que le temps de l'élu est un temps court. Il lui appartient de porter une vision et les choix d'innovation doivent correspondre à cette vision politique. *La Gazette des communes* a évoqué cette semaine l'initiative du maire de Mouans-Sartoux, André ASCHIERI. Il promeut une vision écologique de son territoire et a décidé de passer aux 100 % de bio dans les cantines. Il va financer cette initiative par la lutte contre le gaspillage. Il impose ainsi un choix politique tout en adoptant une approche gestionnaire. Il est normal que l'élu se soucie du pilotage politique et ne se contente pas d'une approche gestionnaire dans le temps court qu'est le temps électoral.

Bruno COLLIGNON, Président de la FA-FPT
Je tiens à vous remercier pour la retranscription très fidèle des propos qui ont été tenus par les représentants des personnels et des miens en particulier, car nous avons eu un échange dans le cadre des entretiens territoriaux de Strasbourg dont je garde pour ma part un excellent souvenir. Je vous remercie aussi pour la qualité des études menées au sein de l'OST.

Le représentant des personnels que je suis s'inscrit pleinement dans la dynamique de prise en compte de la réalité des situations de contrainte budgétaire qui s'imposent aux collectivités, tout en restant tout à fait vigilant aux enjeux liés à la qualité de vie au travail. Nous pensons que ce niveau de préoccupation permet de garantir un service public de qualité pour les usagers. Dans tous les travaux menés, y compris au niveau de la DGAFP, sur les thématiques de santé et sécurité au travail ou de qualité de vie au travail, les agents de la fonction publique évoquent de plus en plus souvent la difficulté à appréhender correctement leur fonction, notamment eu égard aux règles de déontologies qui sont les leurs, par exemple dans la filière médico-sociale, mais dans d'autres également.

En effet, la baisse des moyens, y compris humains, les oblige à faire des choix, particulièrement en matière d'accompagnement des personnes en grande précarité, et génère une forme de souffrance réelle. On imagine ce que peut être le quotidien d'un agent de service social qui, à longueur de journée, n'a pas beaucoup d'autres propositions à formuler aux usagers en grande précarité qu'il ou elle rencontre que de renouveler une énième fois une demande de reconstitution de dossier. Je ne pense pas être dans la caricature en décrivant une telle situation.

Par ailleurs, lorsque l'on parle de transfert d'une partie des compétences au secteur privé, la Fédération autonome rappelle qu'il s'agit souvent d'emplois à faible niveau de qualification. Il s'agit parfois d'emplois liés à l'entretien du patrimoine dans

différents secteurs. Or ces emplois permettent de faire entrer dans la fonction publique des citoyens et citoyennes qui n'ont pas eu la possibilité d'obtenir un diplôme leur permettant de passer le premier niveau de concours. On peut alors s'interroger concernant l'accompagnement social proposé par la fonction publique à ces personnes, soumises à des facteurs de pénibilité importants. Le taux d'emploi des seniors dans la fonction publique est proche de 99 % alors qu'il n'est que de 47 % dans le secteur privé, ce qui pose là encore question en matière de choix.

J'ai beaucoup apprécié les sept préconisations issues de l'étude. La Fédération autonome reprend régulièrement à son compte les conclusions d'un rapport de l'OST de 2012 concernant l'impact de la réforme des retraites de 2010 sur les collectivités territoriales et les agents, réalisé par la promotion Salvador ALLENDE. Nous évoquons souvent les difficultés qui auraient pu être évitées dans les métropoles si nous avions su les prendre suffisamment en amont. Soyez certains que les sept préconisations de votre rapport seront également reprises par la fédération que je représente et pourquoi pas dans le *Livre blanc* de la Fonction publique territoriale en cours de finalisation. Encore une fois, merci pour votre travail et votre expertise.

Philippe DOUILLET, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Merci pour cette étude extrêmement intéressante. Je souscris évidemment à un certain nombre des déclarations qui viennent d'être faites. Nous sommes de plus en plus fréquemment interrogés ces derniers temps par les collectivités territoriales sur toutes les questions que vous avez abordées. La question du sens du travail et de l'engagement des agents se pose effectivement.

Vous avez utilisé l'expression *« faire moins avec moins »*, qui n'est pas de nature à favoriser l'engagement, alors que nous avons plus que jamais besoin de solutions d'innovation et de créations nouvelles. Je souscris tout à fait aux constats dressés quant au dilemme qui consiste à en demander plus aux agents, dont on attend qu'ils soient inventifs, dans un système de contrainte beaucoup plus fort.

La question de la participation des agents à la définition du service public me semble devoir se poser. Vous avez évoqué des modes collaboratifs pour l'élaboration des plans, mais il m'a semblé qu'il s'agissait le plus souvent de modes descendants. Avez-vous vu pu observer des modes originaux de réelle participation des agents amenés à dire ce qu'il en est de la qualité du service, des difficultés qu'ils rencontrent et des solutions qu'ils peuvent proposer ? Il me semble en effet que le fait d'associer les agents, conscients des contraintes, à la nouvelle définition du service public, est un enjeu majeur.

Sébastien AVISSE

Je peux citer le processus de construction de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, 80 000 habitants, issue de la fusion de cinq communes et de la communauté urbaine, tout au long de l'année 2015.

Le processus de fusion a été rapidement mené. On nous a confié plusieurs éléments intéressants. D'abord, par nécessité et par choix, la commune n'a fait appel à aucun cabinet extérieur, si ce n'est pour des questions fiscales ou financières. La collégialité entre les six acteurs fusionnés a été favorisée à tous les niveaux, sous l'égide d'un comité de pilotage rassemblant les maires et le président. Au niveau des DG, un comité technique permanent et stratégique a été mis en place, et 40 à 50 chantiers très techniques et opérationnels ont été confiés à l'ensemble des équipes des collectivités appelées à fusionner, avec un système de lettres de mission, puis un système de *reporting* auprès du comité de pilotage et de l'administration.

L'objectif était de favoriser l'émergence de propositions construites par les agents qui interviennent au cœur de la machine au quotidien. Ensuite, celles-ci étaient transmises aux élus, avec la volonté de préserver la collégialité entre acteurs. De plus, un comité de dialogue permanent a été mis en place pour qu'à chaque niveau, cette collégialité, ce regard critique, cette préoccupation pour les conditions de travail, et surtout cette remontée et cette participation des agents sur les dimensions opérationnelles soient assurés. Cette volonté de responsabilisation fut une des clés de la réussite de ce processus achevé par la création de la commune nouvelle au 1er janvier 2016.

Jean DUMONTEIL
Nous avons évoqué de nouveaux modes de financement tels que le mécénat. Nous pourrions peut-être entendre à ce sujet Béatrice BERNAUD PAU, spécialiste dans ce domaine.

Béatrice BERNAUD PAU, consultante en mécénat, BBP Conseil
Certaines collectivités avec lesquelles je travaille, soucieuses de trouver de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, ont mené des analyses par rapport au tissu associatif, ou à l'accompagnement de certains services qui ne sont pas obligatoires, comme la lecture publique, pour lesquels les collectivités peuvent faire appel au mécénat.

En effet, certaines fondations et grandes associations nationales accompagnent les populations autour de ces questions. La difficulté de ces collectivités est de ne pas pouvoir se permettre d'afficher sur le terrain que le mécénat vise à se substituer aux subventions ou à des financements qu'elles n'entendent plus assumer.

L'appel au mécénat est global, il se fait sur la base d'un budget que personne n'est assuré de pouvoir couvrir dans un délai précis. Le mécénat est une bonne idée, mais il s'agit d'un processus long, dont il est difficile de sortir par la suite. La mise en place d'un mécénat demande du temps et nécessite un investissement de la part de la collectivité. Or les arbitrages des collectivités favorisent souvent les mesures immédiates au détriment des mesures qui portent sur un plus long terme.

Jean DUMONTEIL
Certaines collectivités lancent des fonds de dotation afin de pouvoir financer des projets, comme l'a fait récemment la mairie de Montreuil, qui a annoncé ne plus avoir les moyens de financer certaines actions associatives, sociales ou culturelles, et a lancé un appel aux dons en précisant qu'ils étaient partiellement déductibles des impôts. La Ville de Paris en a également lancé un l'année dernière.

D. Conclusion

Jean-René MOREAU
Le contexte actuel est marqué par un certain nombre d'éléments dont il faut tenir compte et qui nous ont été rappelés dans le cadre de l'étude :
- la nécessité de faire mieux qu'avant pour moins cher,
- une fiscalité qui atteint ses limites empêchant les augmentations tarifaires,
- ou encore des dépenses de fonctionnement en baisse, de même que les investissements.

Au niveau des personnels, leur repositionnement ou leur non-remplacement sont des problèmes RH et managériaux qu'il faut gérer de façon concomitante avec les autres problématiques. Les problèmes de gouvernance autour du couple élus-DG deviennent plus complexes. Le DG et les services peuvent émettre des préconisations, mais le plus difficile pour l'élu est de choisir, car le temps administratif et le temps de l'élu ne sont pas les mêmes. S'il fut un temps où l'on pouvait se permettre de ne pas choisir parce que les moyens étaient au rendez-vous, celui-ci est aujourd'hui révolu. Il s'agit d'une véritable révolution culturelle et d'un changement d'état d'esprit. La notion de processus collectif et collégial me paraît fondamentale, car elle suppose d'associer les agents, sans lesquels aucune évolution ne peut réussir.

Le resserrement des périmètres d'intervention est également un élément important à prendre en considération. Le phénomène des communes nouvelles me paraît traduire une évolution majeure, et la démarche de Cherbourg me paraît emblématique de ce qu'il convient de faire en matière de gouvernance, d'organisation ou d'échanges en matière de ressources humaines.

Enfin, j'évoquerai deux pistes conclusives. La première est très liée aux préoccupations de la MNT et de l'OST. La qualité de vie au travail, la santé au travail et le bien-être des agents sont des sources d'économies, de mobilisation et de motivation des agents. Ils devraient, pour innover et changer, devenir une priorité dans les collectivités, dans la pratique des RH et dans les aspects managériaux.

Nous étions un peu les parents pauvres dans ce domaine. Nous considérions que tout le monde était en bonne santé. Les changements que nous connaissons, les inquiétudes latentes ou exprimées créent des phénomènes psychosociaux. Nous les avons examinés dans d'autres études, comme celles sur la reconnaissance non monétaire au travail et sur la nouvelle donne territoriale.

Sans attacher l'importance qu'ils méritent à ces aspects, nous ne pourrons pas surmonter le défi financier et les contraintes budgétaires qui s'imposent à nous. Pour nous à la MNT, le bien-être, la qualité de vie et la santé au travail nous paraissent être des éléments de pratiques RH et managériales beaucoup plus importants que par le passé, du fait de ces nouvelles contraintes.

Le second aspect est plus général. Les contraintes budgétaires peuvent déboucher sur de l'innovation. À une certaine époque, il a été question d'expérimentation, mais celle-ci a disparu aussi vite qu'elle était apparue. Il ne faudrait pas qu'il en soit de même avec l'innovation par l'expérimentation. L'innovation suppose de pouvoir faire de véritables choix, des choix collectifs, aussi bien de la part de l'administration que des élus, sans oublier l'usager. Mais la contrainte budgétaire qui peut créer de l'innovation permet aussi de combler le déficit de prise en compte du citoyen, qui entraîne aujourd'hui un désintérêt pour la chose publique et politique.

Le retour à l'usager dans la proximité peut contribuer à atténuer le déficit de confiance actuel vis-à-vis du politique et le déficit démocratique dans lequel nous sommes entrés. Trop de technicité, trop de règles, trop de normes, trop de formatage, trop de conceptualisation, trop de procédures, et j'allais dire trop de bavardages, ne contribuent pas à favoriser l'innovation et l'expérimentation. Considérer l'usager, le citoyen, le contribuable, l'administré, le consommateur dans ses différents aspects en fonction des services qu'on lui rend me paraît fondamental.

Cette étude montre que la contrainte budgétaire a des effets importants sur les personnels. Chacun, dans l'exercice de son métier, doit le prendre en compte pour que les démarches initiées soient couronnées de succès.

Je remercie l'équipe de l'OST, en particulier Jean-Marc JOUSSEN et Jeanne BALLOT, ainsi que les élèves de l'INET qui ont mené un travail collectif d'enquête auprès des collectivités sérieux et de qualité. Merci à tous de votre présence et de votre attention, au nom de la MNT.

Jean DUMONTEIL

La lecture du rapport vous permettra de repérer les îlots d'innovation qui existent aujourd'hui. Ces signaux sont peut-être encore faibles, mais ils font sens.

La question de l'innovation sociale n'a pas été abordée aujourd'hui, mais est largement traitée dans ce rapport. Nous n'avons pas évoqué non plus la différence entre les grandes collectivités et les petites, mais l'innovation est bien réelle dans les petites collectivités. Elle passe par une participation citoyenne simplifiée. Je signale à ce propos l'initiative de la journée citoyenne, portée par l'ODAS, l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, ou encore les divers chantiers citoyens. Il existe d'autres façons de participer. Vous avez ouvert un chapitre qui est certainement loin d'être refermé. Merci à tous.

BIBLIOGRAPHIE

CARASSUS David, LEMAIRE Philippe et LE MEUR Guillaume, *Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial. Du management à la performance*, Revue du gestionnaire public, février 2016

CLAEYS Franck, *Les leviers mis en œuvre par les grandes collectivités pour faire face à l'exacerbation des contraintes induites par la baisse des dotations*, Réforme territoriale et différenciation(s), Jean-Bernard Auby, Olivier Renaudie, Berger-Levrault, 2016

DENIS Eudoxe, avec STRAUCH Laetitia, *Royaume-Uni, l'autre modèle ?* Institut de l'entreprise, 2014,
http://www.institutentreprise.fr/sites/default/files/publication/docs/publication_extrait/royaume-uni_lautre_modele_web.pdf

GUENOUN Marcel et TURC Emil, *Optimisation et réduction des coûts dans les collectivités. Le projet COST Loc-Ref et l'enquête*, Institut de Management et de Gouvernance territoriale (IMGT), Aix-Marseille Université

KOCH Marjolaine, *À Athènes, une plateforme dédiée au système D*, La lettre du cadre territorial, 2015,
http://www.lettreducadre.fr/12137/a-athenes-une-plateforme-dediee-au-systeme-d/

Élèves administrateurs de l'INET, promotion Vàclav HAVEL, *La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial*, Les Cahiers de l'Observatoire social territorial, n° 14, juin 2014

NYS Olivier, *La contrainte financière et le management local*, La lettre du financier territorial (n° 295), 2015

Région PACA, *Guide de l'innovation sociale 2015*, Les Cahiers de l'Observatoire régional de l'Économie sociale et solidaire,
http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/paca_guide-innovation-sociale-247.pdf

SANSU Nicolas, *Rapport de la mission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la baisse des dotations et ses conséquences pour le bloc local*, janvier 2016

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), *100 % contacts efficaces : innover dans la relation à l'usager*, Recueil de bonnes pratiques, 2015

CONSEIL SCIENTIFIQUE ET CONSEIL D'ORIENTATION

Membres du conseil scientifique

Michel BORGETTO, Professeur de droit de la protection sociale à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Jean DUMONTEIL, Directeur d'Axe Image et de la Lettre du secteur public

Claire EDEY GAMASSOU, Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est

Michel GOMEZ, Représentant l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

Dominique LAGRANGE, Directeur adjoint chargé des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

David LE BRAS, Délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Georges LE CORRE, Représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

Jean-René MOREAU, Administrateur national de la MNT, ancien directeur général des services du SAN Ouest Provence, ancien directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, président de l'OST

Fabien TASTET, Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur général des services de l'Établissement public territorial 11

Avec l'appui de :

Jeanne BALLOT, Responsable de l'Observatoire social territorial de la MNT

Noémie FOORT, Chargée de mission relations institutionnelles de la MNT

Jean-Marc JOUSSEN, Directeur adjoint en charge des affaires publiques de la MNT

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées :

Alain ANANOS, Ufict-CGT des services publics, Directeur général adjoint du département citoyenneté et développement de la personne, Ville de Pantin

Jean-Christophe BAUDOUIN, Ancien président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur des stratégies territoriales au commissariat général à l'égalité des territoires

Marie-Francine FRANÇOIS, Ancienne présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directrice générale des services de la ville de Clermont-Ferrand

Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'université de Poitiers

Philippe MOUTON, Directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, CNFPT

Michel PASTOR, Ancien chef de l'Inspection générale et ancien conseiller spécial du Président du CNFPT

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des maires ruraux de France

Patricia CADORÉ et Yann RICHARD, Coprésidents du Syndicat national des secrétaires de mairie

Caroline CAYEUX, Présidente de Villes de France

Olivier DUSSOPT, Président de l'Association des petites villes de France

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Denis GUIHOMAT, Président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

Fabien LE PORT, Président de l'Association des techniciens territoriaux de France

Dominique BUSSEREAU, Président de l'Assemblée des départements de France

Charles-Eric LEMAIGNEN, Président de l'Association des communautés de France

Élie MAROGLOU, Président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

Joëlle MARTINAUX, Présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

Jean-Luc MOUDENC, Président de l'Association France Urbaine

Dr Faouzia PERRIN, Présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

Stéphane PINTRE, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

Philippe RICHERT, Président de l'Association des régions de France

CAHIERS DÉJÀ PARUS

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent
Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF - Décembre 2010

Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?
Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2011

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension
Cahier n° 3. Axe image - Novembre 2011

Dans la peau des agents territoriaux
Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER - Janvier 2012

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la Fonction publique territoriale
Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2012

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville
Cahier n° 6. Axe image - Novembre 2012

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux
Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU - Août 2013

Le directeur des ressources humaines dans la Fonction publique territoriale
Cahier n° 8. Anne GRILLON - Juillet 2013

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la Fonction publique territoriale
Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2013

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table
Cahier n° 10. Axe image - Décembre 2013

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial
Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU - Mars 2014

Les mobilités : un levier de management ?
Cahier n°12. Elèves-administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2014

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'Etat et d'évolution des ressources humaines, et demain ?
Cahier n°13. Axe image, en partenariat avec l'ADF et Complémenter - Juin 2014

La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial
Cahier n°14. Elèves-administrateurs de l'INET, promotion Vàclav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2015

Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail
Cahier n° 15. Anne GRILLON - Septembre 2015

Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?
Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU - Avril 2016

LES CAHIERS DE

L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

De l'effort collectif, autant retenir le collectif : avec les usagers, les agents, les élus, les autres acteurs. Et se faire confiance mutuellement, pour sauter le pas des progrès de gestion à l'innovation globale.

Les auteurs

Sébastien AVISSE, Cyril CARBONNEL, Jean-François COLLIER, Julie HEN, Charles LAMBRECHTS, Pia KONITZ ont réalisé cette étude dans le cadre de leur cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'INET, promotion Hannah ARENDT.

La Mutuelle Nationale Territoriale

Avec *les Cahiers de l'OST,* la Mutuelle Nationale Territoriale entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents.

En complément des actions de prévention de notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la santé au travail, dans les ressources humaines ou dans le management, pour le bien-être des agents au travail.

Alain GIANAZZA, Président général de la MNT

MNT

Être utile est un beau métier

Une initiative soutenue par

territoires d'avenir

le pôle mutualiste des services publics locaux