DÉBAT

Collectivités locales : quels enjeux managériaux pour les prochaines années ?

La crise est dure pour les collectivités, avec des effets de ciseau qui commencent à couper. La bonne nouvelle, c'est que les managers en ont pris conscience et qu'ils savent désormais où ils doivent agir pour desserrer l'étau. La mauvaise nouvelle, c'est qu'on n'en est pas encore aux actes.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont désormais confrontés à un réel et puissant effet de ciseau. Alors qu'il était présent dans les discours des financiers territoriaux depuis de nombreuses années, il contraint aujourd'hui vraiment l'équilibre budgétaire de toutes les organisations publiques, sans exception, avec des dépenses de fonctionnement qui croissent plus vite que les recettes. Compte tenu de la part des dépenses de personnel dans les coûts de production des services publics en général, et des services publics locaux en particulier, l'un des leviers pertinents pour desserrer la contrainte est la maîtrise de la masse salariale et, au-delà, la prise en compte de l'ensemble des enjeux managériaux. Au regard du contexte, les décideurs publics locaux semblent désormais avoir conscience des mesures managériales à envisager même si les décisions souvent douloureuses ont encore du mal à être prises.

Le contexte financier impose une révision des politiques managériales et un pilotage plus fin de la masse salariale.

Un contexte particulier imposant une révision des politiques managériales

Le contexte politique fait que la révision des politiques managériales est désormais au cœur des enjeux actuels de toutes les collectivités. Les exécutifs du groupe communal, communes et intercommunalités, viennent de commencer leur troisième année du mandat. Pour les exécutifs régionaux et départementaux, le début de la mandature est l'occasion de revisiter leurs organisations de fond en comble, d'autant plus que ces collectivités ont souvent connu des changements de majorité mais également de profondes mutations institutionnelles. Ces mutations concernent les évolutions de périmètres géographiques pour les régions et les structures intercommunales mais également des modifications substantielles de compétences pour bon nombre de collectivités et établissements publics dans le cadre de l'application de la loi Notre.
Enfin, la loi du 16 mars 2015 relative aux communes nouvelles (1) entraîne un début de frémissement au niveau de la création de ces nou-

velles collectivités territoriales. Le contexte financier impose lui aussi une révision des politiques managériales et un pilotage plus fin de la masse salariale. La diminution de la DGF qui s'applique depuis 3 ans constitue désormais une donne que chacun a bien en tête. La montée de la péréquation horizontale impose une tension supplémentaire pour bon nombre de collectivités. De la même manière, la réforme annoncée de l'architecture globale de la DGF va nécessairement induire pour certaines collectivités des pertes supplémentaires et donc la nécessité d'anticiper en tentant de rationaliser leurs dépenses de fonctionnement. Ces modifications imposent de profondes réorganisations, des changements d'organigrammes et constituent autant d'opportunités pour rebattre les cartes et traquer les gisements de productivité.

L'année passée, seuls les départements étaient identifiés comme menacés. 61 % des répondants citent aujourd'hui aussi les communes.

Une conscience aiguë des enjeux managériaux

La société Randstad (2) a publié à la fin de l'année dernière un baromètre des ressources humaines à la suite d'une enquête conduite auprès de 600 collectivités de toutes tailles. Cette enquête montre que les décideurs publics locaux ont une bonne appréhension des risques et enjeux. Alors que, l'année passée, seuls les départements étaient identifiés comme menacés ou susceptibles d'être en perte de vitesse, 61 % des répondants citent aujourd'hui également les communes. La réalisation d'économies sur la masse salariale est un enjeu d'abord identifié par les communes moyennes (28 %) et les grandes communes (50 %). Pour les petites communes et les EPCI, la proportion est moins importante (autour de 10 %) mais la problématique est bien présente. Pour atteindre cet objectif de maîtrise de la masse salariale, différents modes opératoires sont envisagés avec en particulier une action volontariste sur le niveau des effectifs. Dans le cadre de ces réflexions, 73 % des répondants pensent ainsi que leurs citoyens sont prêts à comprendre la baisse de la masse salariale et des effectifs. 77 % des communes comptent utiliser les départs à la retraite en ne les remplaçants pas pour diminuer le nombre d'agents. Ce taux s'élève même à 90 % dans les communes moyennes et à 85 % dans les grandes communes. Ces objectifs de diminutions valent aussi bien à court terme (un an) qu'à moyen terme (horizon de la fin du mandat actuel).

Les variables : temps de travail et mutualisation

De même, 60 % des répondants pensent que l'ajustement des effectifs peut être atteint notamment par la mise en place de mutualisations. Celles-ci constituent en effet un outil susceptible de permettre de diminuer les moyens mobilisés en réduisant ou en limitant les conséquences sur les prestations offertes au public. 23 % des communes mais 31 % des plus grandes d'entre elles jugent cet outil performant et adapté à l'objectif. La mutualisation concerne d'abord les fonctions supports (77 % dans les grandes villes et les communautés). Pour les communes moyennes et petites, ce sont surtout les services techniques et opérationnels qui sont prioritairement cités. Dans les grandes collectivités, la mutualisation de la direction générale est mise en avant de façon plus substantielle (38 %) que dans les communes plus petites.

De la même manière, la question du temps de travail est désormais clairement posée comme le relèvent tous les rapports des chambres régionales des comptes depuis quelques années. En effet, le temps de travail effectif réel est dans les collectivités très largement inférieur aux 1607 heures par an qui devraient prévaloir suite à la mise en place des 35 heures dans la fonction publique. Ce temps de travail inférieur au niveau légal s'explique en particulier par des jours de congé, de pont, de récupération, historiquement plus importants dans les collectivités que ce qui est prévu par la législation. Avec un temps de travail réajusté, de nombreux décideurs espèrent pouvoir diminuer le volume des heures supplémentaires, le recours aux renforts ponctuels et même, dans certains cas de figure, éviter de remplacer des départs sans réduire les prestations offertes aux usagers/citoyens. 47 % des collectivités comptent ainsi travailler à court terme sur cet objectif de révision du temps de travail.

Avec un temps de travail réajusté, de nombreux décideurs espèrent pouvoir diminuer le volume des heures supplémentaires.

Les décideurs publics locaux ont donc une conscience claire et précise des leviers sur lesquels ils peuvent agir. Ils souhaitent se fixer des objectifs précis mais les prises de décisions effectives semblent bien souvent différées ou difficiles à prendre.

Des décisions qui ont encore du mal à rentrer dans les faits

La mise en place d'indicateurs financiers permettant de suivre la réalisation effective des efforts de ›››

rationalisation se fait difficilement. La difficulté à franchir le pas concerne surtout les communes petites et moyennes.

De même, plusieurs observateurs et gestionnaires publics remarquent que si la maîtrise de la masse salariale peut dans un premier temps s'opérer en réduisant les effectifs, en revanche, celle-ci atteint vite ses limites. Il devient alors indispensable de travailler sur des réorganisations en profondeur, sur le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, seuls à même d'offrir aux élus la possibilité de modifier le niveau de l'intervention publique et le cas échéant de supprimer des politiques qui seraient devenues moins prioritaires ou inadaptées. Ce travail en profondeur nécessite plus de temps et s'avère plus complexe à mettre en œuvre qu'une logique purement comptable visant à réduire mécaniquement, uniformément et aveuglément les dépenses sans s'interroger sur les conséquences induites sur le niveau de service.

La question des risques psychosociaux prend ainsi une place de plus en plus importante dans le pilotage des institutions publiques.

En effet, si les changements et les rationalisations indispensables ne sont pas conduits avec suffisamment de précision et d'attention, des effets négatifs indésirables pour les agents et pour la collectivité sont susceptibles d'intervenir. La question des risques psychosociaux prend ainsi une place de plus en plus importante dans le pilotage des institutions publiques. Le taux d'absentéisme a ainsi progressé de 19 % en 7 ans dans le secteur public local. Il atteint en moyenne près de 9 % aujourd'hui, ce qui signifie que 9 agents sur 100 sont tous les jours absents. Ce constat entraîne un impact sur la production du service, une nécessité de les remplacer en accroissant la tension sur la masse salariale ou en augmentant la charge des agents restés présents, au risque de les démobiliser eux aussi.

Attention au climat social !

Ainsi, les démarches quelles qu'elles soient doivent être conduites en veillant à ne pas dégrader le climat social qui pourrait peser indirectement sur le présentéisme et la productivité des agents. Le baromètre RH 2015 montre ainsi que 43 % des personnes interrogées considèrent que le climat social s'est alourdi contre 28 % en 2014. Cette préoccupation touche plus particulièrement les communes moyennes, les plus en pointe s'agissant du contrôle de la masse salariale. Dans ces communes, 58 % constatent une dégradation du climat social contre 21 % en 2014. Cette dégradation est susceptible de toucher toutes les filières et toutes les catégories de personnel, des agents d'encadrement aux agents d'exécution, avec pour corollaire un risque de détérioration rapide de la productivité des personnels et du bien-être au travail.

Les décideurs publics locaux, qu'ils soient élus ou cadres territoriaux, partagent désormais le diagnostic, les enjeux et les objectifs de rationalisation de la gestion publique, ce qui implique une refondation des politiques managériales. Les outils et les leviers disponibles sont également connus de tous. En revanche, les difficultés commencent à apparaître lorsqu'il s'agit de passer de l'élaboration de la stratégie de rationalisation des coûts à la mise en œuvre concrète des plans d'action. De même, si dans un premier temps les logiques de contrôle peuvent être mises en œuvre pour dégager rapidement des économies de fonctionnement, ces logiques doivent très vite être complétées par des démarches de pilotage de la performance permettant de pérenniser les efforts dans le temps (3).

Les difficultés commencent à apparaître lorsqu'il s'agit de passer de l'élaboration de la stratégie de rationalisation des coûts à la mise en œuvre concrète des plans d'action.

En tout état de cause, que les démarches relèvent du contrôle ou du pilotage, les effets induits et les conséquences sur les agents doivent être anticipés très en amont et mieux pris en compte lors de la mise en œuvre. ◆

Laurent Guyon

(1) Loi du 16 mars 2015 portant « amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ».
(2) http://www.grouperandstad.fr/wp-content/uploads/2016/05/cp-livre-blanc-poxxle-public-grf.pdf
(3) Quelles solutions pour moins dépenser dans les collectivités locales ? Analyse des différents modèles et dispositifs possibles/Carassus David, Pouvoirs locaux, n° 104, 03/2015, p. 100-107.

REJOIGNEZ LA COMMUNAUTÉ DE LA LETTRE DU CADRE !
Partagez votre expérience et donnez votre avis sur :
Twitter : @Lettre_du_cadre
Facebook : lalettreducadre
Google+ : http://bit.ly/18KEnJ4