

DOSSIER : Contrôle de gestion : des outils de pilotage pour ne pas naviguer à vue

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/186282/la-gestion-budgetaire-en-temps-reel-sinstalle-dans-les-services/>

OPTIMISATION FINANCIÈRE

La gestion budgétaire en temps réel s'installe dans les services

F. Proux | A la Une finances | Actu experts finances | Publié le 26/07/2013

Une tendance de fond se propage dans les collectivités locales visant à impliquer davantage les directions dans la gestion de leurs budgets. De puissants outils informatiques prennent progressivement le relai de la déconcentration des fonctions comptables dans les services ayant atteint ses limites.



^[1]N'ayons pas peur des mots, le pilotage de la performance et la justification des politiques publiques font désormais partis du langage courant dans les collectivités locales. Les restrictions budgétaires à tout niveau, réduisant considérablement leurs marges de manœuvre, imposent une gestion financière de plus en plus fine, tant en amont pour préparer les budgets qu'en temps réel, afin de pouvoir réagir rapidement en cas d'écart.

« Travailler en univers très contraint suppose une évolution des pratiques et des modalités tant de la préparation que de l'exécution du budget », assure Vincent Reymond, directeur financier du conseil général de la Seine-Saint-Denis (1,5 million d'habitants).

Ces évolutions se font à deux niveaux : culturel et technique via des outils informatiques puissants. Culturel dans le sens où il devient essentiel d'impliquer dans la gestion budgétaire toute la chaîne hiérarchique de la collectivité, des élus aux managers jusqu'aux agents.

« Une situation budgétaire très compliquée comme celle de notre département nécessite une mobilisation de tous les acteurs pour arriver à maîtriser les dépenses », poursuit Vincent Reymond.

Prospective pluriannuelle à 3 ans - L'idée consiste à responsabiliser l'ensemble des agents et chaque service dans le pilotage de son budget, tant au niveau des recettes à mobiliser que des dépenses à maîtriser, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

« Les agents doivent prendre conscience du coût des services qu'ils utilisent (téléphone, éditique, transports, parking), mais aussi de la bonne exécution ou pas du budget de leur direction, de leur capacité à mobiliser les ressources budgétées », détaille un contrôleur de gestion.

Le département de la Seine-Saint-Denis a mis en place un processus de prospective pluriannuelle à 3 ans en fonctionnement et en investissement. Entre avril et juillet, chaque direction fait remonter ses besoins qui permettent à la direction financière d'élaborer des scénarios présentés aux élus et aux directeurs. A partir

d'un scénario central, une lettre de cadrage est établie.

« A partir de ce cadrage, les directions font jusqu'en septembre leurs propositions qui sont ensuite discutées en direction générale avant l'arbitrage final par les élus, explique Vincent Reymond, ce processus donne des repères de travail aux directions et permet de faire des demandes budgétaires soutenables. »

Des cahiers de gestion - Dans certaines collectivités, la démarche a commencé depuis plusieurs années avec la déconcentration de la direction financière au sein des services. A Grenoble (Isère, 159 000 habitants), les directions opérationnelles disposent de correspondants financiers rattachés à la direction des finances et de comptables qui suivent la préparation et l'exécution des budgets.

A Lyon (Rhône, 484 000 habitants), des RAF (responsables administratifs et financiers) sont présents dans les directions pour animer et encadrer les équipes d'agents comptables (plusieurs centaines) qui gèrent toute la chaîne comptable jusqu'au pré-mandatement des dépenses liées à l'activité du service.

Le dispositif a été complété par la mise en place en 2009 dans chacune des 60 directions et par le contrôle de gestion, de cahiers de gestion.

« Il s'agit d'un outil d'information sur les ressources que les directions utilisent, mais qu'elles ne gèrent pas en direct afin d'en connaître les coûts complets, explique Pierre Blanchard, responsable du contrôle de gestion à Lyon, ils sont utilisés par le contrôle de gestion pour discuter avec les directions de leurs réalisations et de leurs consommations budgétaires. »

Eparpillement de la fonction comptable - Mais cette organisation semble avoir aujourd'hui atteint ses limites, du fait notamment de la mise en place progressive de la dématérialisation du processus comptable.

« Nous nous interrogeons sur la pertinence de ce niveau de déconcentration puisque nous disposons d'outils informatiques plus performants, indique Isabelle Durif, responsable du service qualité et modernisation comptable de la ville de Lyon, nous allons devoir repenser la fonction financière de façon la plus optimale sachant que la fonction comptable va devoir se professionnaliser davantage. »

Pour le conseil général de la Seine-Saint-Denis, il faut « trouver un bon équilibre entre la déconcentration de la chaîne de paiement qui permet la responsabilisation des directions, et le maintien d'un certain niveau de pratiques homogènes. De fait, le risque de l'éparpillement de la fonction comptable se traduirait par des pratiques disparates et une moindre efficacité », convient Vincent Reymond.

Tableaux de bord dynamiques - D'autant que les outils de pilotage évoluent et se perfectionnent pour assurer un suivi infra-annuel et non plus à partir du rapport d'activité annuel. Ainsi, les systèmes d'information décisionnel (SID) ou portail décisionnel font progressivement leur apparition dans les collectivités.

Il s'agit d'outils de « requêtage » très performants qui agrègent en temps réel dans une seule interface toutes les données disponibles non seulement financières, mais également en matière de ressources humaines, de patrimoine, de consommations diverses, etc. Le SID transforme ensuite ces données en indicateurs d'alerte en les comparant à celles des années précédentes et à un étalon. En fonction des écarts constatés, les directions concernées peuvent agir en conséquence.

La région Languedoc-Roussillon (2,6 millions d'habitants) utilise depuis trois ans des dashboards ou tableaux de bord dynamiques que les managers peuvent consulter en permanence pour notamment suivre le taux d'exécution budgétaire de leur direction. Ainsi, au 12 juillet 2013, sur les 13 millions d'euros de recettes budgétisées pour la direction des transports, moins de la moitié (5,3 millions) avait été titrée.

« Le dashboard permet de voir qu'il manque la part de fonds européens du Feder, analyse Bruno Stavy, directeur du contrôle de gestion au conseil régional, dès lors, le directeur intervient auprès du directeur des affaires européennes pour demander les raisons de ce retard. »

De même, en dépenses, le taux d'exécution à juillet 2013 des crédits de paiement de la direction de l'action territoriale de la région Languedoc-Roussillon était de 44,8 %.

Le tableau de bord dynamique permet de le comparer aux taux d'exécution moyens des 3 dernières années à la même période, soit 53,6 %, et produit une alerte orange pour signaler le retard. Le DGA pouvant voir

toutes les lignes budgétaires et leur taux d'exécution, identifie facilement une ligne à 7 millions d'euros consommée à seulement 36 %.

Pour Bruno Stavy, l'avantage des dashboards est « de simplifier la gestion budgétaire, car une seule interface synthétise l'ensemble des données » et leur but est « de provoquer une réaction ».

Ils ont ainsi contribué à améliorer le taux d'exécution budgétaire global de la région passé de 88 % en 2008 à 97 % en 2012.

Anticiper les crédits non consommés - Grâce au portail décisionnel dont elle s'est dotée fin 2011, la ville de Grenoble dispose de tableaux de bord remis à jour quotidiennement sur la situation budgétaire de chaque direction. « Nous n'avons plus besoin d'attendre le 31 décembre », fait valoir Paul Coste, directeur général adjoint aux finances de Grenoble.

« Si des écarts sont constatés, nous interrogeons le DGA concerné pour en connaître les raisons. Soit il s'agit d'un épiphénomène qui ne nécessite pas d'intervention, soit on anticipe par exemple, que des crédits ne seront pas consommés sur l'exercice, et nous commençons à travailler sur leur réorientation sur d'autres postes. »

Ainsi, en juin 2013, le taux de réalisation des dépenses d'investissement de Grenoble (29,8 %) était inférieur à juin 2012, ce qui a donné lieu à une alerte orange.

De même, le taux de réalisation des recettes de fonctionnement à fin juin 2013 dépassait tout juste les 30 %, « ce qui signifie qu'à plus de la moitié de l'année, moins de la moitié des recettes de fonctionnement était réalisée », commente Bertrand Charpy, directeur du contrôle de gestion. Le portail décisionnel de Grenoble a été aussi élargi au pilotage de la masse salariale.

Maîtrise de la masse salariale - Ainsi, chaque directeur dispose d'un tableau de bord mis à jour après chaque paie mensuelle.

Il permet d'assurer une gestion régulière des ressources humaines (recrutements sur les postes de permanents et non permanents, absentéisme, heures supplémentaires) et d'analyser les causes d'éventuels dérapages budgétaires. Il s'en suit une mise en place de correctifs, tels que la limitation des heures supplémentaires, le non remplacement d'agent absent ou le report d'un recrutement.

« Cet outil a contribué à limiter l'augmentation annuelle de la masse salariale à 1,5 % au cours des 4 dernières années, contre 2,5 % en moyenne nationale, tout en maintenant le même niveau de services publics, assure Paul Coste. C'est parce que nous disposons d'un regard très précis dans tous les services, qu'il est possible d'ajuster les besoins en fonction du degré d'exigence (remplacement obligatoire dans une crèche et moins dans un service administratif) et ainsi contenir la masse salariale. »

Le recours à des indicateurs de pilotage de plus en plus précis et accessibles instantanément concourent à l'optimisation de la gestion financière des collectivités locales. Mais ces outils peuvent aussi aller plus loin en évaluant l'efficacité de certaines politiques publiques.

Pour Bruno Stavy, « les courbes de consommation de crédits sur plusieurs années peuvent aussi être révélatrices de la gestion de certaines politiques publiques qui, dès lors, devraient être revues, voire annulées, si le taux de consommation n'est pas à terme ou à la baisse ».