HAL
open science

L'évolution du contrôle de gestion dans les collectivités locales

Pierre Marin, David Carassus

To cite this version:

Pierre Marin, David Carassus. L'évolution du contrôle de gestion dans les collectivités locales. 11ème rencontre du réseau des contrôleurs de gestion des Départements, Jun 2016, Angouleme, France. hal-02141963

HAL Id: hal-02141963

https://univ-pau.hal.science/hal-02141963v1

Submitted on 9 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

IAE PAU-BAYONNE
Ecole Universitaire de Management

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle

L'évolution du contrôle de gestion dans les collectivités locales

Pierre MARIN
Maître de conférences
David CARASSUS
Professeur

11ème rencontre du réseau des contrôleurs de gestion des Départements

29 juin 2016

SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA

2. L'évolution du contrôle de gestion et son rôle dans les contraintes et changements actuels

3. Les pratiques de mutualisation au temps des économies

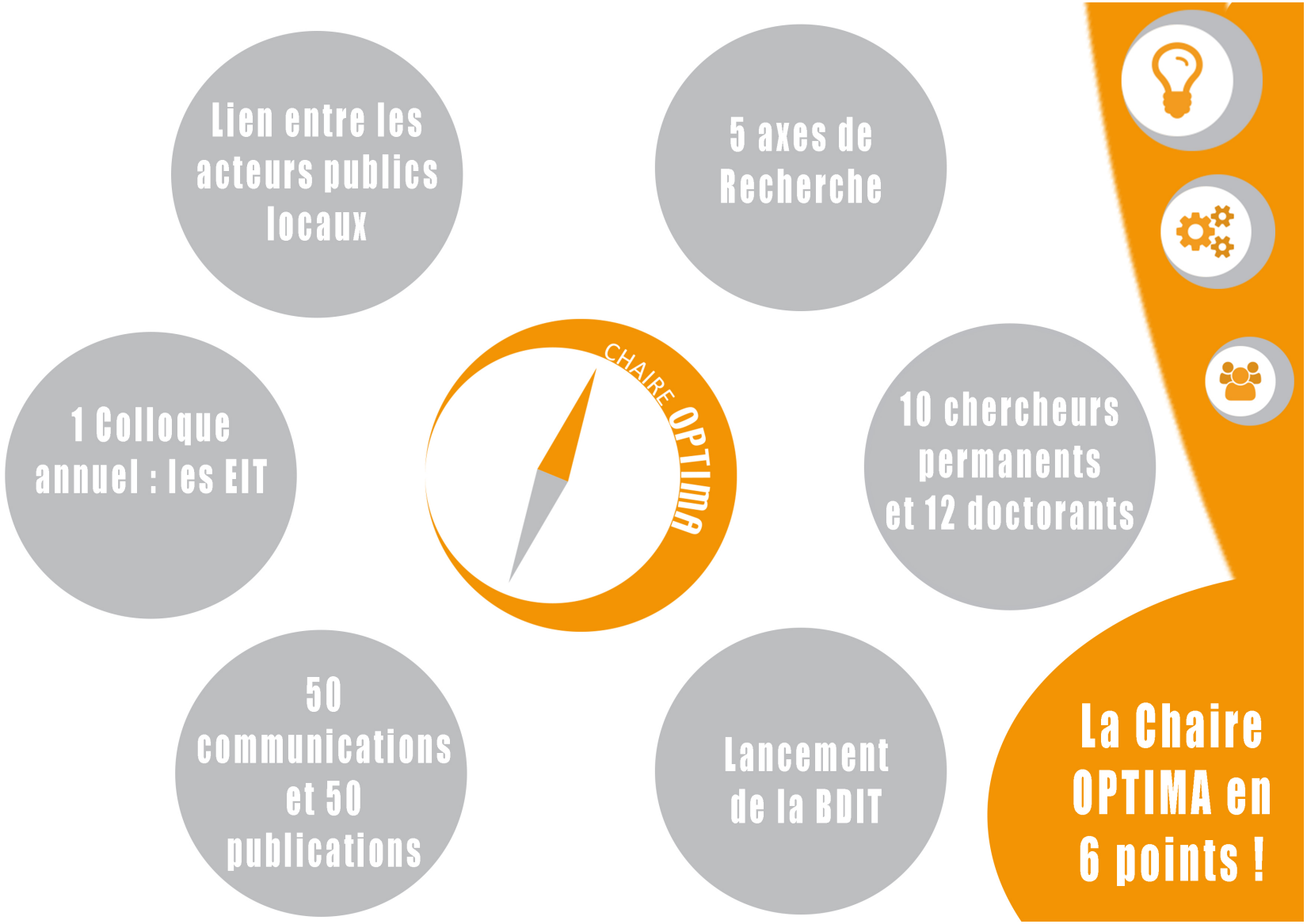
SOMMAIRE

1. **Présentation de la Chaire OPTIMA**
   a) Ses ambitions
   b) Son équipe
   c) Ses productions antérieures
   d) Ses études et accompagnements
   e) Ses modalités d'intervention

2. **L'évolution du contrôle de gestion et son rôle dans les contraintes et changements actuels**

3. **Les pratiques de mutualisation au temps des économies**

1. Présentation de la Chaire OPTIMA



1.a) Ses ambitions

Dynamiser les **relations entre l'université, les collectivités locales et leurs partenaires** en :

- Constituant un **observatoire** du pilotage et de l'innovation managériale locale pour mieux connaître et comprendre les pratiques concernées,
- **partageant** ces innovations à l'échelle locale et nationale, entre universitaires et praticiens,
- **accompagnant** les collectivités locales dans la mise en œuvre de ces pratiques innovantes,

- constituant un **laboratoire** collaboratif de fabrication de l'innovation locale (notamment les usagers/citoyens/contribuables),
- et en étant force de **propositions** en termes d'outils et de modalités de fonctionnement innovants répondant aux mutations du contexte local.

1.b) Son équipe

Sur la RECHERCHE : laboratoire **CREG** (équipe management public territorial),

1 **directeur de recherche**,

5 **enseignants-chercheurs** permanents associés,

15 **doctorants**

http://iae-creg.univ-pau.fr/live/management-public

Sur la FORMATION : IAE / **Master** Management des collectivités locales

30/40 **étudiants** par an (M1 -M2)

Formation sur le **management** spécifique au contexte territorial (finance/comptabilité, communication/marketing, TIC/SI, GRH, gestion de projet, pilotage/contrôle de gestion, etc.)

Lien avec les collectivités locales : co-responsabilité, stages, intervenants

http://iae.univ-pau.fr/etudiants/formations/master-mcl

1.c) Ses productions antérieures

Publications et **communications** :

- Plus de 50 **publications** dans des revues scientifiques,
- Plus de 50 **communications** dans des colloques,
- Plus de 20 **études** quantitatives et qualitatives, nationales et locales.

Doctorats :

- 4 **thèses soutenues**,
- 15 **thèses en cours**,
- Des **financements** Etat, collectivités locales ou mixtes.

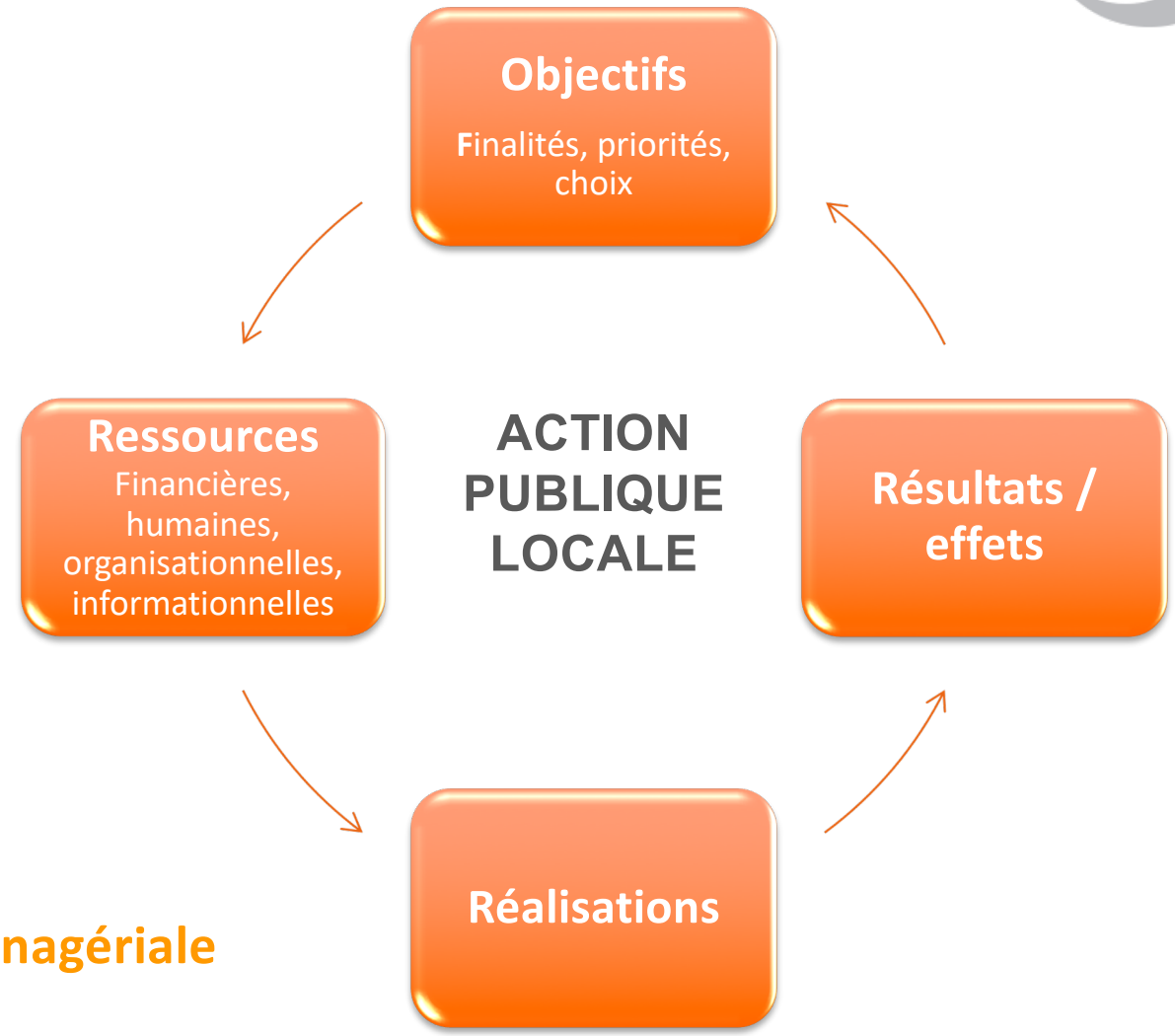
Organisation de colloques :

- Des **Rencontres Ville-management**- http://www.ville-management.org,
- Des **Colloques PILOTE** -http://pilote-public.com,
- Des **Séminaires OPTIMA** : « *Collectivités locales, comment faire mieux avec moins ?? Innovons* », 15 mai 2014 et 21 mai 2015 - http://optima.univ-pau.fr/live/seminaire2015

1.d) Ses études et accompagnement (1/5)

4 axes de recherches et d'accompagnement :

- Axe politique et stratégique
- Axe organisation et gouvernance
- Axe comportemental et humain
- Axe technologies de l'information et de la communication



L'innovation managériale

1.d) Ses études et accompagnement (2/5)

Des exemples sur l'**axe innovation « politique et stratégique »** :

- L'adaptation de l'**offre** de services publics locaux aux **besoins de la population** (politique sociale par exemple)
- La gestion des **relations aux citoyens et usagers** (communication ascendante et descendante)
- L'**évaluation des politiques publiques** (indicateurs, tableaux de bord)
- La définition d'un **projet de territoire/stratégique**, la **priorisation** de l'action locale,
- Le **marketing territorial** et l'image de marque, etc.

Parmi nos partenariats

Ma ville émoi LESCAR

PpP Pau Porte des Pyrénées Centre communal d'action sociale

SDIS64 Service Départemental d'incendie et de Secours

Communauté de Communes Piémont Oloronais

le Grand Tarbes

grand AUCH Agglomération

1.d) Ses études et accompagnement (3/5)

Des exemples sur l'**axe innovation « organisationnelle et gouvernance »**:

- Les sources d'**économies budgétaires** et leurs effets
- L'optimisation de la **gestion patrimoniale** locale
- L'optimisation de la **gestion des achats** locaux
- L'amélioration de la **gouvernance** locale
- La **mutualisation** (EPCI/communes, région/départements, SDIS, etc.)
- La **qualité** des comptes (certification) et du fonctionnement local (ISO, Qualiville, etc.)
- Le **pilotage pluriannuel** des ressources financières, etc.

Parmi nos partenariats

1.d) Ses études et accompagnement (4/5)

Des exemples sur l'**axe innovation « comportementale et de RH »**:

- La **performance RH** (engagement, implication, climat social, etc.)
- La **gestion des risques psycho-sociaux**
- La **qualité de vie au travail**
- La gestion du **changement**
- Le pilotage de l'**innovation**
- Le **pilotage pluriannuel** des RH (GPEC, etc.)
- La **culture** du management/leadership

Parmi nos partenariats

CORRÈZE SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

REZÉ

PpP Pau Porte des Pyrénées Ville de Pau

1.d) Ses études et accompagnement (5/5)

Des exemples sur l'**axe innovation « TIC »** :

- Les TIC comme outils de **rénovation du service public** (mise en place de plate forme de service en ligne, proximité augmentée, THDébit, lien usagers, SPL/PPP, etc.)
- Les TIC comme **outils de rénovation des modes de fonctionnement** dans la collectivité (collaboration, responsabilisation, dialogue, transversalité), etc.

Parmi nos partenariats

REGION AQUITAINE

CONSEIL RÉGIONAL AUVERGNE

PAU PYRENEES Société d'Economie Mixte

MACS Communauté de communes Maremne Adour Côte-Sud

1.e) Ses modalités d'intervention (1/3) :

Des **modalités de collaboration** différentes :

Formation

- participation à des séminaire et Intervention professionnelle dans des unités d'enseignement,
- accueil d'étudiants stagiaires (M1 et M2)

Colloque, congrès

- participation, intervention, co-organisation

Etude clinique

- analyse et proposition

Publication

- co-écriture

Accompagnement

- par l'équipe actuelle, à travers la mise à disposition de chercheurs spécifiques (Cifre, convention spécifique)

1.e) Ses modalités d'intervention (2/3) :

Deux **types de partenariats** avec la Chaire :

- Un **partenariat principal**
  - **Soutien durable** de la Chaire (sur trois ans),
  - Subventionnement de **recherches innovantes** sur le management public local,
  - Opportunité de **structurer sa veille informationnelle** avec un accès aux données et travaux de la chaire (rapport d'activité annuel, la participation au colloque annuel, etc.).

- Un **partenarial spécifique**
  - Engagement **en fonction des besoins** spécifiques à la collectivité,
  - **Contreparties et financement** prévus dans le cadre d'une convention spécifique mentionnant les **résultats et livrables** attendus,
  - Opportunité de **travailler sur des travaux particuliers avec une équipe** de chercheur dédiée sur la base d'un cahier des charges précisé dans la convention.

1.e) Ses modalités d'intervention (3/3) :

Plusieurs types de partenaires :

- Des **collectivités locales** : communes, EPCI, départements, régions, SDIS
- Des **entreprises** partenaires de collectivités locales
- Des **associations représentatives** d'acteurs politiques locaux (AMF, ADF, AMGF, ADCF, etc.) ou d'acteurs administratifs (SNDG, AFIGESE, etc.)
- Des **institutionnels** locaux (CNFPT, DGCL, etc.)

Plusieurs modalités de partenariat :

- Pour les **partenaires principaux**, en contribuant au financement de la chaire, en versant une subvention minimale de 5 000 € HT par an et sur trois ans
- Pour les **partenaires spécifiques**, en formalisant avec OPTIMA une convention d'études et en finançant la nature des travaux réalisés

SOMMAIRE

1. **Présentation de la Chaire OPTIMA**

2. **L'évolution du contrôle de gestion et son rôle dans les contraintes et changements actuels**
   a) L'évolution du contexte : une évolution sous contraintes
   b) Les évolutions constatées du contrôle gestion
   c) Un rôle d'accompagnement au changement

3. **Les pratiques de mutualisation au temps des économies**

2.a) L'évolution du contexte : une évolution sous contraintes

2.b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

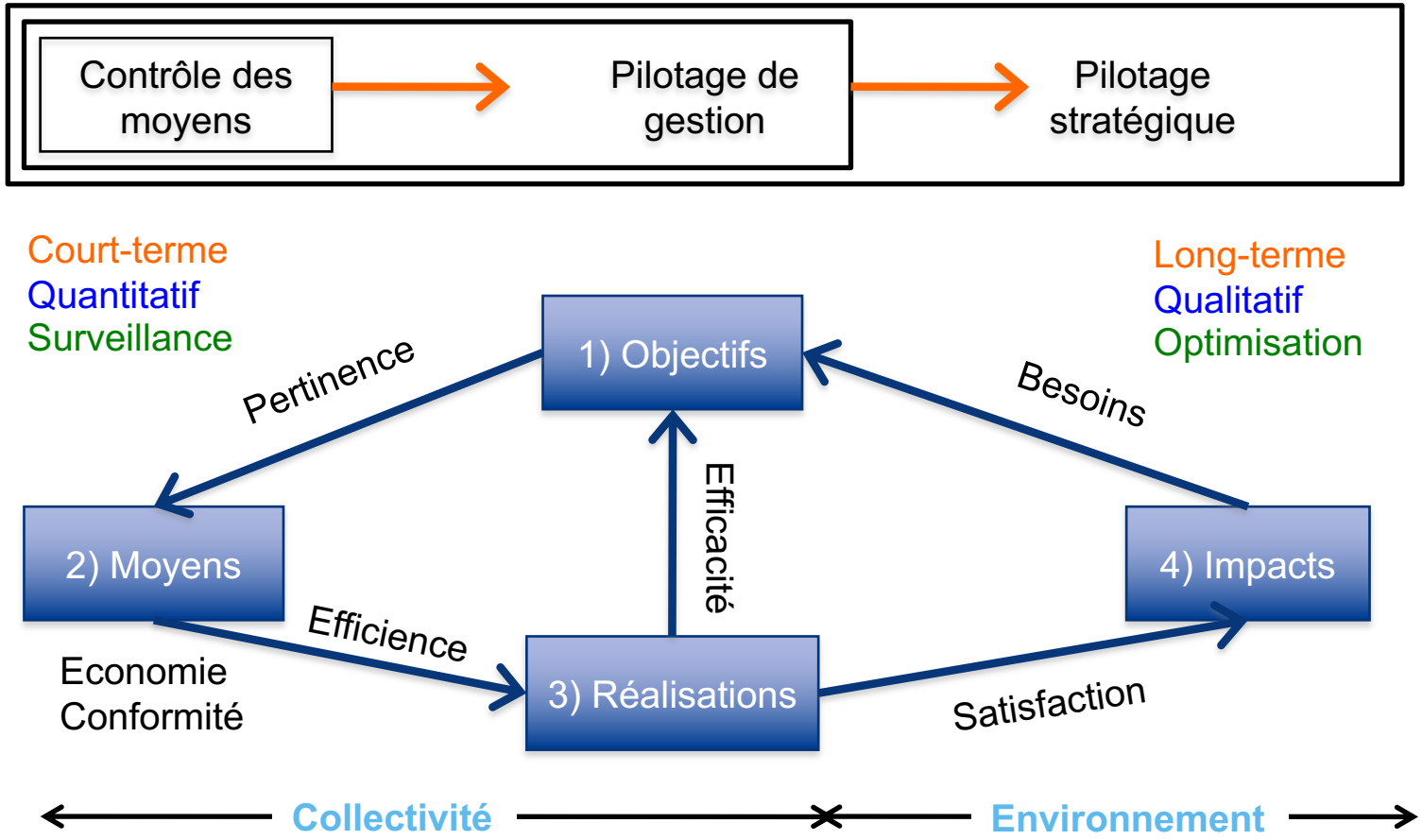
Quelles sont les évolutions constatées du contrôle de gestion dans les collectivités locales ?

- Une évolution conceptuelle
- Une évolution instrumentale
- Une évolution paradigmatique

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution conceptuelle : du contrôle au pilotage

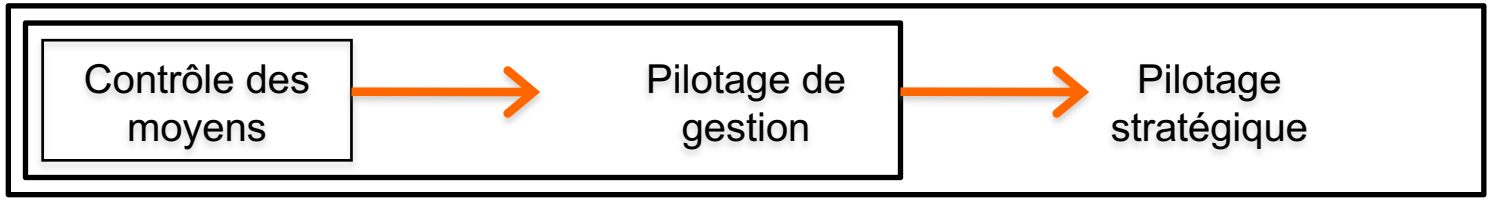
- Cadre d'analyse théorique du **pilotage**



2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution conceptuelle : du contrôle au pilotage

- Cadre d'analyse actuel du **pilotage**



Court-terme
Quantitatif
Surveillance

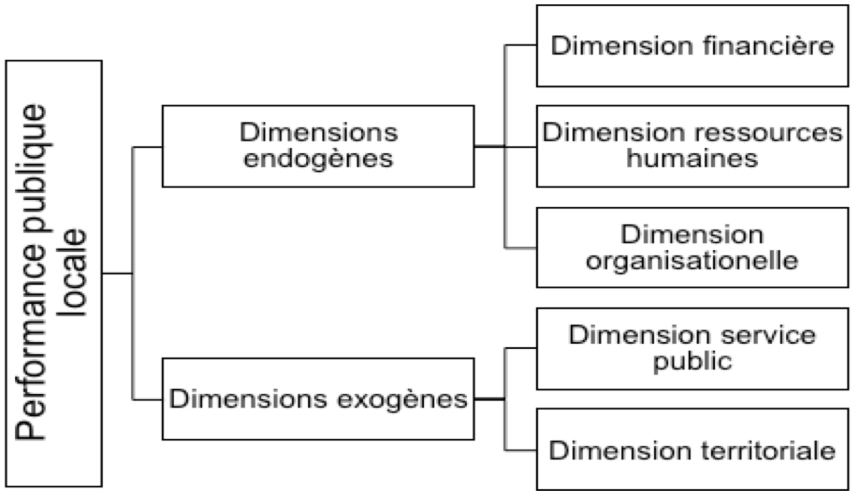
2) Moyens

Economie
Conformité

Collectivité ← → Environnement

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution conceptuelle : du contrôle au pilotage



- **Dimension financière :** Evolutions des dépenses et des recettes, qualité comptable, adéquation budget/besoins, culture du résultat
- **Dimension RH :** Formation, rémunération, engagement, confiance, implication au travail, justice organisationnelle, motivation, culture et climat
- **Dimension Organisationnelle :** Modes de gouvernance, qualité des process, gestion des achats, utilisation des ressources patrimoniales, urbanisation des SI, gestion des risques, apprentissage organisationnel
- **Dimension service public :** Relation de service et quantité de l'offre, transparence, fiabilité, tangibilité, assurance, éthique
- **Dimension territoriale :** Attractivité de l'organisation, Détection et réponse aux besoins des parties prenantes, développement durable

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution INSTRUMENTALE

Le sens et l'action

Avec les logiques/outils suivants :

- **Stratégie** : diagnostic territorial, projet de territoire / stratégique, plan de mandat, matrice stratégico-financière, etc.
- **Marketing territorial** : analyse et définition de l'image territoriale, évaluation de la satisfaction sur les services publics existants, etc.,
- ***Lean management*** : analyse des besoins des usagers, incidence sur modes de fonctionnements, amélioration de la qualité produite, etc.
- **Evaluation des politiques locales** (moyens, réalisations, effets/impact) : indicateurs et tableaux de bord, etc.
- **Communication externe** : adaptation de la communication aux besoins des parties prenantes, gestion de la relation usager, etc.

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution INSTRUMENTALE

Les process et les ressources

Avec les logiques/outils suivants :

- **Organisation** : Schéma de mutualisation, projets de services, responsabilisation financière des directions métiers et supports, etc.,
- **Gouvernance** : rénovation du dialogue de gestion, mise en relation des instances de décision (Codir, Bureau, etc.) avec les outils stratégiques, etc.,
- **Mode de management** : management de projet, management participatif, management collaboratif/contributif, etc.,
- **Ressources** : optimisation de la gestion du patrimoine, optimisation de la gestion des achats, planification financière sur le long-terme, démarche lolfique, etc.,
- **Information** : amélioration de la qualité de l'information, certification, etc.,
- **Processus** : simplification normative, contrôle interne, etc.

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution INSTRUMENTALE

Les individus

Avec les logiques/outils suivants :

- **Gestion des risques :** Plan de prévention des RPS, etc.,
- **Mode de fonctionnement** : liaison entre fiches de poste et projets stratégiques/de services, etc.,
- **Compétences** : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, plan de formation adapté au projet stratégique/services, plan de recrutement/mouvement, etc.
- **Evaluation/notation :** Baromètre RH permettant d'identifier les dysfonctionnements organisationnels influençant le climat de l'organisation, liaison entre objectifs stratégiques, opérationnels et individuels, etc.,
- **Comportement** : démarches de gestion du changement et d'appropriation des innovations managériales, etc.,

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution INSTRUMENTALE

Un exemple instrumental : les Analyses de Besoins Sociaux (CCAS/CIAS)

- Une obligation d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) pour les CCAS (articles R 123-1 et 123-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles)…
- …mais des **pratiques majoritairement descriptives** et **analytiques de l'offre** et/ou de la demande sociale
- …avec des outils très **quantitatifs**, de diagnostic et faiblement évaluatifs,
- …avec des méthodologies plutôt **internes** et **administratives**,
- …avec des effets/impacts absents ou **endogènes**.

Extraits d'une étude préliminaire réalisée par la Chaire OPTIMA à partir de 16 ABS fournis par des collectivités sur l'ensemble du territoire (2014) – à prolonger dans le cadre de la convention avec les CIAS Grand Auch, Grand Dax, Cœur de Gascogne, Val de Gers et CCAS Pau (2015-2018)

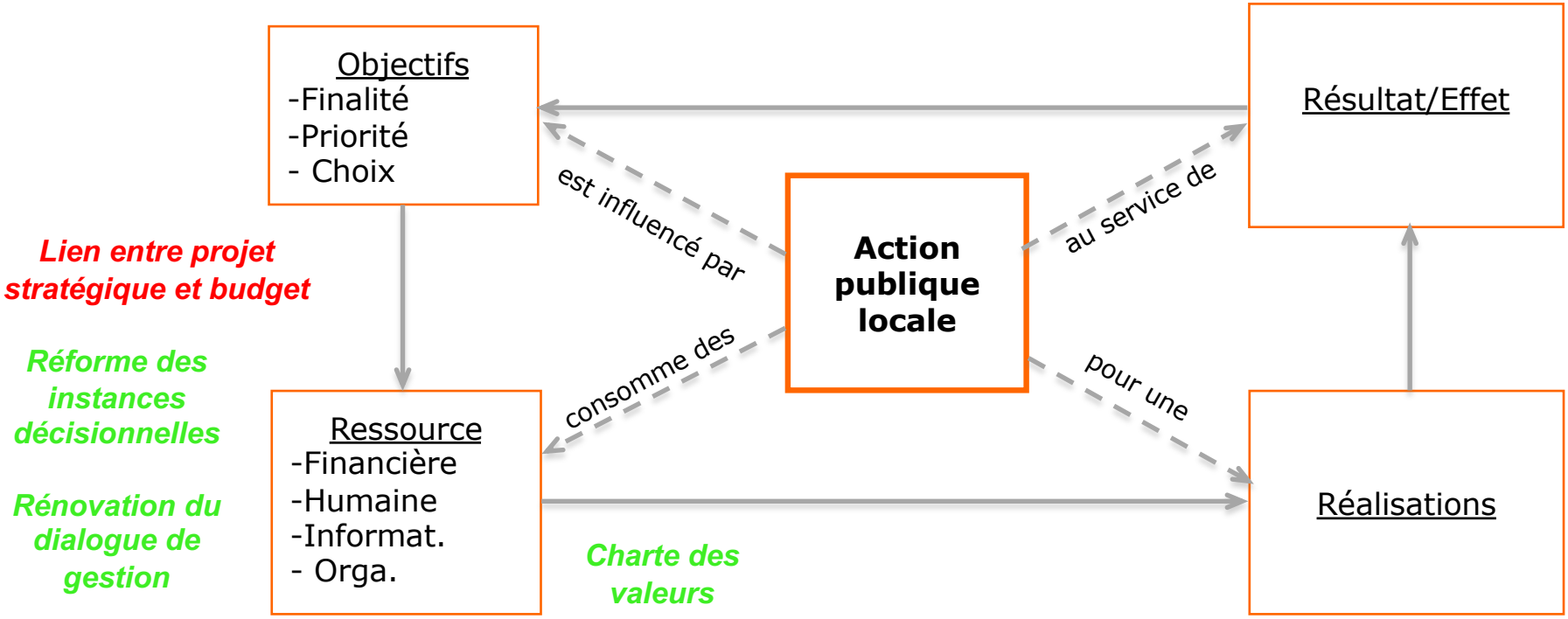
2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution INSTRUMENTALE

Un exemple local : le SDIS des Yvelines

Service départemental d'incendie et de secours
Yvelines

Projet stratégique et opérationnel à N+3
Feuille de route N



Lien entre projet stratégique et budget

Réforme des instances décisionnelles

Rénovation du dialogue de gestion

Charte des valeurs

Projets de structure

L'évaluation des politiques du SDIS

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution PARADIGMIQUE

	Excellence	Performance
Nature de l'offre	Offre « maximale » sans contraintes	Offre « optimale » sous contraintes
Type de stratégie	Top down - endogène	Itérative - exogène
Type de biens/produits	Standardisation	Personnalisation
Type d'organisation	Suivi des plans, hiérarchique	Innovation, autonomie
Objectif	Maîtriser l'activité	Satisfaire les besoins des usagers/citoyens
Objets de gestion	Moyens/Structures, CT	Services publics, MT/LT
Leaders	Financiers	Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports

Source : Adapté de Simons (1995)

2. b) Les évolutions constatées du contrôle de gestion

Une évolution PARADIGMIQUE

Exemple : la mise en œuvre de solutions pour réaliser des économies

Objets	Excellence	Performance
Dépenses générales	Consommables, fluides, subventions versées	Politique achat en lien avec les services publics concernés
RH	Gel, non remplacement	Réorganisation en lien avec les services pub. prioritaires
Organisation, process	Mutualisation équipements, dématérialisation, normes	Mutualisation / transfert compétences, e-admnistration
Patrimoine	Report invt., rationalisation occupation, cession	Gel des invt. non productifs, stratégie patrimoniale
Services publics		Qualité et quantité de l'offre au regard des besoins

2. c) Un rôle d'accompagnement au changement

La bonne gestion du changement organisationnel

- Le **processus de changement** conditionne la réussite du changement :

  La gestion du changement désigne l'adaptation des mentalités, de la culture et des attitudes des agents à un nouvel environnement, ce qui permet aux mesures de réforme de produire les résultats souhaités en surmontant les effets secondaires gênants et la résistance au changement

- La réussite d'une réforme et la production du changement exigent le soutien et l'implication des **hommes**,
- La **mobilisation des acteurs** au travers d'une démarche participative est primordiale,
- La **culture organisationnelle** ouverte au changement est aussi importante.

→ **Le changement se pilote**

SOMMAIRE

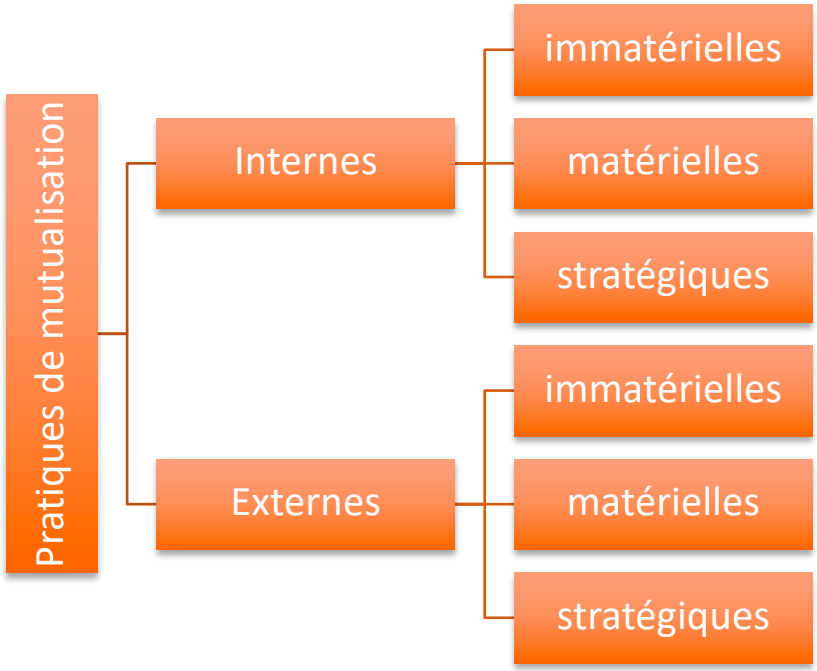
1. **Présentation de la Chaire OPTIMA**
2. **L'évolution du contrôle de gestion et son rôle dans les contraintes et changements actuels**
3. **Les pratiques de mutualisation au temps des économies**
   a) Un cadre réglementaire et une définition de la mutualisation
   b) Des attentes fortes autour de la mutualisation
   c) Une mise en œuvre réfléchie indispensable
   d) Des résultats encore en demi-teinte

3.a) Un cadre réglementaire et une définition de la mutualisation

- **Une mutualisation omniprésente dans le secteur public local**
  - Les régions : 22 à 13 grandes régions
  - Un rapprochement entre les départements et leurs satellites
  - Les EPCI : la loi du 16 décembre 2010 qui a permis une amplification des fusions avec la mise en œuvre du SDCI + obligation des schémas de mutualisation
  - La création de communes nouvelles (300 en 2016)
  - 25 regroupements et fusions d'universités (Bordeaux, Marseille, Montpellier, Strasbourg,…), etc.
- **L'ensemble des rapports concernant les collectivités locales (et satellites) encouragent la mutualisation :**
  - Rapports de la Cour des Comptes (2005 et suivants)
  - Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales. (Sénat, mai 2010)
  - Rapport Carrez Thénault (2010)
  - La mutualisation des services : Un enjeu d'intégration intercommunale - Etudes de cas (ADCF - INET, Mai 2011)
  - La Mutualisation Des Moyens Départementaux de La Sécurité Civile (Cour des Comptes, 2013), ...

3.a) Un cadre réglementaire et une définition de la mutualisation

- **Définition des pratiques de mutualisation**
  - Opérations menées par des organisations, tant en interne de celles-ci qu'avec des partenaires extérieurs, pour des objets matériels, immatériels ou stratégiques et cela à travers des processus de collaboration élaborés de manière à maîtriser les coûts de transaction et favoriser l'amélioration des produits ou services.



3.b) Des attentes fortes autour de la mutualisation

- **Les enjeux de la démarche de mutualisation dans les collectivités locales**

  – **Des enjeux liés à la maîtrise des dépenses publiques**
    - **réduction des dépenses publiques**;
    - Maintenir / améliorer la **lisibilité et la compréhension des budgets,** mise en place de **tableaux de bords de suivi** des moyens;
    - Réaliser des **économies d'échelle et maîtriser les dépenses** de fonctionnement et d'investissement;
    - **Eviter la hausse des charges de personnel** liées au maintien (en doublon) des compétences mutualisées dans les collectivités sans réelle cohérence.

  – **Des enjeux organisationnels**
    - Améliorer l'allocation des moyens humains, financiers et techniques aux activités;
    - Responsabiliser les services dans le pilotage de leurs ressources et leurs activités;
    - Promouvoir une démarche participative transversale entre les services;
    - Homogénéiser les pratiques.

3.c) Des attentes fortes autour de la mutualisation

- **Les enjeux de la démarche de mutualisation dans les collectivités locales**

  – **Des enjeux liés à la qualité de service**
    - Harmonisation de la distribution et création de nouveaux services (ou absorption d'anciens services assurés par l'état)
    - **La proximité**

  – **Des enjeux politiques**
    - Améliorer la lisibilité des politiques publiques
    - Prioriser les politiques publiques en fonction des besoins environnementaux et des moyens disponibles

3.d). Une mise en œuvre réfléchie indispensable

- **Un processus de mise en œuvre essentiel à la réussite de la démarche de mutualisation**
  - Les modalités du changement (liées à ces nouvelles pratiques) sont plus importantes ou du moins ont plus d'impacts que le changement lui-même (Crozier, 1991)
    - **Les origines de la démarche** (Cordelier et al., 2008; Scott, 2013; Favoreu et al.,2013)
    - **L'implication des acteurs** (Verrier, 1989; Davenport, 1993; Roy et al., 1995; Cornet, 1996 ; Pichault, 1993; Damanpour et Schneider 2008)
    - **La méthodologie** (Roy et al., 1995; Aurégan et Joffre, 2004; Boutinet, 2004; Vandenborne, 2011; Autissier et Moutot, 2013)
    - **La pertinence de la communication** (Davenport, 1992; Strebel, 1996; Fernandez et Rayney, 2006; Damanpour et Schneider, 2006; Moutot et Autissier, 2013)
    - **La prise en compte des limites et des déviances potentielles** (Cornet, 1996; Mazouz et Leclerc, 2008; De Chatillon et Neveu, 2009; Marin et al., 2012)

3.e) Des résultats encore en demi-teinte

- **Des coûts supplémentaires au lieu d'économies**
  - Temps de travail
    - Réunions, réflexions individuelles, démotivation, etc.
  - Structures nouvelles pour des services nouveaux
    - Besoins d'infrastructures, de mobilier,…
  - Coûts complémentaires
    - Bureaux d'études, etc.

- **Des déviances internes à la fois positives et négatives** (Carassus et al, 2012 ; Spreitzer et Sonensheim, 2004; Heckert et Heckert (2002); Pesqueux et Triboulois, 2004)
  - Des **déviances positives**, planifiées et émergentes *(rénovation des modes de management, amélioration des relations entre agents et entre organisations, adhésion, participation et encouragement au changement, montées en compétences, etc.)*
  - Des **déviances négatives**, en action et en réaction *(pratiques opportunistes et égoïstes, de contournement ou d'abandon; focalisation de tous les problèmes sur le projet)*

3.e) Des résultats encore en demi-teinte

- **Quelles perspectives sur le moyen ou long terme ?**
  - Quels impacts sur les **finances** ?
    - *Quelles diminutions sur les budgets de fonctionnement ? Quelle augmentation des investissements ? Création de services = création de nouvelles structures et donc dépenses ?*
  - Quels impacts sur les **personnels** ?
    - *Modification des comportements ? Impacts sur la motivation des agents ? Diminution ou augmentation des personnels ?*
  - Quels impacts sur la **gouvernance et l'organisation des services** ?
    - *Meilleur association des agents ? Intégration du grand public au décision ?*
  - Quelles réelles améliorations du **service public** ?
    - *Evaluation de la qualité ? Lien de proximité ? Adaptation des services aux besoins locaux ?*

➔ Dit autrement : quels impacts sur la performance publique locale ?

Merci de votre attention

CONTACTS

Pierre MARIN
Maître de conférences en sciences de gestion
pierre.marin@univ-pau.fr

http://optima.univ-pau.fr

www.univ-pau.fr

IAE PAU-BAYONNE
Ecole Universitaire de Management

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle