

PAR VALÉRIE
FRANÇOIS-
NOYER

*Maître de
conférences
GREMCO
IAE de Lille*

LE CONTRÔLE DE GESTION D'UNE COMMUNE

Bilan administratif et politique d'une année de fonctionnement

Un an après la mise en place d'un contrôle de gestion dans une commune, l'article retrace les conditions de son implantation et dresse un premier bilan. La problématique n'est pas centrée sur l'outil mais, plutôt, sur les incidences administratives et politiques qu'entraîne l'application d'un tel outil.

Qu'en est-il de l'application d'un système de contrôle de gestion au sein d'une commune ? Le contrôle de gestion tend à se développer dans les collectivités locales et en particulier dans les communes. Sa conception, son élaboration et sa mise en oeuvre soulèvent pourtant de nombreuses interrogations et difficultés. Au niveau des services administratifs, les situations et les problèmes sont sensiblement les mêmes que dans les entreprises. Une meilleure visibilité des actions et des coûts qu'elles entraînent, de même que le détail des coûts de fonctionnement, sont des préoccupations réelles pour les communes. Pourtant, comme dans les entreprises, le mot même de contrôle de gestion suscite craintes et blocages et se défait difficilement de l'idée de l'éventuelle sanction qui lui est associée.

D'autre part, le fonctionnement même d'une commune et la vocation politique qui est la

sienne lui confèrent une singularité par rapport à l'entreprise. Le maire et les élus forment un groupe que l'on ne retrouve pas dans les entreprises. Ils ont un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique, mais ils sont également impliqués dans la gestion des services qui relèvent de leurs domaines de compétence. Quelle peut être leur motivation dans la mise en place d'un contrôle de gestion ? Ou, inversement, comment vont-ils freiner son application ? Les travaux déjà existants sur le contrôle dans les collectivités ont longtemps porté sur les outils (indicateurs, tableaux de bord, etc.). Aujourd'hui, il apparaît opportun d'observer et d'analyser comment un contrôle de gestion se met en place dans une commune. L'animation du système de contrôle et les logiques d'acteurs qui se dégagent constituent, eux aussi, des domaines observables. Enfin, les premières conclusions

porteront sur les incidences administratives et politiques de l'application d'un tel système, mais aussi sur ses résultats.

Le cas présenté est celui d'une commune d'environ 70 000 habitants, gérant un budget de près de 500 millions de francs et comptant 1 200 salariés.

OBSERVATION DE LA MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE DE GESTION

Un contexte de changement organisationnel

Avec l'aide d'un cabinet de consultants, le maire et l'équipe de direction ont travaillé à la mise en place d'une nouvelle

organisation des services, dont la forme principale se concrétise par un nouvel organigramme. Ce travail de "concertation", comme l'a voulu le maire, a duré près de quatre mois. L'objectif est à la fois fonctionnel et opérationnel :

- fonctionnel, d'abord, avec la création de secteurs d'activité répondant mieux aux priorités politiques décidées par les élus (exemple : création d'un secteur lié à la politique de la ville) ;
- opérationnel, ensuite, avec le regroupement dans un même ensemble des services dits fonctionnels (financier, juridique, informatique...) et la création d'un conseil de gestion, destiné à aider les services à développer des outils de gestion et de pilotage.

Au delà de l'organigramme, le maire souhaite une évolution dans les modes de fonctionnement et insiste notamment sur la notion de transversalité : approches transversales dans le traitement des dossiers, bannissement du patriotisme de service. *"C'est vers la transversalité*

que doit s'orienter durablement l'administration communale". souligne-t-il dans une note de service.

Bien que le lien hiérarchique avec le secrétaire général soit respecté, il existe, à la demande du maire, un lien dit "fonctionnel" entre le maire et le conseiller de gestion qui place ce dernier dans une situation inédite, puisque non conventionnelle, mais tout aussi stratégique. Le maire a de réelles attentes vis-à-vis du conseil de gestion et souhaite être en phase directe avec celui qui en a la charge.

Conseil plutôt que contrôle

Après avoir hésité entre plusieurs appellations, dont celles de contrôle de gestion et de pilotage de gestion, c'est finalement le terme de conseil de gestion qui a été choisi. Il est admis que le terme de conseil

fait référence à l'écoute et au dispositif d'appui, alors que le terme de contrôle et la sanction qui lui est bien souvent associée risquaient d'effrayer le personnel. Un contrôle de gestion embryonnaire existait dans la précédente organisation, mais c'est la mise en place du nouvel organigramme qui a impulsé la conception, la création et le développement du conseil de gestion.

Les deux objectifs du conseil de gestion

Le conseil de gestion servira d'abord à faire des économies : *"améliorer la rentabilité des services rendus, au travers d'une amélioration des moyens mis en oeuvre"*. L'objectif est souvent résumé par le rapport qualité/coût, c'est-à-dire apporter la même qualité de service aux usagers pour un coût moindre, ou apporter une quali-

Le conseil de gestion sert d'abord à améliorer la rentabilité des services rendus, au travers d'une amélioration des moyens mis en oeuvre.

té supérieure pour un coût identique. Exemple, dans ce domaine, est la mise en place du système Pouce et Puce (paiement de la cantine, des centres de loisirs par un système de monétique municipale) qui a permis d'améliorer la qualité du service et d'optimiser les recettes. Les outils nécessaires pour le conseil de gestion sont des indicateurs quantitatifs bien connus, monétaires (ex : la comptabilité) et non monétaires (ex : les taux de remplissage), qui seront regroupés dans le cadre de tableaux de bord. Ensuite sont abordées les questions de la périodicité de publication des indicateurs (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, annuelle) puis, enfin, l'élaboration des tableaux de bord. Ceux-ci devront être établis de manière concertée entre le conseiller de gestion et ceux qui vont mesurer l'activité et donc remplir les tableaux.

Idéalement, le deuxième objectif du conseil de gestion est d'aider au choix et à la décision publique. Cela suppose que les tableaux de bord aient deux qualités : la facilité d'utilisation et la lisibilité. Ils ne doivent pas être créés seulement pour se donner bonne conscience.

Leur utilité sera réelle si des courroies de transmission sont prévues entre les résultats affichés par les tableaux de bord et les structures décisionnelles de la collectivité : la sphère de mesure de l'indicateur doit coïncider avec la sphère de responsabilité effective (la notion utilisée est celle de coût contrôlable).

Les tableaux de bord se devront d'être lisibles. Les services ayant déjà des tableaux de bord - parfois nombreux - devront sélectionner l'information, la synthétiser et la rendre lisible pour les personnes extérieures au service et, surtout, pour la direction et les élus.

Le premier objectif se veut réaliste dans la mesure où il n'est pas question de mettre en place une comptabilité analytique poussée avec pratique des

prix de cession interne. Le deuxième objectif est, lui, plus ambitieux puisqu'il suppose une relation contrôle de gestion/aide à la décision qui, d'après le secrétaire général, n'a encore jamais été démontrée.

Si la présentation et les outils de contrôle sont, somme toute, classiques, l'attitude des élus et du personnel administratif complexifie l'utilisation d'un tel outil de gestion.

L'ADMINISTRATION ET LES ÉLUS FACE AU CONTRÔLE DE GESTION

La mise en place du conseil de gestion s'est faite autour d'une grande campagne d'information interne, menée par le secrétaire général, le premier adjoint, le conseiller de gestion et même le maire. Les réunions, que certains qualifieront de "Grand-Messe", s'adressent d'abord au plus haut niveau de la hiérarchie municipale pour toucher ensuite le personnel d'encadrement.

Un projet apparemment univoque

Lors de la présentation, c'est le premier adjoint qui introduit le conseil de gestion. De par son passé de contrôleur de gestion dans une entreprise, la conception qu'il en a se résume ainsi : "Le conseil de gestion sert d'abord à réaliser des économies". Les économies portent sur trois domaines : les dépenses courantes de chauffage, d'électricité, de papier, de photocopie ; les subventions aux associations, qui ne devront être versées que si ces dernières communiquent en contrepartie leur compte d'exploitation ; et sur le personnel, non pas par des licenciements,

mais grâce à une "chasse plus systématique à l'absentéisme". Présenté aux services comme un soutien, le conseiller de gestion doit apporter une aide pour mettre en place des dispositifs de suivi des dépenses au mois le mois. Par expérience, il sait qu'un contrôleur de gestion est, d'une manière générale, mal accepté mais il affirme : "Il est là pour vous aider, et pas pour vous taper sur les doigts".

Prenant la suite du premier adjoint, le secrétaire général introduit à son tour le conseil de gestion. Son passé est lui aussi marqué par le contrôle de gestion, puisqu'il était en fonction dans une des seules communes françaises à avoir un contrôle de gestion très développé (comptabilité analytique, pratique des prix de cession interne). Sa vision du contrôle revêt deux dimensions essentielles :

- premièrement, la taille de la ville et le budget qu'elle gère rendent nécessaire l'existence d'outils de pilotage pour la direction. Des tableaux existent mais ils sont illisibles pour les personnes extérieures au service et leur diffusion est très insuffisante ;

- deuxièmement, développer une "culture de gestion" au sein des services : "Il ne faut pas avoir une vision péjorative du contrôle, et il faut en dédramatiser la portée : le résultat sera gagnant/gagnant". Il rappelle que le processus engagé est progressif ; il a fallu de deux à trois ans dans la ville où il était précédemment pour mettre en place le contrôle de gestion.

Le conseil de gestion assure quant à lui une mission pédagogique, expliquant du plus haut niveau de la hiérarchie jusqu'aux niveaux inférieurs, sa mission. Il est rappelé dans plusieurs documents que le conseiller de gestion n'a aucun pouvoir de décision (1) : "Le

(1) Voir à ce sujet les travaux de François Meyssonier, et en particulier *La gouvernance des villes*, IAE de Strasbourg, 1997.

conseil de gestion est un outil au service du maire, de la direction générale et des élus".

Justement, qu'en est-il du maire ?

Le contrôle de gestion comme outil d'aide à la décision politique

Le maire, en créant un lien direct avec le conseiller de gestion, positionne ce dernier à un niveau hiérarchique très élevé et court-circuite, en quelque sorte, le secrétaire général. Il assigne au conseil de gestion les deux objectifs déjà mentionnés, mais la dimension économique arrive en seconde position.

En premier lieu, il s'agit d'aider à la prise de décision. Le problème qu'ont les élus est qu'on leur demande de débattre sur les dépenses supplémentaires et, qu'année après année, est considéré comme acquis ce qui a été voté les années précédentes. Les débats budgétaires, et donc les dépenses, ne portent que sur une petite partie du budget. Le choix devient fondamental et suppose que soient remises à plat les politiques menées depuis plusieurs années et mises en cause les décisions passées devenues inutiles. Idéalement, le rôle des administratifs consiste à instruire et à préparer le travail des élus, notamment en préparant les éléments de la décision. Le conseil de gestion doit aider à jouer ce rôle : prendre du recul pour améliorer l'action. Cela suppose de revenir sur les comportements et les habitudes, et de se poser la question : aujourd'hui, avec les objectifs et le budget que l'on a, que veut-on faire, que veut-on continuer ?

En deuxième lieu, il s'agit de réaliser des économies. Chacun sait que l'époque de l'augmentation régulière des budgets est révolue et qu'il est possible de faire des économies

dans les dépenses et dans l'utilisation des moyens.

Ainsi, ce qui relève du budget commun (photocopies, électricité...) est un poste d'économie facilement identifiable, qui fait appel à la responsabilité de chacun. Pour l'expliquer, le maire prend l'exemple de la nouvelle numérotation téléphonique : on demandera désormais au personnel de rajouter à la main les deux chiffres (exemple : 02) sur le papier en-tête plutôt que de jeter des ramettes déjà imprimées.

DES OBJECTIFS À LA RÉALITÉ : PREMIER BILAN

Sortis en janvier 1997, les premiers tableaux de bord marquent le début d'une année de fonctionnement. Avec une seule année de référence, toute comparaison chiffrée s'avère périlleuse. Cependant, le laps de temps est suffisant pour mettre en évidence les problèmes et les dysfonctionnements.

Les problèmes propres au contrôle de gestion : un problème de transparence

Depuis presque deux ans, le conseiller de gestion actuel a entrepris des actions visant à améliorer la gestion de certains services par des changements, à la fois techniques et organisationnels. L'introduction de la monétique municipale (système Pouce et Puce) est un exemple encourageant alors même qu'elle suscitait des craintes et des réticences de la part des élus.

En effet, grâce à une carte à puce, reliée par des

bornes au service concerné, les enfants des écoles précèdent chaque matin s'ils déjeunent à la cantine. Le système permet à la restauration scolaire de connaître le nombre de repas à préparer et évite les gaspillages dus à une mauvaise appréciation du nombre d'enfants présents. Pourtant, cette transparence nouvelle ne permet plus à certains élus d'avoir une relation directe avec les familles le plus en difficulté, et limite ainsi leur pouvoir sur ceux à qui ils font «des cadeaux» (2). Désormais, le système est montré comme un exemple de gestion plus rigoureuse et plus transparente. Il a permis à la fois d'améliorer le service à la population et d'en réduire le coût.

Contrôle de gestion versus politique : un problème de lisibilité des actions (3)

Pour réduire les dépenses de plusieurs services, il n'est pas rare que le maire souhaite voir le conseiller de gestion s'en occuper directement sans passer par le débat politique. Pourquoi ?

L'exemple d'un service proposé par la ville peut éclairer le propos. En raison des difficultés économiques d'une partie de la population, le conseil municipal avait décidé de prendre à sa charge l'affranchissement du courrier et les photocopies nécessaires à la recherche d'emploi des chômeurs de la ville. Après quelques mois d'existence,

(2) Valérie François-Noyer, *La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques*, Thèse en Sciences de Gestion IAE de Lille, Décembre 1994.

(3) Patrick Gibert parle de «visibilité». (Cf. P. Gibert, *La difficile émergence du contrôle de gestion territorial*, *Politique et management public*, vol.13, Septembre 1995)

les responsables se sont aperçus que le courrier envoyé n'était pas seulement destiné à la recherche d'emploi : il était fréquent de voir passer des commandes pour les entreprises de VPC. De même, un étudiant a fait reproduire sa thèse de huit cents pages en cent exemplaires sans qu'à aucun moment un mécanisme de contrôle ne fasse obstacle à cet abus ruineux. Les services, du guichet jusqu'à la reproduction, avaient mission, et donc ordre, de reproduire tous les documents utiles à la recherche d'un travail : la thèse en était un...

A la suite de ces dérives, le maire a le choix : soit passer par le contrôleur de gestion pour revenir sur le service aux chômeurs, soit passer par le conseil municipal et par le débat

politique. Dans ce dernier cas, il n'est pas sûr que le débat tourne à son avantage.

La gestion a encore peu de légitimité politique alors que la décision d'affranchir le courrier des chômeurs est un argument politique que l'on peut afficher. Cela a un impact sur la population. Il est possible de multiplier les exemples d'actions coûteuses qui font les choux gras de la presse [cf. *Capital*, novembre 1997], mais qu'il est difficile de supprimer parce que politiquement visibles.

Pourtant, si la réalisation d'économies et la bonne gestion restent secondaires pour les élus, il semblerait cependant qu'elles deviennent peu à peu des arguments électoraux. On voit, ici et là, se multiplier les systèmes de notation des com-

munes et la presse dresse depuis quelques années des palmarès des villes les mieux gérées [cf. *L'Entreprise*, novembre 1997].

Un problème d'incohérence des actions

«Fais ce que je dis, mais ne fais pas ce que je fais»

Cette maxime bien connue explique très bien les incohérences d'un système qui ne parvient à se corriger que partiellement. Le thème des réductions budgétaires et des économies que celles-ci engendrent fait désormais partie du quotidien pour le personnel

Le maire, en créant un lien direct avec le conseiller de gestion, positionne ce dernier à un niveau hiérarchique élevé et court-circuite, en quelque sorte, le secrétaire général.

administratif. Le leitmotiv est lancé, chacun est prié de faire attention et de se serrer la ceinture. La crise économique aidant, les élus distillent, eux aussi, auprès de leurs services ce discours légitime économiquement mais peu motivant, en particulier lorsque l'on touche aux avancements, salaires et primes. Plus grave, et c'est là que ce trouve l'incohérence, il existe bien deux discours et deux pratiques : comment demander au personnel de faire des économies, alors que le conseil municipal vote à une association des subventions importantes, tellement importantes qu'elles lui permettent de payer son personnel de 20 à 30 % au-dessus du niveau des rémunérations du personnel municipal ?

Ces pratiques discréditent les divers discours - légitimes - portant sur les économies à réaliser par chacun. Elles sont un frein majeur dans le travail opiniâtre et nécessairement lent de ceux qui cherchent à convaincre le personnel d'adopter un comportement en phase avec un budget en restriction.

Le lien contrôle de gestion/prise de décision n'est pas encore identifiable

L'utilisation du contrôle comme outil d'aide à la décision était pour le maire, rappelons-le, l'objectif premier. Pourtant, dès la phase de présentation, le secrétaire général doutait d'une telle relation. Les investigations sur le sujet ne sont pour le moment que partielles mais il semblerait qu'elles aillent dans un sens peu favorable à la relation. Un an après la sortie des premiers tableaux de bord, quels constats peut-on faire ?

Des tableaux de bord peu utilisés
Dans un premier temps, les tableaux de bords étaient

établis par le conseiller de gestion grâce aux données transmises par les services (les périodes pour faire remonter l'information seraient intéressantes à développer, mais elles supposeraient un autre développement). Ensuite, les tableaux de bord sont présentés en réunion de direction générale (le maire, le secrétaire général, le premier adjoint, les directeurs de service) au cours de ce qui est appelé une revue de gestion. Le secrétaire général, le premier adjoint et le conseiller de gestion demandent alors des explications sur les chiffres peu clairs ou les ratios qui semblent dérivés. La charnière entre constat et prise de décision se situe à ce niveau.

Or, après neuf mois de fonctionnement, le conseiller de gestion se heurte précisément à ce problème. Les réactions sont peu nombreuses, voire inexistantes, même lorsque les chiffres lui indiquent des dérives importantes en termes de coûts ou de fonctionnement de la commune. Le maire, lui non plus, ne relaye pas les services. Il lit les tableaux de bord apparemment sans commentaire et sans que cela entraîne une quelconque décision.

Une réorganisation nécessaire

Au bout de ces neuf mois, et après l'intervention d'un auditeur externe, le déroulement des opérations s'inverse. Les tableaux de bord sont désormais établis par les services eux-mêmes, avec l'appui du conseiller de gestion, puis ils sont commentés dans le cadre de la revue de gestion qui, elle, est maintenue. Sont ensuite transmis au maire les éléments qui demandent un arbitrage. Ce changement organisationnel est encore trop récent pour enregistrer des modifications significatives en matière de prise de décision.

Enfin, il faut préciser qu'il est très difficile de faire un bilan chiffré des économies réalisées grâce au conseil de gestion. Il semblerait que les apports concernent davantage

une amélioration en termes d'organisation qu'une amélioration en termes de réduction des coûts. Il permet un redéploiement des moyens et surtout une meilleure utilisation du personnel. Pourtant, le contrôle de gestion ne pourra s'affranchir d'un bilan chiffré. C'est, semble-t-il, la prochaine étape, indispensable disent les responsables, pour garder une crédibilité interne.

ANALYSE CRITIQUE : LES CHEMINS DE LA RÉUSSITE

Le sentiment général que l'on peut avoir après la lecture de ce cas est mitigé : il semble que le contrôle de gestion, sans être un échec, doive encore faire ses preuves. Les nombreux dérapages, les freins administratifs ou politiques largement décrits, vont évidemment dans ce sens. Pourtant, ce qui contribue à renforcer cette impression relève davantage de la forme que du fond, c'est-à-dire de la façon dont le sujet a été traité.

Une réelle humilité face au projet

Trop souvent, les expériences de contrôle de gestion font l'objet d'une publicité plus ou moins orchestrée par le contrôleur de gestion lui-même, à grand renfort d'articles dans la presse spécialisée (*Gazette des communes, Lettre du cadre territorial*). Rares sont les expériences « décortiquées », où l'on ose développer les points faibles du fonctionnement et des hommes.

Or cette sobriété, cette humilité face à l'action est fortement liée à la personnalité du contrôleur de gestion. Il évite de

se mettre en avant aussi bien à l'interne qu'à l'externe. Le travail se fait petit à petit, avec les piliers de la direction communale.

Des avancées difficiles à évaluer

Pour qui est absorbé par le quotidien, l'analyse des avancées reste difficile et les points de repère dans le temps sont peu nombreux. Le recours à des personnes extérieures (audit) reste ponctuel, bien qu'utilisé à bon escient. Alors, plus que par leur regard extérieur et au-delà de leur réelle contribution sur le fond, le rôle des auditeurs externes est aussi de participer au maintien de la motivation de ceux pour qui ils travaillent, rôle non négligeable dans le cadre d'un travail souvent long et laborieux.

Perspectives

Le soutien des autorités les plus importantes de la commune et, en particulier, celui du maire semble solide et laisse penser que, loin d'être un feu de paille, le contrôle de gestion travaille sur des bases stables qui lui permettent de tâtonner, dans un premier temps, pour mieux s'ajuster à la structure communale.

Les objectifs profonds du maire mériteraient quelques éclaircissements mais, d'ores et déjà, on peut dire que le contrôle de gestion ne pourra aller jusqu'à mettre en péril un élu. C'est évidemment une limite importante. Mais on peut penser que sous l'influence et l'arbitrage du maire, et probablement de lui seul, des décisions ayant des implications financières certaines seront prises grâce aux éclair-

VU/GILLES LARVOR

rages du contrôle de gestion. Cette mise à plat des politiques et des budgets qui les accompagnent a été affirmée à maintes reprises, mais elle suppose que le maire «tranche» entre les élus. On entre alors dans des considérations politiques où le poids des économies n'est probablement qu'un des arguments de la décision parmi d'autres.

CONCLUSION

Le cas décrit montre que la gestion et, en particulier, le contrôle de gestion, ont des implications politiques certaines. Il montre également que ce ne sont pas les outils qui posent

problème mais plutôt les processus de mise en oeuvre, les résultats et l'utilisation des résultats. Une trop grande transparence des actions et une nécessaire lisibilité politique sont les deux freins majeurs à son développement, qu'accroissent certaines incohérences dans la prise de décision.

Le contrôle de gestion doit encore convaincre aussi bien le personnel administratif que les élus. Avec peu de résultats chiffrés à son actif, il s'affirme pourtant comme un véritable outil de pilotage de la gestion de l'organisation communale. Ainsi, la meilleure utilisation des diverses ressources, notamment humaines, apporte de l'efficacité, résultat premier que l'on assigne à un système de contrôle. ●

Il semble que les apports du contrôle de gestion concernent davantage une amélioration en termes d'organisation qu'une amélioration en termes de réduction des coûts en permettant un redéploiement des moyens et surtout une meilleure utilisation du personnel.