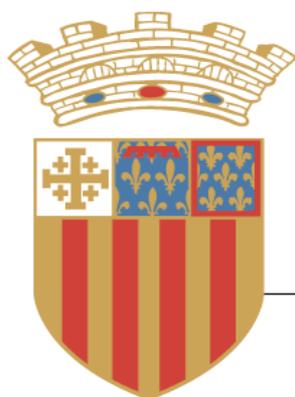


*Université de la Méditerranée
Faculté de Sciences Economiques et de Gestion*

*Mémoire de Master pour l'Obtention du Master Sciences du Management :
« Comptabilité Finance Fiscalité Patrimoine » (C.F.F.P),
Spécialité « Contrôle- Audit-Conseil » (C.A.C.)*

Les enjeux du Contrôle de Gestion dans l'amélioration de la performance des collectivités territoriales.



AIX en PROVENCE

LA VILLE

Réalisé par : Yannick ROCCA

Structure d'accueil : Municipalité d'Aix-en-Provence, Direction Contrôle de Gestion, DGAS
Finance, Numérique & Gestion

Tuteur universitaire : M. Frédéric LASSALLE

Tuteur d'entreprise : Mme Marie-Anaïs RENAULT-ROUX

Année Universitaire : 2016 – 2017

Remerciements	1
Introduction	1
<u>PARTIE 1 : Les enjeux du contrôle de gestion dans l’amélioration de la performance globale de l’action publique</u>	8
A. Le contrôle de gestion, un moteur de la performance publique d’une collectivité	8
1. Le Contrôle de Gestion s’implante dans le secteur public territorial	8
2. Le Contrôle de Gestion est le pilotage de la performance	13
B. La démarche contrôle de gestion améliore également la performance publique globale	23
1. L’intérêt des collectivités d’adopter une démarche développement durable	24
2. Le concept de performance publique globale et le rôle du contrôle de gestion	27
3. Le contrôle de gestion améliore la performance publique en termes de développement durable	31
<u>PARTIE 2 : La démarche du Contrôle de Gestion dans l’amélioration de la performance publique globale de la Ville d’Aix-en-Provence</u>	40
A. L’amélioration de la performance publique : réalités du Contrôle de Gestion à la municipalité d’Aix-en-Provence	40
1. L’origine du contrôle de gestion : des divergences avec la littérature.....	41
2. Le processus d’amélioration de la performance à la municipalité d’Aix-en-Provence	43
3. Des aléas internes qui peuvent freiner la démarche mais qui n’empêchent pas l’amélioration de performance	50
B. Le contrôle de gestion dans l’amélioration de la performance publique globale de la municipalité d’Aix-en-Provence	60
1. L’initiation d’une démarche éco-responsable	61
2. La légitimité du contrôle de gestion dans la mise en place d’un Agenda 21	64
Conclusion	72
Bibliographie – Webographie	76
Table des Annexes	80
Table des matières	88

Remerciements

Je tiens à remercier ma structure d'accueil, la Municipalité d'Aix-en-Provence, qui m'a permis d'effectuer mon stage de fin d'études dans le cadre de mon Master 2 « Contrôle, Audit, Conseil » dans d'excellentes conditions.

Je souhaiterai en premier lieu faire part de ma reconnaissance à ma directrice Mme Renault-Roux Marie-Anaïs et à la remercier de m'avoir fait confiance en me sélectionnant, de m'avoir donné la chance d'intégrer la Direction Contrôle de Gestion de la Ville d'Aix-en-Provence au sein de laquelle j'ai pu découvrir le secteur public territorial et acquérir une expérience professionnelle enrichissante, ainsi que pour la motivation qu'elle implique dans la réussite de nos missions avec la reconnaissance de notre travail à sa juste valeur, pour ses conseils concernant la rédaction de mon mémoire, et avant tout pour son savoir-être humain que j'apprécie.

Je tiens à remercier les membres du service Conseil et Pilotage Interne, à savoir Mme Romano Florence et M. Le Bras Yoan, pour leurs conseils, leur soutien, leur patience et leur volonté de m'apporter les clés pour réussir mon apprentissage de leur métier, ainsi que les membres du service Contrôle Externe, Mme Nouri-Poddio Jessica, M. Aubert Rémi, Mme Caranta Morgan et enfin Mme Grondin-Segers Réjane avec qui j'ai eu le bonheur de partager le bureau chaque jour durant quatre mois.

Je remercie également les autres personnes avec qui j'ai eu le plaisir de travailler, à savoir Mme Trivelly Elise et Mlle Sellier Morgane de la Direction Environnement et Risques Majeurs.

Je remercie aussi mon tuteur M. Lassalle Frédéric et mon professeur de Contrôle de Gestion Mme Vieu Marion, pour leurs conseils dans la rédaction de mon mémoire, ainsi que toutes les personnes m'ayant apporté du soutien à cette fin.

Enfin, je tiens à remercier tous les membres de ma Direction pour m'avoir accueilli avec humilité, gentillesse et respect car je ne me suis jamais senti aussi bien intégré dans une organisation que celle-ci durant mon stage en leur compagnie. J'ai beaucoup apprécié cet esprit d'équipe qui m'a fait me sentir chez moi en étant loin des miens.

Introduction

Né dans le secteur industriel privé au début du XX^{ème} siècle et défini par Anthony (1965) comme « *l'ensemble des procédures qui permettent de s'assurer que l'organisation est efficace et efficiente* », la fonction contrôle de gestion s'est grandement développée et élargie à tous les secteurs d'activités à la fin des années 1970. Cette mutation répond aux premiers signes de faiblesses économiques et financières des entreprises et permet une rationalisation budgétaire, l'analyse de l'activité et la prise de décision.

Inspirée de ces techniques d'optimisation budgétaire, la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finance), appliquée dans les administrations de l'Etat français depuis le 1^{er} janvier 2006, fait en réalité son apparition au début des années 2000, s'inscrivant ainsi dans la continuité du New Public Management, concept qui a tenté de modifier la façon d'appréhender la gestion des organismes publics s'inspirant des méthodes de gestion existantes dans le secteur privé, et faisant suite à l'abandon de la Rationalisation des Choix Budgétaires dans les années 1970-1980. S'adressant aux administrations de l'Etat, la réforme LOLF s'est instinctivement et sans obligations réglementaires, transposée aux grandes collectivités (tel que Bordeaux, Lyon et Paris), du fait des enjeux de modernisation de l'action publique.

En parallèle, il est important de noter que des techniques d'optimisation de l'action publique (reporting, suivis d'activité) s'implantaient progressivement dans les collectivités locales depuis les années 1990, reflétant ainsi une prise de conscience autour de la nécessité de rationalisation budgétaire suite à la nouvelle autonomie financière et de gestion dont elles ont été dotées par les lois de décentralisation de 1982-1983.

Cependant, -contrôle de gestion rimant avec bonne pratique de gestion, rigueur et amélioration de la performance publique-, la loi organique relative à l'autonomie

financière des collectivités locales du 29 juillet 2004, l'instauration de la LOLF en 2006 et les contraintes financières (amplifiées par la crise économique de 2008) sont des éléments qui ont progressivement favorisé l'implantation du contrôle de gestion dans les municipalités. Ainsi, la circulaire LOLF du 21 Juin 2001 définit le contrôle de gestion de la façon suivante :

« Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés (y compris les ressources humaines) et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats ».

Les collectivités territoriales agissent en vue de satisfaire l'intérêt général des citoyens de leur commune. Leur recherche d'efficacité et d'efficacités pour offrir des services de qualité aux usagers sans dégrader l'équilibre budgétaire est l'essence même du contrôle de gestion. L'origine de son introduction dans une collectivité vient de cette nécessité de rationaliser l'action publique afin de la mesurer, l'analyser et d'améliorer la performance publique. Améliorer la qualité des services, la maîtrise des coûts, ces décisions de pilotage sont à la fois des compétences du contrôle de gestion mais également des attributs de la performance. Par ailleurs, selon Demeestère R. (2002) *« le contrôle de gestion est le pilotage de la performance »*¹. Le contrôle de gestion et la performance sont alors indissociables.

La circulaire de la LOLF du 21 juin 2001 indique que *« la recherche de la performance de la gestion publique vise à accroître le bénéfice que l'action de l'Etat procure à la société et à optimiser la qualité du service rendu à l'usager tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable »*. Elle révèle un des nouveaux enjeux majeurs de la réforme, optimiser la performance de la gestion publique en passant *« d'une logique*

¹ R. Demeestère, « Le contrôle de gestion dans le secteur public », Système, LGDJ, 2002

de moyens à une logique de résultats, afin que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace »², à travers l'adoption du contrôle de gestion.

De plus, le guide pratique de la LOLF (2012) définit la performance publique, ayant pour synonymes « performance de l'action publique », « performance des politiques publiques », comme étant la « *capacité à atteindre des résultats attendus* ».

Le terme de « performance » étant rarement employé seul, il prend toute sa signification selon l'adjectif qualificatif qui lui est rattaché : performance économique, performance financière, performance techniques, performance environnementale, etc. Contrairement à la performance financière d'une entreprise qui serait probablement mesurée par la rentabilité des fonds propres, le terme « public » accolé à cette notion de performance révèle son caractère social et n'est, par nature, pas exclusivement mesurable par des critères financiers.

L'environnement territorial n'étant pas facilement maîtrisable et complexe, la notion de performance publique se montre difficile à cerner en raison du grand nombre d'acteurs internes et externes ainsi que de leurs intérêts souvent contradictoires. Ainsi, les indicateurs de mesure de la performance publique par le contrôle de gestion doivent être taillés sur mesure en fonction des politiques publiques et des services rendus aux usagers, notamment à travers des indicateurs de satisfaction.

Cependant, l'amélioration d'une performance publique ne se limite plus à une question de maintien des coûts et une amélioration des services rendus. Aujourd'hui, le contrôle de gestion mené pour l'amélioration d'une performance publique doit faire face à de nouveaux défis, notamment sur la question du développement durable. Dès lors, le terme exact à employer n'est plus « performance publique » mais « performance publique **globale** ».

² ALCOUFFE Simon, BOITIER Marie, RIVIERE Anne, VILLESEQUE-DUBUS Fabienne, « Contrôle de gestion sur mesure - Industrie, grande distribution, banque, secteur public », Culture Broché, Dunod, 28 août 2013, Extrait du guide pratique de la LOLF 2012, p.168

En effet, depuis plusieurs décennies, une prise de conscience générale autour de l'environnement s'intensifie. Après la seconde guerre mondiale, la période d'essor économique surnommée les « Trente Glorieuses » - dans laquelle s'est généralisée l'utilisation du contrôle de gestion - s'est caractérisée par une forte croissance économique et démographique dans les pays développés, et par un désintérêt pour la protection de l'environnement. Cependant Boisvert et Vivien (2006, p. 24) précisent que « *dans les années 1970, les écarts constatés dans la répartition des richesses, les dégâts dans le domaine de l'environnement et l'augmentation du prix du pétrole amènent à s'interroger sur les modèles de développement et la poursuite de la croissance* »³.

La course à la maximisation de la rentabilité a montré des côtés sombres du capitalisme qui le remettent en cause : crise économique, sociale et écologique. Entre gaspillage de ressources, dégradation et pollution de l'environnement, écarts de richesses et inégalités sociales entre populations, le développement durable s'est ainsi imposé comme un projet urgent de société.

La notion de développement durable, apparue dans les années 1970 sous le nom « d'éco-développement » est définie ainsi en 1987 par la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement : « *Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». En 1992, la France ainsi que les 177 autres Etats ayant participé au sommet de la terre de Rio, adoptent un pacte mondial en faveur du développement durable (la déclaration sur l'environnement et le développement). Ils se sont ainsi engagés à instaurer des programmes d'actions pour mettre en marche l'organisation d'un développement durable dans leur pays, permettant ainsi un développement économique responsable et un progrès social tout en œuvrant pour la protection de l'environnement.

³ BOISVERT V. et VIVIEN F.-D, « Le développement durable, une histoire de controverses économiques », cité dans AUBERTIN C. et VIVIEN F.-D, « Le développement durable : enjeux politiques, économiques et sociaux », La Documentation française, Paris, 2006, pp. 24-25.

Cette nouvelle approche de la croissance pensée à l'échelle internationale devient la responsabilité directe des collectivités territoriales. Parmi celles-ci, les communes sont les collectivités « échelon » de proximité les plus proches des citoyens. Leurs principales compétences sur le territoire s'exercent en matière d'urbanisme, de sécurité, d'enseignement (écoles), d'action sociale et aides santé et d'action économique. Certaines compétences sont désormais exercées par les intercommunalités : de gestion voirie, de transport scolaire, traitement des eaux et des déchets, des ressources énergétiques, etc. Autant de problématiques mondiales qui trouvent leur solution au niveau local.

De plus, elles sont, d'un point de vue réglementaire, incitées à instaurer cette culture de développement durable dans leurs politiques publiques. En effet, la loi n°95-101 dite « Loi Barnier » (1995, Article L.200-1) relative au renforcement de la protection de l'environnement énonce que *« les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable »*⁴.

Les lois Grenelles peuvent également être citées. Suite au Grenelle Environnement qui fut organisé en 2007 à l'initiative du Président français Nicolas Sarkozy, les lois Grenelle I et Grenelle II incitent les collectivités territoriales à prendre des décisions structurelles en matière de développement durable. L'article 51 de la loi Grenelle I définit les collectivités territoriales comme *« des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels »*⁵ et les encourage à déployer des Plans Climat Energie territoriaux ainsi que des programmes d'actions nommés « Agenda 21 » locaux, à l'origine proposé dans le pacte du Sommet de Rio.

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁵ Source identique à la référence n°4

Enfin, d'autres réglementations comme la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte incitent les collectivités territoriales à s'engager dans une gestion durable de leurs communes. Ainsi, elles représentent un des principaux moteurs de la mise en œuvre du développement durable des villes dans chaque région de France.

De ce fait, pour satisfaire l'ensemble des citoyens, les mairies se doivent d'adopter un comportement aux valeurs du développement durable car l'ensemble des politiques publiques en sont concernées (enseignement, soutien social aux personnes dans le besoin, gestion de l'environnement et des espaces publics, culture, etc.). Pour ce faire, des programmes d'actions dans le développement durable sont réalisables par les collectivités. Dans ce mémoire, nous baserons notre analyse sur l'adoption d'un programme Agenda 21, plans d'actions permettant la mise en œuvre globale d'un développement durable des politiques publiques sur le territoire.

Sachant que le contrôle de gestion aujourd'hui présent dans la plupart des municipalités permet une modernisation de l'action de par sa capacité à améliorer les performances publiques au moyen de techniques de rationalisation budgétaire et de pilotage interne des services, il serait intéressant de vérifier s'il pourrait moderniser, d'un point de vue développement durable, les politiques publiques, afin d'améliorer la performance publique globale d'une collectivité locale. Ainsi, l'interrogation suivante constitue la problématique de ce mémoire :

« Pourquoi le contrôle de gestion peut-il améliorer la performance publique d'une collectivité, notamment en matière de développement durable ? »

Pour répondre à cette question, le mémoire sera décomposé en deux parties. La première partie théorique portera dans un premier temps sur une analyse des spécificités du contrôle de gestion dans une collectivité territoriale quant à son apport dans l'amélioration de la performance d'une politique publique, puis dans un second temps sur l'apport possible de ses compétences dans le déploiement d'une politique

publique placée sous le signe du développement durable afin d'améliorer la performance publique globale.

La seconde partie consistera dans un premier temps à analyser les enjeux du contrôle de gestion à la municipalité d'Aix-en-Provence, à savoir la réalité de sa démarche au regard de la théorie étudiée mais aussi les freins qu'elle rencontre dans l'amélioration de la performance ; puis dans un second temps à vérifier l'apport de la Direction Contrôle de Gestion dans la mise en place de programmes d'actions de développement durable, notamment à propos d'un futur Agenda 21, afin d'émettre une hypothèse sur l'amélioration de la performance publique globale.

Notons que l'étude réalisée dans ce mémoire, sur une courte période, se situe à l'aube de la mise en place d'un programme Agenda 21 dans la municipalité d'Aix-en-Provence. Une hypothèse quant à l'amélioration de la performance sera donc proposée en réponse à la problématique compte tenu de l'avancement des travaux en commun entre la Direction Environnement & Risques majeurs, porteuse du projet et la Direction Contrôle de Gestion de la mairie.

PARTIE 1 : Les enjeux du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance globale de l'action publique.

A) Le contrôle de gestion, un moteur de la performance publique d'une collectivité

Le contrôle de gestion est une méthode de gestion qui est d'abord apparue dans les entreprises du secteur privé. Cependant, le contrôle de gestion dans le domaine public est une démarche récente qui a été initiée depuis une trentaine d'années par d'autres principes managériaux tels que la « Rationalisation des Choix Budgétaires » ou le « New Public Management », avant l'instauration de la Loi organique relative à l'Autonomie Financière qui a généralisé la culture Contrôle de Gestion dans la gestion territoriale.

1. Le Contrôle de Gestion s'implante dans le secteur public territorial

Les réformes de l'Etat mises en œuvre par le gouvernement ainsi que les lois de décentralisation dites lois Defferre au début des années 1980, ont donné une autonomie budgétaire aux collectivités territoriales en les incitant à rationaliser leurs ressources, introduisant ainsi une certaine culture de la performance. Cet enjeu fut, de surcroît, amplifié par les contraintes financières résultantes de la crise économique et financière de 2008.

Si un terrain managérial favorable au développement d'un réel contrôle de gestion existait avant les années 2000, la fonction ne s'est généralisée dans le domaine public qu'après le vote de la Loi Organique relative à la loi de Finance (LOLF)

1.1 – La LOLF et l'implantation du contrôle de gestion dans le secteur public

a. Le principe de la LOLF

Votée en 2001 et instaurée en 2006, la LOLF vise à introduire une gestion plus efficace et efficiente des ressources de l'Etat. Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles budgétaires, cette loi tend à construire le budget en le structurant de manière différente. D'un découpage du budget en nature des dépenses (exemple : investissement, fonctionnement), le budget est à présent découpé en missions, elles-

mêmes déclinées en actions pour une meilleure gestion des ressources et une meilleure transparence. La bonne application de cette nouvelle méthode de structuration budgétaire est vérifiée avec la production d'un Rapport Annuel de Performance qui met en évidence « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » (LOLF, Article 54). Cette structuration du budget propose un management d'objectifs inspiré de manière importante par les méthodes de contrôle de gestion développés dans le secteur privé au début du XXème siècle (Bouquin, 2010).

Suite à l'instauration de la LOLF, les administrations de l'Etat ont développé des systèmes de contrôles de gestion afin de suivre les principes de cette loi. Progressivement, le contrôle de gestion s'est implanté dans les différents niveaux de la sphère Etatique.

b. La LOLF en lien avec le contrôle de gestion

Le pilotage d'une organisation basé sur le principe LOLF est fondé sur deux missions :

- L'analyse de la performance des activités en vue d'optimiser leur pilotage
- La diffusion du le dialogue de gestion entre les différents niveaux de responsabilité

Pour assurer la première mission, le contrôle de gestion doit permettre la mise en place d'outils de suivi et de connaissance des activités contrôlées ainsi que des outils de suivi des coûts et des résultats. Ces outils permettront d'optimiser le rapport entre les moyens mis en œuvres pour assurer l'activité et les résultats finalement obtenus.

La deuxième mission consiste à « favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques » (Guide LOLF 2012). Le contrôle de gestion permet d'amener ce dialogue en toute légitimité de par la collecte et l'analyse de données « *qui nourrissent les échanges entre les différents niveaux de responsabilité* »⁶.

⁶ MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012, p. 14

Selon le guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat, le dialogue de gestion peut être défini comme « *le processus au travers duquel les différents niveaux de responsabilité échangent sur les objectifs stratégiques (liés à une politique publique) et sur les indicateurs de mesure de ces objectifs, sur les moyens (financiers et humains) à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et enfin sur les cibles à atteindre et les résultats constatés obtenus au regard des indicateurs retenus* »⁷ Ainsi, le contrôle de gestion permet la portée du dialogue de gestion dans les organisations publiques.

1.2 - La place du contrôle de gestion dans une collectivité territoriale

a. L'origine du Contrôle de Gestion dans les collectivités territoriales

D'un point de vue juridique, la LOLF n'est pas une réforme financière imposée aux collectivités locales, elle est réservée aux administrations de l'Etat (ministères, etc.). Cependant, bien qu'une certaine culture du résultat fut déjà présente au niveau local avec l'usage d'outils de suivis et de pilotage de l'activité, la LOLF a inspiré les collectivités de taille conséquente pour sa nouvelle façon d'appréhender la performance publique. Ainsi, des collectivités comme celles de Paris ou Lyon ont librement mis en place cette démarche pour expérimenter une nouvelle culture de gestion et la fonction contrôle de gestion s'y est implantée progressivement, compte tenu de la conjoncture économique et sociale qui a induit une certaine prise de conscience de la part des responsables sur la nécessité de rationaliser les ressources, mais aussi d'améliorer la qualité de l'action publique.

En effet, les nouvelles contraintes financières (issues des transferts de compétences, des lois relatives à l'autonomie financière et amplifiées par la crise économique et financière) ainsi qu'une diminution des recettes locales (suppressions de taxes locales compensées en dotations financière mais que l'Etat tend à réduire...) ont suscité l'intérêt pour les décideurs territoriaux de disposer d'outils de pilotage interne pour contrôler, gouverner et rationaliser l'action publique. De plus, afin de décider des meilleurs choix stratégiques, les responsables devaient maximiser la fiabilité des

⁷ MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012, p. 19

informations sur les activités menées par les services, mettant ainsi en place des dispositifs internes de remontée d'informations et de pilotage, par crainte d'être mal informés.

Enfin, le but premier d'une collectivité territoriale n'est pas de faire du profit mais de satisfaire l'intérêt général des usagers, et contrairement aux entreprises privées, elle ne peut être dissoute. Ainsi, le développement du contrôle de gestion au sein des collectivités n'est pas lié à un besoin de rentabilité financière ou d'une nécessité de survie de l'organisation comme cela est le cas dans le secteur privé (néanmoins, un déficit budgétaire supérieur ou égal à 5% des recettes entraînerait la mise sous tutelle par l'Etat). Cependant, il ne faut pas oublier qu'une municipalité qui réussit à améliorer la qualité de ses services en réduisant ses dépenses, satisfait doublement les usagers contribuables avec une diminution d'impôts.

b. Le positionnement du contrôle de gestion dans la hiérarchie municipale

Le positionnement du contrôle de gestion dans la hiérarchie organisationnelle d'une municipalité est perçu comme une interface entre la Direction Générale des Services (DGS) et les différents services. Cette fonction peut être directement rattachée à la DGS mais peut aussi faire l'objet d'un possible rattachement à la Direction Finances ou d'une véritable Direction Contrôle de Gestion à part entière pour une meilleure transversalité⁸. Elle permet la remontée structurée d'informations sur l'activité des services aux directeurs généraux afin d'améliorer la prise de décision, tout en accompagnant les services à un meilleur pilotage de leurs activités.

On parle de « *double logique ascendante et descendante* »⁹, et de « *double lien de dépendance* »¹⁰ puisque la Direction Générale s'appuie sur le contrôle de gestion pour avoir des informations sur l'activité des services, et le contrôle de gestion s'appuie sur les services pour s'assurer de la fiabilité et de la pertinence des données recueillies.

⁸ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

⁹ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

¹⁰ GRAIL Cédric, LESCAILLET Vincent, MENUT Philippe, « L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique », Guide sur la performance dans les collectivités territoriales, Laboratoire de recherche PerfEval, 2006, p.32

c. Le contrôle de gestion permet d'atteindre les objectifs fixés par la Ville

La stratégie d'une collectivité est orientée par des objectifs. Un objectif « *exprime ce que l'on veut faire, formule les orientations à poursuivre et se décline en une ou plusieurs actions* »¹¹. D'après le guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat, un objectif est défini comme « *la traduction d'un facteur clé de succès en action à réaliser* »¹².

Une municipalité agit sur sa commune en faveur d'un environnement économique, social et environnemental prospère pour ses habitants au travers d'actions publiques menées tout au long de son mandat. La finalité politique d'une municipalité élue est déclinée en plusieurs grandes thématiques générales ou engagements politiques que l'on appelle « objectifs stratégiques ».

Un objectif stratégique est l'expression du résultat souhaité d'une politique publique. Afin d'être atteint, l'objectif stratégique est décliné en objectifs dits « opérationnels ». Ce sont les cibles à atteindre, les missions à remplir pour chaque service afin d'atteindre l'objectif stratégique, qui elles même sont déclinées en actions opérationnelles, autrement dit, ce qui est mené pour réaliser une mission.

Pour expliciter ces notions, prenons l'exemple de l'objectif stratégique « Améliorer la Qualité de vie » de la Ville d'Aix-en Provence. Cet objectif représente un des engagements que peut prendre le Maire lors de son élection pour satisfaire les citoyens. Afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens, la municipalité devra mener des missions dans différents domaines.

Par exemple, dans le domaine de l'enseignement, l'objectif « 20% supplémentaire d'insertion scolaire des jeunes de zones sensibles » traduit en mission « favoriser l'accès à l'enseignement aux adolescents de zones sensibles » peut être déclinée en actions opérationnelles « sensibiliser les jeunes à la nécessité de faire des études » ;

¹¹ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

¹² MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012

« mettre en place un accompagnement spécialisé » ; « inciter les jeunes de quartiers défavorisés grâce à une bourse ou grâce à des emplois d’insertion » etc.

La fixation d’objectifs est indispensable pour le bon déroulement du contrôle de gestion. En effet, l’activité des services est mesurée par les indicateurs définis par le contrôle de gestion, en adéquation avec les programmes d’actions dans le but d’atteindre un objectif stratégique. Cependant, il faut garder à l’esprit qu’il ne peut y avoir de mesure de performance s’il n’y a pas en amont une orientation à laquelle se fier.

Le contrôle de gestion doit assurer une bonne adéquation entre les indicateurs choisis et les objectifs fixés par la collectivité afin d’apprécier la performance. Périodiquement, les informations sont remontées aux directeurs, qui les communiquent à l’exécutif (élus, assemblée, conseil municipal, etc.).

2. Le Contrôle de gestion est le pilotage de la performance

« Toute collectivité vise à être performante. Cela signifie d’abord qu’elle s’attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. Le contrôle de gestion qui peut être défini comme étant le pilotage de la performance peut l’aider dans cette démarche »¹³.

2.1- Le concept de performance adapté au secteur public

Une collectivité qui souhaite être performante doit s’efforcer d’atteindre ses objectifs en ayant une gestion optimale de ses ressources. Le contrôle de gestion est une démarche managériale au service de la performance car ses techniques de gestion ont pour but d’améliorer celle-ci. Pour comprendre comment le contrôle de gestion peut être un levier de performance dans une collectivité territoriale, il est d’abord intéressant de s’approprier la notion de performance.

¹³ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

a. Le concept de performance : 3 types de performances (efficience, efficacité, pertinence ou qualité)

La performance est une notion difficile à définir et à maîtriser car elle résume imparfaitement un grand nombre de notions différentes qui la composent. Une multitude de chercheurs ont essayé de lui donner une définition sans jamais réussir à en proposer une qui puisse prendre en compte la totalité des enjeux et des facettes qu'elle peut révéler. Selon Lorino (1997) « est performance, tout ce qui, et seulement ce qui contribue à atteindre les objectifs stratégiques »¹⁴.

En management, la performance est associée à l'idée d'obtenir un résultat à moindre coût pour atteindre au mieux un objectif. Cela fait écho aux compétences du contrôle de gestion.

Selon Bouquin (1998), trois types de performances peuvent ainsi être explicités, quel que soit le domaine d'activité¹⁵.

Premièrement, l'efficacité, relative au rapport entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, permet de répondre à la question « a-t-on atteint les cibles définies, les objectifs prévus ? » et peut être mesurée par les écarts entre les objectifs prévus et ce qui a effectivement été réalisé.

Ensuite, l'efficience mesure le rapport entre les moyens déployés pour réaliser les objectifs fixés et les résultats obtenus avec ces moyens, elle permet de répondre à la question « a-t-on maximisé les résultats (produits ou services) avec un niveau de ressources donné ? » ou à l'inverse « a-t-on obtenu les résultats (produits ou services) en minimisant les ressources ? » et peut être mesurée par l'économie réalisée pour un résultat donné en comparaison à une cible définie ou à une norme sectorielle, ou par

¹⁴ SOGBOSSI BOCCO Bertrand, « Perception de la notion de performance par les dirigeants de petites entreprises en Afrique », La revue des Sciences de Gestion 2010/1, n°241, p.118

¹⁵ RENAUD Angèle, BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises » Comptabilité et Environnement, Mai 2007, HAL archives, p.4

le surplus positif obtenu grâce aux efforts de maximisation du résultat avec des moyens fixés.

Enfin, la notion de pertinence (ou de qualité), qui selon Gibert (1986) peut être définie comme l'adéquation entre les moyens déployés pour réaliser un objectif et l'objectif lui-même¹⁶, permet répondre à la question « a-t-on fait le meilleur choix ? ».

Cependant, la performance n'est pas un résultat ni une finalité. Par exemple, il ne s'agit pas de rechercher l'efficacité en soi, mais de rechercher l'efficacité pour obtenir un résultat. C'est un état où l'entité performante est capable d'arriver à ce résultat dans des conditions optimales. Le contrôle de gestion permet d'apprécier la performance en évaluant ces conditions, à savoir l'efficacité dans la production d'un résultat par rapport à l'objectif initial, l'efficacité des moyens déployés en fonction des résultats obtenus et la pertinence des choix opérés dans l'atteinte d'un objectif, nous rappelant ainsi la définition très connue d'Anthony qui a théorisé le contrôle de gestion avec ces termes.

Cette appréciation de la performance s'opère en deux temps. Premièrement, l'utilisation d'indicateurs pertinents sert à recueillir de l'information sous format numérique, relative à ce qui doit faire l'objet d'une évaluation afin d'être amélioré. En effet, d'après Burns Waterhouse (1975), la mesure de la performance est définie comme « *l'utilisation d'indicateurs quantitatifs pour évaluer les activités, les efforts et les réalisations* »¹⁷. Deuxièmement, le contrôle de gestion doit structurer l'information recueillie en donnée pertinente et la comparer périodiquement à une cible (objectif chiffré) idéale à atteindre afin de juger si performance il y a. Pour comprendre comment peut être mesurée une performance, il est important de faire le lien entre la mesure et les moyens de mesure. En effet, les objectifs à atteindre sont déclinés en indicateurs de gestion qui permettront de traduire en donnée chiffrée l'activité menée par les services.

¹⁶ GIBERT P. « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », Politiques et management public, vol.13 n°3, 1995. cité par Aimé Togondo Azon, p.6 (article ci-dessous)

¹⁷ TOGONDO AZON Aimé, VAN CAILLIE Didier, « Outils de contrôle de gestion et performances des collectivités locales : état de la littérature », La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives.

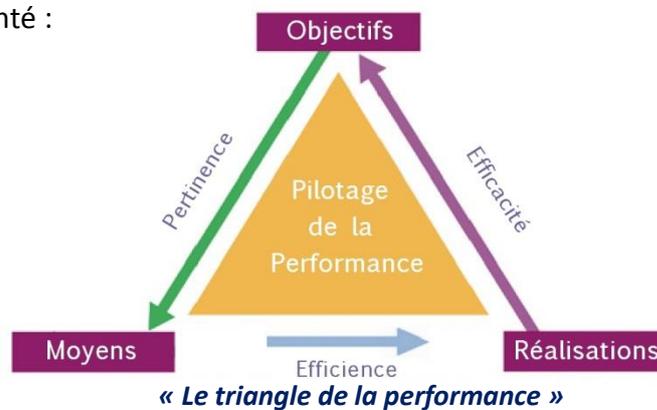
b. La mesure de la performance par les indicateurs

Pour atteindre ses objectifs, le contrôle de gestion doit définir des cibles pour orienter les efforts dans la réalisation d'un résultat (quantitatif ou qualitatif). En adéquation avec les objectifs opérationnels, ces cibles représentent des références, des normes, des valeurs idéales d'un résultat souhaité, et sont suivies par le biais d'indicateurs. Un indicateur est une information, le plus souvent chiffrée, contribuant à l'appréciation d'une situation par le décideur et servant notamment à rendre compte du niveau d'atteinte d'un objectif, pour une période donnée. Gibert (1986) définit l'indicateur comme « une représentation quantifiée d'un phénomène que l'on désire mettre sous contrôle ».

Pour mesurer la performance, les indicateurs peuvent être classifiés en trois grandes familles :

- Les indicateurs de **réalisations** mesurant l'activité (efficacité)
- Les indicateurs de **moyens** utilisés (efficience)
- Les indicateurs **d'objectifs** (pertinence ou qualité)

Pour illustrer l'interaction entre les composantes de la performance, le schéma suivant peut être présenté :



Source : modification personnelle du schéma original de Gibert P.¹⁸

Selon sa nature et les attentes de l'utilisateur, un indicateur peut jouer différents rôles :

- Fonction **d'alerte** : Il permet de mettre en lumière un dysfonctionnement ou des difficultés dans l'atteinte d'un objectif.

¹⁸ Gibert P. « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques. », Editions d'Organisation, Paris (1980)

- Fonction **d'orientation** : il peut donner des informations sur la réalisation en cours d'un objectif.
- Fonction **d'anticipation** : Il permet d'envisager une alternative à une stratégie qui semble ne pas porter les fruits espérés ou de reconsidérer une situation donnée.

Dans ces trois cas précités, le contrôle de gestion va diagnostiquer la situation en comparant les données aux cibles, pourra mesurer l'efficacité, l'efficience, la pertinence (qualité) de l'activité, ou émettre des alertes aux vues des écarts résultants de cette comparaison et ainsi animer le dialogue de gestion.

Les indicateurs font l'objet d'une réflexion stratégique en concertation avec les services concerné par l'élaboration d'un tableau de bord. Ils sont définis de manière intelligente afin d'être efficaces dans leur mesure de l'activité.

Le contrôle de gestion étant né d'un besoin de rationalisation budgétaire, il paraît naturel que l'amélioration de la performance dépende d'une bonne gestion des ressources financières. Pourtant, la gestion territoriale ne peut se limiter à cet aspect, l'enjeu étant surtout qualitatif.

c. La performance a longtems été réduire à la seule dimension financière

La performance a longtems été réduite à la seule dimension financière (A. Bourguignon, 1998) alors que le service public n'a pas pour but l'accroissement du profit (bien qu'une maîtrise des coûts soit nécessaire notamment pour diminuer des impôts). En effet, une collectivité n'a pas les mêmes objectifs qu'une entreprise privée, les mêmes besoins en financement ni le même environnement socio-économique. Ainsi, la performance doit être complétée par d'autres aspects que celui financier qui lui est associé lorsque l'on évoque la performance publique.

Si une municipalité réussit à améliorer la qualité de ses services en réduisant ses dépenses (satisfaisant ainsi doublement les usagers contribuables avec une diminution d'impôts), la création de valeur pour l'utilisateur ne peut se restreindre au seul critère financier. Celui-ci ne peut être pertinent parce qu'il ne permettrait pas, seul, d'apprécier la performance en général d'une collectivité. Par exemple, nous pourrions

imaginer qu'une bonne santé financière puisse résulter d'une restriction des effectifs, auquel cas le service en question ne fournirait pas un travail de qualité, ce qui nuirait à la performance publique quand bien même la performance financière serait bonne.

La création de valeur passe surtout par la réalisation d'une politique publique, l'amélioration des services publics pour les usagers et de leur satisfaction, ce qui peut constituer la recherche d'efficience des agents municipaux de proposer ces services de qualité à moindre coût. Il faut à présent se pencher sur la question de la mesure de cette performance à caractère qualitatif en analysant l'intérêt des indicateurs non financiers.

2.2- L'apport du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance publique

a. L'amélioration de la performance avec des indicateurs non financiers

Il est intéressant, afin de prouver que la performance peut être améliorée par le contrôle de gestion, de révéler d'autres facettes des indicateurs de gestion. Les indicateurs cités précédemment peuvent chacun être de nature différente, à savoir des indicateurs quantitatifs, qualitatifs et indicateurs de performance. Dans cette sous-partie, seuls les indicateurs qualitatifs seront analysés, dans un souci de taille du mémoire. Dans une collectivité locale, un indicateur qualitatif mesure la satisfaction et l'insatisfaction d'un usager ou d'un agent, vis-à-vis d'un service fournit, d'une activité, d'une action ou d'une décision prise. Il mesure également le niveau de qualité d'un service en interne (anomalies, délais de traitement, dysfonctionnements internes, etc.).

Il s'agira ici de démontrer le lien entre l'indicateur de satisfaction des usagers et l'amélioration de la performance publique. Selon Oliver (1980), la satisfaction de l'utilisateur d'un service est perçue comme une logique de confirmation de ses attentes.

Les indicateurs de satisfaction mesurent, grâce à l'utilisation d'outils d'enquête (questionnaires, sondages, lettres de réclamation) le ressenti des usagers à propos

des services publics qui leur sont rendus quant à la « bonne adéquation des prestations à leurs besoins et attentes »¹⁹. Aucune obligation réglementaire n'impose l'utilisation d'indicateurs de satisfaction, il en existe ainsi une multitude d'autant plus que les cas d'utilisation de ceux-ci sont aussi nombreux que les collectivités qui en font usage. La majorité des politiques publiques ayant trait à la qualité de vie et de services proposés aux citoyens, les indicateurs de satisfaction semblent une évidence dans la recherche de performance.

D'après l'étude empirique d'Aurélien Ragaïgne, l'utilisation d'indicateurs de satisfaction naît de plusieurs besoins ressentis par les décideurs publics. Premièrement, ce peut être la recherche d'informations pertinente afin de prendre la meilleure décision possible, par exemple une « *décision de renouvellement d'un prestataire* »²⁰ aux vues de la satisfaction ou non des usagers quant à ce dernier. Aussi, ce type d'indicateur permet un retour terrain des services proposés aux usagers. En effet, un taux d'insatisfaction élevé donne aux décideurs l'occasion d'opérer une réorganisation du service afin de réduire les dysfonctionnements rencontrés par les utilisateurs. Dans un troisième cas, le thème de la satisfaction de l'utilisateur et la performance d'une politique publique peut être détourné pour être utilisé à des fins politiques, par exemple dans un discours lors d'une campagne électorale afin de valoriser le mandat d'un maire sortant et se représentant aux élections municipales ou à l'inverse pour dévaloriser le mandat de l'opposition.

Pour assurer une remontée d'informations relative à la satisfaction ou mécontentement des usagers, l'utilisation d'un questionnaire est la meilleure méthode. Cet outil est présenté comme « *le plus objectif, représentatif, fiable avec un échantillonnage plus diversifié et une évaluation plus technique, donc moins contestable en vue de la prise de décision* » selon l'étude empirique précitée. D'autres moyens d'enquête comme les sondages, les forums publics ou encore les doléances

¹⁹ RAGAIGNE Aurélien, « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline » La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives, p.2

²⁰ Article identique à celui de la référence n°14, p.10

émises aux services permettent également une appréhension de la satisfaction des usagers et ainsi une prise de conscience des responsables d'un certain manque de qualité.

Le rôle du contrôle de gestion n'est pas de se contenter de cumuler des informations mais de les structurer afin d'en tirer des conclusions pertinentes qui, à travers une analyse permettront une prise de décision optimale, améliorant ainsi la qualité perçue et la performance. En effet, la compétence du contrôle de gestion en technique de traduction d'informations permet de quantifier des données qualitatives à la fois pour une meilleure représentativité des indicateurs analysés mais également pour rendre possible une comparaison de ceux-ci à différentes périodes.

Par exemple, le nombre de plaintes peut être traduit en indice ou en taux de satisfaction. La comparaison dans le temps des informations structurées recueillies par ces indicateurs permettent de vérifier que les décisions prises aient bien porté leurs fruits, mais permet également d'identifier les écarts réalisés faisant référence à une valeur cible idéale ; dans ces cas une appréciation de la performance sera possible, ainsi que des mesures d'amélioration.

Chaque indicateur relatif à un service public est regroupé dans un outil de contrôle et pilotage d'un service, le tableau de bord. Le guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat définit le tableau de bord comme « *un outil d'aide à la décision et au pilotage qui est conçu pour analyser la performance et s'adapter à l'usage qui en est attendu et à l'utilisateur auquel il est destiné* »²¹. Il est produit pour « *suivre l'état d'avancement des programmes (d'actions) ou des orientations (objectifs stratégiques) dont ils doivent assurer la mise en œuvre* »²².

Une production automatisée est préférable afin d'améliorer le suivi des indicateurs en réduisant le nombre d'erreurs de traduction d'informations en données quantifiées,

²¹ MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012

²² MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012

mais permet également une diffusion simplifiée à l'ensemble des services grâce à un système d'informations interne.

b. Tableaux de bords et S.I : Automatisation des tableaux de bords et amélioration de la performance

Dans une municipalité, un tableau de bord de pilotage offre plusieurs avantages : connaître l'avancement d'une mission pour mieux anticiper les choix stratégiques, mesurer l'activité réalisée pour rendre compte des efforts et ainsi les valoriser, améliorer la prise de décision grâce à une meilleure qualité d'information.

Le tableau de bord n'a pas pour seule utilité de rendre compte de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des résultats au regard des cibles fixées. C'est surtout un instrument de pilotage qui permet une aide à la décision grâce aux informations pertinentes qu'ils communiquent. Le tableau de bord « assure un éclairage de la situation en cours et à venir, orienté selon les objectifs de la démarche de progrès engagé »²³. En fonction du service et de l'activité, la périodicité d'un tableau de bord peut être mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle, cependant une production mensuelle offre la possibilité d'avoir un suivi en temps réel de l'activité mais aussi de déceler les dysfonctionnements le plus tôt possible.

Afin de ne pas biaiser le diagnostic de l'activité, l'automatisation des tableaux de bord permet la réduction d'erreurs humaines grâce aux systèmes d'informations. En effet, les données contenues dans un tableau de bord doivent être fiable afin de rendre compte de la situation réelle de l'activité mise sous contrôle.

D'après Jensen et Meckling (1992) et Reix (2004), l'automatisation des tableaux de bord permet une communication d'informations plus complète et régulière auprès des utilisateurs (Travaillé et Marsal, 2007, p.77)²⁴. Automatisation de collecte, de requête et de structuration de données en informations pertinentes, l'outil informatique joue un rôle important dans la mesure et l'évaluation de la performance visualisée sur un tableau de bord. En effet, l'automatisation des tableaux de bords permet au contrôle

²³ http://www.piloter.org/mesurer/tableau_de_bord/principe-tableau-de-bord.htm

²⁴ TRAVAILLE Denis, MARSAL Christine, « Automatisation des tableaux de bords et cohérence du contrôle de gestion : à propos de deux cas », Comptabilité – Contrôle – Audit 2007/2 (Tome 13), p.77

de gestion qui les centralise de passer davantage de temps sur le diagnostic des informations et sur l'analyse de la performance, contrairement aux tableaux de bords administrés et alimentés manuellement où l'effort principal est de réaliser avec exactitude la saisie de données, la mise en place d'alertes, la création de graphiques et le calcul des écarts.

De ce fait, les systèmes d'informations font partie du moteur de la performance publique en assurant régulièrement une remontée d'informations fiables sur les objectifs réalisés, faisant ainsi du tableau de bord un instrument de pilotage de l'action et de la performance publique.

Aussi, en réduisant fortement l'utilisation de papier, la numérisation apparaît comme un des moyens de mettre en œuvre une démarche éco-responsable... Le développement durable étant une des nouvelles préoccupations planétaire du 21^{ème} siècle, il apparaît alors intéressant de se demander si le contrôle de gestion est en capacité d'améliorer la performance de l'action publique à caractère éco-responsable, autrement dit « la performance publique globale ».

B) La démarche contrôle de gestion améliore également la performance publique globale

Depuis près d'une trentaine d'année, suite à la période d'après-guerre symbolisée par une forte croissance économique et le début d'une mondialisation commerciale, les remises en causes de ce modèle de croissance ont fait surface. Dégradation des écosystèmes et pollutions de l'environnement, répartitions inégales des richesses et inégalités sociales entre populations, ces exemples de problématiques ont été accompagnés en parallèle du premier choc pétrolier de 1973 qui fit prendre conscience aux acteurs économiques que l'idée qu'une croissance basée sur des ressources énergétiques non renouvelables ne peut être « durable ». Ainsi, le concept du développement durable s'est généralisé au cours de la décennie qui a suivi, apparaissant comme une solution viable, également pour les entreprises et les organisations publiques.

P. Barillot (2001) explique que « *la naissance d'un environnement économique plus complexe au cours de la période 1980 - 1990 a eu pour conséquence la prise de conscience que le pilotage de l'entreprise ne se réduit pas au seul aspect financier* »²⁵ entraînant une vision plus large de la performance. Bien qu'il s'adresse aux entreprises, la situation est identique pour les collectivités territoriales. En effet, compte tenu des nouvelles préoccupations sociétales, l'amélioration de la performance publique des collectivités ne se limite plus à une recherche d'efficacité et d'efficience quant à l'activité réalisée. Agissant pour l'intérêt général et touchant aux domaines tel que la gestion de l'environnement, la sécurité, l'urbanisme, les collectivités sont un des principaux moteurs de la mise en marche du développement durable.

De nombreuses solutions existent pour moderniser l'action publique de manière à responsabiliser davantage à ces nouveaux enjeux.

²⁵ BARILLOT Pascal, « Pilotage de la performance et stratégie d'entreprise : l'exemple du tableau de bord prospectif », Revue Gestion 2000,2001, Janvier, Février, p.133

L'incitation faite par les gouvernements d'adopter des stratégies durables au sein des collectivités, notamment avec l'instauration de diverses lois sociales et environnementales, entraîne les collectivités dans la recherche de performance publique « globale », autrement dit, chercher à atteindre les objectifs fixés dans les meilleures conditions propices à cette performance (efficacité, efficience, pertinence) en tenant compte des principes du développement durable.

Aujourd'hui, le contrôle de gestion mené pour l'amélioration d'une performance publique doit faire face à ces nouveaux défis. En effet, il est intéressant de voir comment peut s'adapter le concept de performance publique dans le domaine du développement durable. Le développement durable est un processus de croissance réconciliant l'économie, le social et l'écologie. Prise en compte de l'environnement dans les moyens de production, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lutte contre le réchauffement climatique etc... C'est un développement qui se veut économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement responsable.

Ce nouveau concept fera l'objet des discussions lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, où 178 Etats ont été incités à mettre en place des moyens permettant d'amorcer cette démarche structurelle.

1. L'intérêt des collectivités d'adopter une démarche développement durable

1.1- L'incitation de l'Etat au développement durable auprès des collectivités territoriales

Suite aux différents Sommet de la Terre, l'Etat a mis en place en 2003 la Stratégie Nationale du Développement Durable (pour la période 2003 – 2008) qui a permis la réalisation d'un Plan Climat, la rédaction d'une Charte de l'environnement, et l'organisation du Grenelle de l'environnement en 2007.

Des dispositifs administratifs ont été mis en place par l'Etat pour mettre en œuvre la stratégie adoptée. Avec la création du Comité interministériel pour le développement durable (CIDD), le Conseil national du développement durable (CNDD), l'Agence de

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ces mises en place prouvent l'initiative de l'Etat d'inciter les collectivités à adopter un comportement responsable.

De plus, le cadre institutionnel s'est élargi dans ce domaine afin de mettre les collectivités territoriales au cœur du sujet.

a. Cadre réglementaire pour les collectivités territoriales : 3 exemples

❖ *La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire*
Définissant le développement durable comme « *un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement* » (article 1), la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire (loi Voynet) votée le 25 juin 1999 a permis d'amener le concept du développement durable au niveau communal. Elle a également incité les communes à élaborer un projet Agenda 21, l'Etat Français s'étant engagé à en déployer sur son territoire suite au sommet de Rio en 1992.

Ce programme a pour finalité de rendre plus responsables et économes les modes de productions et les consommations de ressources tout en favorisant un meilleur environnement social pour les citoyens.

❖ *La Circulaire interministérielle du 13 juillet 2006 relative à la mise en place d'un projet de développement durable*

La circulaire propose un cadre de référence pour la mise en place de projets territoriaux de développement durable tels que des Agendas 21 locaux, en précisant les finalités et les éléments qui doivent les caractériser, à savoir : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère; préservation de l'environnement, protection de la biodiversité et des ressources; cohésion sociale, solidarité intergénérationnelle et épanouissement humain; développement d'une économie responsable avec des moyens de production respectueux de l'environnement.²⁶

²⁶ « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux et appel à reconnaissance de tels projets » (Circulaire interministérielle du 13 juillet 2006)

❖ La production d'un rapport sur la situation interne et territoriale relative au développement durable

Un rapport faisant état de la situation de la collectivité territoriale en matière de développement durable doit être présenté par celle-ci. Appuyée le 3 août 2011 par la circulaire du Ministère de l'Écologie et du Développement durable, la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 dans son article 255 oblige les collectivités de plus de 50 000 habitants à produire un bilan des actions menées sur les différentes thématiques présentées dans le paragraphe relatif à la Circulaire interministérielle du 13 juillet 2006 à la page précédente²⁷.

La circulaire du 3 août 2011 présente le rapport comme s'inscrivant dans «*un contexte général de transparence et d'informations à destination des citoyens dans le sens d'une plus grande intégration du développement durable à tous les niveaux* » et comme étant un « *nouvel outil de dialogue local* »²⁸.

b. Les événements qui promeuvent le développement durable

❖ Les semaines du développement durable

Organisées en Bretagne par le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable avec l'aide de l'ADEME, ces événements ont pour objectif de mettre en valeur les démarches spontanées en faveur du développement durable mises en place par les acteurs économiques et sociaux, notamment les collectivités territoriales. Les meilleures démarches entreprises sont récompensées d'un Trophée du développement durable. Ces manifestations permettent également de sensibiliser davantage les participants aux nouveaux enjeux portés par le développement durable.

❖ Autre manifestations

Pour citer quelques exemples, le Forum des Nations Unies sur les Forêts a pour but de sensibiliser à la protection des forêts. Le forum « Femmes Méditerranéennes » œuvre pour réduire les discriminations sexistes et les violences faites aux femmes. Enfin, la fête de la nature a pour objectif de sensibiliser à la protection de l'environnement.

²⁷ Les différents points abordés dans ce rapport sont précisés dans l'article L.110-1 du Code de l'environnement mais également dans la Circulaire interministérielle du 13 juillet 2006

²⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement - Circulaire ministérielle du 3 août 2011, p. 2

Les collectivités qui souhaitent se lancer dans l'adoption de stratégies de développement durable pour moderniser leurs politiques publiques seront confrontées aux mêmes problématiques que pour la mise en œuvre d'une politique publique à caractère « normal ».

Ainsi, la fixation d'objectifs déclinés en programmes d'actions devra être poursuivie avec la mise en place d'outils de mesure de l'avancée des travaux et d'évaluation de la performance publique globale.

La littérature ne rassemble pas de théorie portant sur ce concept de « performance **publique** globale » (concept de performance globale du secteur privé, transposé au secteur public). Après avoir définis la performance globale, nous tenterons dans cette seconde sous-partie de proposer une définition claire de ce concept ainsi que des éléments qui peuvent l'animer, puis tenter de démontrer l'interdépendance entre celui-ci et le contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance à caractère « durable » de la collectivité.

2. Le concept de performance publique globale et le rôle du contrôle de gestion

2.1- La littérature managériale relate un concept de performance globale propre aux entreprises...

La performance ayant longtemps été considérée comme un processus à caractère financier (qui consiste à maximiser la rentabilité des capitaux investis dans une entreprise afin d'assurer sa survie), n'est aujourd'hui plus réduite à cette dimension financière. Les dérives occasionnées par le modèle de croissance actuel depuis l'essor économique et démographique de l'après-guerre ont amené les entreprises à responsabiliser leurs modes de fonctionnement, aussi bien en externe au regard des externalités négatives impactées sur l'environnement, qu'en interne avec une gestion prenant davantage en considération le bien être du personnel.

De plus, pour beaucoup d'entre elles, le développement durable s'est immiscé en leur sein par le biais d'encouragements à cette fin de la part d'organismes sociaux,

écologiques, mais également de la part des plus hautes sphères de l'autorité. Par exemple, la Responsabilité Sociale des Entreprises définie au départ comme « *l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et à leurs relations avec leurs parties prenantes* » (Livre vert, 2001, p.8)²⁹ et plus récemment comme « *la responsabilité des entreprises pour leurs impacts sur la société* »³⁰ a été promue par la Commission Européenne afin de décliner les enjeux mondiaux du développement durable à l'échelle des entreprises locales.

Pour ces entreprises, il est question à présent de parler de performance globale pour faire allusion au déploiement de stratégies et de réalisations d'objectifs en tenant compte du développement durable.

Deux définitions de ce concept peuvent être proposées La performance globale est définie par Baret (2006) comme « *l'agrégation des performances économiques, sociales et environnementales* »³¹. Ainsi, pour appréhender la performance globale, il faut mesurer les trois composantes ainsi que la synergie des trois, à savoir la performance **économique** (créer de la richesse avec des modes de productions responsables), la performance **sociale** (assurant la cohésion sociale) et la performance **environnementale** (meilleure gestion des ressources et protection de l'environnement).

²⁹ Commission Européenne sur la RSE – Livre vert : « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises » 2001, p.8

³⁰ Commission Européenne sur la RSE - Communication du 25 octobre 2011, p.7

³¹ Baret P. « L'évaluation contingente de la Performance Globale des Entreprises : une méthode pour fonder un management socialement responsable ? », CEROS, pp.1-24 (2006) ; cité par RENAUD Angèle, BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises » Comptabilité et Environnement, Mai 2007, HAL archives.

Le schéma suivant permet de comprendre rapidement le concept de performance globale :

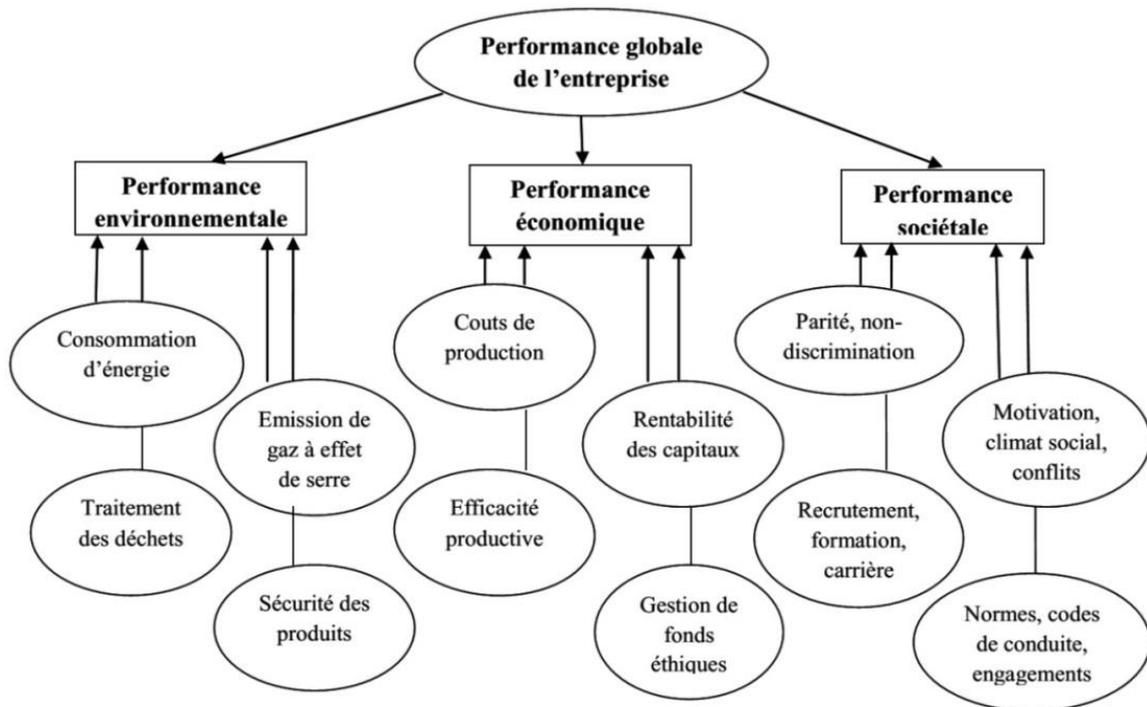


Figure n°2 : Les trois dimensions de la performance globale

Source : Ducrou (2008), *Management des entreprises*, éditions Hachette Technique, p.40

La complexité de cette performance rend difficile sa mesure (A. Renaud et N. Berland, 2007, p.20)³². Selon eux, aucun dispositif mis en place par le contrôle de gestion ne permet de mesurer l'interaction simultanée entre les trois types de performances (Balanced Scorecard en version RSE, le Triple Bottom Line reporting et le Global Reporting Initiative).

Cependant, ne pas être en capacité de mesurer l'interaction entre les trois types de performance ne signifie pas que la performance globale est non mesurable (la mesure de la synergie est uniquement rendue plus difficile selon les auteurs cités précédemment).

³² RENAUD Angèle, BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises » Comptabilité et Environnement, Mai 2007, HAL archives, p.20

De ce fait, nous pouvons penser que mesurer l'interaction entre ces trois dimensions n'est pas indispensable pour apprécier la performance globale d'une organisation. En effet, un choix d'indicateurs pertinents et un pilotage stratégique adéquat à chaque composante de la performance globale peuvent permettre l'atteinte d'objectifs opérationnels dans chacune de celles-ci et concourent quand même à l'atteinte d'objectifs stratégiques abondant la performance globale.

Concernant les collectivités territoriales, qui pour rappel, ne recherchent pas la performance dans le souci d'assurer leur survie mais pour servir l'intérêt général; on peut admettre que le contrôle de gestion, en accompagnant le dialogue de gestion, est à même de pouvoir amener les décideurs à prendre les meilleures initiatives pour appréhender chacun des volets de la performance globale touchant à l'intérêt général, ceux-ci ne pouvant que tirer la performance globale vers le haut, du fait de leur statut de « composant ».

Marcel Lepetit définit la performance globale comme « *un but multidimensionnel, économique, social et sociétal, financier et environnemental, qui concerne aussi bien les entreprises que les sociétés humaines, autant les salariés que les citoyens* » (1997)³³. Ainsi, nous pouvons dire que dès lors qu'une partie prenante est satisfaite de l'action publique relative à un des trois volets de la performance globale, sans qu'un des trois ne porte atteinte à un autre, alors la performance globale tend à être améliorée.

2.2- ...que l'on peut transposer au secteur public.

La performance publique globale ne peut pas être une transposition pure et simple de la performance globale du secteur privé. En effet, la complexité de la gestion territoriale, le grand nombre d'acteurs et parties prenantes et la divergences de leurs intérêts fait que la mesure de la performance publique globale ne peut se résumer à la

³³ Consultant et membre participant au groupe de travail du Commissariat Général au Plan en 1997 à propos de la performance globale.

construction d'un tableau de bord contenant des indicateurs environnementaux et des indicateurs de qualité de vie dans la commune. Nous pouvons proposer une définition de la performance publique globale en tentant de tracer un contour pertinent à ce concept malgré la complexité de celui-ci, la gestion territoriale recouvrant bien plus de spécificités qui m'échappent compte tenu de ma très jeune expérience dans ce milieu.

La performance publique globale peut se définir comme **« la capacité à savoir déterminer un périmètre d'action publique à caractère économiquement, socialement et écologiquement responsable et de mesurer les impacts des décisions prises, aussi bien sur le territoire qu'en interne à l'organisation, en se dotant de dispositifs et de techniques de contrôle de gestion adéquats à ce nouvel enjeu, permettant de veiller à l'atteinte des objectifs fixés mais aussi d'anticiper et d'alerter les directions sur d'éventuelles dérives, et assurant la portée d'un dialogue de gestion efficace afin d'améliorer les trois volets de la performance globale ainsi que cette dernière, tout en tenant compte des contraintes réglementaires »**

3. Le contrôle de gestion améliore la performance publique en termes de développement durable

Les collectivités territoriales ont une place importante dans l'amélioration de la gestion des territoires et la satisfaction des questions sociales. Les municipalités sont conscientes que le développement durable n'est pas un effet de mode mais une question urgente à traiter.

Si les entreprises privées sont encouragées par la Commission Européennes avec la RSE ou les normes ISO, les collectivités territoriales, elles, sont autant encadrées par des législations qu'incitées librement à mettre en place des stratégies de développement durable au sein de leurs agglomérations.

Contrainte de devoir respecter des règles en matière d'écologie et de cohésion sociale, les collectivités adoptent des dispositifs de pilotage spécifiques ou modernisent ceux préexistants afin d'améliorer leur performance publique globale. Aussi, de nombreuses initiatives existent à l'échelle nationale pour enclencher une stratégie de

gestion durable dans les communes, auquel cas les collectivités se dotent également d'outils de mesure de la performance publique globale.

Il est intéressant de prendre brièvement connaissance du cadre législatif encadrant les collectivités pour leurs actions sur le territoire (relatif au développement durable) ainsi que des stratégies déjà adoptées par d'autres collectivités afin d'illustrer les contraintes rencontrées mais également la multitude d'initiative existante pour concourir à une meilleure performance publique globale.

3.1- Des exemples de démarches de développement durable au niveau national

a. Démarches obligatoires

❖ Le principe « zéro phyto », l'interdiction de pesticides dans les espaces publics

La loi Labbé du 6 février 2014 a été instaurée pour mieux encadrer l'utilisation de pesticides sur le territoire français. Concernant les collectivités, il leur est désormais interdit depuis le 1^{er} Janvier 2017 (suite à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015) de faire usage de produits phytosanitaires n'étant pas considéré comme des produits de bio-contrôle, produits UAB³⁴ ou à faibles risques³⁵ pour l'entretien des végétations dans les espaces publics, voiries ou espaces verts.

Nb : Un produit bio-contrôle est un produit « phytopharmaceutiques mettant en œuvre des mécanismes propres aux plantes ou aux bio-agresseurs, des dispositifs naturels et/ou des dispositifs sans dispersion dans milieu naturel de produits dangereux pour la santé ou l'environnement, permettant de maintenir les bio-agresseurs en dessous de leur seuil de nuisibilité »³⁶.

³⁴ Produits utilisables en agriculture biologique, contenant uniquement des substances biologiques actives.

³⁵ Produit contenant une quantité de substance biologique active parmi les trois suivantes : Isaria Fumosorosea, Cerevisane et Phosphate ferrique.

³⁶ <https://www.environmentalscience.bayer.fr/Golf/Reglementation>

❖ Un Centre Communal d'Actions Sociales est obligatoire dans les communes de plus de 1 500 habitants

Un Centre communal d'action sociale (CCAS) est un établissement public à caractère administratif rattaché à une collectivité territoriale. Géré par un conseil d'administration présidé par le Maire, le CCAS intervient dans différents domaines en matière de social, à savoir l'aide aux séniors (soutien à domicile, aide au logement, foyers restaurants, organisations d'évènements et animations etc...), l'aide à l'insertion sociale (services d'accueil et d'orientation, service d'intervention sociale, logements d'insertion, etc...) mais aussi l'aide aux personnes handicapées et aux sans domiciles fixes (Loi du 2 janvier 2002).

De nombreuses aides ne sont pas imposées par l'Etat, ainsi le Maire peut décider des actions à entreprendre sur son territoire et fixer des objectifs stratégiques en matière d'aide et d'accompagnement social, concourant à une performance publique globale au travers du volet social.

❖ Le Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

Selon le site web *fonction-publique.gouv.fr*, ce protocole impose 15 mesures qui s'articulent autour de quatre axes :

- « *le dialogue social comme élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle ;*
- *rendre effective l'égalité entre les femmes et les hommes dans les rémunérations et les parcours professionnels de la fonction publique ;*
- *la meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle ;*
- *la prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail »³⁷.*

Dans le même but d'améliorer le volet social de la performance publique globale, la parité homme-femme peut elle aussi faire l'objet d'un objectif de mandat, suivi par des indicateurs de qualité. Par exemple, le nombre de femmes à un poste de directeur permet d'établir un pourcentage à comparer à la foi au pourcentage d'homme au

³⁷ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

même niveau hiérarchique au sein de la municipalité, mais aussi de comparer avec les autres municipalités de même taille afin d'avoir une idée de la performance dans ce domaine.

❖ Le Plan Climat Energie territorial

Obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants et mis en avant par les lois Grenelle I et II, le PCET est un programme d'action pour les territoires ayant pour finalité de sensibiliser et développer des stratégies pour faire face aux problématiques du réchauffement climatique et des énergies non renouvelables.

Deux objectifs lui sont confiés³⁸ :

- L'atténuation, voire la réduction des émissions de gaz à effet de serre afin de limiter le réchauffement climatique,
- L'adaptation du territoire aux perturbations climatiques afin de réduire sa vulnérabilité

Cet outil permet de planifier les stratégies de développement durable à travers un cadre complet d'actions à mettre en œuvre pour améliorer l'action publique et d'accompagner les collectivités territoriales dans la réduction de son impact environnemental sur le climat (réduction des émissions de gaz à effet de serre). Il sert à connaître la situation de la collectivité en matière d'engagements éco-responsables en faisant un état des lieux des territoires à plusieurs niveaux : les actions déployées en interne à l'organisation pour répondre à l'objectif fixé, l'état du territoire en termes de pollution ainsi que les principales causes de celle-ci (exemple : transports, industrie, etc.) et l'identification des alternatives possibles à proposer aux différents acteurs territoriaux afin d'améliorer la gestion durable des communes.

³⁸ <http://www.territoires-climat.ademe.fr>

b. Le PCET de Grenoble, Ville durable par excellence

La Métropole Grenoble-Alpes a été la première collectivité française à adopter un PCET en 2005. Ce programme a eu pour finalité de définir et structurer les actions de la collectivité pour faire face au réchauffement climatique. Avec un système de pilotage et des outils de contrôle adéquats qui ont permis un ajustement des mesures au regard de l'atteinte des cibles définies, la collectivité a réalisé la plupart de ses objectifs stratégiques et opérationnels relatifs à la lutte contre le changement climatique.

Par exemple, entre 2005 et 2014, Grenoble a diminué de 21% ses émissions de gaz à effet de serre alors que l'objectif était 14% ! La réduction des GES est à la fois passée par une baisse de consommation d'énergies générales, mais notamment par la réduction d'utilisation d'énergies fossiles au profit d'énergies naturelles renouvelables. À ce sujet, l'objectif de production d'énergie renouvelable locale a également été atteint (cible : 14% ; réalisé : 15,5%). Ainsi, 15,5% de la consommation d'énergie du territoire repose sur la production d'hydroélectricité et de biomasse !

Les nouveaux objectifs pour 2020 (20%) et 2030 (30%) nécessiteront davantage d'efforts de la Ville pour les satisfaire. Il semble logique que les décideurs publics et politiques, afin de poursuivre l'amélioration de leur performance publique globale, devront accentuer la sensibilisation des acteurs économiques et sociaux mais aussi l'ensemble des services internes à la collectivité pour créer un dialogue de gestion efficace et adopter les meilleures actions. Par exemple, l'ensemble des filières énergétiques devront être sollicitées (biogaz, solaire, etc.).

Des indicateurs bien définis pour ce type d'objectif permettront de mesurer l'action menée ou anticiper d'éventuels écarts afin d'améliorer la prise de décisions pour adopter les bonnes mesures correctives.

c. Démarches libres et spontanées : L'Agenda 21 local et amélioration de la performance publique globale

❖ L'intérêt de la mise en place Agenda 21 dans une collectivité territoriale.

L'agenda 21 est un programme d'actions en faveur de l'environnement, du cadre de vie des citoyens, du développement économique responsable et du lien social. C'est un outil qui permet de définir des objectifs à atteindre, structurer l'action communale et planifier les actions. L'adoption d'un programme tel que l'Agenda 21 permet de créer une dynamique nouvelle dans la gestion territoriale en modernisant la gestion des communes à travers l'intégration des principes du développement durable.

Les collectivités territoriales ont été incitées à adopter cette démarche depuis le premier Sommet de la Terre. En effet, en 1992, elles ont été incitées, suite à la réunion des nations au Sommet de la Terre de Rio, à mettre en œuvre à échelle locale des politiques de développement durable, les Plans Climat Energie territoriaux et les Agendas 21 locaux. Présenté comme un très large programme de modernisation des modes de développement en matière de développement durable il est fondé sur 27 principes et propose un programme d'action décliné en 40 chapitres avec près de 2 500 recommandations.

C'est le chapitre n°28 de la Déclaration du Sommet de Rio qui place les collectivités territoriales au cœur du développement durable par ce propos : *« toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité »*.

La loi Grenelle II (Article n°252, 2010, chapitre V) rappelle que *« les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux élaborés par les collectivités territoriales contribuent à la mise en œuvre du chapitre 28 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 et aux engagements de la Déclaration des collectivités territoriales au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002 »*

En 1994 est lancée la campagne des « Villes durables » à l'initiative de la Commission Européenne. Mis en place avec la Charte Aalborg qui énonce que « *les villes ont un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales* »³⁹ et qui rappelle les principes fondamentaux du développement durable, cette campagne a pour but de les convaincre davantage à la nécessité de mettre en place un Agenda21. 38 collectivités françaises ont signé cette charte.

En 2003 et 2009, les gouvernements Raffarin et Fillon ont initié les stratégies nationales françaises du développement durable en fixant l'objectif d'atteindre entre 500 et 1000 Agendas 21 locaux. L'Etat a pour cela mis en place des dispositifs. Par exemple, un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et pour les Agendas 21 locaux a été réalisé, leur ordonnant de toucher aux thématiques suivantes (énoncées dans l'article 253 du Code de l'environnement) :

- Lutte contre le changement climatique,
- Préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources,
- Cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations,
- L'épanouissement de tous les êtres humains,
- Une dynamique de développement suivant les modes de production et de consommation responsables.

Grâce au Grenelle de l'environnement, l'Agenda 21 a été reconnu sur le plan législatif par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 comme portant « *l'engagement national pour l'environnement* ».

En 2013, un millier de collectivités ont instauré une démarche d'Agenda 21. Seules 383 Agendas 21 ont été reconnus par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

Compte tenu de la diversité des domaines d'activités qui sont abordés dans le programme d'actions, la municipalité doit associer l'ensemble des acteurs

³⁹ Charte Aalborg, « Le rôle des villes Européennes », 1994, paragraphe 1.1

économiques et sociaux du territoire dans une démarche commune afin d'élaborer une stratégie globale pour amorcer la mise en place du programme d'action.

❖ Des étapes de la mise en place d'un Agenda 21 à l'amélioration de la performance publique globale par le contrôle de gestion

La première étape fondamentale avant de débiter la mise en œuvre est une étape pédagogique. En effet, la municipalité doit sensibiliser l'ensemble des parties prenantes, aussi bien interne (ensemble des services municipaux) qu'externe (associations, établissements publics, entreprises privées, commerçants, citoyens etc.) pour s'assurer de la réelle implication de ces dernières à la démarche Agenda 21.

La seconde étape consiste à joindre les parties prenantes à la réalisation d'un état des lieux du périmètre territorial (au préalable déterminé en amont) afin de faire un point sur la situation de la commune : les projets en cours, les actions déjà réalisées par le passé, les atouts et faiblesses du territoire, les données chiffrées et les pistes d'améliorations ; et cela dans chaque domaine concerné par le développement durable, par exemple l'agriculture et la gestion des forêts, la gestion des énergies, la santé publique, la sécurité (risques naturels et technologiques), les transports, etc⁴⁰.

La troisième étape concerne l'élaboration de la stratégie à mener. Une fois recueillies, les données de l'état des lieux territorial permettront de fixer les objectifs stratégiques à atteindre en fonction de la situation et en fonction des attentes de chaque acteur.

La quatrième étape est l'élément clé de la démarche. Une fois que les objectifs stratégiques ont été définis avec l'ensemble des acteurs, ceux-ci sont déclinés en objectifs opérationnels et en programmes d'actions et des indicateurs sont choisis afin de suivre et/ou anticiper l'avancée des actions.

La dernière étape consiste à suivre et évaluer périodiquement la démarche engagée au regard de l'atteinte des objectifs et de mettre en place un dispositif d'amélioration continue. Les décideurs pourront définir de nouvelles actions à mettre en place pour poursuivre les objectifs stratégiques ou redéfinir les actions décidées à l'étape

⁴⁰ Voir les 16 champs d'action d'un Agenda 21 en annexe n° 1 p. 81

précédente. La municipalité pourra également faire labelliser son Agenda 21 par le Ministère de l'Écologie et du Développement durable, lui offrant ainsi une visibilité de sa démarche au niveau national.

Pour apprécier la performance publique globale il est nécessaire que le contrôle de gestion ait un dispositif solide de pilotage et un système d'informations performant afin de suivre les indicateurs de chaque champ d'action de l'Agenda 21 et mesurer l'avancée des résultats de la démarche. La concertation des parties prenantes entre elles doit permettre de faire ressortir les objectifs stratégiques de chacune d'entre elles. En effet, la confrontation des intérêts permet d'enrichir le dialogue car elle peut les aider à découvrir d'autres objectifs auxquels elles n'avaient pas pensé, et ainsi « perfectionner » en quelque sorte la stratégie entreprise⁴¹.

Le contrôle de gestion apporte de la méthodologie aux acteurs dans la définition de leurs objectifs et déterminent, ensemble, les indicateurs pertinents pour évaluer le plan d'action découlant des objectifs choisis. Suite à la production des premiers tableaux de bords, la performance publique globale pourra être appréciée et faire l'objet d'un dialogue de gestion efficace.

⁴¹ Du verbe « entreprendre », pour éviter toute confusion.

PARTIE 2 : La démarche du Contrôle de Gestion dans l'amélioration de la performance publique globale de la Ville d'Aix-en-Provence

Après avoir exposé en une première partie théorique les principes du contrôle de gestion, de la performance et du développement durable dans le cadre de la gestion territoriale d'une collectivité, il est à présent intéressant de comprendre comment cela est mis en place à la Ville d'Aix-en-Provence.

En effet, contrairement aux idées reçues, il n'y a pas un seul modèle de contrôle de gestion dans le secteur public territorial.

Dans un premier temps, après avoir évoqué les divergences entre la littérature et la réalité du contrôle de gestion à la Ville d'Aix-en-Provence, nous verrons le rôle de celui-ci dans le processus d'amélioration de la performance publique ainsi que les freins que rencontre parfois la démarche à cette fin.

Dans un second temps, nous verrons l'importance du contrôle de gestion dans la mise en place de stratégies de développement durable, notamment l'Agenda 21 afin d'affirmer son rôle dans l'amélioration de la performance publique globale.

A) L'amélioration de la performance publique : réalités du Contrôle de Gestion à la municipalité d'Aix-en-Provence

Si la littérature fait état d'un contrôle de gestion initié par des contraintes budgétaires et une volonté de rationaliser l'action publique pour d'améliorer la qualité du service rendu tout en économisant les ressources, cela ne peut être vérifié dans cette étude.

En effet, l'expérience de la Direction Contrôle de Gestion de la municipalité d'Aix-en-Provence montre qu'il ne peut exister un contrôle de gestion type dans les collectivités territoriales.

1. L'origine du contrôle de gestion : des divergences avec la littérature

1.1- L'implantation du contrôle de gestion ne découle pas d'une volonté d'optimisation budgétaire mais d'un besoin d'informations.

La littérature évoque, pour les acteurs du secteur public, que le contrôle de gestion est apparu pour satisfaire un besoin de rationalisation de l'action publique grâce à une optimisation budgétaire, suite aux diverses réformes apparues ces 30 dernières années modifiant les compétences budgétaires des collectivités territoriales ainsi que leur autonomie financière, ce changement étant amplifié par la crise économique et financière qui a contraint l'Etat de réduire ses dotations globales de fonctionnement aux collectivités.

Cependant, dans notre cas, cela ne peut être confirmé. En effet, l'expérience à la Ville d'Aix-en-Provence montre que la porte d'entrée du contrôle de gestion n'a pas été le souhait d'une meilleure gestion budgétaire de la part des décideurs car, contrairement à d'autres collectivités, la Ville d'Aix-en-Provence dispose d'une bonne santé financière.

L'introduction du contrôle de gestion en 2012, à la municipalité provient d'un besoin du Directeur Général des Services de disposer d'informations structurées faisant le bilan de l'action publique au niveau de chaque service et d'équiper ceux-ci de nouveaux outils de pilotage.

Ainsi, le contrôle de gestion eut pour objectif d'équiper les services de tableaux de bord, notamment afin d'alimenter les décisions politiques grâce à une remontée d'information structurée et périodique donnant lieu à une prise de décision cohérente mais également une communication sur les efforts de la Ville au vu des engagements électoraux.

Au départ, la fonction se nommait « conseil de gestion », nous ne pouvions pas parler de véritable contrôle de gestion interne dans le sens où il n'était pas encore possible compte tenu de la jeunesse du service, de mettre en œuvre une démarche d'amélioration de la performance. Aussi, le contrôle externe (audit comptable et

financier des associations et établissements publics) était assuré par un service dédié aux organismes publics (bien que l'audit fût réalisé en amont de l'attribution de subventions et non en aval).

1.2- Un défaut d'objectifs stratégiques déclinés au niveau opérationnel

La théorie fait état d'objectifs chiffrés dits « cibles » à atteindre, résultat idéal, norme à respecter pour pouvoir fixer un repère pour la comparaison des données traduites par les indicateurs. Pourtant, l'expérience de la Ville d'Aix-en-Provence fait état, pour certains services, de la difficile fixation d'objectifs stratégiques déclinés au niveau opérationnel. Ceux-ci connaissent leurs missions et leurs activités car il s'agit de leur cœur de métier, et connaissent les priorités à gérer. Cependant, il ne leur a pas été clairement assigné des objectifs ciblés qui puissent être rattachés à un objectif stratégique ou un engagement du Maire. Ainsi, le contrôle de gestion a initié sa démarche en se basant sur les missions de chaque service, celles-ci déjà définies et déclinées en actions pour déterminer des indicateurs, puis en œuvrant à la définition d'objectifs et au rattachement d'objectifs de mandat du Maire.

De plus, les objectifs n'étant pas définis, les résultats de l'activité ne peuvent être comparés à une valeur-cible et les comparaisons des données limitent l'analyse à une étude des évolutions et des écarts dans le temps et dans l'espace. Ainsi, pour certains tableaux de bords, il s'agit d'une remontée d'information et non d'un vrai pilotage d'activité et de la performance.

Pourtant, nous pouvons affirmer qu'une cible n'est pas forcément indispensable à l'amélioration de la performance. En effet, avec l'appréciation d'une évolution entre deux périodes, qu'elle soit bonne ou mauvaise, l'analyse permet de mettre en lumière les points positifs et alerter lorsqu'une situation se dégrade.

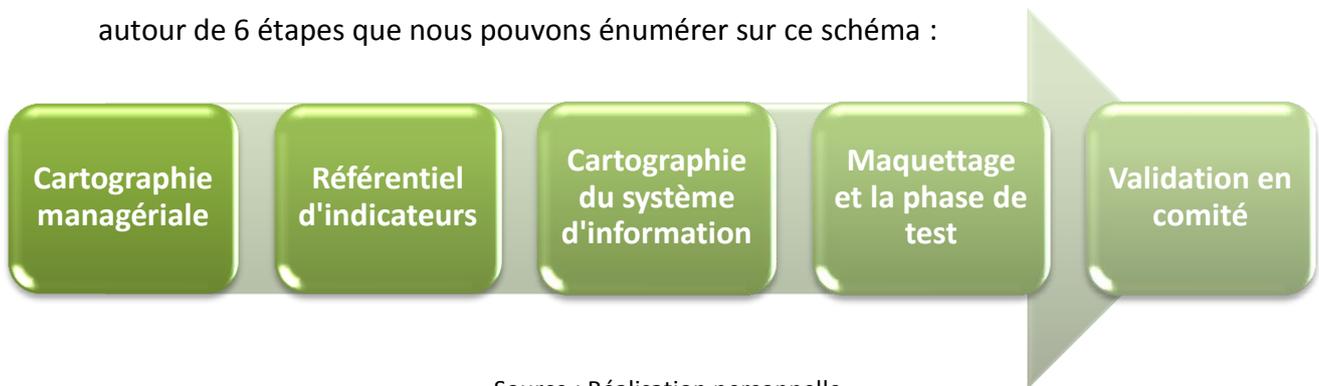
Si une valeur-cible permet d'orienter plus facilement les efforts à fournir, la comparaison de données sans cibles n'empêche pas de juger une situation et d'apporter des mesures correctives suite à un dialogue de gestion avec les directeurs.

2. Processus d'amélioration de la performance publique : la démarche Contrôle de Gestion à la municipalité d'Aix-en-Provence

L'amélioration de la performance publique est un processus que la démarche de la Direction Contrôle de Gestion peut aborder en deux temps, à savoir une phase d'élaboration d'outils permettant de mesurer la performance, puis une phase d'analyse et d'appréciation de la performance.

2.1- Le processus d'élaboration d'un tableau de bord.

La démarche du contrôle de gestion dans l'élaboration d'un tableau de bord s'articule autour de 6 étapes que nous pouvons énumérer sur ce schéma :



Source : Réalisation personnelle

a. La cartographie managériale (ou diagnostic de pilotage)

La première étape dans le processus d'élaboration d'un tableau de bord de pilotage est l'élaboration d'une cartographie managériale. Ce document, sous forme de tableau Excel, est élaboré en concertation avec le service ou la direction demandeuse d'un tableau de bord, et permet de référencer les objectifs (objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels), les missions, les activités qui permettront d'atteindre les objectifs et les personnes référentes à qui sera confié la remontée d'informations du tableau de bord. Il offre également la possibilité de prioriser les activités au regard des missions définies, de rendre compte des différentes activités existantes, d'en apprendre un peu plus sur leur domaine d'activité ; de voir qu'au fil du temps les objectifs peuvent changer, et que des missions qui étaient autrefois indispensables, ne le sont plus aujourd'hui.

Exemple de cartographie managériale réalisée pour la Direction Archéologie :

Directions adjointes	Services	Objectifs opérationnels	Missions	Activités
Direction Bâtiments & Grands équipements - Archéologie	Service Conservation et mise en valeur des collections archéologiques	Assurer la conservation et la valorisation des collections	Conservation et mise en valeur des collections	Conserver et gérer les collections archéologiques
				Déployer des programmes de restauration et d'analyse des collections
			Promotion des œuvres et des collections	Monter des expositions
				Gérer les mouvements des œuvres et des collections
Assurer la formation (accueil de stagiaires scolaires)				

b. Le référentiel d'indicateurs

Il permet de référencer les indicateurs associés à chaque activité. Ainsi, pour chaque objectif est rattaché une ou plusieurs missions, auxquelles sont rattachées une ou plusieurs activités, auxquelles sont rattachés un ou plusieurs indicateurs. La définition des indicateurs peut se dérouler en deux temps.

Dans un premier temps, le contrôle de gestion, au vu de son expérience en la matière, propose à la direction concernée une liste possible d'indicateurs en rapport avec l'activité donnée. Dans un second temps, il s'agit d'une étape de sélection. La direction valide ou modifie ce référentiel afin d'y ajouter les indicateurs pertinents auxquels le contrôle de gestion n'aurait pas pensé. Cependant, des indicateurs peuvent ne pas intéresser la direction concernée mais restent tout de même important pour le contrôle de gestion, dans une optique de remontée d'information à la Direction Générale des Services.

Les indicateurs doivent répondre aux caractéristiques « SMART », c'est-à-dire Spécifiques, Mesurables, Acceptables, Réalisés et Temporellement définis.

Voici ci-dessous un exemple de référentiel d'indicateurs pour la même Direction Archéologie :

Missions	Activités	Intitulés Indicateurs proposés	Référent	périodicité
Conservation et mise en valeur des collections	Conserver et gérer les collections archéologiques	Nb de nouvelles œuvres acquises Nb d'œuvres archéologiques restaurées	M. XXXX	Mensuelle
	Déployer des programmes de restauration et d'analyse des collections	Nb de programmes mis en œuvre Coût des programmes		Mensuelle
Promotion des œuvres et des collections	Monter des expositions	Nb d'expositions montées/ thèmes Nb de jours mobilisés Nb de personnes accueillies	Mme YYYY	Mensuelle
	Gérer les mouvements des œuvres et des collections	Nb de prêts des collections Nb et types d'emprunteurs		Trimestrielle
	Assurer la formation (accueil de stagiaires scolaires)	Nb de jours de formation Nb de scolaires accueillis		Trimestrielle

c. La cartographie du système d'information.

La troisième étape consiste à référencer les différents modes de recueil de l'information destinée à un tableau de bord pour chaque activité ou indicateur. Cela permet de savoir comment l'information du service sera récupérée.

Plusieurs modes d'alimentation des tableaux de bord existent :

- La procédure automatisée : avec l'utilisation d'une « application-métiers » dans les services (système d'information ou logiciel propre à chaque service, par exemple la gestion des demandes d'actes civils avec le logiciel SIECLE, la gestion des permis de construire avec le logiciel « wGéoPC»), un requêtage peut être mis en place afin d'automatiser la remontée d'information (recueil automatique dans la base de donnée du logiciel et imputation directe des données au tableau de bord) et la production des tableaux de bords.
- La procédure semi-automatisée : l'utilisation d'un suivi d'activité à travers un tableau Excel ou autre support récapitulatif des données des indicateurs, qui permettra au référent concerné de saisir ses données sur une plateforme de saisie,

ce qui viendra alimenter automatiquement les tableaux de bords (cf. plateforme de saisie en annexe n°2, p.82)

- La procédure manuelle : le référent saisi lui-même les données sur le tableau de bord au format Excel ou Libre Office, puis l'enregistre au format PDF et le charge sur la plateforme d'administration des tableaux de bords afin d'en donner l'accès au contrôle de gestion. Sinon, dans des cas très spécifiques ou le contrôle de gestion s'occupe de saisir manuellement les données (par exemple, le tableau de la direction générale des services, qui n'est pas un tableau de bord conçu pour un service en particulier mais pour un pilotage stratégique) les référents peuvent transmettre par e-mail ou en main propre leurs données pour qu'elles soient saisies manuellement sur le tableau de bord par les contrôleurs de gestion.

L'automatisation, assurée par la Direction des Systèmes d'Information avec un outil de business intelligence appelé « Business Object », tend à être généralisée à l'ensemble des tableaux de bords afin de consacrer plus de temps à l'analyse de ceux-ci qu'à leur saisie, ce qui permet d'améliorer la qualité du dialogue de gestion, et indirectement, la performance.

La performance dépendant de la qualité des décisions prises aux vues des résultats après la remontée d'informations, le système d'information apparait de ce fait comme un pilier de la performance dans la collectivité.

d. Le maquetage

La quatrième étape après avoir élaboré les éléments nécessaire à la construction d'un tableau de bord, est le maquetage de ce même tableau de bord. L'opération consiste à créer le tableau de bord.

Le tableau de bord doit respecter une mise en forme identique à l'ensemble des tableaux, à savoir un premier encart d'identification, regroupant les acteurs concernés (directions, services, nom des référents), le ou les périmètres analysés (pour savoir quels domaines d'activité et quelles activités sont concernés) ainsi que les

sources (modes de récupération des données, automatisée, semi automatisée ou manuelle) et la périodicité du tableau (mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel) ; et un second encart qui constitue le corps du tableau avec les indicateurs, les données, les calculs (totaux, cumuls, écarts, pourcentages).

Cependant, chaque tableau est différent car chacun doit représenter l'activité concernée, il doit correspondre aux besoins spécifiques de pilotage des services. Il doit donc être organisé en fonction des missions et des activités concernées et tenir compte de la préférence des services pour des données chiffrées et/ou illustrées par des graphiques.

e. La phase de test et amélioration

Dans un cinquième temps, lorsqu'une première maquette est réalisée, elle est proposée aux référents concernés qui devront valider ou proposer des améliorations afin de faire correspondre au mieux le futur tableau avec leur vision de celui-ci et de l'utilité qu'ils en feront.

Ensuite, une première phase de test est effectuée et permet de mettre en lumière les difficultés à obtenir certaines données (bug d'automatisation), le manque de précision ou de pertinence de certains indicateurs, des erreurs de calculs ou encore l'incapacité des services à renseigner le tableau (difficulté à réaliser un graphique par exemple). Chaque ajustement sera réalisé avant de soumettre le tableau de bord en Comité de validation, qui donnera ensuite lieu à la mise en service du tableau.

f. Le Comité de validation

La sixième et dernière étape de la construction d'un tableau de bord est la réunion des contrôleurs de gestion avec les services, les directeurs et les directeurs généraux). Ce Comité, à travers un dialogue d'échange entre les participants, permet d'apprécier l'intérêt des indicateurs choisis et de faire accepter la nouvelle mission en précisant les rôles de chacun, notamment en identifiant la ou les personnes du service qui seront les « référents-indicateurs » du tableau, ainsi qu'un « valideur » dans la direction.

Le référent-indicateur est l'interlocuteur choisi qui sera chargé de l'alimentation du tableau et de le mettre en ligne sur la plateforme numérique dédiée aux tableaux de bord. Le valideur, lui, est chargé de valider le tableau après vérification de la justesse des données.

2.2- La phase d'analyse et l'appréciation de la performance

a. L'analyse des tableaux et la production d'une note de gestion

Les tableaux de bord, une fois validés et diffusés sur la plateforme numérique, font l'objet d'une analyse chaque mois et trimestre diffusée au Directeur Général des Services. Cette analyse prend la forme d'une note de gestion⁴², qui fait état des réalisations de l'activité des services au vu des données de chaque indicateur. Sont mis en lumière les points forts, les points faibles, les signes d'alerte et les points d'amélioration. La note est segmentée par objectifs stratégiques auxquels les activités sont associées dans la carte managériale, ainsi il est plus facile d'apprécier la performance et d'animer le dialogue de gestion en Revue de Gestion.

b. Dialogue de gestion et Revues de gestion : apprécier la performance pour l'améliorer

L'aboutissement d'une démarche de pilotage est le dialogue de gestion afin d'améliorer la performance de l'action publique. Entendu comme « *un ensemble de processus d'échange entre différents niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens mobilisés et aux objectifs assignés* »⁴³, celui-ci est porté durant les réunions appelées « Revues de Gestion » organisées trimestriellement avec l'ensemble des acteurs d'une direction, à savoir les agents, les responsables et les directeurs en présence des contrôleurs de gestion.

Le dialogue a pour finalité de constater les résultats réalisés, pour déterminer les possibles ajustements d'objectifs opérationnels afin d'accroître la performance. En effet, les échanges s'orientent essentiellement autour des points importants à mettre

⁴² Exemple de notre de gestion en annexe n° 3, p.83

⁴³ Groupe de travail « Pilotage », « Guide pratique du dialogue de gestion », Afigese, Afigese-KPMG, avril 2012

en lumière suite à production de la note de gestion, permettant ainsi de tirer des conclusions sur l'action publique au vu des résultats réalisés au cours de la dernière période et mettre en place de nouvelles mesures, de nouveaux objectifs opérationnels afin de pérenniser la performance existante mais aussi pour accentuer les efforts sur les points faibles. Tout cela a pour finalité l'atteinte des objectifs de mandat, à savoir l'amélioration de :

- la qualité de vie,
- la qualité de services,
- l'attractivité de la Ville et du territoire,
- l'éco-responsabilité des acteurs,
- l'usage du numérique
- l'optimisation des recettes et des dépenses.

À ce sujet, une Revue de Gestion de Directeurs Généraux est organisée semestriellement et ne concerne que les Directeurs Généraux Adjointes des Services (Chefs de départements, subordonnés au Directeur Général des Services) et le Directeur du Contrôle de Gestion. Le principe est le même, mais les DGAS, étant d'un niveau hiérarchique supérieurs permettent d'apporter de l'information nouvelle que les directions ne possède pas encore et que le contrôle de gestion se chargera de transmettre aux directions afin de les orienter dans leurs efforts. De même, le contrôle de gestion, jouant sa carte d'interface entre les différents niveaux hiérarchiques, se charge de faire remonter les informations qui peuvent intéresser les directeurs généraux. De plus, le dialogue de gestion porté dans cette réunion s'articule autour d'un tableau de bord stratégique global (« le tableau de bord du Directeur Général des Services ») qui recense les indicateurs les plus importants qui témoignent directement de la réalisation des objectifs stratégiques de mandat.

Le contrôle de gestion, étant le support même du dialogue de gestion, est ainsi un levier de performance publique de la municipalité en optimisant le pilotage opérationnel et stratégique de l'organisation.

3. Des aléas internes qui peuvent freiner la démarche mais qui n'empêchent pas l'amélioration de performance

a. Des craintes entravent parfois la diffusion de la culture contrôle de gestion ...

La culture de gestion à la municipalité d'Aix-en-Provence se diffuse peu à peu. En 5 ans, la direction a équipé près de 60% des services de tableaux de bords de pilotage, soit 41 tableaux mis en service et 8 en cours de validation.

Cependant, des réticences vis-à-vis de cette remontée d'information à la Direction Générale des Services persistent toujours, mais contrairement aux idées théoriques présentées en première partie, ce n'est pas la position hiérarchique qui est source de méfiance vis-à-vis de la récente démarche. En effet, le contrôle de gestion est une Direction Contrôle de Gestion à part entière et n'est pas rattachée directement au DGS mais rattachée au département des Finances et se situant au même niveau que les autres directions (cf. Organigramme en annexe n°4, p.84), ainsi la position hiérarchique n'influe pas sur le développement de cette culture et sur les craintes qu'elle pourrait véhiculer.

Si le contrôle de gestion peut être perçu comme un organe de surveillance de par sa position hiérarchique, l'expérience de la municipalité d'Aix-en-Provence montre au contraire que le peu de réticences rencontrées relèvent plutôt du cognitif des agents, c'est-à-dire d'une mauvaise vision pouvant résulter d'une pédagogie insuffisante ou mal perçue, d'une réticence au changement en général, d'un manque de confiance ou encore d'un manque de mobilisation par défaut de perception de l'intérêt de la démarche.

En effet, le terme « contrôle de gestion » contient le mot « contrôle ». Nombreux sont les agents qui, par ce mot, voient la fonction comme un contrôle coercitif avec des sanctions à la clé, au lieu de la considérer comme du conseil et du pilotage de gestion. La démarche étant encore assez jeune, les services plus « technique » ne comprennent pas l'intérêt d'une telle fonction sinon pour être observé à la loupe, car avec cette « culture » venant du secteur privé, ces derniers ne mesurent pas bien l'intérêt d'une telle modification des méthodes de gestion compte tenu du fait que « *les collectivités*

ont changé de méthodes de gestion à chaque fois qu'elles changeaient de directeurs »⁴⁴. Les réticences face à cette démarche doivent être enrayerées avec un accompagnement et une éducation des agents à cette science pour leur prouver que le contrôle de gestion est opéré dans l'unique but d'améliorer la performance publique par une meilleure qualité de services et une meilleure gestion des ressources.

... mais peuvent entraîner un phénomène d'auto-discipline positif

La littérature étudiée révèle des craintes de la part des services vis-à-vis des systèmes de contrôle de gestion car en évaluant un service « *c'est l'agent qui se sent évalué* »⁴⁵.

Cependant, cela ne signifie pas que la performance peut être négativement impactée, bien au contraire. Nous pouvons nommer ce phénomène « l'autodiscipline » ou « l'autocontrôle » des agents.

Les services sont équipés de tableaux de bords qui mesure leur activité et les traduit en données quantitatives à partir d'indicateurs. La comparaison dans le temps de ces données quantitatives permet d'apprécier une amélioration, une stabilisation ou une dégradation de la performance desdits services. Cependant, l'expression quantitative d'un indicateur qui permet la visualisation de l'atteinte ou non des objectifs fixés par la direction, permet aussi un autocontrôle des agents. En effet, d'après Hopwood et Miller (1999, p.1) « *les nombres sont utilisés par les individus eux-mêmes pour comparer où ils en sont par rapport à où ils devraient l'être et ce qu'ils ont accomplis avec ce qu'ils auraient dû réaliser* »⁴⁶, ce qui peut être source de crainte.

Par crainte que son travail soit mal vu ou par peur d'être rappelé à l'ordre par la direction aux vues de mauvais résultats présentés sur un tableau de bord, un agent aura tendance à s'auto-discipliner afin d'être bien vu dans l'organisation, améliorant indirectement la performance recherchée à travers celle de son image dans

⁴⁴ Propos tenu par un agent technique au sujet de la lente propagation de la culture contrôle de gestion dans les services

⁴⁵ RAGAIGNE Aurélien, « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline » La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives, p.14

⁴⁶ Article identique cité ci-dessus, p.5

l'organisation. On parle de surveillance invisible car elle est indirectement mise entre les mains des agents alors que le but premier d'un tableau de bord de pilotage n'est pas de surveiller un service mais de mesurer son activité afin d'améliorer sa qualité. D'après Bellemare et Briand (2005, p.150), la surveillance peut être définie comme un « ensemble de moyens directs et indirects par lesquels un suivi ou un contrôle est exercé sur les travailleurs ». De plus, selon Berry (1983, p314) « les instruments de gestion - ici, les tableaux de bord- cristallisent ainsi des rapports de force d'une manière qui peut même parfois disparaître aux yeux des agents ». Ainsi, une donnée quantitative permet de responsabiliser les agents sur l'efficacité que les responsables attendent de leur part, car la surveillance est « rendue invisible par le savoir que l'employé produit sur lui-même en lui permettant de situer ses performances »⁴⁷ et en l'incitant à s'auto-discipliner.

Un des moyens d'opérer une surveillance invisible, en dehors des tableaux de bord, est l'outil d'enquête évoqué en première partie, à savoir le questionnaire. S'il permet de connaître le niveau de satisfaction des usagers à propos des services publics dans le but d'apprécier la performance réalisée, il permet également de conformer les agents à une meilleure efficacité, ce qui impacte la performance. En effet, un questionnaire permet au responsable du service de lui relater les dysfonctionnements et mécontentements perçus par les usagers sans avoir à mettre en place un système de contrôle permanent des agents. Ces derniers, craignant une remontée d'informations désavantageuse, seront ainsi auto-incités à accentuer leurs efforts pour effectuer un travail de meilleure qualité.

L'indicateur de satisfaction influe donc sur la performance de différentes façons dans la municipalité en inversant les conséquences qu'aurait pu avoir la méfiance des services pour le contrôle de gestion.

⁴⁷ RAGAIGNE Aurélien, « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline » La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives, p.5

b. Un manque d'implication de la part de certains services

Si de nombreux services s'intéressent à la démarche de pilotage interne en collaborant avec la Direction Contrôle de Gestion pour l'élaboration et la production des tableaux de bord, d'autres y trouvent moins d'intérêt.

Cela peut s'expliquer par différentes raisons. Premièrement, une mauvaise perception de l'intérêt de doter son service d'un tableau de bord. Les services peuvent voir le contrôle de gestion comme un organe de sanction, ce qui parfois entraîne un refus de collaborer, tandis que nous avons vu précédemment que cette perception pouvait souvent renforcer la collaboration (auto-discipline). Ensuite, ce peut être une surcharge de travail qui empêche les agents de trouver le temps d'alimenter un tableau de bord. De surcroît, certains, percevant mal l'utilité, ne font justement pas l'effort de trouver le temps alors qu'ils le pourraient. Enfin, certains services, n'ayant pas d'objectifs définis, ne voient pas l'utilité de retracer leur activité car ils considèrent qu'aucune information ne sera remontée à la hiérarchie et aucune prise de décision ne sera menée quant à leur service.

c. Une difficulté à créer des indicateurs non volumétriques

Certaines activités relèvent d'un travail plus intellectuel que « matériel », difficilement mesurable par des chiffres. Il est alors compliqué de déterminer des indicateurs qui puissent rendre compte de l'effort intellectuel fourni dans la réalisation de l'activité, d'autant plus qu'il n'est pas égal en terme de qualité et de temps consacré à la tâche, ce qui rend la comparaison complexe.

Par exemple, les services de l'urbanisme doivent, dans une part de leur activité, émettre des avis sur la faisabilité d'un permis de construire. Avant de pouvoir émettre l'avis, il y a tout un processus de vérification des normes, de révision des contrats, de réalisation d'études, d'élaboration de rapports détaillés et de production de documents urbains, etc. Chaque permis de construire étant différent (lieu de construction, type de terrain, superficie du terrain, type d'activité future, coûts d'acquisition, coût d'aménagement, etc...) il ne peut exister une procédure formalisée

applicable à tous les cas et parfaitement mesurable par des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs.

Pour suivre l'activité et mesurer l'effort produit de la meilleure manière possible, les indicateurs « nombre d'études » ou « nombre d'avis favorables » peuvent être ventilés en « pourcentage de temps consacré par personne » et « nombre de personne par tâches », mais ne traduisent qu'imparfaitement l'effort réel des agents puisque la production d'un travail peut regrouper un nombre important et aléatoire de tâche en fonction du cas d'espèce, ce qui biaise la comparaison des indicateurs entre deux périodes.

Aussi, les temps consacrés à chaque travaux sont également aléatoires et peuvent varier de la demi-journée à plusieurs semaines pour être réalisés alors que le tableau de bord n'affichera qu'une seule tâche, ce qui peut être vu comme rabaisant pour les services car l'aspect « intellectuel » n'est pas perçu naturellement par les lecteurs.

Le contrôle de gestion se retrouve donc parfois dans la difficulté à créer des indicateurs non volumétriques quant à l'élaboration d'un tableau de bord compte tenu de la complexité de l'activité devant être mise sous contrôle.

d. La perfectibilité des indicateurs induit des biais de la remontée d'information

Pour mesurer l'activité réalisée par un service, des indicateurs sont choisis de manière pertinente pour que l'information recueillie traduise au mieux l'effort réalisé par les agents, les résultats obtenus d'une mesure prise ou encore l'avancement d'un projet en cours. Cependant, aussi pertinent que puisse être un indicateur, est-il pour autant réellement fiable ? La réponse tend à être « oui, mais pas systématiquement ». En effet, ce n'est pas parce qu'un fait peut être mesuré par un indicateur en particulier, que ce même indicateur ne pourrait pas représenter d'autres réalités.

Par exemple, si nous prenons l'exemple d'un indicateur du tableau de bord de la police municipale « nombre de faits élucidés » qui serait en forte augmentation d'un trimestre sur l'autre, à travail égal. La déduction naturelle serait de dire qu'il y a eu une

meilleure efficacité des policiers municipaux, ce pourquoi le nombre d'élucidation aurait augmenté. Pour autant, est-ce vraiment le cas ? Le nombre d'élucidation peut avoir augmenté en raison d'une augmentation du nombre de « faits » (par exemple : agressions, vols, escroquerie) alors ce nombre de faits élucidés pourrait traduire l'inverse, c'est-à-dire une augmentation de l'insécurité. Aussi, le nombre de faits élucidés peut très bien avoir augmenté en raison d'une modification de la définition de « faits », prenant ainsi en compte un plus grand nombre de critères et donc entraînant une augmentations des faits élucidés sans pour autant justifier d'un meilleur travail des agents.

De ce fait, les services ont tout intérêt à analyser et commenter en amont leur activité afin de délivrer l'information juste et sincère permettant de densifier le dialogue de gestion (sans quoi il serait partiel), mais aussi pour valoriser leurs efforts à leur juste valeur.

e. Pertinence de l'analyse : la fiabilité des indicateurs remise en cause

La qualité et la pertinence d'une analyse d'indicateurs nécessite un esprit critique de la part des contrôleurs de gestion et des décideurs afin de cerner de la meilleure façon possible les causes de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers et pour choisir les actions à mettre en œuvre dans la poursuite de l'amélioration des services. Le contrôleur de gestion doit continuellement replacer les événements dans leur contexte économique, social et environnemental pour appréhender au mieux la pertinence des indicateurs de satisfaction qui y sont associés.

En effet, des facteurs externes aux services peuvent perturber la réalisation de l'enquête. Par exemple, la réalisation de travaux de rénovation des voiries ou des grèves peuvent nuire aux services de transports en commun, mécontenter les usagers du service et le résultat de l'enquête peut révéler un taux de satisfaction faible ; pour autant, cela ne signifie pas que le service est mauvais. A l'inverse, être satisfait ne signifie pas nécessairement que le travail est bien fait.

Afin de maximiser la fiabilité d'un indicateur et des informations recueillies, l'efficacité du contrôle de gestion, d'améliorer la pertinence de l'analyse et de limiter les biais de la remontée d'information, le contrôle de gestion doit inciter les services à accompagner leurs indicateurs de commentaires justifiant les écarts constatés afin d'établir un dialogue de gestion cohérent et ainsi éviter de « faire parler les chiffres comme on veut ».

En effet, il est important de combiner les résultats avec des sources complémentaires d'informations. Par exemple, un service constatant des écarts trop importants ou une variation anormale entre deux périodes comparées devrait insérer des commentaires dans son tableau de bords afin d'éclaircir ses résultats pour la direction ; ou encore dans le cas d'un indicateur de satisfaction alimenté par un questionnaire, faire remplir à l'utilisateur sondé une fiche de renseignement pour qu'il puisse relater des faits que l'enquête n'aurait pas abordé afin justifier son avis. Ces attitudes permettent d'affiner l'analyse du contrôle de gestion et ainsi de porter un dialogue de gestion juste.

f. Des activités parfois non rattachées à un objectif stratégique...

La production d'un tableau de bord suppose que des objectifs stratégiques soient définis en amont de la démarche de pilotage. C'est la logique de la démarche contrôle de gestion et pilotage interne. Cependant, il arrive que certaines directions aient une action publique qui ne soit pas édictée par un objectif de mandat (par exemple, la Direction Archéologie). De ce fait, le contrôle de gestion assure quand même un encadrement de l'activité grâce à un tableau de bord élaboré en concertation avec la direction concernée qui est demandeuse d'un tableau de bord afin de mettre en valeur les efforts de ses services.

Dans ce cas, des indicateurs sont choisis pour faire le suivi de l'avancement des fouilles archéologiques, des moyens alloués à cette activité, le coût de valorisation des découvertes, les prestations sous-traitées... mais ne sont pas rattachés à un objectif stratégique. Cependant, cela n'empêche pas l'organisation d'une Revue de Gestion pour valoriser les efforts réalisés et écouter les acteurs s'ils ont des informations importantes à faire remonter. Ainsi, leur tableau de bord donne lieu à un dialogue de

gestion parfois partiel puisqu'il n'est pas vraiment utilisé comme un outil de pilotage mais plutôt comme un bilan d'activité, bien que les informations pertinentes soient tout de même évoquées en Revue de Gestion DG lors des prises de décisions stratégiques.

g. Une logique de création de tableau de bords parfois itérative

Comme il a été expliqué précédemment (cf A- 1.2.1), l'élaboration d'un tableau de bord est le fruit d'un travail préparatoire consistant dans un premier temps à déterminer et référencer les objectifs opérationnels des services ainsi que leurs missions et activités puis dans un second temps à y associer des indicateurs qui viendront alimenter le tableau de bord.

Cependant, il arrive que des services désireux d'un tableau de bord n'aient pas d'objectifs opérationnels, ce qui empêche le déroulement du processus de création d'un tableau de bord tel que prévu. Dans ce cas, le contrôle de gestion met de côté son rôle d'aide au pilotage pour apporter du conseil et de la méthodologie. Ainsi, grâce à son expérience mais également sa créativité et sa curiosité, le contrôleur de gestion détermine des indicateurs spontanément puis y associe des actions, regroupées en missions puis en objectifs opérationnels, et présente la cartographie managériale au service concerné.

Cette cartographie managériale étant une proposition faite au service et non un travail en commun avec celui-ci, devra être validée ou modifiée avant de procéder au maquettage du tableau de bord. Son processus d'élaboration est alors rendu plus long puisque dans ce cas le contrôle de gestion ne doit pas opérer sa mission à la demande du service mais doit créer de lui-même un outil se rapprochant le plus possible de l'action publique mise sous contrôle.

h. L'automatisation biaise parfois l'analyse

Si l'automatisation offre en quelques sortes un gain de productivité en permettant de recueillir les données aux différentes sources, de faire des formules de calcul (ratio,

cumuls, totaux, écarts, etc.), de les transformer en informations pertinentes (ex : graphes) et de produire automatiquement un tableau de bord ; elle ne serait pas sans inconvénients. En effet, en cas de données erronées ou d'actualisation de données après la production d'un tableau et sa diffusion sur la plateforme numérique, le contrôle de gestion n'ayant pas encore la possibilité de le modifier devrait collaborer avec l'agent de la direction des systèmes d'informations afin de procéder à la modification. Ainsi, au lieu de gagner du temps pour l'analyse, le temps est perdu à échanger avec chaque service afin de vérifier l'exactitude de chaque donnée.

Aussi, concernant la production automatique de tableau dont les données sont automatiquement requêtées, pour une même période données, deux mêmes tableaux peuvent avoir des données différentes (un tableau de bord en année N présente les données pour N et N-1 pour la comparaison, voire N-2 selon les besoins de la direction).

En effet, prenons l'exemple d'un tableau de bord de la gestion du site web de la Ville d'Aix-en-Provence.

Sur le tableau de bord produit en Mars 2016, l'indicateur « *nombre de visiteurs* » pour ce mois fait état de 16 991 visiteurs, alors que sur ce même tableau produit en Mars 2017, l'indicateur fait état de 17 454 visiteurs pour l'année N-1, soit Mars 2016. Ainsi, pour une même période, les données sont différentes, et peuvent poser un doute quant à la pertinence de l'analyse.

Le biais de requêtage peut avoir trois raisons :

- Un bug informatique indésiré,
- Une mauvaise alimentation de la plateforme par les services (erreurs d'inattention, mauvais apprentissage)
- L'automatisation de collecte de données peut poser un autre problème lié au requêtage dans les bases de données des applications-métiers, où les agents peuvent modifier des données d'une période passée (sans penser à avertir le contrôle de gestion). Ainsi, les données apparaissant sur les nouveaux tableaux de

bord pour une même période, seront différentes autant de fois qu'un agent effectuera une modification dans sa base de données pour cette période (exemple : plusieurs rectifications d'un montant de subvention, réajustements d'un indicateur en fonction de données parvenues tardivement au service, etc.).

Aux vues de ces biais (pour lesquelles des améliorations sont prévues très prochainement) nous sommes en droit de nous dire que les données du mois en cours seront actualisées au fil du temps mais nous ne nous en apercevrons qu'en N+1 !

Basons-nous alors nos analyses sur des chiffres que nous savons erronés d'avance ?

L'appréciation de la performance durant le dialogue de gestion dépendra de l'information au cas par cas. Par exemple, s'il s'agit d'une rectification du nombre de connexions sur le site web de la Ville de l'ordre de +200, l'information n'est pas assez significative pour émettre un jugement. Cependant, une variation anormale de +10 000 visiteurs peut questionner la hiérarchie et le Maire sur la raison pour laquelle la Ville aurait été si attractive sur cette période donnée (quels événements rendent mieux la Ville attractive ? à quelle période ? ou au contraire, est-ce le fruit d'un dysfonctionnement du compteur ?). De même, s'il s'agit d'un écart de plusieurs milliers d'euros, l'information n'aura pas le même impact qu'un écart de quelques euros.

Après avoir analysé la façon dont le contrôle de gestion de la municipalité d'Aix-en-Provence améliore la performance publique grâce à la portée d'un dialogue de gestion autant opérationnel que stratégique, permettant ainsi la réalisation de l'atteinte des objectifs de mandats (malgré des aléas internes parfois susceptibles de freiner la démarche), il s'agit à présent de démontrer l'importance du contrôle de gestion dans la mise en place de stratégies de développement durable, notamment l'Agenda 21 afin d'affirmer son rôle dans l'amélioration de la performance publique globale.

B) Le contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance publique globale de la municipalité d'Aix-en-Provence

Aux vues de la manière dont les collectivités ont été amenées à donner une couleur développement durable à leurs politiques, il est intéressant de voir comment la municipalité d'Aix-en-Provence atteint, elle, les objectifs de développement durable à la foi en interne et en externe.

La complexité de la gestion territoriale, le grand nombre d'acteurs qui la composent et qui gravitent autour ainsi que la divergences de leurs intérêts fait que la mesure de la performance publique globale ne peut se résumer à la construction d'un tableau de bord contenant des indicateurs environnementaux et des indicateurs de qualité de vie dans la commune. Il s'agit également d'être capable de proposer un plan d'action publique à caractère économiquement, socialement et écologiquement responsable et de savoir mesurer les résultats de ces actions engagées dans l'objectif d'un développement durable de l'action publique.

Parmi les objectifs stratégiques fixés par le Maire, nous retrouvons l'objectif « éco-responsabilité », à savoir tout ce qui touche au développement durable. Il serait réducteur de penser que seul l'objectif éco-responsabilité et les services actuels qu'il oriente peuvent être concernés par le développement durable. En effet, le développement durable recouvre tellement de champs d'actions qu'il peut toucher l'ensemble des objectifs de mandat et donc davantage de services. Il est donc dans l'intérêt de la collectivité d'initier une vraie démarche développement durable transversale, grâce à l'Agenda 21.

Nous verrons dans une première sous-partie pourquoi le contrôle de gestion a permis d'améliorer la performance publique globale dans la mise en place de projets éco-responsables, puis dans une seconde sous-partie nous émettrons une hypothèse sur la raison pour laquelle le contrôle de gestion améliorerait cette performance publique globale à travers la mise en place d'un Agenda 21, ce programme d'action touchant à la globalité des actions publiques.

1. L'initiation d'une démarche éco-responsable.

L'amélioration de la performance publique globale dépend de la qualité des décisions prises sur les 3 volets qui la composent (décisions économiques, sociales et environnementales), aussi bien concernant le territoire que l'organisation interne de la municipalité. Des dispositifs et des techniques de contrôle de gestion adéquats à cet enjeu permettent de veiller à l'atteinte des objectifs fixés mais aussi d'anticiper et d'alerter les directions sur d'éventuelles dérives. Le contrôle de gestion opère sur la remontée d'informations dans différentes thématiques afin d'établir un diagnostic et proposer des pistes d'actions et d'améliorer le processus de responsabilisation des services et des agents.

1.1- Vers une gestion « zéro phyto » des espaces verts : l'apport du contrôle de gestion

Pour suivre les objectifs « zéro produits phytosanitaires » de la loi Labbé, le contrôle de gestion a élaboré un tableau de bord afin d'évaluer l'action éco-responsable de la Direction des Espaces Verts (cf. tableau de bord en annexe n°5 et 6, p.85 et p.86)

Pour cela, une cartographie managériale a été établie au regard des besoins de la direction.

Voici ci-dessous l'extrait concernant les activités et les indicateurs permettant de suivre l'adoption de techniques éco-responsables et l'utilisation de produits bios :

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Missions	Activités	Intitulés Indicateurs proposés
Eco-responsabilité des politiques publiques	Être acteur du développement durable	Limiter l'impact des polluants	Mettre en place une lutte biologique (coccinelles en remplacement d'insecticides)	Nb d'implantation d'insectes Coût de l'action
			Pièger les chenilles processionnaires du pin	Nb de mises en place de pièges Coût de ces mises en place
			Introduire des oiseaux mangeurs de chenilles	Nb de nids implantés Nb d'espèces nouvelles
			Utiliser des produits respectueux de l'environnement	Part en % de produits d'entretiens bios/produits totaux Part en % de produits phytosanitaires/ produits totaux

Le tableau de bord étant encore en phase de test, sa production sera à l'avenir amenée à animer un dialogue de gestion s'articulant autour des missions éco-responsables réalisées.

1.2- La mission Econome des Flux et la pertinence d'une information

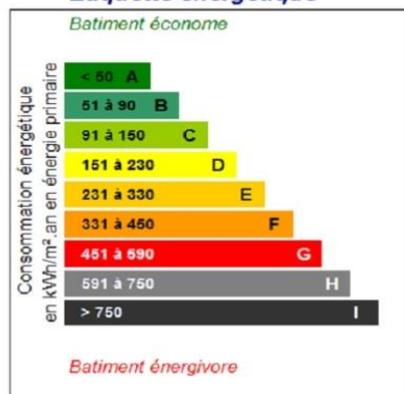
Une mission « économe des flux » est menée à la municipalité. Elle consiste à évaluer les consommations d'énergies des bâtiments publics dont la collectivité est propriétaire, pour une remontée d'information sur le tableau de bord stratégique de la Direction Générale des Services. Le premier travail produit de cette mission a été d'établir un tableau des consommations et des coûts de chaque bâtiment et d'y associer des étiquettes énergétiques comme suit :

Coûts des consommations énergétiques pour les 8 sites* les plus importants (moyenne sur les 4 dernières années)

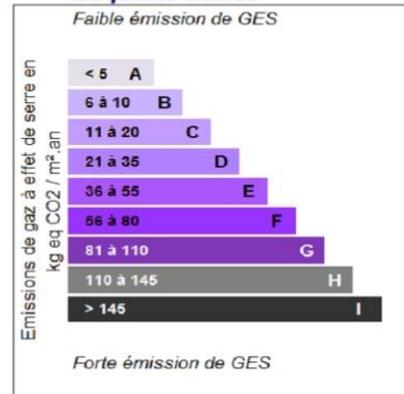
SITES :	Surface [m ²]	Abonnements	Consommation annuelle totale moyenne	Coût annuel total moyen	Classe étiquette énergétique	Classe étiquette climat	GES [kg.eq.CO2 / m ² /an]
Musée Granet	3800	1 élec & 1 Gaz	2 511 978 kWh	212 022 €	I	G	92
Halle aux grains	2264	1 élec & 1 Gaz	685 632 kWh	66 915 €	H	E	41
Conservatoire	7395	1 élec & 1 C-U	1 147 528 kWh	114 344 €	E	C	11
Cité du livre - Méjanes & petites allumettes	21263	1 élec & 2 C-U	3 602 345 kWh	309 835 €	E	C	12
Hôtel de ville	4477	1 élec & 1 Gaz	591 280 kWh	58 415 €	E	C	14
École des Beaux Arts	5848	1 élec & 2 Gaz	982 038 kWh	68 390 €	D	E	36
E.S Joseph d'Arles	5410	1 élec & 1 Gaz	742 921 kWh	49 929 €	D	D	29
Services techniques	5710	1 élec & 1 Gaz	486 680 kWh	48 745 €	D	C	13

* Les sites restants ont été masqués pour confidentialité.

Etiquette énergétique



Etiquette climat



Le Musée Granet a une consommation annuelle moyenne de 2 511 978 kWh pour un coût 212 022€ et la Cité du livre une consommation de 3 602 345 kWh pour 309 835€. Nous pourrions déduire que le site le plus consommateur est la Cité du livre. Cependant, nous avons proposé de calculer un ratio coût/m² et un ratio kWh/m² afin

d'avoir une information plus pertinente pour l'animation du dialogue de gestion en revue de gestion.

Ainsi, le Musée Granet consomme en réalité 661 kWh par m² tandis que la cité du livre ne consomme que 169,42 kWh par m². L'indicateur « *consommation annuelle totale moyenne* » est intéressant pour la Direction du Musée Granet car il permet de connaître la consommation réelle, mais compte tenu de la superficie, la comparaison entre plusieurs sites ne peut se faire sur un total annuel de consommation.

L'indicateur « ***consommation par m² de surface*** » est beaucoup plus pertinent et permet durant le dialogue de gestion de recentrer l'attention sur les vrais pollueurs afin de réorienter les efforts pour atteindre les objectifs de performance éco-responsable.

Afin d'évaluer cette performance, des cibles seront attribuées aux indicateurs afin que les écarts servent à établir une vraie comparaison et non attester d'une augmentation ou diminution des consommations.

1.3- Le label « Ville Positive »

L'indice de positivité d'une ville est un outil qui permet de dynamiser le territoire et renforcer son attractivité. Un guide lancé par la Fabrique Spinoza en 2015 permet de calculer cet indice, articulé autour de 40 indicateurs regroupés en 9 thématiques (cf. Annexe n° 7, p.87).

Ces indicateurs à caractère économique, social et environnemental, viennent renforcer le savoir de la collectivité à propos de son territoire dans des domaines qui ne sont pas abordés par les tableaux de bords existants.

Ces indicateurs ne sont pas obligatoirement mesurables par la municipalité. En effet, d'autres sources d'information sont nécessaires à l'élaboration de cet indice.

Par exemple, des indicateurs concernant l'économie, la démographie ne sont mesurés que par l'INSEE, ou encore des indicateurs concernant l'environnement qui ne sont mesurés que par des organismes indépendants tel qu'Air Paca pour la pollution atmosphérique.

Le contrôle de gestion s'est chargé de recueillir toutes les informations nécessaires au calcul de cet indice, mais a en parallèle créé spontanément un tableau de bord pour

« avoir une main » sur l'état de positivité de la Ville puisque c'est un levier de développement durable. En effet, cela permet durant les réunions avec les décideurs d'aborder des thématiques concernant des champs d'action qui ne sont pas habituellement contrôlés (puisque'ils ne sont pas du ressort de l'action publique).

Le tableau étant toujours en phase de validation, sera testé avant la fin de l'année 2017.

Le guide auquel se réfère le contrôle de gestion pour le calcul des indicateurs, prévoit des cibles à atteindre et des seuils à ne pas dépasser pour que la Ville soit qualifiée de « Positive ». Ainsi, ce tableau de bord, sera un moyen d'apprécier et d'améliorer la performance publique globale en comparant à la fois les écarts obtenus avec les résultats de la période précédente, mais également en comparant les écarts avec la moyenne nationale étant donné que ce projet est à la portée de toutes les collectivités de France, ce qui permet aussi de mettre en concurrence les collectivités dans la course au développement durable.

2. La légitimité du contrôle de gestion dans la mise en place d'un Agenda 21

Porté par la Direction Environnement & Risques Majeurs (DERM), ce projet est encore en phase de gestation. Néanmoins, après avoir présenté les phases de sa mise en place en première partie (p.38), il est nécessaire de s'intéresser à la façon dont le contrôle de gestion soutient ce projet et en quoi il permet une amélioration de performance dans cette démarche.

2.1- Le PCET n'est plus du ressort de la municipalité...

Le PCET semble être une bonne amorce de la municipalité pour développer davantage la culture du développement durable en agissant en faveur du climat et des énergies. Cependant, la gestion d'un PCET ne fait plus parti des compétences légales d'une municipalité. En effet, le PCET, qui devient PCAET⁴⁸ est à présent entre les mains d'un

⁴⁸ Le plan climat-air-énergie territorial est le nouveau nom du plan climat-énergie territorial depuis le 28 juin 2016.

échelon supérieur de collectivité territoriale, à savoir l'intercommunalité, autrement dit « la Métropole ». Un moyen pour la municipalité de « garder la main » sur un projet de développement durable à l'échelle communale est de mettre en place un Agenda 21 local compte tenu des similitudes entre ces deux programmes (un grand nombre d'actions Agenda 21 sont retrouvées dans les PCAET et inversement). Par exemple, le volet « climat » de l'Agenda 21 reprends les mêmes objectifs et programmes d'actions que le PCAET.

Le PCAET semble être essentiel mais incomplet dans la poursuite d'objectifs à l'amélioration de la performance globale. En effet, le PCAET ne s'articule qu'autour des thématiques du climat et de la gestion des ressources énergétiques, délaissant les autres volets du développement durable.

L'Agenda 21 traite également de ces deux thématiques mais prend en compte également l'aspect économique et sociétal du développement durable (dynamique de développement, cohésion sociale et solidarité). Il est donc dans l'intérêt d'une municipalité de mettre en place un tel programme afin d'améliorer sa performance publique globale, lui permettant d'être acteur du développement durable à tous les niveaux.

2.2- ...mais l'Agenda 21 reprend le flambeau

a. Origine de la démarche Agenda 21 à la Ville d'Aix-en-Provence

Afin de répondre aux diverses exigences réglementaires et ainsi formaliser son plan d'actions en faveur du développement durable (que celles-ci soient déjà engagées, en cours de réalisation ou à initier), la ville d'Aix-en-Provence a décidé de s'engager de manière volontaire dans la réalisation d'un Agenda 21, notamment pour poursuivre le travail déjà commencé avec le PCET avant sa réattribution à la Métropole. De plus, dans le cadre d'un appel à projet lancé par l'Agence régionale pour l'environnement en partenariat avec la Direction régionale de l'environnement et le Conseil régional, la commune bénéficie d'un accompagnement pour l'aide au cadrage et à l'articulation

avec les autres démarches en cours, l'animation de réunions, l'appui pour la définition des objectifs et la mise en œuvre du plan d'actions.

Ce projet est un projet transversal, cela signifie qu'il concerne l'intégralité des services de la municipalité. Il permet de rendre plus lisibles et cohérentes ses actions en faveur du développement durable. En agissant sur l'ensemble de ses champs d'action, l'agenda 21 est ainsi une démarche structurante pour la collectivité et se construit de manière partagée avec les acteurs internes, externes et les citoyens.

b. Freins, menaces et recommandations relatifs au projet Agenda 21

L'implantation d'une démarche de développement durable est synonyme de changement dans l'organisation, de plus un bouleversement d'habitudes est très souvent motif de craintes. Ainsi, le porteur du projet de développement durable doit faire face à des freins à sa démarche à cause des réticences des acteurs.

Il est intéressant de constater que les motifs de réticences face à un tel projet peuvent différer d'une collectivité à une autre, voire d'un service à une autre au sein d'une même collectivité.

Le guide « Mobilisation des équipes pour le développement durable » du Comité 21 (2009) expose, en se basant sur l'expérience d'autres collectivités, différents freins possibles à la démarche développement durable :

- Ignorance des valeurs du développement durable,
- Sentiment d'inutilité de la démarche,
- Réticences au changement,
- Mauvaise compréhension de la démarche
- Mauvaise vision de la stratégie

Cependant, à la municipalité d'Aix-en-Provence, les motifs pouvant freiner la démarche, à l'issue de divers échanges avec les services se révèlent plutôt être le manque de temps, le manque de motivation et le manque de connaissances ou de compétences.

Il existe un possible risque d'essoufflement des différentes parties prenantes (« encore un Plan ? Pour quoi ? Qu'a-t-il de plus que les autres ? »)

Ainsi, le contrôle de gestion, en collaboration avec la direction porteuse de projet, se doit d'être pédagogique et donner de l'ambition aux différents acteurs afin de supprimer les éventuels freins et les inciter à contribuer à la démarche en trouvant du sens à celle-ci à travers leur quotidien.

En effet, il est nécessaire d'expliquer la démarche et d'exposer les intérêts de chacun de contribuer à celle-ci, de communiquer les objectifs potentiels de la démarche et impliquer les acteurs dans l'atteinte de ceux-ci.

c. Des spécificités de la Ville d'Aix-en-Provence qui complexifient la démarche

Premièrement, la mise en œuvre de la transversalité peut être difficile dans une organisation pyramidale. De plus, la DERM est placée tout en bas de l'organigramme, rattachée à la DGSTA Bâtiments, or un portage au niveau des directions générales donnerait plus de légitimité.

Ensuite, le contexte politique changeant est actuellement peu propice à la mise en place d'une démarche-projet développement durable (redistribution des compétences avec la métropole, échéances électorales proches), d'autant plus que d'autres projets sont prioritaires.

Enfin, peu de moyens sont alloués à la DERM (peu de budget pour réaliser le diagnostic par exemple, pas d'ouverture de poste...) alors qu'une adéquation entre mission - moyens - compétences est nécessaire pour réaliser le projet.

d. Forces et opportunités de cette mise en place au sein de la municipalité

Une telle démarche offre à la Ville l'opportunité de réaliser un état de lieu à l'échelle de la commune (diagnostic interne et diagnostic territorial). En effet, l'Agenda 21 permet un recensement des initiatives développement durable isolées ou méconnues, avant de les faire monter en puissance.

De plus, la création d'un projet commun partagé à l'échelle de la collectivité et de la commune (différentes étapes de concertation en interne et à l'externe) permet de sensibiliser le plus grand nombre aux problématiques socio-environnementales et d'impliquer un maximum de monde dans la mise en œuvre du plan d'action

Aussi, la DERM dispose d'une liberté d'action qui lui permet de mettre en place les projets spontanément et la Ville dispose d'un grand réseau d'acteurs, ce qui facilite la démarche.

e. Le rôle du contrôle de gestion dans l'élaboration du projet Agenda 21

Fort de ses compétences, le contrôle de gestion joue un rôle important dans l'aide la définition d'objectifs opérationnels, missions et actions possibles en faveur du développement durable, ainsi que dans la remontée d'informations grâce à sa base de données de tableaux de bords, ces derniers couvrant une multitude de services qui opèrent dans de nombreux domaines, dont beaucoup peuvent être concernés par la démarche développement durable.

En effet, la durée de la phase d'élaboration des indicateurs à partir des objectifs et des actions qui seront définis, sera réduite du fait des nombreux indicateurs fonctionnels déjà créés et exploités dans les tableaux de bords existants.

Ainsi, nous avons pu, après un travail de recueil données, proposer dans un premier temps un référentiel de 145 indicateurs ayant directement trait au développement durable et ses divers champs d'actions (santé, sécurité des citoyens et de l'environnement, culture, sports, loisirs, économie, enseignement, tourisme, agriculture, espaces verts, urbanisme, logement, transports, environnement, énergies, solidarité...) ; puis dans un second temps une cartographie managériale permettant de donner des idées d'objectifs et de missions afin de faciliter le travail de la direction porteuse du projet mais aussi de prendre entièrement part à la démarche en se familiarisant avec le sujet.

Aussi, pour répondre aux exigences réglementaires, le contrôle de gestion apporte également un référentiel d'indicateurs conséquent pour la préparation du Rapport sur la situation interne de la collectivité relative au développement durable (évoqué en première partie, B/1.1/a) porté par la DERM et qui accompagne le dialogue d'orientation budgétaire tous les ans, relatif aux actions dans le développement durable.

De plus, ce travail préparatoire peut être peaufiné en faisant du « Benchmarking ». Cette technique qui consiste à « *étudier et analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres entreprises afin de s'en inspirer et d'en retirer le meilleur [...] pour améliorer la performance des processus dans une organisation* »⁴⁹ permet de prendre connaissance de ce qui est réalisé dans des collectivités qui ont déjà mis en place une démarche de développement durable et ainsi d'enrichir notre démarche en retirant le meilleur de leurs expériences et en adaptant les idées intéressantes aux spécificités de notre collectivité.

2.3- Satisfaction de l'objectif stratégique « éco-responsabilité » et hypothèse d'amélioration de la performance

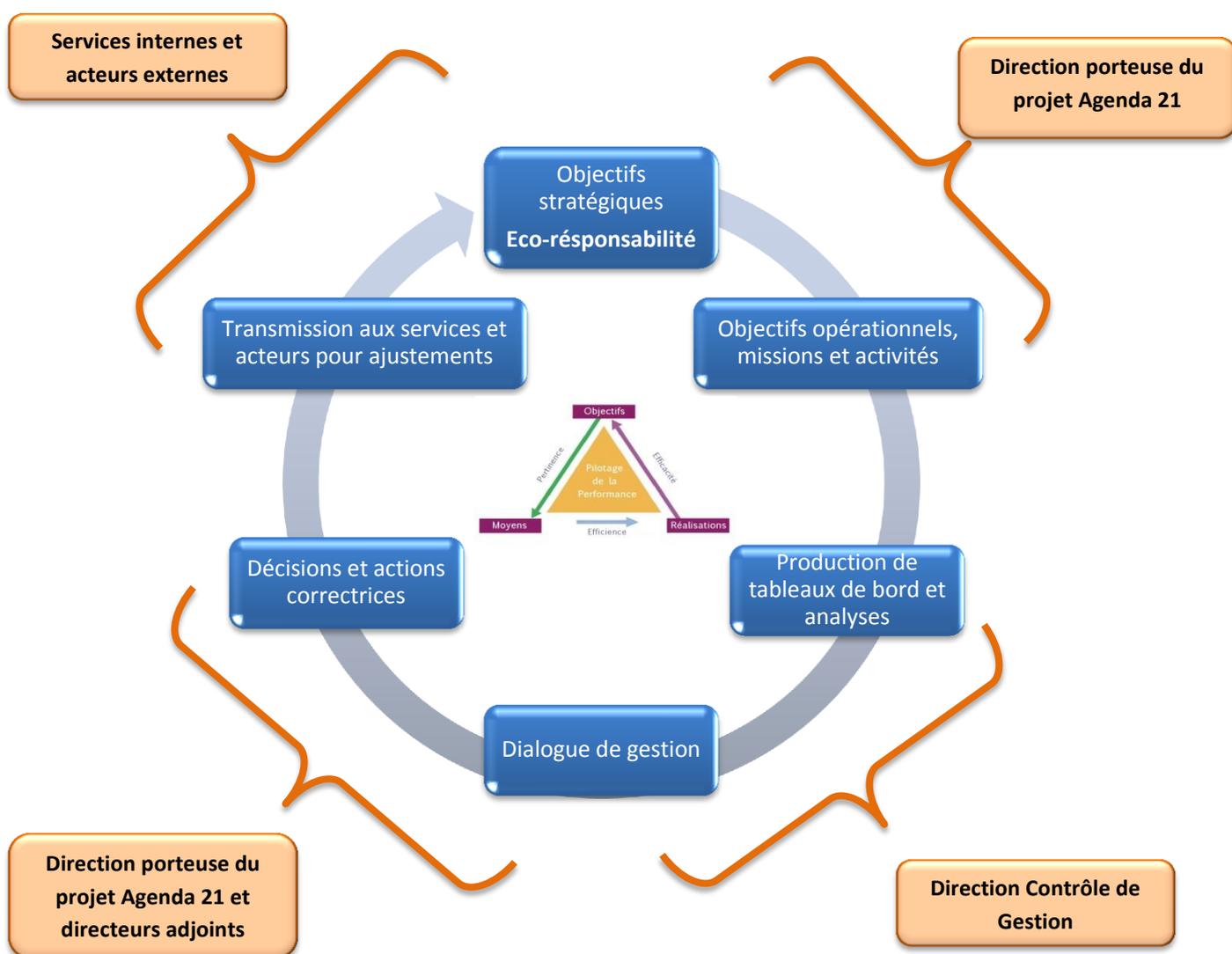
Afin d'apprécier la performance publique globale de la collectivité, il est dans l'intérêt du contrôle de gestion de créer un tableau de bord de pilotage de l'Agenda 21 avec des indicateurs aussi bien quantitatifs que qualitatifs, afin de suivre l'atteinte des objectifs ciblés. Compte tenu de la multitude des champs d'actions, nous considérons plus intéressant dans un premier temps d'élaborer plusieurs tableaux de bords regroupant les champs d'actions qui peuvent se référer à un objectif stratégique de mandat. Ainsi, chaque objectif stratégique aura un tableau de bord Agenda 21 qui lui sera associé afin de rendre compte de sa facette développement durable.

Dans un second temps, il s'agira de créer un tableau global sur lequel sera appuyé le dialogue de gestion avec une sélection pertinente d'indicateurs stratégiques.

⁴⁹ <http://www.qualiteperformance.org>

À cette fin, il est indispensable de choisir parmi les 145 indicateurs et d'éventuels nouveaux qui pourraient être déterminés suite aux concertations entre les différents acteurs, un nombre de 30 indicateurs les plus pertinents afin de mêler cohérence entre objectifs et indicateurs, meilleure lisibilité de l'information et pertinence de celles-ci pour l'animation du dialogue de gestion.

Le schéma suivant illustre le processus d'amélioration de la performance publique globale en y associant les parties prenantes à la démarche de pilotage :



Le processus d'amélioration de la performance publique globale, création personnelle.

Ainsi, à la question pourquoi la démarche contrôle de gestion permet-elle d'aboutir à l'amélioration de la performance publique, notamment en matière de développement durable, nous formulons l'hypothèse que le contrôle de gestion est légitime pour y parvenir pour plusieurs raisons :

Premièrement, de par son expérience en tant que « moteur » d'information nécessaire à un pilotage optimal de l'activité des services grâce à un système d'information permettant d'une part la création et l'automatisation de tableaux de bords à production périodique, et d'autre part une diffusion transversale de ceux-ci au sein de la hiérarchie, pour une meilleure connaissance de l'action publique éco-responsable.

Deuxièmement, pour ses compétences en création d'indicateurs fidèles aux activités mises sous pilotage qui alimentent des tableaux de bord, rendant ainsi compte des efforts des services dans leur activité de la manière la plus pertinente possible afin de porter un dialogue de gestion juste, sincère et efficace ; et également pour valoriser le travail de chacun et permettre l'amélioration des points faibles et dysfonctionnements.

Troisièmement, pour ses compétence de diagnostic et d'analyse de tableaux de bords en mettant en lumière les informations pertinentes nécessaire à une prise de décision de qualité en fonction du contexte politico-socio-économique de la période analysée, permettant ainsi l'optimisation de l'action publique et d'atteinte d'objectifs d'une manière efficace, efficiente et pertinente dans l'optique d'une amélioration de performance publique globale.

Enfin, pour son expérience et sa capacité à s'adapter à de nouveaux projets nécessitants des connaissances précises sur le territoire communal, en apportant une base de données conséquente et des outils de pilotages calibrés sur leurs spécificités, et en apportant un soutien stratégique aux porteurs de projets quant à la définition d'objectifs, de missions et d'activités relatifs à ceux-ci, comme pour un tel projet transversal de développement durable modifiant l'ensemble des façons de travailler, de prévoir, de penser, de décider et de gouverner.

Conclusion

L'objectif de ce mémoire est double. Il s'agit dans un premier temps de démontrer que le contrôle de gestion améliore la performance publique d'une collectivité locale, puis dans un second temps que celui-ci est légitime pour améliorer la performance publique globale, c'est-à-dire la performance publique tenant compte des enjeux du développement durable dans la globalité des politiques menées.

L'analyse de l'importance du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance publique globale a permis de mettre en évidence que celui-ci n'est pas entré par la même porte dans toutes les collectivités territoriales. En effet, si beaucoup d'entre elles, comme des entreprises du secteur privé, sont dans la contrainte de faire « plus et mieux » avec « moins », conséquence d'une stagnation ou d'une diminution des ressources financières - alors que la demande sociale, elle, ne faiblit pas mais s'accroît en période de crise économique - , tel n'a pas été le cas à la Ville d'Aix-en-Provence, pour cause : la collectivité disposait d'une bonne santé financière. Il a été observé que le contrôle de gestion, en 2012, a été introduit sur demande du Directeur Général des Services sur un besoin d'informations structurées relatif à l'action publique menée par les services et sur une volonté d'équiper ceux-ci d'outils de pilotage, dans le but final d'améliorer la performance.

Si des freins à la démarche Contrôle de Gestion ont été identifiés (la crainte d'un contrôle coercitif, un désintérêt de la part des services pour la démarche, l'imperfection de certains indicateurs, défauts de l'automatisation, etc.) l'expérience prouve qu'ils n'influencent que peu sur la performance. À ce sujet, pour qu'il y ait performance de l'action publique, il doit d'abord y avoir un repère auquel le contrôle de gestion doit se référer pour juger si la collectivité est performante. Le contrôle de gestion aide les différents acteurs à définir les objectifs, à les décliner en missions puis en actions mesurables avec des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, afin de vérifier l'atteinte des objectifs ou au contraire mettre en lumière les dysfonctionnements à remédier, ou alerter en cas de dérapage important, tout en portant un dialogue de gestion ayant pour intérêt d'optimiser l'efficacité, l'efficience et la pertinence des

actions menées dans l'atteinte des objectifs opérationnels et stratégiques. Grâce aux tableaux de bords permettant de mesurer l'activité des services, d'évaluer le rapport entre les ressources, les moyens mis en œuvres et les résultats au regard des objectifs fixés, d'observer l'impact des décisions prises et d'identifier les écarts entre les objectifs prévus et les objectifs réalisés, le contrôle de gestion apparaît ainsi comme un levier de performance, notamment en matière de développement durable.

En effet, compte tenu des nouvelles préoccupations sociétales, la création de valeur et l'amélioration de la performance publique des collectivités ne se limitent plus à une recherche d'efficacité et d'efficience opérationnelle. Agissant pour l'intérêt général en touchant à une multitude de champs d'actions, la Ville d'Aix-en-Provence a tout intérêt à se saisir des moyens disponibles pour mettre en place un projet de développement durable qui impacte son fonctionnement global mais aussi celui des acteurs externes afin de moderniser la gestion territoriale, répondre aux exigences règlementaires et avant tout améliorer la qualité du service pour la satisfaction de l'usager-contribuable-citoyen.

Dans cette optique, le projet d'un Agenda 21 est en phase d'élaboration et sera finalisé avant l'année 2019, avec le soutien du contrôle de gestion qui semble absolument compétent pour mener à bien l'ensemble des étapes de l'élaboration du projet, dans un premier temps grâce à son image de source d'informations fiables et ses compétences en accompagnement méthodologique dans la définition d'objectifs déclinés en actions mesurables, et dans un deuxième temps grâce à ses outils de mesure d'activité, d'atteinte d'objectifs et de qualité d'analyse afin d'appréhender la performance publique globale.

Par ailleurs, il sera à l'avenir indispensable que l'ensemble des politiques et des projets de la collectivité et se fondent sur la base du développement durable, afin que l'Agenda 21 ne soit pas qu'un projet isolé mais une vraie politique menée en transversalité des politiques principales. Ainsi, il permettra d'intégrer véritablement les principes de développement durable dans les politiques et pratiques de la collectivité et permettra une performance publique globale conséquente.

Cependant, le contrôle de gestion n'est qu'une composante du contrôle interne. En effet, la performance d'une collectivité en général, dépend également d'autres composantes, à savoir l'audit interne (évaluation et amélioration des processus organisationnels) et externe (contrôle comptable et financier des établissements publics et associations subventionnées), l'évaluation de politiques publiques (en étroite lien avec le contrôle de gestion, mais beaucoup plus centré sur les impacts d'un ensemble de politiques publiques sur l'environnement territorial), ou encore le conseil juridique (visant à vérifier la régularité des procédures et des actes juridiques émis par la collectivité). Ainsi, le périmètre d'évaluation de la performance ne peut se limiter qu'à la mesure des actions publiques ; il doit également tenir compte des conditions de mise en œuvre de ces actions publiques.

Aussi, il est nécessaire de garder à l'esprit que l'avenir de la collectivité sera davantage contraint d'un point de vue financier avec une diminution des dotations de l'Etat et notamment dû à une Métropolisation, ce qui entraînera à terme l'association du contrôle de gestion à la préparation budgétaire : changement de paradigmes et naissance progressive d'une culture du résultat seront au rendez-vous. Nous pouvons d'ores et déjà imaginer que le contrôle de gestion apportera sa contribution en aide à la fixation d'objectifs économiques et au choix d'indicateurs pertinents pour mieux allouer les enveloppes budgétaires.

Enfin, afin d'améliorer la qualité du dialogue de gestion et pour une meilleure perception de la performance réalisée, il serait intéressant de comparer les résultats obtenus à ceux des autres collectivités, à une moyenne sectorielle ou encore à une référence nationale, et non une seule comparaison des objectifs prévus avec ceux réalisés. En effet, nous pouvons nous demander si ce nouvel enjeu du contrôle de gestion pourrait favoriser une concurrence intercommunale et ainsi, motiver davantage les acteurs territoriaux, aussi bien les agents que les décideurs, dans la réalisation d'une performance publique globale meilleure que celle des autres communes, et de surcroît, dans l'amélioration de la satisfaction des citoyens.

« On ne gère bien que ce que l'on mesure clairement. »

Michel Serres

Bibliographie

Articles de recherche :

AUBERTIN Catherine. et VIVIEN Franck-Dominique, « Le développement durable : enjeux politiques, économiques et sociaux », La Documentation française, Paris, 2006, pp. 24-25.

BARILLOT Pascal, « Pilotage de la performance et stratégie d'entreprise : l'exemple du tableau de bord prospectif », Revue Gestion 2000,2001, Janvier, Fevrier, p.135-151

COURBET Gérard, « Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales », Politiques et management public, vol.20, n°3, 2002

DEMEESTERE René, « Y-a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public ? », Politiques et management public, vol.7 n°4, 1989. Numéro spécial – formation au management public. Pp. 33-45.

GANGLOFF Florence, « Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle », La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France, HAL archives.

GIBERT Patrick, « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », Politiques et management public, vol.13 n°3, 1995.

HAMHAMI Amal, SMAHI Ahmed, « Management de la performance et mesure de la performance globale des entreprises » Le cahier du MCAS, n°8, décembre 2012

Lamrani, El Mehdi. « Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques publiques. le cas de la direction de la culture dans une mairie », La Revue des Sciences de Gestion, vol. 263-264, no. 5, 2013, pp. 27-35.

NOBILE Didier, HUSSON Julien, « L'orientation entrepreneuriale d'une collectivité territoriale vue à travers le prisme d'une démarche d'accompagnement », Management & Avenir, vol. 91, no. 1, 2017, pp. 15-38.

PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) », Revue française d'administration publique 2006/1, n°117, p.31-41

RAGAIGNE Aurélien, « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre fonction d'apprentissage et logique de discipline » La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives.

RENAUD Angèle, « Le contrôleur de gestion au service de l'environnement naturel », Cahier de recherche du CREGO, Axe Picco, avril 2014

RENAUD Angèle, BERLAND Nicolas, « Mesure de la performance globale des entreprises » Comptabilité et Environnement, Mai 2007, HAL archives.

SOGBOSI BOCCO Bertrand, « Perception de la notion de performance par les dirigeants de petites entreprises en Afrique », La revue des Sciences de Gestion 2010/1, n°241, p.117-124

TRAVAILLE Denis, MARSAL Christine, « Automatisation des tableaux de bords et cohérence du contrôle de gestion : à propos de deux cas », Comptabilité – Contrôle – Audit 2007/2 (Tome 13), p.75-96

TOGONDO AZON Aimé, VAN CAILLIE Didier, « Outils de contrôle de gestion et performances des collectivités locales : état de la littérature », La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Mai 2009, Strasbourg, France HAL archives.

VAILLANCOURT, Jean-Guy, « Action 21 et le développement durable », VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement (Volume 3, Numéro 3, Décembre 2002)

ZAMPICCOLI, Laurent, « Le développement des pratiques de contrôle de gestion au sein des collectivités territoriales », RECEMAP Réseau d'Enseignant Chercheurs en Management Public

ZARDET, Véronique, NOGUERA Florence, « Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires », Gestion et management public, vol. volume 2/2, no. 4, 2013, pp. 5-31.

Ouvrages :

ADEME, « Guide des administrations et des établissements publics éco-responsables », Ademe Editions, Angers, septembre 2009

ALCOUFFE Simon, BOITIER Marie, RIVIERE Anne, VILLESEQUE-DUBUS Fabienne, « Contrôle de gestion sur mesure - Industrie, grande distribution, banque, secteur public », Culture Broché, Dunod, 28 août 2013, p.166-175

Conseil Général Finistère, « Guide pour l'élaboration d'un Agenda 21 local », 2010

GRAIL Cédric, LESCAILLEZ Vincent, MENUT Philippe, « L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique », Guide sur la performance dans les collectivités territoriales, étude réalisée par trois élèves administrateurs territoriaux avec l'appui de l'AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET, Laboratoire de recherche PerfEval, 2006,p.15-56

La Cour des Comptes, « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales », Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale, 2007

MORIN Denis, « Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat », Ministère des finances et des comptes publics, 2012

Webographie :

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/la-modernisation-de-la-fonction-publique>

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

<http://www.territoires-durables-paca.org/>

<http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

<http://evenements.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.territoires-climat.ademe.fr>

<http://www.bordeaux.fr/p64034/agenda-21-et-pcet>

<http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.piloter.org/livres-blancs-pdf/developpement-durable.pdf>

<http://www.piloter.org>

www.vie-publique.fr

www.performance-publique.gouv.fr

http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

<https://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

Table des Annexes

Annexe n°1, page 81 : Les 16 principaux champs d'action de l'Agenda 21

Annexe n° 2, page 82 : La plateforme de saisie des données pour production d'un tableau de bord.

Annexe n° 3, page 83 : Exemple d'une note de gestion

Annexe n°4, page 84 : Organigramme de la municipalité avec un zoom sur le Département Finance, Numérique & Gestion.

Annexe n° 5, page 85 : Tableau de bord de la Direction des Espaces verts (1/2)

Annexe n° 6, page 86 : Encart Développement durable du Tableau de bord de la Direction des Espaces verts (2/2)

Annexe n° 7, page 87 : 9 thématiques et 40 indicateurs qui composent l'indice de Positivité.

Annexe n°1 : Les 16 principaux champs d'action de l'Agenda 21, selon le Cadre de référence national de l'Agenda 21.

- *« Solidarité et coopération décentralisée*
- *Santé*
- *Sécurité (risques naturels et technologiques)*
- *Sécurité (prévention des incivilités)*
- *Accès à la connaissance*
- *Culture*
- *Sport et loisirs*
- *Développement économique*
- *Tourisme*
- *Agriculture et gestion des forêts*
- *Emploi*
- *Urbanisme, aménagement, logement*
- *Déplacements, transports et infrastructures*
- *Conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles*
- *Énergie*
- *Gestion responsable et services au public »*

➤ **Objectif stratégique n°5 : ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE**

✓ **Direction de la Culture**

TDB non produit au T4 2016.

✓ **Direction Urbanisme**

Équipements privés :

- **Hausse de + 10,8 %** des autorisations de **permis de construire délivrés** (1 234 574 m² surface au plancher autorisés) : 72,8% *habitation*, 11,7 % *bureaux*, 6,5 % *artisanat, commerce, hôtel et 3,5% service public*.
- 1 234 574 m² en matière d'**habitation** (+109%) pour 1 234 574 **logements** (+159%) - 1 234 574 logements à *St Mitre Granettes Pey blanc* (1 234 574 m² SP) et 1 234 574 logements à *La Duranne* (pour 1 234 574 m² SP).

Pour rappel (fin 2015) : 170 298m² dont 70 025m² en matière d'habitation pour 875 logements et 7 741m² en matière de commerces.

- 1 234 574 m² SP autorisés en matière **commerciale** (-32%) : dont 1 234 574 m² SP au *Jas de Bouffan*, 1 234 574 m² à *Encagnane*, 1 234 574 m² aux *Milles*, 1 234 574 m² à *Célony*.

✓ **Direction Foncier et Gestion du Patrimoine**

- 1 234 574 **cession** réalisées pour 1 234 574 m² en 2016 (1 234 574).
- 1 234 574 **acquisitions** pour 1 234 574 m² de 1 234 574 en 2016.

✓ **Direction Attractivité et Coopération internationale**

- 92 agents territoriaux impliqués sur 92 actions internationales.
- 10 délégations accueillies en 2016 (+66.6%).
- **Animations**: 10 événements internationaux et européens accompagnés par la Ville au cours de l'année 2016 (-23 %) dont 2 directement organisés (-50 %).

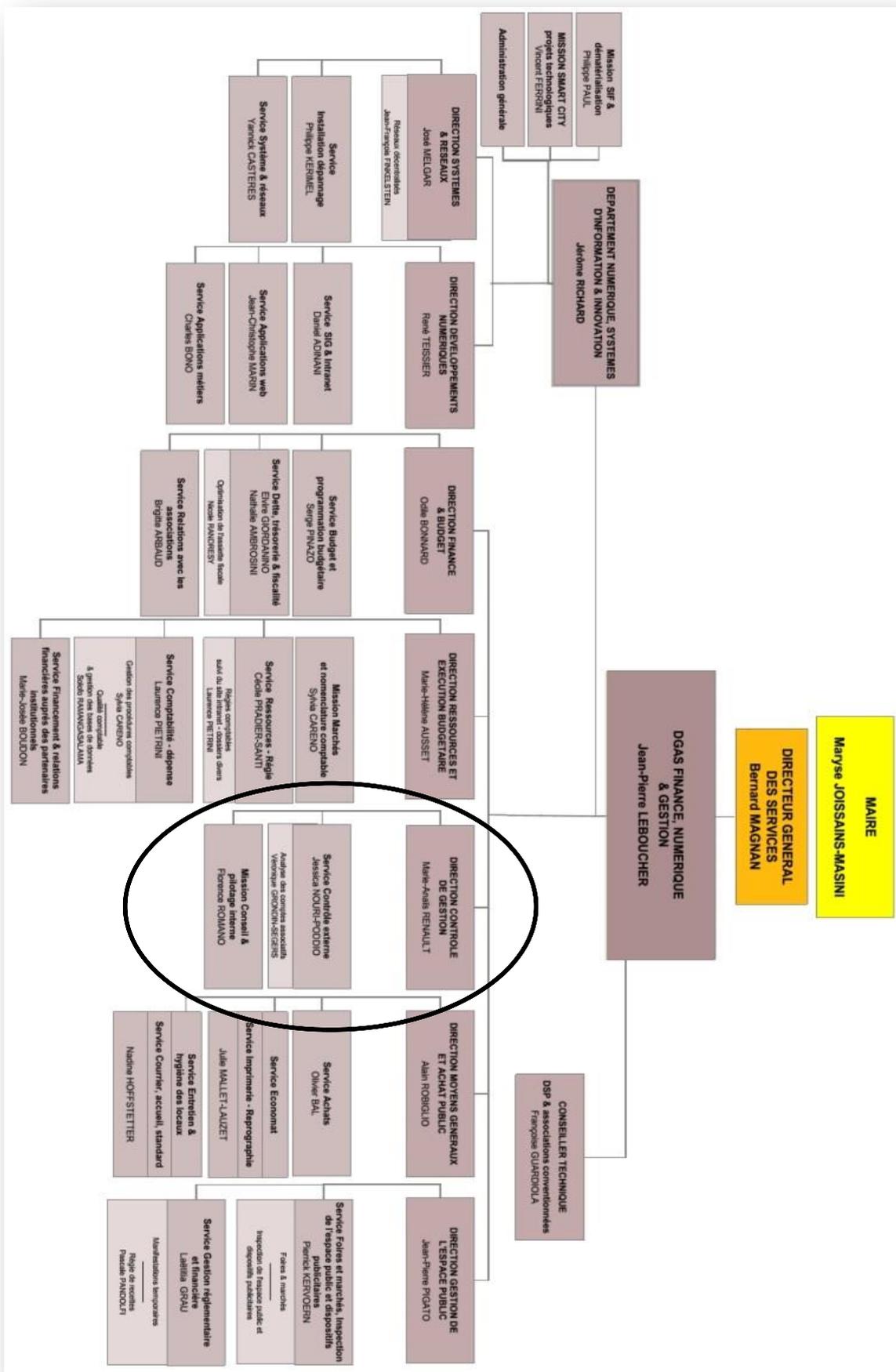
✓ **Direction Coordination Centre-Ville et Commerce**

- **Activité économique de proximité de la Ville** :
- 1 234 574 **commerces** ouverts au T4 2016.
- **Soutien de l'activité de proximité** : 4 animations et 101 jours animés au T4 2016.
- En 2016, 1 234 574 liquidations commerciales dont 1 234 574 pour *cessions d'activité* et 1 234 574 pour *travaux d'embellissement*.
- 1 234 574 **nuitées d'hôtels** pour l'année 2016 (dont 1 234 574 recensées au T4 2016 avec 1 234 574 % de taux de remplissage des hôtels).

Dès 2016, le **Dialogue de gestion** prendra la forme arrêtée : la Note d'analyse de gestion trimestrielle sera transmise aux DGAS, en amont de la Revue, pour proposition d'actions. La Revue de gestion constituera un temps d'analyse, de partage et d'arbitrage. **Une Note assortie de propositions** sera ensuite transmise aux Directions et services pour application. La proposition de maquette de **tableau de bord opérateurs culturels** nécessite désormais la validation de la Direction générale : une alimentation test sera proposée pour le **1er trimestre 2017**.

⁵⁰ Des données sont masquées pour confidentialité.

Annexe n° 4 : Organigramme de la municipalité d'Aix-en-Provence (zoom sur le Département Finance, Numérique & Gestion).





AIX en PROVENCE
LA VILLE

DIRECTION DES ESPACES VERTS

Responsable :	XX
Référents indicateurs :	XX
Renseigné par :	XX
Destinataires : DGS, Directeurs et Chefs de service	XX
Périmètre analysé : - entités : - entités :	
Source des données :	

Trimestre 1 2017
Mise à jour : 13/04/2017
Diffusion : Trimestrielle

Entretien des espaces publics

1.1 Entretien des espaces verts et gestion du fleurissement

Parc, ronds points, plantations en ville	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N.	% Evol
Nb total m ² ou hectare d'espace verts de la ville	400	390				
Nb total d'intervention dont :	78	75				
Centre ville	20	15				
Parcs	30	40				
Ronds points	28	20				
M ² ou hectares entretenu sur la période	290	215				
M ² ou hectare de surface programmé pour entretien	150	132				
Nb aménagements réalisés						
Nb aménagements à réaliser						
Nb de m ² /hectare de parterres non entretenus						
Nb vidage corbeille des parcs						
Cité annuelle moyenne d'engrais en kg / m ² ou hectare						
Surfaces pondérées végétalisées pour la biodiversité/surface totale disponible						

Gestion de la serre municipale	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N.	% Evol
Nb de fleurs plantées en serre municipale						
Ou Nb de m ² plantés						

1.2 Entretien du patrimoine arboré

Nb interventions totales, dont :	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N.	% Evol
Nb arbres élagués	20	15				
Nb de soins (arbres malades)	20	20				
Nb abattage	10	15				
Nb arbres malades restant à soigner	20	15				
Nb arbres morts						

1.3 Entretien des aires de jeux

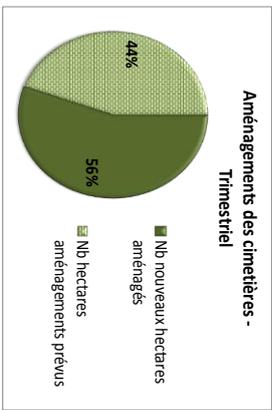
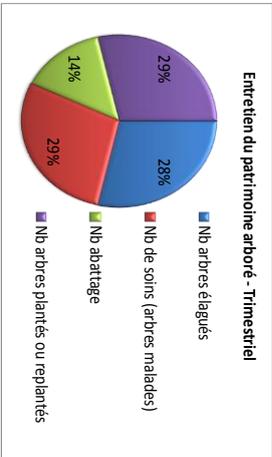
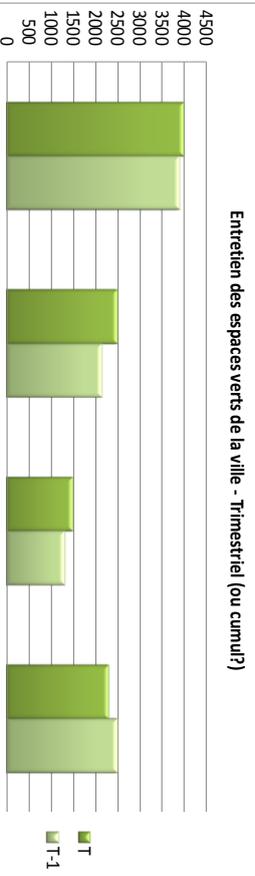
Nb aires de jeux	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N.	% Evol
Nb aires de jeux rénovées						
Nb aires de jeux à rénover						
Montant investissements en €						

Commentaire :

1.4. Aménagement et entretien des cimetières

Nb hectare de cimetière / secteur	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N.	% Evol
Nb nouveaux hectares aménagés	100	95				
Nb hectares aménagements prévus	5	2				
Taux de réalisation	4	5				
Taux occupation du territoire *						
Montant du budget alloué aux travaux/constructions funéraires						

* Hectares construits / superficie de la région Aixoise

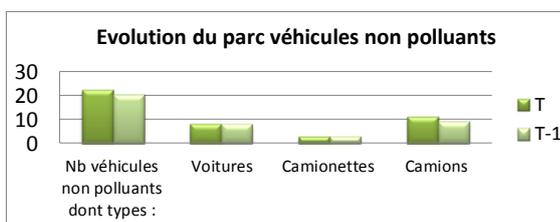
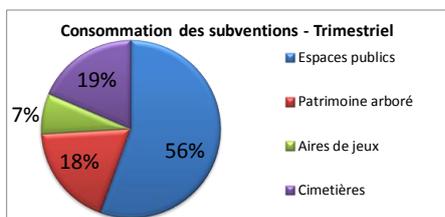


Annexe n°6 : Encart développement durable dans le tableau de bord de la Direction des Espaces Verts :

Actions en développement durable

3.1 Limiter l'impact des polluants

Lutte biologique (remplacer les pesticides par des insectes)	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N-	% Evol
Nb de mises en place d'insectes (ex : coccinelles)						
Coût de ces mises en place						
Nb de pièges à chenilles processionnaires du pin						
Coût de ces mises en place						
Nb de nids implantés (oiseaux mangeurs d'insectes)						
Coût de ces mises en place						
Nb d'espèces nouvelles implantées						
% produits d'entretiens bios/produits totaux						



3.2 Valorisation des déchets verts

Appliquer les consignes de recyclage	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N-	% Evol
Nb poubelles tri sélectif / secteur						
Kg ou tonnes totales de déchets ramassés		50	52			
Kg ou tonnes déchets recyclés		25	20			
Kg ou tonnes déchets valorisés		5	3			
Part % recyclage (Kg déchet recyclés/total déchets récoltés)						

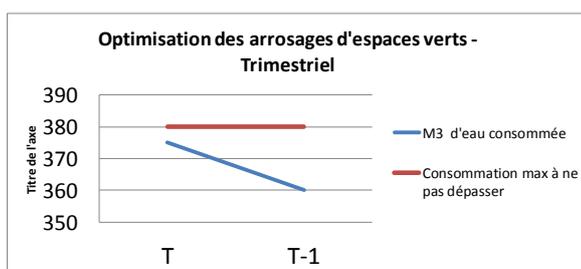
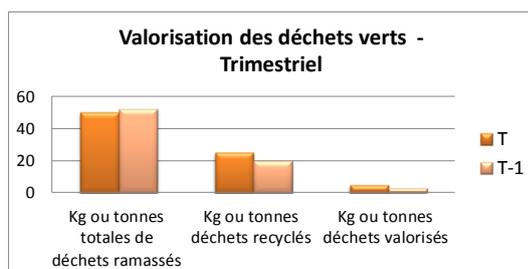
Favoriser le recours au compostage	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N-	% Evol
Kg ou tonnes de matière organique récoltée / livrée						
Kg ou tonnes de matière organique valorisée						

3.3 Optimisation des arrosages d'espaces verts

	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N-	% Evol
M ³ d'eau consommée		375	360			
Consommation max à ne pas dépasser		380	380			
Taux de gaspillage						

3.4 Etudes et aménagements

	T	T-1	%Evol	Cumul N	Cumul N-	% Evol
Nb de plans d'aménagement écologiques créés						
Nb et qualités des plants						



Annexe n° 7 : L'indice de positivité – Thématique et indicateurs

Thématiques	Indicateurs généraux
Finance positive	Volume de la dette
	Nature de la dette
	Investissement
	Financement participatif
	Prévention des risques naturels
Education positive	Insertion des jeunes
	Transmission culturelle
	Mise en capacité
	Reproduction des inégalités
Participation positive	Attention portée aux personnes âgées
	Confiance intergénérationnelle
	Dualité de l'emploi
	Représentativité du conseil municipal
Usage positif des ressources	Qualité de l'air
	Changement climatique
	Production de déchets
	Gestion des ressources naturelles
	Sensibilisation au développement durable
Connexions positives	Ouverture sur l'extérieur
	Accessibilité à internet
	Mobilité
	Logement
	Cohésion territoriale
Solidarité positive	Ouverture et générosité
	Economie sociale et solidaire
	Engagement associatif
	Lien social
Gouvernance positive	Confiance en la ville
	Ecoute des citoyens
	Démocratie locale
	Responsabilité citoyenne
Dynamique positive	Opportunités de vie
	Entrepreneuriat
	Fierté de son territoire
	Attractivité
	Confiance envers l'autre
Inclusion positive	Tolérance aux autres
	Inégalités de revenus
	Densité médicale
	Parité hommes-femmes

<i>Remerciements</i>	1
<i>Introduction</i>	1
<u>PARTIE 1 : Les enjeux du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance globale de l'action publique</u>	8
A. Le contrôle de gestion, un moteur de la performance publique d'une collectivité	8
1. Le Contrôle de Gestion s'implante dans le secteur public territorial	8
1.1 – La LOLF et l'implantation du contrôle de gestion dans le secteur public.....	8
a. Le principe de la LOLF.....	8
b. La LOLF en lien avec le contrôle de gestion.....	9
1.2 – La place du contrôle de gestion dans une collectivité territoriale	10
a. L'origine du CDG dans les collectivités territoriales.....	10
b. Le positionnement du contrôle de gestion dans la hiérarchie municipale.....	11
c. Le contrôle de gestion permet d'atteindre les objectifs fixés par la Ville	12
2. Le Contrôle de Gestion est le pilotage de la performance	13
2.1- Le concept de performance adapté au secteur public.....	13
a. Trois types de performances (efficacité, efficacité, pertinence ou qualité)	14
b. La mesure de la performance par les indicateurs.....	16
c. La performance a longtemps été réduite à la seule dimension financière	17
2.2- L'apport du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance publique.....	18
a. L'amélioration de la performance avec des indicateurs non financiers.....	18
b. Tableaux de bords et S.I : Automatisation des tableaux de bords, amélioration de la performance..	21
B. La démarche contrôle de gestion améliore également la performance publique globale	23
1. L'intérêt des collectivités d'adopter une démarche développement durable	24
1.1- L'incitation de l'Etat au développement durable auprès des collectivités.....	24
a. Cadre réglementaire pour les collectivités territoriales : 3 exemples.....	25
b. Les événements qui promeuvent le développement durable.....	26
2. Le concept de performance publique globale et le rôle du contrôle de gestion	27
2.1- La littérature managériale relate un concept de performance globale propre aux entreprises.....	27
2.2- ...que l'on peut transposer au secteur public.....	30
3. Le contrôle de gestion améliore la performance publique en terme de développement durable	31
3.1. Des exemples de démarches développement durable au niveau national.....	32
a. Démarches obligatoire.....	32
b. Le PCET de Grenoble, Ville durable par excellence.....	35
c. Démarches libres et spontanées : L'Agenda 21 local et amélioration de la performance publique globale.....	36

PARTIE 2 : La démarche du Contrôle de Gestion dans l'amélioration de la performance publique globale de la Ville d'Aix-en-Provence..... 40

A. L'amélioration de la performance publique : réalités du Contrôle de Gestion à la municipalité d'Aix-en-Provence	40
1. L'origine du contrôle de gestion : des divergences avec la littérature	41
1.1- L'implantation du contrôle de gestion ne découle pas d'une volonté d'optimisation budgétaire	41
1.2-Un défaut d'objectifs stratégiques déclinés au niveau opérationnel.....	42
2. Le processus d'amélioration de la performance à la municipalité d'Aix-en-Provence	43
2.1-Le processus d'élaboration d'un tableau de bord.....	43
a. La cartographie managériale (ou diagnostic de pilotage)...	43
b. Le référentiel d'indicateurs.....	44
c. La cartographie du système d'information.....	45
d. Le maquettage.....	46
e. La phase de test et amélioration.....	47
f. Le Comité de validation.....	47
2.2-La phase d'analyse et l'appréciation de la performance.....	48
a. L'analyse des tableaux et la production d'une note de gestion.....	48
b. Dialogue de gestion et Revues de gestion : apprécier la performance pour l'améliorer.....	48
3. Des aléas internes qui peuvent freiner la démarche mais qui n'empêchent pas l'amélioration de performance	50
a. Des craintes qui entravent parfois la diffusion de la culture du contrôle de gestion... ..	50
...mais aussi un phénomène d'auto-discipline positif.....	51
b. Un manque d'implication de la part de certains services.....	53
c. Une difficulté à créer des indicateurs non volumétriques.....	53
d. La perfectibilité des indicateurs induit des biais de la remontée d'information.....	54
e. Pertinence de l'analyse : la fiabilité des indicateurs remise en cause.....	55
f. Des activités parfois non rattachées à un objectif stratégique... ..	56
g. Une logique de création de tableau de bords parfois itérative.....	57
h. L'automatisation biaise parfois l'analyse.....	57
B. Le contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance publique globale de la municipalité d'Aix-en-Provence	60
1. L'initiation d'une démarche éco-responsable	61
1.1 - Vers une gestion « zéro phyto » des espaces verts : l'apport du contrôle de gestion.....	61
1.2 - La mission Econome des Flux et la pertinence d'une information.....	62
1.3 - Le label « Ville Positive ».....	63
2. La légitimité du contrôle de gestion dans la mise en place d'un Agenda 21	64
2.1 - Le PCET n'est plus du ressort de la municipalité... ..	64
2.2 - ...mais l'Agenda 21 reprend le flambeau.....	65
a. Origine de la démarche Agenda 21 à la Ville d'Aix-en-Provence.....	65
b. Freins, menaces et recommandations relatifs au projet Agenda 21.....	66
c. Des spécificités de la Ville d'Aix-en-Provence qui complexifient la démarche	67
d. Forces et opportunités de cette mise en place au sein de la municipalité.....	67
e. Le rôle du contrôle de gestion dans l'élaboration du projet Agenda 21	68

2.3 - Satisfaction de l'objectif stratégique « éco-responsabilité » et hypothèse d'amélioration de la performance.....69

Conclusion.....72

Bibliographie – Webographie76

Table des Annexes80

Table des matières..... 88

Les enjeux du Contrôle de Gestion dans l'amélioration de la performance des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales ont pour vocation la création de valeur pour les usagers- contribuables- citoyens à travers leurs actions publiques sur le territoire. Compte tenu des enjeux internationaux, la prise en compte du développement durable dans la performance d'une collectivité territoriale devient une de leurs nouvelles préoccupations du 21^{ème} siècle. Le contrôle de gestion, consistant à mesurer périodiquement l'action publique par des outils de pilotage, notamment en portant un dialogue de gestion juste, pertinent et efficace, contribue à l'amélioration de la performance publique globale des collectivités territoriales.

Mots clés : Contrôle de Gestion, collectivités territoriales, pilotage, développement durable, action publique, performance publique globale

The Management accounting system's stakes in the improvement of the performance of territorial communities

Territorial communities have for vocation the value creation for the users -taxpayers- citizens- through their public actions on the territory. In view of the international stakes, the consideration of the sustainable development in the territorial communities' performance becomes one of their new concerns of the 21th century. The management accounting system, consisting in measuring periodically the public action by steering tools, in particular by carrying a relevant, effective and honest dialogue of management, contributes to the improvement of the global public performance of territorial communities.

Keywords: management control, territorial communities, controlling, sustainable development, public action, global public performance

Master Sciences du Management : CCFP

Spécialité « Conseil-Audit-Contrôle » (C.A.C.)

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion - Université de la Méditerranée

14 Avenue Jules ferry 13100 Aix-en-Provence

Tel. : 0033(0)4 42 91 48 34

E-mail : beatrice.becaas@univ-amu.fr