



**HAL**  
open science

# De l'implantation à l'appropriation d'une innovation comptable dans le secteur public local : une approche interactionniste

Sébastien Rocher

► **To cite this version:**

Sébastien Rocher. De l'implantation à l'appropriation d'une innovation comptable dans le secteur public local : une approche interactionniste. "COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT ", May 2007, Poitiers, France. pp.CD-Rom. halshs-00544942

**HAL Id: halshs-00544942**

**<https://shs.hal.science/halshs-00544942v1>**

Submitted on 9 Dec 2010

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

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

# **De l'implantation à l'appropriation d'une innovation comptable dans le secteur public local : une approche interactionniste**

Sébastien ROCHER, Docteur en Sciences de Gestion, membre du CEREGE, IAE de Poitiers

## Résumé

*Cet article offre une lecture interactionniste du processus d'implantation d'une nouvelle méthode de consolidation dans une collectivité locale française. A partir de l'analyse de la dialectique entre acteurs et outil, l'objectif est de mettre en évidence les modifications du cadre de référence de la méthode lors de son implantation. Il ressort de cette étude que l'appropriation de cette méthode a conduit à la redéfinition de son cadre de fonctionnement puis de son cadre d'usage. Ces transformations ont ainsi constitué des points de passage qui ont permis de mobiliser l'ensemble des acteurs, et expliquent la réussite du processus d'implantation. La méthode est ainsi devenue un « objet frontière »*

## Mots clés :

*Consolidation, collectivités locales, approche interactionniste, objet frontière*

## **From the implementation to the appropriation of an accounting innovation: a study of the interaction process**

## Abstract

*This article deals the implementation of a new method of consolidation in a French local government. Thanks to the analysis of the dialectical relationship between the actors and the method, the objective of this paper is to highlight the modifications of the method during its implementation. It comes out from this study that the appropriation of this method is due to the redefinition of its framework of operation and of its framework of use. The consolidation method has become a boundary object.*

## Keywords:

*Consolidation, local governments, implementation, innovation, boundary object*

## **De l'implantation à l'appropriation d'un outil de gestion dans le secteur public local : une approche interactionniste**

### **Introduction**

Malgré les évolutions réglementaires récentes visant à améliorer la transparence et la qualité de l'information financière des collectivités locales, il reste difficile de cerner de façon exhaustive leur réelle situation financière : face à l'extension des compétences qui leur sont dévolues, face également au développement de l'intercommunalité et à l'accroissement de l'externalisation de la gestion des services publics, il est difficile d'appréhender, ne serait-ce que de manière globale, le poids des engagements et les conséquences financières induites pour les collectivités locales. Or, il ne faut pas oublier que les sinistres financiers de certaines communes françaises à la fin des années 1980 eurent souvent comme cause la dégradation de la situation financière de leurs satellites<sup>1</sup>, que les comptes de la collectivité n'intégraient pas.

La consolidation des comptes des collectivités locales et de leurs démembrements est donc apparue comme une voie à développer pour répondre à ce besoin d'une information financière plus complète (OEC, 1995 ; Lande, 1996, 1998 ; Rousseau, 2003). D'ailleurs, l'environnement normatif international tend à promouvoir cette solution. Cependant, si les atouts d'une telle approche ne sont plus à démontrer dans le secteur privé, il reste que, dans le secteur public, elle tarde à s'imposer et seules quelques collectivités l'appliquent actuellement. De plus, sa mise en pratique et son adaptation au secteur local soulèvent de nombreuses questions conceptuelles et/ou techniques (entité consolidante, périmètre, notion de contrôle, etc.) (Rocher, 2006) ; et si l'établissement de comptes consolidés offre effectivement une vision plus globale de la situation financière d'un ensemble d'entités, cela ne permet pas *ipso facto* de mettre en lumière la totalité des risques susceptibles d'obérer la situation financière de la collectivité centre, engendrés par ses partenaires et satellites. (Rousseau et Rocher, 2006).

Face à ce constat, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) propose depuis juin 2004 un guide méthodologique de regroupement et d'analyse des risques à l'attention des collectivités locales françaises, qu'il s'agisse des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements<sup>2</sup>. L'objectif de cette méthode (aussi appelée « guide des risques » ou méthode de « consolidation des risques »), pour une collectivité donnée, est d'avoir une meilleure vision de sa situation financière ainsi que de l'impact des risques périphériques recensés sur ses marges de manœuvre, les risques périphériques se définissant comme « l'ensemble des risques financiers, mais aussi politiques, juridiques ou sociaux engendrés par les satellites et partenaires d'une collectivité, dont cette dernière devra supporter les conséquences » (DGCP, 2004, p. 11).

Aujourd'hui, plusieurs collectivités locales françaises (régions, départements, communes et établissements publics de coopération à fiscalité propre) ont choisi de mettre en place cette méthode, parmi lesquelles la communauté urbaine de Lille (Lille Métropole Communauté Urbaine, LMCU) qui est la première collectivité tout type confondu à avoir mis en place cette méthode, quand d'autres rencontrent des difficultés multiples lors de son implantation.

L'une des causes de ces difficultés est liée à la diversité des acteurs engagés dans le projet au sein des organisations. En effet, la procédure de mise en place de l'outil prévue par la DGCP prévoit la collaboration, d'une part, des services du Trésor, c'est-à-dire de la DGCP et des services déconcentrés, et d'autre part, des services administratifs des collectivités, ce qui nécessite en parallèle un travail « décloisonné » au sein des collectivités locales. **Cette multitude d'acteurs aux intérêts le plus souvent divergents (de leur complémentarité à leur totale opposition) conduit à s'intéresser dans le cadre de cet article aux déterminants de la coopération des acteurs lors de l'implantation de la méthode de consolidation des risques développée par la DGCP dans la communauté urbaine de Lille<sup>3</sup>.**

Pour ce faire, une approche interactionniste est privilégiée, à partir de l'étude de la dialectique entre l'outil et les acteurs impliqués, c'est-à-dire l'étude de la transformation de l'outil par les acteurs et réciproquement, les transformations du comportement des acteurs par l'outil.

Dans le cadre de cet article, la méthode d'analyse des risques proposée par la DGCP sera apparentée à un outil de gestion. En repartant de la distinction qu'opère De Vaujany (2005, p. 23) entre objet, règle, outil et dispositif de gestion<sup>4</sup>, nous retiendrons la définition qu'il donne des outils de gestion : « un outil de gestion est un ensemble d'objets de gestion intégrés de façon systématique et codifiés dans une logique fonctionnelle ou tout autre logique d'acteur, et respectant un certain nombre de règles de gestion ». En effet, en accord avec la définition donnée par Hatchuel et Weil (1996), la méthode proposée par la DGCP comporte un substrat technique (des règles de reconnaissance et d'analyse des risques), une vision simplifiée de l'organisation (qui tend vers une gestion prospective des collectivités locales) et une philosophie gestionnaire (le rôle des acteurs) qui lui sont propres.

La première partie de cet article présente les fondements de l'approche interactionniste, puis la seconde partie présente le processus d'implantation du guide des risques dans le cas de la communauté urbaine de Lille.

## **1 – L’appropriation d’un outil de gestion : le rôle des interactions entre acteurs et outil**

L’appropriation d’un outil de gestion est une phase essentielle pour l’acceptation de celui-ci au sein d’une organisation. Dès lors, il est nécessaire de saisir les relations entre acteurs et outils.

### **1.1. – De la transformation à l’appropriation d’un outil de gestion**

De nombreux exemples d’implantation d’outils de gestion montrent que, d’une part, les usages imaginés et réels ne coïncident que très rarement et, d’autre part, que les utilisateurs font partie intégrante de la chaîne innovante (Akrich, 1998 ; Proulx, 2001 ; Nobre et Biron, 2002). Bachelet (1993) montre que la mise en œuvre de la politique de modernisation des services publics au début des années 1990 fait l’objet d’usages sociaux multiples et que sa signification change en fonction des individus et des groupes qui se l’approprient. Paradoxalement, il ressort des travaux de cet auteur que les possibilités de détournement et d’adaptation qu’autorise cette politique apparaissent comme une source de réussite.

De même, Desmarais et Abord de Châtillon (1998) donnent un exemple de la double finalité d’un outil de gestion dans les collectivités locales. A partir du développement du bilan social territorial, ils mettent en évidence que la mise en place spontanée de bilans sociaux dans des collectivités locales, non prévus par la loi, s’explique par les finalités qui leur sont attachées, et montrent que les objectifs initiaux de l’outil ont disparu, « faisant du bilan social un outil de communication interne ou externe, un élément de la légitimation du rôle et de l’importance des ressources humaines dans les collectivités et un vecteur de légitimation de la fonction ressources humaines au sein des organisations considérées » (Desmarais et Abord de Châtillon, 1998, p. 29).

Engel et al. (1997) donnent également un exemple de la transformation d’un outil de gestion suite à son implantation dans une organisation, et font référence à la notion d’autonomisation, c’est-à-dire que l’outil se dote d’un statut propre, « en se trouvant saisi par des acteurs variés

de l'organisation, pour des usages qui se trouvent éloignés de ceux qui lui étaient assignés, en oubliant les conventions obligatoires et donc les précautions d'utilisation qui avaient prévalu lors de leur construction » (Engel et al., 1997, p. 115). A partir de la description des principes généraux d'un système de coût en milieu hospitalier, ces auteurs mettent tout d'abord en évidence les conventions d'usage sous-jacentes à cet outil, puis ses « métamorphoses » à la suite de son implantation, c'est-à-dire l'aboutissement à des usages éloignés de ceux qui avaient permis à l'outil de prendre corps. Ils observent ainsi que cet outil, vu initialement comme un outil de suivi des coûts, va devenir, au contact des acteurs, un outil de mesure de la production d'un service, un outil de calcul de la productivité, un outil de calcul budgétaire, ou encore un outil devenu condition d'existence d'une discipline. De plus, ils mettent en évidence que l'ensemble des conventions qui ont marqué la construction de l'outil a été oublié ou méconnu et la réflexion sur les précautions d'usage a vite disparu.

Ces exemples mettent en évidence les transformations que subissent les outils de gestion lors de leur implantation dans une organisation, sous l'impulsion des groupes d'acteurs qui en sont en charge. De manière plus générale, ces exemples montrent l'importance de l'appropriation des outils de gestion, phase au cours de laquelle les acteurs impriment à l'outil une identité propre. Ces transformations sont aussi une réponse à la nécessité d'un consensus autour d'un outil entre des individus aux intérêts divergents, dont la coopération est nécessaire pour que l'outil puisse être implanté. Dès lors, une question centrale apparaît : **quels sont les phénomènes d'appropriation d'un outil de gestion qui permettent la convergence des individus autour d'un même objectif ?**

Cette question rejoint celle posée par De Vaujany (2005, p. 25) : que deviennent ces objets, outils et dispositifs de gestion dans les mains des acteurs qui les instrumentalisent ? Comment

sont-ils rendus propres ou impropres à un usage « socio-politique », « psycho-cognitif » ou « rationnel » ? Autrement dit, comment sont-ils appropriés par les acteurs de l'organisation ?

Au travers de ces interrogations relatives à l'appropriation des outils de gestion, De Vaujany (2005, p. 28) propose trois regards de l'appropriation :

- une perspective rationnelle, où l'outil de gestion est un vecteur de rationalisation dont l'appropriation est « instantanée », qui rejoint une vision déterministe de la diffusion des innovations (Rogers, 1995) ;
- une perspective socio-politique au travers de laquelle l'appropriation d'un outil de gestion est un processus social, collectif, qui s'inscrit dans la durée, fondée notamment sur les travaux de la sociologie des organisations ;
- une perspective psycho-cognitive, qui postule que l'appropriation d'un outil de gestion est un processus individuel ou collectif inscrit dans la durée.

A ces trois approches, une quatrième peut être ajoutée : l'approche socio-technique (Akrich et al., 1988 ; Akrich, 1991), qui combine les perspectives rationnelle et socio-politique présentées supra. En effet, deux approches explicatives de la diffusion<sup>5</sup> d'une innovation sont regroupées :

- une approche technologique, selon laquelle la diffusion d'une innovation est fondée sur le recensement de ses avantages et inconvénients, ses qualités intrinsèques servant à expliquer sa plus ou moins grande vitesse de diffusion ;
- une approche sociologique, selon laquelle la diffusion doit être comprise en prenant en compte les milieux dans lesquels l'objet se place et sur lesquels il produit ses effets.

La compréhension des raisons de l'échec ou du succès d'une innovation passe par la prise en compte simultanée du contexte et des intérêts et attentes des acteurs « du terrain ». Ainsi, Flichy (1995) souligne que l'approche socio-technique doit notamment répondre à trois objectifs :

- intégrer dans une même analyse technique et société, et voir comment interfèrent de nombreux mondes sociaux ;
- la technique, aussi bien dans sa conception que dans ses usages, doit être au cœur de l'analyse ;
- la recherche doit porter sur l'action technique, sur les intentions, les projets, les délibérations qui précèdent l'action, sur le déroulement de l'action et surtout, sur l'interaction des différents acteurs entre eux, et entre eux et l'objet technique.

## **1.2 – L'émergence d'objets frontière comme facteur d'appropriation**

Les travaux sur la sociologie de la traduction<sup>6</sup> (Callon, 1986 ; Latour, 1989, 2001 ; Latour et Woolgar, 1996, Akrich et al., 2006, Law, 1986) offrent un point de départ théorique intéressant pour, d'une part, étudier l'imbrication des aspects techniques et sociaux et les interactions qu'ils sous-tendent entre l'outil et les acteurs et d'autre part, apporter une réponse au phénomène de coopération d'acteurs aux volontés et intérêts disparates. En effet, cette approche est fondée sur l'idée que la mobilisation de nombreux acteurs aux origines différentes (professionnelles, sociales, humaines ou non humaines...) et aux intérêts divergents autour d'un même objectif, nécessite un intéressement continu de chacune des parties prenantes. L'inflexion du comportement des acteurs mobilisés et le rapprochement de leurs intérêts s'opèrent ainsi par la recherche de « points de passage » successifs qui fédèrent, à un moment donné, l'ensemble des acteurs. Ce consensus, qui n'est que temporaire et dont la préservation nécessite un intéressement permanent des acteurs mobilisés, permet de fonder la croissance du projet sur l'enrôlement croissant d'un nombre d'acteurs de plus en plus grand qui constituent le réseau garant de son acceptation. La recherche de ces alliances se traduit en parallèle par des déplacements, des modifications, des négociations du projet en lui-même afin de le faire correspondre à un ensemble d'intérêts de plus en plus grand. Dès lors, comme

le souligne Latour (1988), « du commencement à la fin, un projet ne cesse jamais d'être la résultante d'une stratégie quadruple : qui dois-je convaincre ? Quelle est la force de résistance de ceux que j'ai choisi de convaincre ? Quelles nouvelles ressources dois-je enrôler ? Quelles transformations le projet doit-il subir ? » Au fur et à mesure des transformations successives du projet, celui-ci devient donc le point de rassemblement des acteurs intéressés, qui va renforcer ou, au contraire, distendre les alliances qui le supportent.

Star et Griesemer (1989) repartent de cette idée et montrent dans une étude centrée sur la mise en place d'un musée de zoologie sur la côte ouest américaine, que la coopération d'acteurs caractérisés par des intérêts et des représentations divergents passe par l'introduction « d'objets frontière » communs aux différentes catégories d'acteurs intéressés au développement du musée. Selon ces auteurs, l'émergence d'objets frontière est la clé de la cohésion de plusieurs mondes sociaux autour d'un même objectif partagé.

Ces auteurs (1989, p. 393) définissent les objets frontière comme des objets qui sont positionnés à l'intersection de plusieurs mondes sociaux et qui répondent aux besoins de chacun d'entre eux. Ils se caractérisent par une flexibilité suffisante pour s'adapter aux besoins et aux contraintes de chacune des parties les utilisant, tout en conservant une robustesse suffisante pour préserver une identité commune parmi les mondes sociaux concernés. Ils sont peu structurés dans l'optique d'un usage commun et se renforcent dans un usage individuel ; et bien qu'ils aient des significations différentes suivant les mondes sociaux, leur structure commune leur assure une reconnaissance partagée parmi ceux-ci.

Star et Griesemer (1989, p. 410) distinguent quatre grandes catégories d'objets frontière, dont les définitions ont été reprises et illustrées dans un contexte comptable par Briers et Chua (2001, p. 242). Tout d'abord, l'entreposage des données (*Repositories*), qui sont des groupes ordonnés de données que chaque groupe peut utiliser dans le sens qui lui convient, telles des

bases de données ou des matrices qui contiennent des données qui pourront être analysées en fonction des objectifs de chaque groupe social qui y a accès. Puis, l'idéal type (*Ideal type*), qui correspond à des objets reconnus par tous, mais dont le contenu diffère pour chacun. Briers et Chua (2001, p. 242) citent l'exemple de la méthode ABC, et mettent en évidence que de nombreux acteurs parlent de cette méthode car ils partagent une vision commune de ce qu'est l'ABC. Cependant, l'application de la méthode diffère d'une entreprise à une autre. Dès lors, la méthode ABC est un ensemble « dur », partagé par tous, au contenu malléable, adaptable à chaque situation particulière. Par ailleurs, les entreprises peuvent partager des objets qui ont les frontières qui correspondent (*Coincident boundaries*), mais dont la perception du contenu et du rôle diffère suivant les acteurs qui l'utilisent. Par exemple, en accord avec Briers et Chua (2001, p. 242), le produit d'une entreprise peut être vu comme une source de coûts d'un point de vue comptable, mais également comme la base d'un revenu par les vendeurs. Enfin, la quatrième catégorie identifiée par Star et Griesemer englobe la standardisation de méthodes de recueil (*Standardized forms*), d'agrégation ou d'analyse des données, partagées par différents groupes d'acteurs.

A ces quatre catégories, Briers et Chua (2001) en ajoutent une cinquième : les objets fondés sur des aspirations (*Visionary objects*), qui s'entendent de l'ensemble des concepts qui véhiculent une forte légitimité dans une communauté, et qui évoquent les mêmes sentiments et provoquent les mêmes réponses d'un large panel d'individus. Briers et Chua (2001) prennent l'exemple des aspirations et des volontés des managers d'avoir des pratiques de gestion efficaces, des systèmes de coûts précis, qui, si elles sont partagées par une grande majorité d'individus, ne se concrétisent pas de la même manière suivant les individus.

Sur la base de cet exemple, il semble possible d'étendre cette cinquième catégorie et proposer un sixième type d'objets frontière : les objets moraux, qui recouvrent l'ensemble des valeurs et principes partagés par des individus appartenant à des mondes sociaux différents, mais

évoqueurs d'un comportement à atteindre. Ainsi, les principes comptables en vigueur actuellement et les valeurs et aspects de la morale qu'ils contiennent (telle l'honnêteté), sont des objets frontière qui cristallisent à un moment donné un ensemble d'acteurs (les instances normalisatrices, le technicien comptable/l'expert, le législateur, le contrôleur, l'utilisateur tels l'actionnaire, le citoyen, etc.) autour des mêmes ambitions et des mêmes attentes (la sincérité, la transparence, la régularité, la fiabilité de l'information...). Néanmoins, la réalisation et la matérialisation de ces objectifs ne revêtent pas la même forme suivant les points de vues des acteurs. Preuve en est, à partir des mêmes normes comptables, les entreprises d'un même marché économique présentent leurs informations comptables et financières de manières différentes.

Le recours à la notion « d'objet-frontière » permet de dépasser deux critiques adressées à la théorie de la traduction telle que la présentent notamment Callon et Latour (1986). D'une part, Star et Griesemer (1989, p. 390) opposent à la vision d'un point de passage unique, l'existence d'une multitude simultanée de points de passage entre alliés qui vont influencer, à la suite de plusieurs processus parallèles de traduction, la cohérence du projet et conduire à l'apparition d'un « objet-frontière ». Il ne s'agit plus alors de canaliser, à un moment donné, les intérêts de différents acteurs dans un point de passage étroit, mais plutôt d'établir une cartographie à plusieurs entrées où sont négociés plusieurs points de passage obligés.

D'autre part, Flichy (1995, p. 131) note que la référence à la notion « d'objet-frontière » permet « de dépasser les limites [...] de la nouvelle école française de sociologie des techniques pour laquelle les usages ne sont qu'un horizon indéterminé des réseaux socio-techniques ». Dès lors, en accord avec cet auteur, la compréhension de l'appropriation d'un outil de gestion nécessite une approche interactionniste afin d'opérer un arbitrage entre l'influence de l'individu sur la technique et, réciproquement, l'influence de la technique sur

l'individu. L'objectif est alors de comprendre comment s'opère la médiation entre les individus et l'outil jusqu'à la mise en place et l'utilisation proprement dite.

### **1.3 – L'approche interactionniste**

Combinant approche socio-technique et sociologie interactionniste (Goffman, 1991 ; Fujimura, 1991 ; Baszanger, 1992), Flichy (1995, p. 118) relève deux concepts fondamentaux à la base de l'approche interactionniste qui permettent d'analyser les conflits et les négociations qui jalonnent le processus d'élaboration d'artefacts techniques. Il mobilise tout d'abord la notion de groupes de référence (Shibutani, 1955), ensemble d'acteurs qui partagent des perspectives qui leur permettent une action collective se manifestant par la construction de mondes sociaux communs et partagés<sup>7</sup>. L'opposition de différents mondes sociaux et des groupes de références qu'ils contiennent lors de leur coopération au développement d'un projet commun nécessite l'existence de forums (ou arènes), lieux d'affrontement des mondes sociaux au sein desquels ils tentent d'établir un cadre de référence commun (Strauss, 1978).

C'est face à l'existence de ces forums, points de convergence d'acteurs aux intérêts divergents face à un projet commun dont la réalisation passe nécessairement par leur coopération, qu'apparaît la question de l'adaptation du projet (de l'outil le cas échéant) aux attentes de chaque groupe. Le projet va devenir progressivement le nœud de différents mondes sociaux et la source de la création d'un monde social nouveau, au cadre de référence unifié.

Flichy (1995), reprenant la distinction établie par Goffman (1991, p. 30) entre un cadre naturel et un cadre social dans lesquels se situent l'ensemble des actions des individus, distinguent, dans le cas de la technique, un cadre de fonctionnement et un cadre d'usage caractéristiques de tout objet technique. Le premier s'entend de l'ensemble des savoirs et des savoir-faire qui sont mobilisés ou mobilisables dans l'activité technique, tandis que le cadre d'usage concerne l'utilisation réelle ou perçue de l'outil, qu'il s'agisse de l'usage technique

ou social. Ainsi, en prenant l'exemple de la technique comptable, son cadre de fonctionnement fait appel à de nombreux savoirs (règle de la partie double, subdivision des comptes...) et savoir-faire (imputation des montants dans les comptes appropriés, élaboration de documents normalisés...). Cependant, son utilisation peut être définie, d'une part, face à l'usage technique souhaitée (mise en œuvre par un technicien comptable dans une organisation) et, d'autre part, au regard de l'usage qui en est attendu (respect des lois, information des parties prenantes, prise de décision...).

Néanmoins, cadre de fonctionnement et cadre d'usage ne sont pas figés. Ainsi, l'évolution des normes comptables modifie le cadre de fonctionnement de la technique comptable, en modifiant les savoir-faire à maîtriser. Comme le montre Flichy (1995, p.127) s'appuyant sur les transformations techniques successives de la calculatrice et le passage de l'électromécanique à l'électrique, ces deux cadres, dotés d'une dynamique propre, peuvent évoluer de manière autonome. Ainsi, certains utilisateurs transforment momentanément le cadre d'usage originel de l'information comptable (information et prise de décision) lorsqu'ils utilisent la comptabilité comme un outil de légitimation, de rationalisation ou d'argumentation (Burchell et al., 1980 ; Hopwood, 1990).

Cependant, *in fine*, l'interaction et l'articulation de ces deux cadres pour un même objet impliquent irrémédiablement une évolution du cadre qui n'est pas visé initialement. Par exemple, la recherche d'une information comptable mieux adaptée aux besoins de ses utilisateurs (qui peut être interprétée comme une amélioration souhaitée du cadre d'usage existant) a pour conséquence, par ricochet, une évolution des règles comptables (modification du cadre de fonctionnement). A titre d'illustration, la proposition de réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 appliquée par les communes et leurs groupements publics proposée par le Comité des finances locales en décembre 2004<sup>8</sup>, est fondée sur la volonté d'apporter une réponse aux lacunes informationnelles de la comptabilité publique (avoir une

utilisation saine et efficace des crédits, faciliter la lecture des budgets et favoriser leur compréhension par les élus et les citoyens, réduire les coûts de production...), c'est-à-dire une modification de son cadre d'usage. Mais la réalisation de cet objectif n'a été possible qu'au travers, en parallèle, de l'évolution des règles, c'est-à-dire des savoirs et savoir-faire constitutifs du cadre de fonctionnement de la comptabilité publique : transformation des règles de provisionnement, évolution du contenu des documents, débudgétisation des opérations d'ordre patrimoniales complexes...

**Dès lors, le guide des risques peut-il être un objet frontière ? Si oui, comment les acteurs impliqués dans la mise en place le réinventent-ils pour le faire correspondre à leurs besoins ? Comment s'articulent cadres de référence, de fonctionnement et d'usage ?**

## **2 – L'appropriation de la consolidation des risques dans la communauté urbaine de Lille**

A la suite de l'officialisation de la méthode d'analyse des risques proposée par la DGCP, Lille Métropole Communauté Urbaine<sup>9</sup> s'est engagée à la mettre en place afin de la tester. Un groupe de travail a donc été constitué, sur la base d'un travail partenarial entre les services du Trésor public et les services administratifs de la communauté. Ce choix s'explique notamment par la complémentarité entre le guide des risques et les méthodes développées et mises en œuvre par LMCU en matière de suivi de ses satellites. En effet, d'une part, le service de contrôle de gestion est en charge du suivi des satellites. Les 39 satellites les plus importants de la communauté ont été identifiés et font l'objet d'un suivi régulier, tant au niveau des risques financiers que juridiques qu'ils sont susceptibles de rencontrer. Le suivi est fait par satellite et un rapport annuel est présenté aux commissions concernées. D'autre part, les services financiers de la communauté ont développé une méthodologie générale de suivi des opérations communautaires d'aménagement confiées aux sociétés d'économie mixte locales

(SEML) d'aménagement, afin de renforcer le suivi et le pilotage du déroulement de ces opérations, souvent caractérisées par des écarts financiers entre la réalisation et le prévisionnel que la communauté doit supporter. L'objectif est de passer de contrôles annuels à un accompagnement trimestriel de leur déroulement.

Il est à noter qu'aucun élu ne prend part activement au groupe de travail. Néanmoins, la mise en place est suivie par l'un des trois vice-présidents délégués aux finances.

Le recueil des données a été fait dans le cadre d'une observation participante menée lors de notre participation à ce groupe de travail en tant qu'assistant méthodologique, position légitimée par notre implication dans la création de la méthode. Cette recherche s'inscrit donc dans le cadre d'une recherche-intervention, que David (2002, p. 105) définit comme « toute recherche dans laquelle il y a intervention directe du chercheur dans la construction concrète de la réalité »<sup>10</sup>.

Dès lors, apparaît ici la question de l'interférence du chercheur avec le comportement des acteurs étudiés. Notre position d'assistant méthodologique nous a permis dans un premier temps d'avoir un contact privilégié avec les membres du groupe et de saisir leurs attentes exprimées et implicites vis-à-vis de l'outil et, dans un second temps, de prendre du recul et d'observer les directions et les choix pris par les acteurs, notre rôle se limitant à leur mise en forme au travers de l'application concrète de l'outil. Nous sommes cependant conscients que cette position n'est pas totalement neutre sur la forme de l'outil final, puisque la faisabilité technique ou au contraire l'impossibilité de mettre en œuvre les choix formulés a conduit à les conserver ou à les modifier. Toutefois, notre rôle était avant tout en aval du processus de décision et d'application de l'outil, ce qui nous a permis de voir évoluer les choix et les comportements des acteurs en amont, de prendre part au groupe de travail, tout en laissant le terrain se révéler. De plus, pour éviter d'influencer le comportement des membres du groupe

de travail, nous ne leur avons pas dévoilé que notre participation s'insérait dans un travail de recherche. Cette position « dissimulée » (Arborio et Fournier, 2003) nous a offert la possibilité de recueillir des informations :

- grâce à la prise de notes lors des réunions ;
- à l'aide du recours à des discussions informelles à la suite des réunions et lors de la préparation de la réunion suivante ou lors des travaux menés sur site ;
- à partir de documents internes confirmant ou non les propos des acteurs (rapports d'activité, rapports financiers, courrier interne, dossiers de presse, discours officiels, journal communautaire mensuel, documents et études internes) ;
- grâce à des entretiens supplémentaires avec certains membres du groupe de travail afin de vérifier les observations faites lors des phases de recueil précédentes et d'essayer d'atteindre une saturation du terrain (Drucker-Godard et al., 2003).

Cette étude, menée de novembre 2004 à juillet 2006, s'insère donc dans un positionnement constructiviste, dans le sens où l'émergence d'une réalité au regard de l'analyse des événements observés et auxquels nous avons pris part est teintée d'un subjectivisme inévitable.

## **2.1 – La prise de connaissance par les acteurs de la méthodologie d'analyse**

Lors des premières réunions du groupe de travail, la méthode de la DGCP est présentée et la question du mode de fonctionnement du groupe de travail est abordée. Deux controverses apparaissent entre les services financiers et les services de contrôle de gestion<sup>11</sup> sur deux questions plus précises :

- qui est en charge du groupe de travail ?
- qu'est-ce qu'un risque ?

Ces controverses vont influencer l'implication des membres du groupe de travail et de fait, les règles de fonctionnement du groupe et la durée du projet.

Lors de la première réunion de travail, le chef du service comptabilité, qui a participé à l'élaboration de la méthode et influencé fortement la mise en place de celle-ci au sein de la communauté urbaine, propose d'organiser le groupe de travail et de répartir les tâches en fonction des compétences de chacun. De par son expérience et ses connaissances sur la méthode, il se propose d'être le chef d'un projet lancé par les services financiers.

Cependant, les membres du service de contrôle de gestion souhaitent co-diriger ce projet. Deux raisons majeures expliquent ce choix. D'une part, l'existence de « conflits » entre les services financiers et les services de contrôle de gestion au sein de la communauté. Abordant ce fait, le chef du service comptabilité parle de « *tentative avortée d'OPA des finances sur le contrôle de gestion il y a quelques années* », le suivi des risques étant auparavant une compétence du service financier. D'autre part, le guide des risques est vu plutôt comme un outil concurrent par les services de contrôle de gestion plutôt que comme une méthode complémentaire de leurs travaux. Comme le souligne un des membres du Trésor, « *alors que le guide des risques doit permettre de mettre en évidence leurs travaux, il semble qu'ils voient l'outil comme une remise en question* ».

Une controverse est également apparue concernant la définition du risque. Alors que les membres des services financiers et les membres du réseau du Trésor adoptent la définition du risque retenue lors de l'élaboration de la méthode (ce qui s'explique par le fait que les représentants de ces deux groupes y ont participé et donc ne la remettent plus en cause), les membres du contrôle de gestion se sont opposés à cette définition. Leur argument principal réside dans le fait qu'une partie de leur travail consiste à analyser la situation des satellites et

partenaires de la collectivité et, selon eux, certaines situations ne sont pas à caractériser de risquées car suite à leurs travaux, la collectivité possède une bonne connaissance du satellite et de ses possibles difficultés, ce qui lui offre une bonne capacité de réaction si des complications surviennent.

Cet argument, tout à fait recevable au regard de la maîtrise du risque, ne permet cependant pas d'annihiler totalement le risque, par définition intrinsèque à toute action et, *de facto*, à l'action de délégation des services publics. Dès lors, la réalisation du risque, basée sur l'émergence de facteurs externes, ne pourra pas être minimisée car la collectivité, dans la majorité des cas, n'a aucune maîtrise sur l'apparition de ces facteurs. Certes, sa réaction sera rapide, mais l'ampleur ne variera pas au moment de son apparition. Seules ses conséquences à moyen ou long terme pourront être atténuées voire empêchées. Or, pour les services de contrôle de gestion, reconnaître la possibilité d'occurrence de risques malgré un suivi, c'est reconnaître une « faille » ou, en d'autres termes, l'incomplétude de leur travail.

Au travers de cette première controverse apparaissent deux questions d'ordre technique concernant tout d'abord la définition du périmètre d'analyse : quelles sont les entités à prendre en compte ? Ne risque-t-on pas de voir apparaître une nouvelle opposition des services de contrôle de gestion si le choix porte sur des satellites non retenus dans le suivi mené par ailleurs par ce service ? et, de manière concomitante, la définition des critères d'évaluation du risque.

Une question de fond émerge également, relative au rôle du guide des risques : puisque les services de contrôle de gestion assurent un suivi des satellites, la justification de mettre en place cet outil semble nécessaire. On voit donc apparaître en filigrane l'intérêt des membres du contrôle de gestion : le guide des risques ne doit pas minimiser leur rôle.

Cette controverse et les questions qu'elle soulève ont modifié l'implication des membres dans le groupe de travail. En effet, les premières réunions du groupe de travail ont présenté un déroulement similaire :

- dans un premier temps, retour sur la méthode et critique de la part du service de contrôle de gestion au regard des travaux existants ;
- puis présentation du travail effectué et des difficultés rencontrées dans la mise en place des outils d'analyse ;
- enfin, formulation de propositions d'ajustements sur la forme et sur le fond du guide des risques.

Au travers de ces réunions, plusieurs attitudes des membres apparaissent. Ainsi, au regard des deux premières étapes, la participation et l'implication des membres communautaires peuvent être qualifiées de<sup>12</sup> :

	<b>Service comptabilité</b>	<b>Service de CG</b>	<b>Gestion financière</b>
Participation au groupe de travail	Forte	Forcée	Neutre
Implication dans les réunions	Forte	Modérée et critique	Passive

En effet, la participation au groupe de travail des membres du service de contrôle de gestion s'explique par le fait qu'ils estimaient « *qu'il valait mieux en faire que de ne pas y être* », car de toute façon, avec ou sans eux, la méthode aurait été mise en place. Leur participation était aussi « *un moyen de la contrôler* ».

Ces observations ont été confirmées par les membres. Ainsi, le chef du service comptabilité, au sortir d'une réunion de travail officielle avec les membres du service de contrôle de gestion concernant le guide des risques, met en évidence que ces derniers sont animés par une logique de « *il faut le faire* », mais selon eux, « *ce n'est pas primordial* », et « *ils n'en voient pas l'utilité* ». Cette situation s'est traduite par la difficulté du recueil des informations auprès des différents services en dehors des réunions.

## **2.2 – Les modifications du cadre de fonctionnement face aux caractéristiques du contexte de la CU**

A partir de la liberté laissée volontairement aux analystes lors de l'utilisation des outils accompagnant la méthode d'analyse des risques, une adaptation des critères d'analyse va être opérée :

- d'une part, pour tenir compte du contexte de la communauté. De nouvelles catégories de satellites non prévues initialement par la méthode sont intégrées, tels les communes, les coopérations transfrontalières, l'aéroport, les groupements d'intérêts professionnels ;
- d'autre part, en fonction des travaux menés par le service de contrôle de gestion. En effet, l'objectif pour ce service est de tendre vers l'utilisation de critères se rapprochant de ceux qu'ils utilisent afin d'arriver aux mêmes conclusions, donc de ne pas mettre à mal leur travail et surtout de ne pas détruire l'image qu'ils se sont forgée auprès des élus.

Des ajustements sont également opérés afin d'intégrer la connaissance du contexte des membres des services communautaires, qu'une simple analyse des comptes ou des relations juridiques ne fait pas toujours ressortir, bien que l'adaptation de l'outil n'ait pas été un phénomène automatique. En effet, plusieurs participants ont plutôt cherché à se rattacher à l'outil « par défaut » : « *N'ayant pas trop su comment faire, j'ai suivi le guide* », témoigne un membre du groupe de travail concernant la mise en évidence d'évènements générateurs de risques.

Enfin, des difficultés techniques apparaissent. Trois principaux cas permettent d'illustrer ce besoin :

- La fusion de trois offices publics ayant été décidée, comment regrouper les comptes de ces entités ? L'agrégation des comptes ne va-t-elle pas rendre plus difficile la mise en évidence des risques ?
- Comment prendre en compte les communes ? L'objectif n'est pas de porter un jugement sur les communes, mais plutôt d'évaluer les conséquences possibles pour la communauté, notamment sur le plan fiscal.
- Comment avoir une vision globale de la performance d'une compétence ? Par exemple, dans le cas de la compétence transport, qui fait l'objet d'un budget annexe, du recours à un syndicat mixte et d'une délégation de service public, la simple analyse du budget annexe est insuffisante. Toutefois, les difficultés inhérentes à l'agrégation ou à la consolidation des comptes dans le secteur public local se retrouvent dans ce cas : quelle entité consolidante retenir, selon quelles modalités ? comment dépasser les différences de nomenclature comptable ? comment identifier et annuler les opérations réciproques ?

Face à l'ensemble de ces difficultés, les membres du groupe de travail ont apporté dans un premier temps des réponses techniques, imparfaites et contestables au regard des subtilités conceptuelles sous-jacentes. Pourtant, au-delà des aspects techniques, c'est la modification du cadre d'usage du guide des risques qui va permettre de justifier ces choix, dont l'analyse d'un OPAC a constitué le point de rupture principal.

### **2.3 – Un accord commun pour une transformation nécessaire du cadre d'usage**

La communauté est liée à deux offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), ainsi qu'à un office public H.L.M. L'un des deux OPAC connaît une situation financière très

dégradée à la suite de décisions politiques concernant la mise en œuvre d'une politique publique de développement urbain.

Dans un premier temps, plusieurs situations risquées ont été étudiées au regard de leurs origines par les membres de la Trésorerie générale concernant cet OPAC : un niveau insuffisant du produit des loyers, un niveau de vacance élevé, un taux d'impayés élevé, un endettement trop élevé par rapport aux capacités de remboursement de l'office, des charges de fonctionnement trop élevées. L'analyse de ces situations a été réalisée à partir du rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILLOS).

En parallèle, le service de contrôle de gestion propose une alternative différente fondée uniquement sur des indicateurs financiers. Ce choix s'explique par les conséquences possibles pour une collectivité confrontée à une situation financière dégradée d'un OPAC. La collectivité a alors trois leviers : la recapitalisation, la mise en jeu de garanties d'emprunts, le recouvrement exceptionnel sur des plans d'aménagement par le biais de subventions si l'OPAC ne peut pas assurer la part de l'autofinancement du projet prévue dans le contrat.

Toutefois, qu'il s'agisse d'une recapitalisation, du versement de subventions ou de mises en jeu de garanties d'emprunt, la collectivité se devra d'intervenir car la compétence logement est très importante (en terme de ressources, d'attractivité, mais aussi sur le plan politique).

Au final, il a été décidé de retenir une présentation combinant ces deux propositions (analyse des événements et présentation des résultats sous forme d'un tronc commun reprenant les principaux critères financiers). Ce choix est lié à l'émergence d'une définition commune du rôle de l'analyse entreprise.

Au-delà des divergences d'opinion sur la manière d'aborder les risques engendrés par la situation financière de l'OPAC susceptibles de nécessiter l'intervention de la communauté, la question de la fusion de cet OPAC avec l'OPHLM et le second OPAC a également été

abordée. Le rapprochement de ces trois entités modifierait l'analyse des risques, puisque les situations financières bénéficiaires des deux autres offices couvriraient les difficultés de cet OPAC. Néanmoins, la fusion de ces trois entités, annoncée par les dirigeants locaux et reprise par la presse local, semble ne pas être totalement satisfaisante sur un plan financier. En effet, en marge de ce rapprochement souhaité, les élus des villes concernées souhaitent conserver les trois sièges sociaux. En d'autres termes, aucun président ne veut abandonner son poste au profit d'un autre. Ce choix conduit au maintien d'un éparpillement des services techniques et administratifs. L'économie d'échelle attendue n'aurait donc pas lieu et un coût important serait supporté par la communauté. Cette situation, bien cernée par les services de contrôle de gestion de la communauté a semblé importante à mettre en évidence par l'ensemble des membres, par l'intermédiaire de l'analyse des risques menée.

Il a donc été décidé de transformer le guide des risques en un vecteur supplémentaire pour véhiculer cette information aux élus et, au demeurant, appuyer les conclusions du service de contrôle de gestion. Ce choix marque le point de rupture du changement de la perception du guide des risques, passant d'une méthode d'aide à la décision, à un outil de sensibilisation des élus sur les risques des choix politiques.

Les réunions suivantes ont confirmé la volonté d'orienter le guide des risques vers une plus grande sensibilisation des élus. A partir de l'analyse de l'usine de collecte des déchets, le chef du service comptabilité insiste sur le fait que « *cette fiche d'analyse a comme ligne de mire une problématique pédagogique pour faire passer un message* ». Les membres du contrôle de gestion acquiescent et reconnaissent que leur rôle et les informations qu'ils véhiculent ne sont pas toujours valorisés à leur juste valeur.

Ceci s'explique notamment par le fait que tous les dirigeants communautaires n'ont pas la « fibre gestionnaire » ou, du moins, des connaissances suffisantes pour gérer le ou les

satellites qu'ils représentent. Ainsi, un exemple loin d'être atypique est donné par le chef du service comptabilité, qui rappelle que l' élu en charge du syndicat des gens du voyage a été choisi car il a organisé un festival de musique tzigane l'année précédente.<sup>13</sup>

L'analyse des sociétés d'économie mixte locales (SEML) confirme ce changement de direction concernant la mise en place de la méthode. En effet, le choix est fait de n'analyser qu'une seule opération représentative par SEML retenue et, plus précisément, d'étudier un seul évènement générateur qui s'entend soit :

- de l'écart entre le réalisé et le prévisionnel au titre d'une opération d'aménagement qui peut se traduire concrètement par un risque de non remboursement des avances versées par la communauté et le dépassement des enveloppes financières que la CU pourrait être amenée à prendre en charge ;
- du risque de solvabilité de la SEML face à des engagements très importants.

Ces deux évènements sont caractéristiques des principales difficultés rencontrées par les SEML, les « dérapages financiers » des opérations d'aménagement étant monnaie courante, et la disparité entre la surface financière des SEML et le volume financier des opérations d'aménagement dont elles ont la charge n'étant plus à décrire.

L'objectif qui prévaut est double. Au-delà du test de la démarche proposée par la DGCP, le but est :

- d'éviter un travail trop lourd, un certain retard ayant déjà été accumulé lors des deux premières phases<sup>14</sup>. Ce choix a été validé par les membres du Trésor public qui souhaitent montrer au travers de cette première expérimentation la viabilité de la méthode et atténuer son image de lourdeur ;
- d'éviter d'aborder des opérations ayant un fort caractère politique, telles :

- une opération d'aménagement, écartée conjointement par les membres des services de la communauté à cause de son caractère politique sensible, cette opération étant portée par la CU et bénéficiant en très grande partie à la ville centre ;
- l'évaluation des risques liés au non renouvellement d'une partie du réseau d'eau, alors même que pour cette partie du réseau, les pertes d'eau sont estimées à plus de 40%.

Ces choix ont bien sûr eu des conséquences sur la qualité informationnelle des résultats proposés aux élus. Mais les administratifs ont choisi de proposer des résultats plus neutres pour ne pas se heurter à un refus politique fort pouvant entraîner, dans le pire des cas, l'abandon du projet.

Par la suite, un deuxième usage inattendu est apparu : la justification et la promotion du guide d'optimisation des relations de la communauté avec ses SEML partenaires, proposé par les services de gestion financière. En montrant la difficulté de procéder à un suivi, au regard notamment des limites des comptes rendus d'activités à la collectivité (CRACL) en la matière, deux objectifs supplémentaires apparaissent :

- d'une part, sensibiliser les élus pour une meilleure implication dans la gestion des SEML, notamment lorsqu'ils participent aux conseils d'administration ;
- d'autre part, par le biais des élus, trouver un appui afin d'inciter les SEML à plus de transparence envers la communauté urbaine.

Cette modification souhaitée du cadre d'usage a eu pour conséquence une plus grande implication des membres dans la mise en place de la méthode.

	<b>Service comptabilité</b>	<b>Service de CG</b>	<b>Gestion financière</b>
Participation au groupe de travail	Forte	Neutre	Forte
Implication dans les réunions	Forte	Modérée	Forte

Cependant, la principale conséquence de ce choix concerne le cadre de fonctionnement. En faisant volontairement un tri des satellites et des évènements à étudier, quelle est la validité des résultats proposés ? Sont-ils représentatifs de la réalité si on tient compte de leur probabilité de survenance ? Ce choix conduit donc implicitement à une minimisation des risques et des résultats.

#### **2.4 – De la définition d’un cadre de « non-usage » à la mobilisation d’un soutien politique**

Lors des dernières réunions de travail, les membres du groupe de travail ont soulevé la question de l’orientation à donner à la restitution des résultats aux élus. Cela a permis de rappeler le caractère sensible d’une étude sur les risques, notamment face à la définition du court terme par exemple. Le ton se veut avant tout préventif et non alarmiste.

Dès lors, plusieurs initiatives ont été entreprises pour rendre les résultats plus « recevables » :

- une juste mesure des risques (une pondération implicite effectuée entre l’importance des risques et leur degré de réalisation, voire leurs conséquences directes) ;
- l’abandon des communes du périmètre d’analyse, du fait de la sensibilité politique de ce sujet et afin d’éviter toute mauvaise interprétation ou détournement de l’information possible<sup>15</sup> ;
- le recours à des indicateurs financiers de référence pour les élus, tels l’endettement (sur lequel la communication politique est importante) et la capacité d’autofinancement ;

- le recours à des couleurs plus neutres et notamment l'abandon de la couleur rouge et le signe trop négatif qu'il véhicule au profit d'une couleur plus claire.

Lors de l'élaboration du document de restitution et de la préparation de la présentation orale aux élus, une demande inattendue de la part du directeur général des services (DGS) est survenue : *ne pas se focaliser dans les documents de restitution sur des opérations en particulier*. Cette demande confirme le choix des acteurs de la mise en place de la méthode, d'écartier de l'analyse certains satellites et événements générateurs de risques.

L'objectif est de ne pas mettre à mal le consensus politique sur lequel repose la communauté urbaine, qui apparaît fragilisé par des « conflits politiques » grandissants.

Le but est également de faire en sorte que l'analyse réalisée ne soit pas détournée. En effet, lors du conseil communautaire au cours duquel le budget 2005 a été voté, un élu a souhaité « *la mise en place d'un dispositif permanent d'évaluation des choix politiques pour pouvoir apprécier chaque décision d'investissement, y compris dans ses conséquences en termes de coûts de fonctionnement* ». Face à cette demande, le guide des risques ne doit pas devenir un outil d'évaluation des politiques publiques.

La restitution des résultats au vice-président aux finances en charge du suivi de la mise en place du guide des risques a conforté les administratifs dans leurs choix. L'élu s'est effectivement déclaré convaincu du bien fondé de la méthode et du rôle pédagogique qu'elle doit jouer : « *Le service de contrôle de gestion propose actuellement des dossiers de pilotage, fondés sur une approche individuelle, c'est-à-dire satellite par satellite. Le guide des risques propose une approche globale, qui doit également permettre de mieux impliquer la commission des finances. Au fil des commissions, le rôle du contrôle de gestion s'est développé, avec l'envie d'aller plus loin avec les élus. Aujourd'hui, je note un certain*

*essoufflement de la part des commissions, et le guide des risques peut constituer un second souffle pour mobiliser les élus. [...] Il faut maintenant faire vivre cette méthode en pratique, en créant des passerelles de l'outil technique vers la simplicité de lecture par les élus. Or aujourd'hui, la principale difficulté réside dans l'appropriation de la logique du guide des risques par les élus. Il ne faut pas oublier que le service de contrôle de gestion a déjà organisé deux tentatives de formation des élus à la gestion, qui ont été annulées faute de combattants, alors même que la gestion d'une collectivité devient de plus en plus complexe ».*

## **Conclusion**

Lors de la phase d'implantation du guide des risques, la rencontre de différents mondes sociaux ne s'est jamais caractérisée par la volonté d'un acteur (ou d'un groupe d'acteurs) d'imposer aux autres acteurs sa propre vision de l'outil, la mise en place fluctuant plutôt entre consensus, compromis et conflits entre des acteurs interdépendants et complémentaires (notamment au regard de leurs compétences et de leurs connaissances). Dans le cadre de cette étude, trois groupes de référence ont émergé, composés respectivement des représentants des services financiers, des services de contrôle de gestion et du Trésor public. C'est l'étude de l'interaction entre ces représentants, principalement au travers de leurs intérêts, de leur position interne ou externe et des idées qu'ils défendent, que nous avons défini ces trois catégories<sup>16</sup>. Quant aux forums, ils peuvent être apparentés aux réunions formelles et informelles de mise en place de l'outil, programmées à des intervalles réguliers, auxquelles au moins deux des trois groupes de références ont participé. La coopération des acteurs impliqués a permis de définir un cadre de référence commun, qui s'est traduit par la mise en place effective du guide des risques.

L'apparition de ce consensus parmi les acteurs a nécessité la définition d'un cadre de fonctionnement ainsi que d'un cadre d'usage communs, directement ou *a contrario*, c'est-à-dire les définition d'un cadre de « non-fonctionnement » et de « non-usage » de l'outil, acceptés par les acteurs. Ce consensus s'est avéré nécessaire pour réduire les forces freinant l'implantation de l'outil, dues aux représentations et aux intérêts divergents des acteurs.

Le choix d'une approche interactionniste mêlant acteurs et outil a donc permis de comprendre comment les résistances identifiées ont pu être dépassées suite aux transformations successives du cadre de référence de l'outil au travers de son cadre de fonctionnement dans un premier temps et surtout de son cadre d'usage dans un deuxième temps. Ces transformations ont constitué autant de points de rupture aidant à l'homogénéisation des intérêts des administratifs en charge de la mise en place de l'outil et débouchant sur une implication plus grande de leur part et un plus grand partage des connaissances de chacun.

D'un outil d'aide à la décision, le guide des risques a donc été transformé en un outil à visée pédagogique à l'attention des élus locaux, que les administratifs ont souhaité inscrire dans la lignée des diverses tentatives qu'ils entreprennent pour sensibiliser les élus locaux à la gestion locale et au suivi des satellites, en insistant sur les conséquences de ne pas le faire. Par la suite, un deuxième « point de passage » est également apparu. Le représentant des services financiers a trouvé dans le guide des risques un moyen supplémentaire de valoriser un projet annexe développé par ses services en matière de suivi des sociétés d'économie mixte locales partenaires de la communauté, là encore en insistant sur le rôle de l'élus auprès du satellite.

Outre ces deux usages non prévus lors de la création de la méthode, la communication externe, usage initialement considéré comme secondaire par les développeurs de la méthode (DGCP, 2004), est apparue importante à la suite de la mise en place :

- une communication externe sur les risques : alors que la DGCP prévoyait un outil dédié prioritairement aux élus, l'étude menée à montré que ces derniers étaient favorables à une communication de la mise en œuvre de la méthode et des résultats obtenus ;
- une communication auprès de la Chambre régionale des comptes, pour justifier les actions menées en réponse aux critiques présentes dans un de ses précédents rapports.

Au final, les évolutions successives, tant techniques que conceptuelles, du guide des risques, l'ont transformé en un objet frontière capable de dépasser les séparations des mondes sociaux et de les fédérer dans un cadre aux règles définies, nécessaire à la préservation du réseau nouvellement créé.

Cette étude de cas permet de mettre en évidence deux questions sous-jacentes : d'une part, les formes de l'intervention des utilisateurs face à l'objet et, d'autre part, la transformation du rôle de l'outil et l'évolution de la finalité qui lui était attachée originellement.

En effet, concernant ce premier point, comme le montre Akrich (1998), les utilisateurs jouent un rôle important dans la définition des fonctionnalités et de la physionomie des objets. Elle observe ainsi que dans un grand nombre de cas, face à un objet « stabilisé », les utilisateurs le transforment et décalent son utilisation par rapport à celle envisagée lors de sa conception.

A partir des quatre grandes formes d'intervention des utilisateurs lors de la redéfinition d'une innovation qu'identifie cet auteur, cette étude montre que les acteurs en charge de la mise en place du guide des risques sont progressivement passés d'une volonté :

- de *déplacement* de l'outil (modifier le spectre des usages prévus sans annihiler ce en quoi il a été conçu), notamment face aux controverses initiales sur la définition du risque et sur le rôle d'un tel outil face aux travaux de la sorte réalisés en interne ;

- à une volonté d'*adaptation* (introduire quelques modifications dans le dispositif qui permettent de l'ajuster aux caractéristiques de l'utilisateur et/ou de son environnement) : modification des critères d'analyse des satellites et d'évaluation des risques, suppressions des catégories de satellites non pertinentes, etc.
- à une volonté d'*extension* (enrichir la liste des fonctions de l'outil), motivée principalement par des ajouts de nouvelles catégories de satellites (aéroport, GIP, communes) ;
- à une volonté finale de *détournement* (transformation radicale du rôle de l'outil), comme en témoigne le passage d'un outil d'aide à la décision à un outil pédagogique, de valorisation des travaux internes, ou encore de communication externe.

Si cela conforte l'idée que le détournement et l'appropriation d'une innovation par les acteurs sont intimement liés et constituent une source de réussite de son acceptation (Bachelet, 1993), cela pose néanmoins la question d'un possible retour à l'usage précédent (l'usage originel) de l'outil, notamment face à la rapidité de la phase de modification de l'innovation (Tyre et Orlikowski, 1994 ; Gilbert, 1998), puisque les individus en charge de l'implantation du guide des risques ont progressivement écarté les conditions d'efficacité originellement établies et redéfini les modalités d'utilisation de l'outil. Dans ce cas, au sein de LMCU, le guide des risques peut-il encore avoir un rôle d'aide à la décision ? Cette question rejoint celle plus large de l'évolution volontaire de la finalité, c'est-à-dire du rôle organisationnel de l'outil.

En reprenant la catégorisation proposée par David (1998) des quatre rôles organisationnels des outils de gestion (tableau 1), il ressort que le guide des risques, conçu comme un outil devant permettre l'exploration du nouveau (les risques périphériques), après la mise en place, sert plutôt à l'accompagnement de sa mutation (vers une logique plus gestionnaire et plus responsable des élus).

Tableau 1 : Les quatre rôles des outils de gestion

<b>Rôle de l'outil</b>	<b>Définition</b>
<i>Conformation</i>	Normer les comportements, au sens de les rendre conformes à un « optimum » postulé par l'outil.
<i>Investigation du fonctionnement organisationnel</i>	La confrontation entre l'outil et l'organisation conduit à l'explication des « lois » de cette dernière ; l'outil permet de révéler les déterminants essentiels de l'organisation et d'aider les acteurs à imaginer de nouveaux schémas d'évolution.
<i>Accompagnement de la mutation</i>	Le point de départ n'est pas la volonté d'introduire un outil nouveau mais de concevoir des outils qui accompagnent et facilitent un changement décidé par ailleurs. L'outil joue le rôle de support d'une construction progressive de représentations partagées.
<i>Exploration du nouveau</i>	L'outil joue un rôle non seulement dans la transformation des règles organisationnelles mais aussi dans le questionnement et la transformation des savoirs « techniques ».

Source : David, 1998, p. 55.

Il ressort donc de cette étude que les acteurs en charge de l'implantation du guide des risques ont insisté sur le rôle de « moteur d'attention » que comporte tout outil de gestion (Grimand, 2006, p. 25), en mettant volontairement en lumière, pour les élus, la nécessité de prendre en compte les conséquences des choix publics.

Le guide des risques participe donc à l'instauration d'une logique gestionnaire de plus en plus présente dans les collectivités locales et, par ricochet, à la sensibilisation et à la responsabilisation des représentants politiques.

## Bibliographie

- Akrich M. (1991), « L'analyse socio-technique » dans *Gestion de la recherche Nouveaux problèmes nouveaux outils*, sous la coordination de D. Vinck, De Boeck, pp. 339-353.
- Akrich M. (1998), « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation », *Education permanente*, Paris, n°134, pp. 79-89.
- Akrich M., Callon M., Latour B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations? Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Gérer et comprendre*, juin, pp. 5-17
- Akrich M., Callon M., Latour B. (1988), « A quoi tient le succès des innovations ? Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole », *Gérer et comprendre*, septembre, pp. 15-29.
- Akrich M., Callon M., Latour B. (2006), *Sociologie de la traduction Textes fondateurs*, Mines Paris.
- Arborio A-M., Fournier P. (2003), *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Nathan Université, coll. 128
- Bachelet F. (1993), « Les innovateurs. Contribution à l'évaluation de la politique de modernisation des services publics », in *L'évaluation dans l'administration*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, pp. 78-96.
- Baszanger I. (1992), « La tradition interactionniste et la sociologie des sciences et des techniques », in Dominique Pestre (éd.), *L'étude sociale des sciences. Bilan des années 1970 et 1980 et conséquences pour le travail historique*, CHRST, Cité des Sciences et de l'industrie, Paris.
- Briers M., Chua W. F. (2001), « The role of actor-networks and boundary objects in management accounting change : a field study of an implementation of activity-based costing », *Accounting, Organizations and Society*, 26, pp. 237-269.
- Burchell S., Clubb C., Hopwood A., Hughes J., Nahapiet J. (1980), « The roles of accounting in organizations and society », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5, No. 1, pp. 5-27.
- Callon M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, n°36, pp. 169-208.
- Callon M., Latour B. (1981), "Unscrewing the Big Leviathan; or How Actors Macrostructure Reality, and How Sociologists Help Them To Do So?", in K.D. Knorr and A. Cicourel (dir.) *Advances in Social Theory and Methodology, Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies*, London: Routledge & Kegan Paul, pp. 277-303.
- Cazes-Milano P., Mazars-Chapelon A. (2000), *Techniques et outils de gestion : un même concept ?*, Centre de recherche Dauphine Marketing Stratégie Prospective, cahier n°281, mars.
- Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-comptables (1995), *Diagnostic financier du groupe territorial, une approche par les risques*, juin.
- Cour des Comptes (2005), *L'intercommunalité en France*, Rapport au président de la République, novembre, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).
- David A. (1998), « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, pp. 44-59.
- David A. (2002), « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées », *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, coordonné par A. David, A. Hatchuel et R. Laufer, Vuibert, pp. 83-109.

- De Vaujany F-X. (2005), « De la pertinence d'une réflexion sur le management de l'appropriation des objets et outils de gestion », *De la conception à l'usage Vers un management de l'appropriation des outils de gestion*, coordonné par F-X. De Vaujany, EMS, pp. 21-34.
- Desmarais C., Abord de Châtillon E. (1998), « Le bilan social territorial : outil de pilotage, d'information ou mode organisationnelle ? », *Revue de gestion des ressources humaines*, n°24, décembre 1997 / janvier – février 1998, pp. 29-34.
- Direction Générale des Collectivités Locales (2006), *Le bilan de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2006*, février, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)
- Direction Générale de la Comptabilité Publique (2004), Guide d'analyse et de regroupement des risques à l'intention des collectivités locales, juin, [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)
- Drucker-Godard C., Ehlinger S., Grenier C. (2003), Validité et fiabilité de la recherche, in *Méthodes de recherche en Management*, R-A Thiétart et coll., Dunod, 2<sup>ème</sup> édition, pp. 257-287.
- Engel F., Kletz F, Moisdon J-C. (1997), « L'instrument multiprise ou les « métamorphoses des ICR » », in *Du mode d'existence des outils de gestion*, Ouvrage collectif sous la direction de Jean-Claude Moisdon, Editions Seli Arslan, Paris, pp. 114-133.
- Flichy P. (1995), *L'innovation technique*, La découverte, Paris.
- Fujirama J. (1991), « On Methods, Ontologies and Representation in the Sociology of Science: Were Do we Stand », in D. Maines, *Social Organization and Social Process. Essays in Honor of Anselm Strauss*, Aldine de Gruyter, New York.
- Gilbert P. (1998), *L'instrumentation de gestion*, Economica, 156p.
- Goffman E. (1991), *Les cadres de l'expérience*, Editions de Minuit, Paris.
- Grimand A. (2006), « L'appropriation des outils de gestion, entre rationalité instrumentale et construction du sens », *L'appropriation des outils de gestion vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, coordonné par A. Grimand, Publications de l'Université de Saint-Etienne, pp. 13-27.
- Hatchuel A., Weil B. (1992), *L'expert et le système*, Economica.
- Hopwood A.G. (1990), « The organizational and behavioural aspects of budgeting and control », in Arnold J., Carsberg B., Scapens R., *Topics in management accounting*, University of Manchester, Philip Allen, pp. 221-240.
- Lande E. (1996), *L'information financière consolidée des villes et de leurs satellites : étude des conditions d'émergence et définition d'un modèle comptable de consolidation spécifique au secteur public*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Conservatoire National des Arts et Métiers de Paris.
- Lande E. (1998), « Le périmètre de consolidation dans le secteur public local : identification et validation », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, Tome 4, Vol. 1, mars, pp. 107-127.
- Latour B. (1988), "The prince for Machines as Well as for Machinations", in *Technology and Social Change*, edited by B. Elliot, Edinburgh University Press.
- Latour B. (1989), *La science en action*, La découverte.
- Latour B. (2001), *Pasteur : guerre et paix des microbes suivi de Irréductions*, La découverte.
- Latour B., Woolgar S. (1996), *La vie de laboratoire*, La découverte.

- Law J. (1986), « On the Methods of Long-Distance Control: Vessels, Navigation and the Portuguese Route to India », in Law, J. Keele (dir.), *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?*, Sociological Review Monograph, pp. 234-263.
- Nobre T., Biron N. (2002), « L'ABC à l'hôpital : le cas de la chirurgie infantile », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 5, 2, pp. 85-105.
- Plane J-M. (2000), *Méthodes de recherche-intervention en management*, L'Harmattan.
- Proulx S. (2001), « Usages des technologies d'information et de communication : reconsidérer le champ d'étude ? », SFSIC, *Emergences et continuité dans les recherches en information et communication*, Paris, pp. 57-66.
- Rocher S. (2006), « Consolidation des comptes et secteur public local, difficultés passagères ou antinomie révélée ? », *Revue du Trésor*, n°5, mai, pp. 268-271.
- Rogers E.M. (1995), *Diffusion of Innovations*, fourth edition, The Free Press.
- Rousseau D. (2003), « Une approche consolidée des données financières des collectivités locales est souhaitable et possible », *Revue Française de Finances Publiques*, mars, pp. 199-221.
- Rousseau D., Rocher S. (2006), « Elargir le champ de l'analyse financière des collectivités locales grâce à une « consolidation » des risques : une nouvelle offre de prestation du Trésor public », *Revue Française de Comptabilité*, n°391, septembre, pp. 46-49.
- Shibutani T. (1955), « Reference Groups as Perspectives », *American Journal of Sociology*.
- Star S.L., Griesemer J. (1989), « Institutional ecology, "Translation" and coherence. Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of vertebrate zoology, 1907-1939 », *Social Studies of Sciences*, 19, pp. 387-420.
- Strauss A. (1978), « A Social Worlds Perspective », in Norman Denzin, *Studies in Symbolic Interaction Greenwich*, JAI Press.
- Tyre M.J., Orlikowski W.J. (1994), « Windows of Opportunity: Temporal Patterns of Technological Adaptation in Organizations », *Organization Science*, 5(1), pp. 98-118.

---

<sup>1</sup> Dont l'exemple de la ville d'Angoulême reste le plus représentatif.

<sup>2</sup> Disponible à l'adresse suivante : [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)

<sup>3</sup> Il existe un double avantage à étudier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : outre l'intérêt pour le sujet abordé, l'intérêt d'étudier les EPCI dans le cadre de cette recherche réside, d'une part, dans le faible nombre d'études entreprises en Sciences de gestion portant sur ce type de structures amenées à prendre de plus en plus d'ampleur dans le paysage public local dans les années à venir comme en atteste notamment la couverture quasi-total du territoire national (DGCL, 2006) et, d'autre part, dans l'évolution annoncée de la situation financière de bon nombre de ces structures vers des difficultés (Cour des comptes, 2005).

<sup>4</sup> Gilbert (1998, p. 22) distingue l'outil de l'instrument, et note que « l'appellation d'outil [...] a pour inconvénient de réifier les moyens utilisés, en les regardant comme s'il s'agissait d'objets intervenant dans un milieu inerte ». A l'inverse, il avance que l'instrument n'est pas nécessairement destiné à une action sur l'univers matériel, il peut également agir sur les données. Il privilégie ainsi le terme d'instrument de gestion à celui d'outil de gestion. Dans le cadre de cette étude, ces deux termes seront confondus. Dans un registre similaire, Cazes-Milano et Mazars-Chapelon (2000) mettent en évidence le lien entre techniques et outils de gestion.

---

<sup>5</sup> En accord avec Rocher (2006), la diffusion d'une innovation peut s'entendre de sa diffusion parmi une population d'organisations, ou de sa diffusion au sein d'une organisation. C'est cette deuxième acception qui est retenue ici.

<sup>6</sup> Callon et Latour (1981) définissent la traduction comme l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force.

<sup>7</sup> Flichy (1995, p. 118) précise que le concept de monde social doit être distingué de celui d'organisation : « Les frontières d'un monde social sont plus floues et surtout, les mondes sociaux traversent les organisations. Une institution peut avoir en son sein plusieurs mondes sociaux, mais dans d'autres cas, un monde social peut être commun à plusieurs organisations. De même, l'appartenance d'un individu à un monde social n'est pas définitive. Au contraire, la physionomie des mondes sociaux est en constante évolution et un même individu peut simultanément appartenir à différents mondes sociaux ».

<sup>8</sup> Comité des finances locales, Rapport du groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics, décembre 2004.

<sup>9</sup> Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé en 1967 en application de la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines. Cet EPCI regroupe 85 communes et une population de près de 1,1 millions d'habitants. Son budget s'élève pour 2007 à près de 1 500 M€ [www.lillemetropole.fr](http://www.lillemetropole.fr)

<sup>10</sup> De même, J-M. Plane (2000, p. 23) définit une recherche-intervention en management comme « un processus d'interactions complexe et cognitif entre les acteurs d'une organisation et des intervenants-chercheurs en management, chargés de l'implantation, de l'acclimatation de méthodes et d'outils ainsi que de la stimulation de transformations durables sur le mode de management et de fonctionnement d'une organisation ».

<sup>11</sup> L'objectif n'est pas de distinguer à tout prix les services financiers des services de contrôle de gestion au sein de la collectivité ni d'y accorder une importance trop grande, car dans le cas d'une deuxième communauté urbaine ayant accepté de mettre en place le guide des risques (la communauté urbaine de Lyon), il est apparu que les services de contrôle de gestion y ont été favorables, tandis que les services financiers ont été plus réticents.

<sup>12</sup> Cette catégorisation ne prend en compte que l'attitude des membres observée lors des réunions de travail formelles et informelles, car il est impossible de témoigner de l'implication des membres au regard du travail réalisé d'une réunion à l'autre. En effet, le fait que le travail demandé n'ait pas été réalisé n'est pas automatiquement un gage de résistance vis-à-vis de la méthode, de nombreux éléments contextuels étant susceptibles d'être perçus comme prioritaires par rapport au guide. C'est donc plutôt l'attitude lors des réunions qui a servi de « baromètre ».

<sup>13</sup> Si ce choix peut s'expliquer par une certaine sensibilité et ouverture sur la culture et le mode de vie des gens du voyage, il n'en reste pas moins que la gestion et le suivi d'un syndicat mixte nécessitent d'autres compétences.

<sup>14</sup> Initialement, la durée de la mise en place de la méthode a été initialement programmée entre 15 et 20 semaines. Or, cette réflexion intervient lors de la 9<sup>ème</sup> réunion, soit déjà plus de 20 semaines après le début de la mise en place.

<sup>15</sup> Tel un classement trop hâtif et infondé des communes au regard des « risques » qu'elles font peser sur la communauté, sujet sensible et pouvant être trop rapidement détourné et limité à une simple opposition politique.

<sup>16</sup> Cependant, comme le note Flichy (1995, p. 119), « la théorie des mondes sociaux reste ouverte puisque le sociologue n'utilise pas de catégories a priori mais détermine les mondes sociaux impliqués dans le processus, en fonction de ses enquêtes. Bien entendu, d'autres analystes peuvent contester ses choix et proposer une autre cartographie des mondes sociaux ».