

Du gestionnaire au stratège : quelle feuille de route pour les nouveaux DGS?

Cycle de formation des DGS

ESEN 9 octobre 2015



- **Gestionnaire / stratège : les missions des DGS ont évolué**
 - > A l'origine, le gestionnaire d'une ressource abondante, disposant d'une autonomie limitée:
 - Normes / contrôles (ex de légalité) / plafonnement des dépenses...
 - Des responsabilités partagées
 - > Mouvement d'autonomisation des EP / collectivités dans un contexte de raréfaction budgétaire:
 - L'Etat gestionnaire rend ses anciens démembrements responsables et autonomes
 - Besoin de DGS stratèges pour piloter le basculement et répondre aux enjeux de l'autonomisation
 - Une opportunité pour ces métiers
- **Quelles incidences opérationnelles de ce changement?**
 - > Quelle évolution de leur feuille de route?
 - > A partir de l'exemple des collectivités, quels enseignements pour les EPSCP?



I. Que signifie l'autonomie dans un contexte d'incertitude, financière, institutionnelle et managérial?

- La contrainte budgétaire et l'autonomie des collectivités et des EP
- Les évolutions institutionnelles: un même modèle type?
- S'adapter aux nouveaux usages: un défi managérial

II. Quels leviers pour retrouver des marges de manœuvre?

- De l'optimisation du fonctionnement interne...
- ... au re-calibrage des politiques publiques
- L'innovation, un levier à actionner plus fortement

III. Le rôle du DGS: porter un pilotage collégial de la contrainte

- Des outils à mettre en œuvre
- La contrainte n'est pas l'affaire de la seule direction générale
- Du préfectoralisme au professionnalisme : structurer une administration agile



Que signifie l' autonomie dans un contexte d' incertitude, financière, institutionnelle et managérial?

- **La contrainte budgétaire et l'autonomie des collectivités et des EP**
- Les évolutions institutionnelles: un même modèle type?
- S'adapter aux nouveaux usages: un défi managérial



Des recettes contraintes

- > Les collectivités à la « diète »
 - **Transferts financiers de l'Etat aux collectivités = 100 mds € environ (2015)**
 - Loi de programmation des finances publiques 2015-17: - 11 mds € pour les collectivités locales
- > Les universités moins touchées?
 - Mission recherche et enseignement supérieur (MIREs) = **23,5 Mds €**
 - Loi de programmation des finances publiques 2015-17: hausse de 100 M€ pour la MIREs
 - Mais augmentation des dépenses de la **masse salariale** (MS) > à celle des subventions étatiques, notamment celle pour charge de service public

Des leviers réduits

- > Dans les collectivités, différence entre autonomie financière et autonomie « fiscale »
- > Dans les universités, plus de 80% des recettes = subventions de l'Etat

TABLEAU 1 – ÉVOLUTION DE LA DGF DE 2008 À 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montant DGF	40 056 M€	40 846 M€	41 222 M€	41 392 M€	41 390 M€	41 505 M€	40 121 M€
Taux indexation	+ 2,1 %	+ 2 % (inflation + 0,5 %)	+ 0,6 %	Montant fixé en valeur	Montant fixé en valeur	+ 0,3 %	- 3,3 %

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Tableau n° 3 : évolution comparée des crédits du P150, de la MIREs et du budget général (en Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Evol 2008/2013	Evol 2008/2014*
Programme 150	11,35	11,99	12,26	12,37	12,55	12,79	12,74	12,69%	12,25%
%	-	5,6%	2,3%	0,9%	1,5%	1,9%	-0,4%	-	-
MIREs hors programmes "investissements d'avenir"	22,99	25,26	24,96	25,33	25,28	25,80	25,56	12,22%	11,18%
%	-	9,9%	-1,2%	1,3%	-0,2%	2,1%	-0,9%	-	-
Budget général de l'Etat (y.c. fonds de concours)	278,23	290,92	322,75	291,25	299,54	298,65	Nd	7,34%	Nd
%	-	4,6%	10,9%	-9,8%	2,8%	-0,3%	Nd	-	-

Source : Rapports annuels de performances de la MIREs 2009-2013

L'autonomie financière des collectivités

	Ratio d'autonomie financière					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Communes et EPCI						
Ressources propres (en Md€)	67,62	70,61	74,00	76,41	78,63	80,84
Ressources totales (en Md€)	108,16	113,25	114,37	117,82	120,03	122,45
Ratios constatés	62,5%	62,3%	64,7%	64,9%	65,5%	66,0%
Départements						
Ressources propres (en Md€)	39,73	40,57	43,67	44,82	45,34	45,97
Ressources totales (en Md€)	59,79	61,98	64,11	66,50	66,95	67,85
Ratios constatés	66,4%	65,5%	68,1%	67,4%	67,7%	67,8%
Régions						
Ressources propres (en Md€)	13,32	13,63	13,95	13,75	14,03	14,30
Ressources totales (en Md€)	23,91	25,23	25,07	25,30	25,90	26,69
Ratios constatés	55,7%	54,0%	55,6%	54,3%	54,2%	53,6%

- **Des dépenses contraintes:**

- > Dans les collectivités:

- Communes: **dépenses de personnel** ≈ 50% des dépenses de fonctionnement (F)
 - Département: : **dépenses d'intervention** ≈ 66% des dépenses de F
 - 2014, part non compensée par l'Etat des 3 AIS = 7mds€

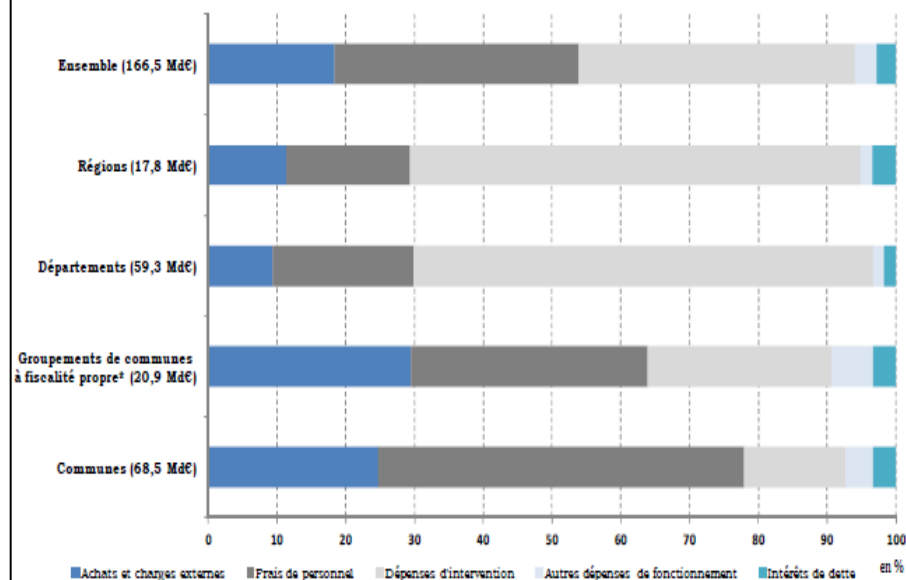
- > Dans les universités: dépenses de personnel ≈ 80% des dépenses de F

- La structuration des dépenses des universités se rapproche en fait de celle des communes

- **Conséquences sur la notion de contrainte:**

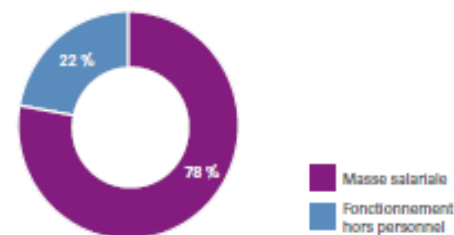
- > Augmentation incompressible des dépenses
 - > Pilotage de la section de fonctionnement structuré par la **couverture des dépenses obligatoires**

Répartition des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 2014



Observatoire des finances locales, 2015

Part de la MS dans les dépenses de F des universités



Etude KMPG sur les universités, 2015

- La contrainte budgétaire et l'autonomie des collectivités et des EP

- Les évolutions institutionnelles: un même modèle type?

- S'adapter aux nouveaux usages: un défi managérial



• Dans les collectivités:

> Autonomie:

- Acte I (1982-83): décentralisation
- Acte II (2004) : nouveaux transferts de compétence
- Acte III: 2015: simplification des compétences, affirmation du couple région / intercommunalités, hésitations sur le devenir des départements

> Mutualisation:

- Coopération souple: intercommunalité volontaire, coefficients de mutualisation, partenariats
- Regroupements obligatoires:
 - Loi de délimitation des régions du 16 janvier 2015
 - Couverture intercommunale / métropoles
- Incitations fiscales : communes nouvelles

> Rationalisation:

- Des **compétences**: suppression de la clause générale
- Du **millefeuille**: quid des 36 000 communes, des départements?
- Des **moyens**: transfert de la contrainte budgétaire

• Dans les universités:

> Autonomie:

- Loi libertés et responsabilités des universités (**LRU**) 2007: maîtrise du budget, renforcement de la gouvernance (rôle du président), ouverture des fonds propres

> Mutualisation:

- Loi enseignement supérieur recherche (**ESR**; Fioraso), 2013:
 - 3 formes de regroupements (association, fusion, communauté-ex PRES)
 - Incitations à la mutualisation des fonctions support
 - Les contrats de site sont signés par le président du groupement

> Rationalisation:

- Réforme licence master doctorat (**LMD**) à partir de 2002: réorganisation de l'offre de formation
- Rapport IGF IGAEN mars 2015: réinterroger l'offre de formation

• Un processus inachevé dans les universités?

> Les collectivités témoignent d'une évolution possible

- Des dénominations communes:
 - **Loi de 2004 libertés et responsabilités locales**
 - **LOI de 2007 libertés et responsabilités des universités**



- La contrainte budgétaire et l'autonomie des collectivités et des EP
 - Les évolutions institutionnelles: un même modèle type?
- **S'adapter aux nouveaux usages: un défi managérial**



- **Un contexte affecté par les contraintes budgétaires et les évolutions institutionnelles**
- **Un contexte managérial en pleine mutation:**
 - > Enjeux organisationnels des structures autonomes:
 - Mutualisation des fonctions support VS décentralisation des fonctions RH / financières
 - > Apparition de nouveaux modes de travail:
 - Ex: dématérialisation des procédures => impacts sur les métiers (ex chaîne comptable)
 - > Besoin de nouveaux métiers: ex contrôleur interne / agent chargé d'une fonction d'inspection pour la sécurisation des outils métiers notamment
 - > Enjeu d'adaptation aux nouveaux usages:
 - Demandes des usagers: traitement dématérialisé des demandes
 - Demandes des agents: ex. dossier administratif électronique
 - Demandes des partenaires : fluidité des relations / co-construction des politiques
- **Un enjeu d'autant plus fort dans les universités :**
 - > Une ère numérique qui révolutionne l'économie des apprentissages / redéfinit les métiers pédagogiques
 - > Des formations nouvelles pour un marché du travail contracté mais en évolution
 - > Des besoins accrus pour des usagers (étudiants) toujours plus nombreux (+ **9% pour 2013-2023**)



- De l'optimisation du fonctionnement interne...
- ... au re-calibrage des politiques publiques
- L'innovation, un levier à actionner plus fortement



Etre économe dans les fonctions support:

- > Dans les collectivités, un effort sur les charges générales
- > La cible du « bon père de famille » est-elle atteinte?
- > Place des politiques d'achat dans les universités

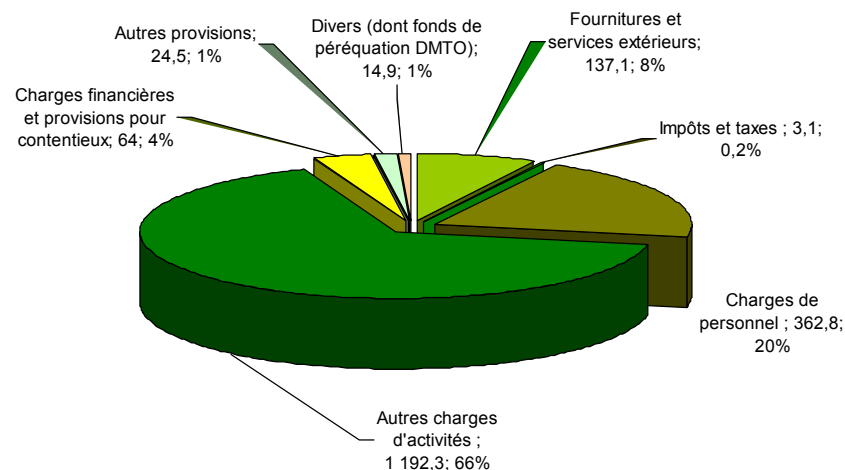
Mettre en œuvre un plan d'action immobilier:

- > Critiques de la Cour des Comptes sur la gestion immobilière des collectivités
 - Enjeu de l'adoption d'un schéma directeur du patrimoine
- > Enjeu de rationalisation du parc immobilier universitaire (surfaces dédiées à l'enseignement supérieur + **48%** entre 2003 et 2013)
 - aller plus loin dans l'autonomie ? Vers la pleine propriété?

Disposer d'une stratégie RH

- > Un chantier à engager dans les collectivités:
 - **Recrutement, formation, temps de travail, RI**
- > Dans les universités, une stratégie spécifique à adopter:
 - Double structuration **personnels enseignants / non enseignants** (**BIATSS** :bibliothèque, ingénieur, administratif ...);
 - S'ajoute aux logiques de **filières / cadres** de la fonction publique

Répartition des dépenses de F, CA 14, CG93
(en M€ et en volume)



Répartition des personnels de l'enseignement supérieur,
Bilan social 2014 du ministère de l'enseignement et de la recherche

Tableau 1.1

Catégorie de personnel	Statut Fonction publique	Hommes	Femmes	Total	Total ETP ¹	Part des femmes (en %)	Part des agents par statut (en %)
Personnels enseignants	Agent titulaire	43 930	26 018	69 948	69 716,5	37,2	69,6
	Agent non titulaire	17 354	13 159	30 513	25 732,6	43,1	30,4
	Total des personnels enseignants	61 284	39 177	100 461	95 449,1	39,0	-
Personnels BIATSS	Agent titulaire	21 455	36 777	58 232	57 224,2	63,2	59,1
	Agent non titulaire	14 222	26 150	40 372	24 729,6	64,8	40,9
	Total des personnels BIATSS	35 677	62 927	98 604	81 953,8	63,8	-
Ensemble des effectifs des agents titulaires		65 385	62 795	128 180	126 940,7	49,0	64,4
Ensemble des effectifs des agents non titulaires		31 576	39 309	70 885	50 462,2	55,5	35,6
Ensemble des effectifs du MESR		96 961	102 104	199 065	177 402,9	51,3	-

- De l'optimisation du fonctionnement interne...
- ... au re-calibrage des politiques publiques
- L'innovation, un levier à actionner plus fortement



- **Reconsidérer le périmètre d'intervention**

- > Pendant longtemps, dans les collectivités comme les universités, l'argent n'existait pas
 - Calibrage des politiques publiques hérité de ce contexte d'abondance: ex 117 centres de PMI au CD93
- > Faire des choix pour maintenir un haut niveau de service

- **Un DGS stratégique dans les collectivités:**

- > Maîtrise et anticipation des évolutions institutionnelles
- > Multiplier les partenariats avec d'autres acteurs publics
- > Réfléchir « transversalement » (et non ligne à ligne)
- > Envisager une nouvelle allocation des moyens au niveau territorial

- **Dans les universités, un enjeu accru:**

- > Des leviers financiers moindres (dépendance aux subventions, encadrement des frais de scolarité)
- > Des usagers plus proches (étudiants): prestation en direct d'une offre de formation
- > Dimensionner le projet stratégique en fonction des moyens disponibles:

- **Segmentation de l'offre de formation / adaptation de la politique de recherche à la soutenabilité budgétaire**



- De l'optimisation du fonctionnement interne...
 - ... au re-calibrage des politiques publiques
-
- **L'innovation, un levier à actionner plus fortement**



- **En interne, plusieurs démarches dans les collectivités**

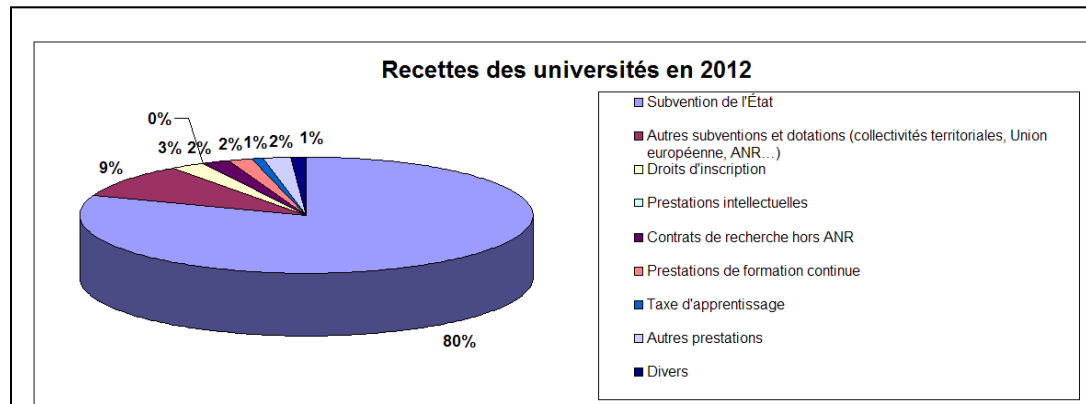
- > Production de référentiels: agendas 21, projet d'administration, schéma numérique...
- > Enjeux organisationnels: structuration de pôles innovation

- **En externe:**

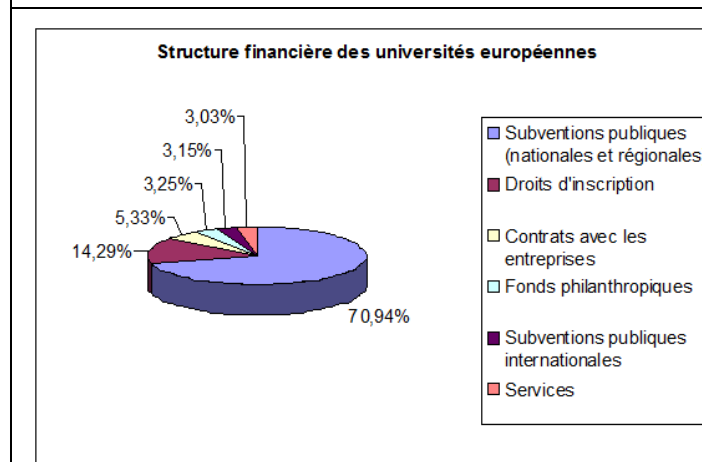
- > Les nouvelles sources de financement: fonds de dotation, mécénat, fonds européens
- > Favoriser la co construction des politiques
- > Vers la « saxonisation » du droit ?
 - Comparaison des recettes des universités françaises et européennes

- **Un positionnement encore plus nécessaire pour les DGS d'universités:**

- > Les innovations positionnent l'université dans un champ quasi-concurrentiel
- > Au DGS de devenir un véritable stratège (vision / plan stratégique / marketing)



Rapport Sénat 2013



Structuration moyenne des recettes des universités européennes:

Projet de recherche de l'Association européenne de l'université sur les sources de financement des universités européennes, 2008-11; 140 universités enquêtées dans les 27 pays de l'UE

- **Professionnalisation et adaptation de l'offre de formation:**

- > Enjeu de l'insertion sur le marché du travail
- > Rapprocher offre de formation et monde économique
- > L'entreprise comme pourvoyeurs de ressources propres

- Des outils à mettre en œuvre
- La contrainte n'est pas l'affaire de la seule direction générale
- Du préfectoralisme au professionnalisme : structurer une administration agile



- Définir une stratégie implique de se doter d'outils:

- > De pilotage :

- Segmentation des politiques départementales
 - Indicateurs de suivi budgétaire, de performance, d'activités

- > De contrôle: ex direction de l'audit

- > D'organisation: une direction, la DSOE, dont les missions s'apparentent à celles d'un cabinet de conseil

LES POLITIQUES DU DEPARTEMENT									
7 Pôles	15 Missions	47 Programmes - 155 Actions							
Solidarité	Enfance et famille	Accueil de la petite enfance	Crèches départementales Accueil collectifs de la petite enfance Accueil individuel de la petite enfance	Aide sociale à l'enfance	Evaluer pour protéger Accueil familial Accueil en structures collectives Adoption Accompagnement Prévention spécialisée	Protection maternelle et infantile, planification familiale	Protection maternelle et infantile Planification familiale		
	Solidarité, insertion, santé	Accompagnement social	Accueil, prévention et accompagnement social Gestion de dispositifs sociaux Droit au logement Aide généraliste	Promotion des droits fondamentaux	Coordination de l'action sociale Observatoire des violences envers les femmes Lutte contre les discriminations	Insertion	Revenu de solidarité active Formation, insertion prof., accès à l'emploi Insertion socio-prof. territorialisée Insertion sociale et accompagnement des parcours Coordination des partenariats	Prévention et promotion de la santé	Promotion de la santé, veille et analyse de santé publique Lutte contre les maladies infectieuses Santé bucco-dentaire Prévention des cancers
	Autonomie	Personnes âgées	Accueil des personnes âgées en établissement Accompagnement des personnes âgées à domicile Coordination gérontologique	Personnes handicapées	Accueil des personnes hand. en établ. Accomp. des personnes hand. à dom. Démarches transversales et qualité Maison départementale des personnes handicapées			Prévention des conduites à risques	Connaître, évaluer, former Espace de prévention "Tête à tête"

Stratégie et innovation	Pilotage et modernisation	Pilotage et stratégie	Agenda 21 Observatoire départemental Dialogue de gestion Évaluation des politiques publiques Modernisation et administration numérique Coopération territoriale Centre de ressources	Audit interne	Mise en œuvre du plan d'audit annuel et conduite des missions d'inspection Contrôle et suivi des recommandations Capitalisation et suivi	Systèmes d'information	Pilotage et maintenance des solutions numériques métiers Télé-procédures internes et externes Cycle de vie des machines Réseaux, télécoms et sécurité Mise à disposition de postes de travail num. Fourniture de services	Animation du développement social local	Projets sociaux de territoire Innovation sociale Renforcement des pratiques des partenariats
	Europe et solidarité internationale	Solidarité, coopérations internationales	Coopération européenne Coopérations et relations internationales Via le monde Culture de la paix	Animation et gestion de projets européens	Gestion des cofinancements européens Animation territoriale Promotion du Département au niveau européen				

Porter un pilotage collégial de la contrainte

- Des outils à mettre en œuvre
- **La contrainte n'est pas l'affaire de la seule direction générale**
- Du préfectoralisme au professionnalisme : structurer une administration agile



- Définir une stratégie de pilotage ne peut reposer sur une approche uniquement « technique » (volet outils) ou « techno » (volet direction générale)
- Dans les collectivités:
 - > Le DGS doit favoriser un portage politique de cette stratégie
 - Démontrer aux élus l'ampleur des contraintes et les convaincre de se doter d'une stratégie en la matière
 - Faire porter aux élus des orientations budgétaires (fonctions des priorités) voire d'un cadrage précis
 - Implique: transparence / conviction / relation de confiance
 - **Manager les élus**: un enjeu central pour les DGS
 - > Côté métiers, le portage est également l'affaire de l'ensemble du collectif de direction
 - La direction générale ne constitue pas le décisionnaire unique, prescripteur des « coupes »
 - L'ensemble du collectif de direction doit porter cette stratégie
 - > Un DGS stratège c'est également un DGS au rôle **d'arbitre**: processus de décision plus itératif et collectif



- **Dans les universités, un dialogue budgétaire à construire avec les enseignants**
 - > Les élus, et notamment le président, se rendent vite compte des enjeux budgétaires et financiers
 - Le contrat de site les y oblige
 - > Construire un dialogue de gestion avec les directeurs et responsables d'unités de formation et de recherche (UFR):
 - Des métiers souvent peu familiers de la gestion
 - Convaincre de l'intérêt d'une « bonne gestion »:
 - Piloter mieux les dépenses et les recettes, mieux gérer les projets peuvent permettre aux UFR de gagner en productivité et à termes, en moyens
- **Un enjeu managérial différencié pour les DGS:**
 - > Dans les universités, convaincre et associer les responsables enseignants
 - Un sentiment d'appartenance à construire: partager des objectifs de gestion
 - > Dans les collectivités, convaincre les élus et les éclairer dans leurs choix
 - > Point commun: les contraintes constituent une opportunité de réformer la gestion des ressources humaines, le fonctionnement des institutions



Porter un pilotage collégial de la contrainte

- Des outils à mettre en œuvre
- La contrainte n'est pas l'affaire de la seule direction générale
- **Du préfectoralisme au professionnalisme : structurer une administration agile**



- **Pour mettre en œuvre ce pilotage stratégique, il est nécessaire de disposer d'une administration agile**
 - > Qui ait la charge de contribuer / faire vivre et mettre en œuvre ces orientations
- **Le modèle du préfectoralisme a longtemps prévalu dans les processus de recrutement**
 - > Modèle structurant dans les collectivités
 - Recrutement sur la base des concours
 - Evolution sur la base des filières: ex des carrières sociales / des carrières techniques
 - > Une transversalité difficile dans la mesure où les métiers eux même sont très spécialisés
 - > **Pas d'école de la haute fonction publique** pour les universités toutefois
- **Passer au professionnalisme: questionner le recrutement uniquement statutaire?**
 - > Enjeu de recrutement sur la base des besoins / des profils
 - > Anticiper les besoins nécessaires à l'avenir
 - > Une FP plus innovante est-elle nécessairement statutaire?
 - Ex des métiers d'auditeurs, impossible à trouver dans la FP
 - > A son échelle, le DGS stratège est celui qui ouvre ces questions « tabous »

