



Clément AUMEUNIER

[clement.aumeunier@administrateur-inet.org](mailto:clement.aumeunier@administrateur-inet.org)



Emilia DIDYM

[emilia.dydim@administrateur-inet.org](mailto:emilia.dydim@administrateur-inet.org)



Julie-Anne HIPPERT

[julianne.hippert@administrateur-inet.org](mailto:julianne.hippert@administrateur-inet.org)



Clémentine LETERRIER

[clementine.letterier@administrateur-inet.org](mailto:clementine.letterier@administrateur-inet.org)

VILLE DE TOULOUSE MÉTROPÔLE



DÉCONCENTRER LES  
FONCTIONS RESSOURCES  
D'UNE GRANDE  
COLLECTIVITÉ

---

**Tuteur au sein de la collectivité :**

---

→ **Thomas LECOMTE**

Directeur des finances

---

Comment gérer les fonctions ressources dans une organisation qui compte 13 000 agents et une soixantaine de directions ? C'est la question à laquelle la collectivité de Toulouse cherche à apporter une réponse en mettant en œuvre des "services opérationnels financiers" (SOFin). Alors que certaines entreprises font le choix de regrouper leurs comptables en un seul site pour l'ensemble de leurs implantations (y compris à l'échelle mondiale), le besoin de proximité reste ancré dans la culture des agents territoriaux.

Conjuguer niveaux de compétences, taille critique et capacité d'écoute constitue le principal défi à relever.

La collectivité de Toulouse, dont les services de la Ville et de la Métropole sont mutualisés, a souhaité être accompagnée dans la mise en œuvre de ses SOFin. L'enjeu : structurer une fonction financière déjà déconcentrée mais hétérogène et, dès lors, difficilement pilotable par la Direction des finances.

Ce projet interroge la déconcentration des fonctions ressources dans une collectivité de grande taille ainsi que la participation des agents au changement. Après une première phase de diagnostic, l'équipe a émis des préconisations quant aux activités déconcentrées, que ce soit leur périmètre ou leur contenu, à la conduite du changement et à l'acceptabilité du projet.

## LE PROJET DES SOFIN : QUAND L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DEVIENT CRITIQUE

La Ville et la Métropole de Toulouse disposent d'un service financier bien développé : un service mutualisé Ville-Métropole, dématérialisé, engagé dans la certification des comptes, numéro un des délais de paiement en 2018. Cependant, l'architecture actuelle ne semble pas optimale pour relever ces défis. Le partage des tâches est parfois confus entre les services financiers centraux et les services déconcentrés dans les directions opérationnelles. L'hétérogénéité des organisations et des missions devenant critique, une remise à plat des processus financiers et des modèles d'organisation semble alors nécessaire pour optimiser les moyens et la répartition des tâches entre les acteurs.

Au-delà de la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion, la création des SOFin constitue aussi l'opportunité d'une montée en compétence générale et du développement de missions d'appui aux directeurs dans le pilotage budgétaire.

### Structurer une déconcentration préexistante

Toulouse connaît déjà une déconcentration partielle de quatre principaux processus financiers : la comptabilité (en dépense et recette), les demandes de subventions d'investissement, le budget et la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI). Les activités financières déconcentrées sont assurées, dans une majorité de directions, par des responsables administratifs et financiers (RAF) et leurs équipes.

Cependant, les activités varient profondément d'une direction à l'autre. Les pratiques divergent, complexifiant le travail de consolidation et de contrôle garanti de qualité de la direction des finances. Or, l'hétérogénéité dans la déconcentration nuit à la qualité du service rendu, à la lisibilité de l'organisation financière et, in fine, à l'optimisation des ressources.

La formalisation de SOFin, sur des périmètres et des compétences équivalents pour l'ensemble de la collectivité, a constitué une opportunité pour harmoniser les pratiques, accroître la qualité et assurer un même niveau d'activité dans l'ensemble de la collectivité. Corollaire de ces changements, la direction des finances se recentrera sur des missions stratégiques de consolidation, d'aide à la décision, de planification et de gestion des dossiers complexes, déterminantes dans un contexte de tension budgétaire.

## Des problématiques organisationnelles

Les agents intervenant sur les processus financiers n'exercent pas toujours ces missions à plein temps : la polyvalence des équipes joue alors contre la professionnalisation des métiers. La taille réduite des équipes financières n'assure pas toujours une continuité de service en cas d'absence, en particulier du point de vue comptable. La mise en place des futurs SOFin constitue donc également pour la collectivité l'opportunité de professionnaliser les agents, d'assurer une taille critique des équipes et de limiter le nombre des interlocuteurs financiers afin de faciliter l'animation de réseau.

Le projet des SOFin ne peut faire abstraction de la sensibilité au changement. Au-delà des réorganisations menées, la réorganisation non-synchronisée des fonctions ressources déconcentrées (RH, marchés et finances) a pu être source d'anxiété. D'une part, la mise en place récente de SORH a capté une partie des effectifs jusqu'ici polyvalents et a été vécue comme frustrante par les RAF. D'autre part, le projet des SOAM (services opérationnels achats marchés) avance concomitamment. Aussi, le projet des SOFin présente une certaine urgence.

## RÉORGANISER PAR LA LABELLISATION ET LA CONTRACTUALISATION

Une première phase de diagnostic a permis d'appréhender, par diverses méthodes, toute la diversité de la fonction financière dans

la collectivité. La connaissance de l'existant représente un enjeu en soi, compte tenu de l'hétérogénéité des fonctionnements dans la collectivité. Un certain nombre de principes de conduite du projet ont alors été déterminés.

Par la suite, il s'est agi de livrer des clés de compréhension, de décision, de négociation et de méthodologie destinées à la Direction des finances.

### Une démarche de co-construction sincère

A toutes les étapes, l'équipe s'est interrogée sur l'association des acteurs. La participation des agents a permis de tirer parti de leur expertise, de capitaliser leur connaissance pour enrichir l'état des lieux et capter les problématiques émergentes. Cette démarche de co-construction a un double-objectif : être au plus près des réalités et des préoccupations de terrain d'une part, et d'autre part favoriser l'acceptabilité du projet en impliquant l'ensemble des parties prenantes. L'approche retenue a donc été non-descendante : sans démarche ni a priori.

L'équipe s'est engagée à maintenir une position d'écoute tout au long de sa mission et à se rendre disponible pour répondre aux inquiétudes, aux questions ou pour communiquer toute remarque concernant le projet.

Outre un lancement du projet réunissant près de 100 participants (démarche inédite pour ce type de projet dans la collectivité), les séances informatives, la conduite d'une cinquantaine d'entretiens et l'immersion dans les services, l'équipe a mené six ateliers participatifs. Ceux-ci ont combiné l'information des participants, le recueil de leurs attentes vis-à-vis du projet et la sollicitation de leur expertise.

Contrairement à d'autres réorganisations plus discrètes, et afin de tenir compte de la sensibilité aux questions organisationnelles, l'équipe a opté pour une démarche transparente, ouverte et bienveillante. L'objectif est de favoriser une meilleure appropriation du projet.

## « Pas un modèle mais un label »

Plutôt que d'imposer un modèle identique d'organisation, le caractère hétérogène de la collectivité milite pour la mise en place d'organisations à géométrie variable quant au dimensionnement et au positionnement des SOFin. En parallèle, la liste des activités déconcentrées et leur niveau de qualité doivent être homogènes.

C'est à cette fin qu'un système de labellisation a été imaginé. Pour être labellisée SOFin, une équipe financière déconcentrée doit remplir les critères définis dans un cahier des charges et déclinés dans un contrat qui engage de manière réciproque le SOFin et la Direction des finances selon une montée en charge personnalisée.

### Critères de labellisation

OBJECTIFS	CRITÈRES
<b>Assurer la continuité des activités financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taille minimale de l'équipe</li> <li>- Plan de continuité de service</li> </ul>
<b>Sécuriser la qualité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spécialisation des agents</li> <li>- Validation des compétences des agents</li> <li>- Plan de participation aux formations</li> <li>- Rôle du responsable SOFin dans les formations</li> <li>- Participation aux réunions du réseau finances procédures formalisées</li> </ul>
<b>Rationaliser le nombre d'interlocuteurs</b> <b>Simplifier l'animation du réseau</b> <b>Harmoniser les pratiques et les outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilité hiérarchique sur l'ensemble des agents comptables et financiers</li> <li>- Rupture de l'isolement</li> <li>- Harmonisation des outils et procédures</li> <li>- Mise en œuvre d'un dialogue régulier entre les SOFin et la direction des finances</li> </ul>

OBJECTIFS	CRITÈRES
<b>Renforcer la lisibilité de l'organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Homogénéité de l'offre de service du SOFin</li> <li>- Identification d'un interlocuteur référent par activité</li> </ul>
<b>Installer le SOFin dans un rôle de pilotage transverse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégation de signature</li> <li>- Consolidation et préparation des arbitrages</li> <li>- Sensibilisation et implication des directeurs et DGA pour qu'ils soient en mesure de suivre leur budget</li> </ul>

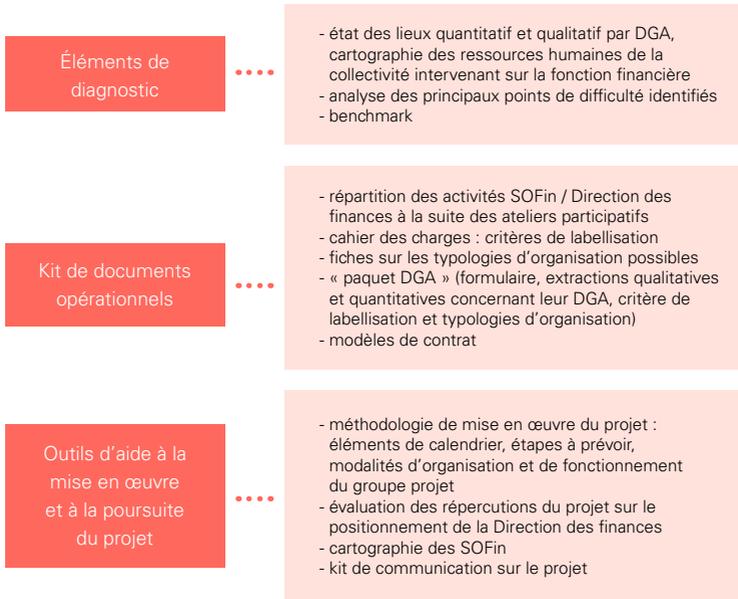
Ce système a le mérite de mettre en avant les objectifs à atteindre plutôt qu'une approche uniquement organisationnelle qui génère davantage d'anxiété chez les agents.

Dans les bornes fixées par les critères de labellisation, les choix d'organisation relèvent des Directeurs généraux adjoints, à la condition que les organisations répondent aux critères définis.

### Aider à la décision en anticipant la suite du projet

Une grande partie des livrables a été élaborée avec la participation des agents de la direction des finances et des directions opérationnelles. Ils répondent à un double objectif : être le plus en adéquation possible avec les réalités rencontrées par les acteurs de la finance dans la collectivité, et impliquer l'ensemble des parties prenantes.

D'autres livrables ont vocation à assurer une transition entre la fin de la mission et la mise en œuvre du projet par la direction des finances.



## LES ENSEIGNEMENTS À RETENIR POUR LA CONDUITE DE RÉORGANISATIONS

### La recherche d'équilibre entre honnêteté/ transparence et réassurance/mise en confiance

Toute réorganisation peut susciter de l'anxiété. Comment réassurer les agents sans pour autant minimiser les conséquences du projet sur l'organisation et les modes de fonctionnement ?

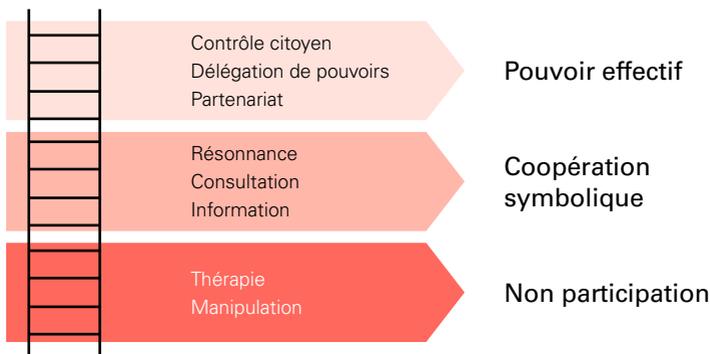
Le phasage des annonces répond à un besoin de mise en confiance des agents : commencer par expliquer le sens du projet, donner une visibilité sur le calendrier, annoncer les étapes et rendre compte régulièrement des avancées et de la prise en compte des remarques exprimées.

## Prévenir la résistance au changement par l'association précoce et continue des acteurs

Si la plupart des acteurs à l'initiative de réorganisations ont déjà une idée du résultat attendu, comment faire participer effectivement les agents ? Hormis les points de détail, quelles marges de manœuvre leur reste-t-il ?

En réalité, si les objectifs de la commande sont dès l'origine clairement affichés (le pourquoi), il reste de très nombreuses modalités d'organisation, de structuration et de partage d'activité (le comment) permettant d'y parvenir. En questionnant les acteurs sur leurs attentes et sur les points de vigilance portés, il est possible de mieux délimiter le champ des possibles et des incertitudes. Les diverses formes d'association des acteurs (entretiens, ateliers, réunions, mails collectifs d'information) donnent progressivement vie à un réseau d'acteurs volontaires. Elles génèrent un accueil positif et jouent dès lors un rôle de prévention des résistances au changement.

Ce mode de travail est forcément chronophage. Mais il faut l'envisager en prenant en compte le temps qui pourrait être perdu si le projet était imposé à des agents défiants. Ainsi, la participation doit être envisagée comme un outil de conduite du changement et d'appropriation de la démarche. Il faut cependant prendre garde à être clair sur le contrat passé et sur le niveau de délégation laissé aux agents.



Une échelle de la participation citoyenne, S. Arnstein

## Tirer parti de l'existant et accepter l'hétérogénéité des structures

Comment garantir un niveau homogène de qualité tout en s'adaptant aux spécificités de chaque direction ?

La labellisation permet de concilier ces deux injonctions, tout en évitant de détruire ou fragiliser des structures existantes dont le fonctionnement est satisfaisant et répond aux critères communs. Ne pas faire table rase du passé et accepter des modèles organisationnels et de fonctionnement interne différents peut être vecteur d'adhésion au projet, dans une collectivité où l'hétérogénéité est constitutive de son identité.

Cela suppose d'accepter que les nouvelles structures évoluent à des rythmes différents, dès lors qu'un suivi global est assuré par le porteur du projet. C'est la raison pour laquelle la démarche de labellisation distingue des critères socles communs et des critères qualitatifs : leur atteinte dépendra de la maturité des directions opérationnelles et se fera selon un rythme propre à chacune ?

## L'importance du portage et de la transmission du dossier

L'incarnation d'un projet par un ou des porteurs identifiés permet d'assurer la cohérence globale de la démarche mais aussi de parer à l'anxiété liée à une réorganisation. Le porteur est en effet en mesure d'apporter des réponses aux attentes et aux interrogations. Il est l'interlocuteur à même de générer une dynamique participative. L'appui de la hiérarchie est essentiel tant pour légitimer la démarche que pour lui donner de la visibilité.

## 10 BONNES IDÉES POUR RÉUSSIR SON PROJET

- 1 Anticiper la suite en prévoyant une chefferie de projet dédiée et réfléchir à sa composition : une seule personne, un binôme Direction des finances / RAF, un collectif de la Direction des finances
- 2 Penser objectifs avant de penser organisation (“Pas un modèle mais un label”),
- 3 Partir de l’existant qui fonctionne et le valoriser (“Ne pas casser ce qui fonctionne”),
- 4 Raisonner par les activités plutôt que par le prisme organisationnel : se poser la question du pourquoi avant celle du comment
- 5 Mobiliser, faire du bruit : créer un mouvement collectif
- 6 Regarder dans les coins d’ombre et écouter les silences : chercher ce qui risque de passer sous le radar
- 7 Prendre en compte le temps :
  - > poser les piliers et hiérarchiser les urgences
  - > clarifier dès le début les échéances du projet et les respecter : ne pas laisser le projet s’enliser
  - > organiser une prise de décision efficace qui nécessite un collectif fluide, loyal et solidaire
  - > prendre le temps d’être à l’écoute, de répéter...
- 8 Encadrer la souplesse et prévoir la géométrie variable : rechercher l’équilibre entre édicton de règles harmonisées et nécessaires dérogations
- 9 Prévoir un portage au plus haut niveau hiérarchique (DGS)
- 10 Garder du recul et une bonne dose d’autocritique