

E H E S P

Ecole des hautes études
en santé publique

Inspecteur
de l'Action Sanitaire et Sociale
Promotion : 2006 - 2008
Date du Jury : mars 2008

**Entre rationalisation des dépenses et
pilotage de la performance :
le contrôle de gestion
à la DRASS de Bourgogne**

Carole CUISENIER

Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à mon maître de stage, inspectrice principale en charge du contrôle de gestion à la DRASS de Bourgogne.

Outre les qualités attendues quant à l'exercice du contrôle de gestion au sein d'un service déconcentré que j'ai pu observer, elle a su mettre en lumière les qualités nécessaires à la mise en œuvre de ses missions, parfois complexes, et toujours associées à une démarche collective.

Je tiens également à remercier les contrôleurs de gestion d'autres régions, dont le témoignage, qui de prime abord, a contribué à complexifier mon travail (à chaque contrôleur de gestion, correspondant des missions différentes), mais qui a participé à l'enrichissement empirique que je pouvais me faire de ce nouveau métier.

Enfin, mes remerciements concernent l'ensemble des partenaires du contrôleur de gestion, sans qui cette mission même n'existerait pas...qu'ils s'agissent des gestionnaires de budget opérationnels de programmes, des instances décisionnelles, des responsables d'unités opérationnelles, des services d'administration générale, autant de témoignages qui m'ont permis d'identifier, certes, les freins encore nombreux au plein exercice de ce métier, mais également, les facteurs de réussite de cette démarche novatrice.

Sommaire

Introduction	1
1 Les fondements du contrôle de gestion	7
1.1 Le processus de modernisation de l'Etat et de sa gestion	7
1.1.1 Une première tentative de rationalisation des choix budgétaires	7
1.1.2 Les insuffisances de l'ordonnance de 1959	9
1.1.3 L'influence du « <i>New Public Management</i> » et des expériences étrangères.....	10
1.2 Une volonté forte de rénover la gestion publique : la LOLF	11
1.2.1 Un nouvel esprit : le pilotage de la performance	11
1.2.2 La nouvelle gouvernance financière au service du débat démocratique	16
1.2.3 La comptabilité de l'Etat : un rôle accru consacré par la LOLF	19
1.3 Au confluent de la modernisation de l'Etat et de la LOLF : le contrôle de gestion	22
1.3.1 Un atout pour le « <i>pilotage de la performance</i> »	22
1.3.2 Un outil d'aide au choix stratégique... ..	24
1.3.3 Une mission marquée par les échanges : le dialogue de gestion	26
2 Le déploiement du contrôle de gestion à la DRASS de Bourgogne.....	29
2.1 L'organisation du contrôle de gestion en réponse aux enjeux de la performance	29
2.1.1 Une transversalité nécessaire	29
2.1.2 L'organisation nécessaire des échanges à travers le dialogue de gestion.....	30
2.2 L'harmonisation des systèmes d'informations : un axe d'intervention privilégié	32
2.2.1 Les objectifs des systèmes d'information : l'opérationnalité	32
2.2.2 L'interconnexion et le partage des systèmes d'information : le rôle attendu du contrôleur de gestion.....	34
2.3 Une aide méthodologique à la stratégie	35
2.3.1 Le suivi de la performance	36
2.3.2 Un appui technique particulier : la mise en œuvre d'OEDIPE	37
2.4 Une mise en œuvre parfois complexe	38
2.4.1 Un système d'information jugé trop souvent inopérant	39
2.4.2 Un processus d'échanges insuffisamment formalisé	42

3	Un métier résolument inscrit dans une démarche évolutive.....	47
3.1	Des préconisations pour un contrôle de gestion optimal en service déconcentré	47
3.1.1	Le rôle attendu d'un IASS	47
3.1.2	Un renforcement du dialogue de gestion.....	49
3.1.3	Un métier résolument tourné vers l'avenir.....	51
	Conclusion.....	57
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AE : Autorisation d'engagement
BOP : Budget Opérationnel de Programme
CAR : Comité Administratif Régional
CIC : Contrôle interne comptable
CP : Crédits de paiement
CTRI : Comité Technique Régional et Interdépartemental
DAGPB : Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
EJ : Entité juridique
GLB : Gestion Locale du Budget
GRH : Gestion des Ressources Humaines
IASS : Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
JPE : Justification au Premier Euro
LOLF : Loi Organique des Lois de Finances
MPA : Mission Programme Action
NMP : Nouveau Management Public
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
OEDIPE : Outil d'Evaluation et D'Information de la Performance et des Engagements
PAP : Projet Annuel de Performance
RAP : Rapport Annuel de Performance
RBOP : Responsable de BOP
RCB : Rationalisation des choix budgétaires
RCIC : Référent du Contrôle Interne Comptable
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
RPROG : Responsable de programme
UO : Unité Opérationnelle

Introduction

Le concept de contrôle de gestion est apparu, au début du XXème siècle, dans le secteur de l'économie marchande. Deux noms ont contribué à faire émerger cette nouvelle notion de gestion : Alfred SLOAN (dirigeant de la General Motors) et Donaldson BROWN (du groupe Du Pont Company, contrôlant l'entreprise automobile). Ce dernier va implanter, (dans un contexte de récession économique frappant particulièrement ces nouvelles industries) des méthodes de contrôle financier qui comportent deux volets, l'un concernant la restitution d'informations de gestion (le « reporting »¹) et les coûts, l'autre relatif à la délégation de responsabilités et le pilotage.

Le modèle ainsi conçu permettait, grâce au principe de « reporting » lui même confié à des responsables identifiés au sein de la chaîne de production, de relier un système d'informations (certes encore débutant) à une prise de décision stratégique.

Si l'on peut aisément concevoir l'enjeu « marchand » d'un tel système de gestion mis en œuvre dans le secteur privé, on pourrait s'interroger sur la nécessité de voir se développer le contrôle de gestion au sein des administrations d'Etat, a priori non soumises à la concurrence.

Dès lors, il n'était pas envisageable de transposer à l'identique, dans le secteur public, le mode de gestion implanté dans le secteur privé.

Pourtant, deux facteurs vont contribuer à développer cette notion : la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques et la raréfaction des ressources budgétaires de l'Etat, lesquelles interrogeant sur les capacités des administrations de l'Etat à réagir.

Dès lors et depuis une vingtaine d'année, le contrôle de gestion a été mis en œuvre dans les deux tiers des pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

Introduisant une nécessaire réflexion sur l'utilisation des ressources, l'Etat s'est trouvé en parallèle, dans une obligation croissante de rendre compte des coûts de sa politique face à l'émergence de nouveaux besoins des usagers. D'ores et déjà, on peut constater que le contrôle de gestion n'est pas apparu de façon spontanée, à l'inverse, il s'inscrit dans les administrations françaises comme l'un des éléments de réponse à une situation de finances publiques dégradées, caractérisée notamment par le déficit budgétaire de l'Etat et le taux des prélèvements obligatoires, supérieur de 4 points à la moyenne européenne.

¹ En anglais ROI : return on investment

Néanmoins, il serait, me semble – t il, restrictif, d'envisager le contrôle de gestion comme étant le moyen de nos administrations pour composer avec des moyens en diminution. A ce titre, et dans son discours adressé aux préfets le 24 juin 1997, le Premier Ministre déclarait : « *l'Etat doit se réformer parce que le monde et la société changent, parce que de nouvelles technologies apparaissent, parce que les administrations ne peuvent échapper, comme toutes les organisations, à la recherche de l'efficacité au moindre coût* ».

Placé dans une démarche évolutive qui intègre nécessairement de nouveaux impératifs de gestion publique, le contrôle de gestion s'attache à prendre en considération les demandes nouvelles des citoyens qui attendent de leurs administrations, un service public adapté à un moindre coût.

Ainsi, le contrôle de gestion est également un outil de gestion dynamique et vivant qui traduit la volonté forte de moderniser l'Etat ainsi que le préconise le comité interministériel de la réforme de l'Etat. Reconnu comme l'un des axes privilégiés de la modernisation de la gestion publique, le contrôle de gestion reflète de nouvelles ambitions que la LOLF va concrétiser.

En effet, les pouvoirs publics français, ont progressivement intégré ces dimensions, et ont façonné de nouveaux modes de « penser la gestion publique » consacrés dans le vote quasi unanime de la Loi Organique des Lois de Finances (LOLF)² du 1er août 2001.

La mise en œuvre de la LOLF constitue une opportunité majeure de développer le contrôle de gestion dans nos administrations dès lors qu'il contribue à alimenter, de façon objective, le contrôle parlementaire exercé sur l'action des décideurs publics, eux-mêmes dotés d'une autonomie accrue. En effet, la LOLF affiche trois ambitions majeures que sont l'augmentation de l'efficacité des gestionnaires publics en leur confiant plus d'autonomie, le renforcement de l'information et donc du rôle du Parlement lors des négociations budgétaires et enfin, la lisibilité des citoyens concernant la performance du service public.

Désormais placée au cœur des préoccupations des gestionnaires, la notion de performance va ponctuer l'esprit de la LOLF et se caractériser par un nouveau cadre budgétaire, une réforme comptable et des rapports renouvelés avec les parlementaires.

² La LOLF est une loi organique, à ce titre, elle organise les relations entre les pouvoirs publics que sont le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La mise en œuvre des principes qu'elle pose relève des pouvoirs législatifs et réglementaires

Instituant une nouvelle nomenclature (au sein de laquelle va s'inscrire la dépense de l'Etat) déclinée en Mission, Programmes et Actions (MPA), la LOLF conduit à un vote de crédits globalisés et identifiés selon leur destination.

Le nouveau cadre budgétaire, inhérent désormais à toute politique publique, permet au responsable politique une liberté de gestion accrue (illustrée notamment par la fongibilité des crédits et le choix d'objectifs et d'indicateurs de performance), mais, en contrepartie, il fixe les règles dans lesquelles s'inscrit le pouvoir de contrôle parlementaire (bénéficiant de documents budgétaires rendant compte de l'exécution d'une politique publique en regard des moyens et résultat assignés).

La LOLF, reprenant ainsi les concepts originaux du contrôle de gestion, institue de nouvelles chaînes de responsabilités inhérentes à la mise en œuvre d'un dispositif sanitaire et social. A ce titre, la déclinaison territoriale d'un programme repose sur les notions de budgets opérationnels de programmes (BOP) et d'unités opérationnelles (UO), dont on peut considérer qu'elles représentent les leviers de mise en œuvre des programmes. Ce mode de déclinaison traduit le processus de dialogue de gestion effectué en amont et en aval de la réalisation d'un programme et conduit à une démarche de responsabilisation du gestionnaire sur la base d'une recherche de résultats.

En amont de la LOLF, la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 invite chaque ministère à produire « *un plan triennal de développement du contrôle de gestion* » pour la période 2001/2003 sur la base de ce qu'elle définit comme devant être le contrôle de gestion dans les administrations d'Etat. La Charte du 24 octobre 2005 constitue l'acte officiel de naissance du contrôle de gestion dans nos services déconcentrés, dont le déploiement s'appuiera, 18 mois plus tard, sur le référentiel ministériel de contrôle de gestion tel que présenté dans la circulaire du 2 février 2007.

Ce texte, qui préconise le « *Pilotage par la performance* » plutôt que le contrôle de gestion confère au contrôle de gestion ses missions actuelles, présente le processus et détaille les conditions et modalités de sa mise en œuvre dans les administrations sanitaires et sociales.

Dans son acception actuelle, le contrôle de gestion est un métier à la fois novateur et mouvant au sein de notre administration. En effet au-delà de l'intérêt qu'il représente en terme de nouveauté, c'est également un métier qui se situe au croisement de plusieurs outils et/ou missions relevant de nos services tels que l'élaboration de systèmes d'information, et la participation à une démarche d'aide à la décision, stratégique ou de pilotage.

En outre, et parce qu'il est désigné par le CTRI, son positionnement au sein d'une DRASS lui confère obligatoirement une place transversale lui permettant de mieux appréhender les enjeux des politiques sanitaires et sociales mises en œuvre.

L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale, positionné sur un poste de contrôleur de gestion, est avant tout chargé d'accompagner un dispositif nouveau centré sur des notions de performances. A ce titre, il joue un rôle de soutien, de conseils et d'interface vis-à-vis de ses collègues, de sa direction et de l'ensemble des partenaires institutionnels relevant de ce champ d'intervention. On le constate d'ores et déjà, le contrôleur de gestion n'est pas une fonction isolée des autres, elle n'a de sens que si elle s'appuie et s'entoure de tous les acteurs contribuant à la mise en œuvre et à la gestion des politiques publiques.

Pour ce faire, il est amené à mobiliser un ensemble de compétences : il anime le réseau des responsables de BOP, contribue à proposer des outils de gestion adaptés, apporte sa technicité dans la construction, le suivi et l'exploitation des systèmes d'information et il contribue, par un travail d'analyse, à aider les responsables de BOP à identifier les orientations stratégiques à mettre en œuvre.

Issu d'un concept initialement développé dans la sphère économique privée, le contrôle de gestion constitue aujourd'hui un levier d'action essentiel pour contribuer, en qualité d'aide au pilotage, à une démarche de performance dans nos administrations sanitaires et sociales.

L'étude des conditions de sa mise en œuvre à l'échelle de la DRASS de Bourgogne, complétée par une enquête réalisée auprès de contrôleurs de gestion d'autres régions, me permettra particulièrement d'identifier le rôle et la mission qui lui sont confiées.

Il conviendra ensuite, à partir des freins ou des éléments porteurs constatés de s'interroger sur les mesures à développer pour permettre au contrôle de gestion d'être un outil d'aide au pilotage de la performance et d'observer l'appropriation que s'en font tant les instances décisionnelles que chaque agent d'un service déconcentré, parties prenantes de la mise en œuvre opérationnelle d'une politique publique.

De plus, les constats et analyses issus de lectures du corpus théorique ainsi que des entretiens réalisés notamment auprès de contrôleurs de gestion d'autres régions me permettront d'identifier les enjeux de la mise en œuvre du contrôle de gestion, sa contribution en qualité d'aide au pilotage, ses conditions de déploiement au sein d'un service déconcentré et, dans un contexte plus large de modernisation de l'Etat, ses perspectives d'évolution.

De plus, les nombreuses formations relatives aux systèmes d'information de notre ministère m'ont permis de cerner les outils contribuant au dialogue de gestion entre services centraux et déconcentrés, mais aussi, entre les gestionnaires de BOP et les responsables d'UO.

J'attacherai une attention particulière à développer l'incidence de la gestion des systèmes d'information existants sur les missions d'un contrôleur de gestion en soulignant que le nombre peut parfois nuire à la qualité.

Enfin, je souhaite aborder la contribution essentielle du contrôleur de gestion de Bourgogne qui, à la demande du Préfet de Région, utilise un programme permettant le suivi et l'exécution des BOP, tant sur le plan financier que sur le volet performance. Le travail réalisé sur ce programme, (alimentation des paramètres propres à chaque BOP dits « à enjeux ») constitue un élément important pour appréhender la place et l'identité des nouveaux acteurs, leur rôle dans une démarche managériale, et les relations qui s'établissent entre eux.

L'axe essentiel de mes travaux portera sur le développement du contrôle de gestion et des moyens qu'il requiert pour être mis en œuvre et devenir opérationnel dans une DRASS et l'évolution attendue de ce nouveau levier de la modernisation de l'Etat. A partir de ce choix, je propose de scinder mon travail en 3 parties qui présenteront successivement la genèse du contrôle de gestion, ses conditions pratiques de mise en œuvre à la DRASS de Bourgogne et les perspectives de son évolution.

1 Les fondements du contrôle de gestion

De façon schématique, on peut remarquer que l'implantation du contrôle de gestion dans le service public relève d'une volonté de transposer en les adaptant, les modes de gestion mis en œuvre dans le secteur des entreprises privées. En effet, d'autres facteurs que ceux liés à un système économique soumis à la concurrence vont progressivement affiner la construction du contrôle de gestion tel que nous le connaissons aujourd'hui. Parmi les plus importants, je présenterai ici la tentative de rationaliser les choix budgétaires, les constats de l'insuffisance de l'ordonnance de 1959 et enfin, l'émergence de la volonté de moderniser l'Etat et sa gestion, notamment illustrée par la LOLF.

1.1 Le processus de modernisation de l'Etat et de sa gestion

Même si le thème de la réforme de l'Etat est un élément ancien du débat public³, il demeure aujourd'hui au carrefour d'enjeux économiques et de société. La circulaire du 2 décembre 2002 relative aux stratégies ministérielles à développer pour moderniser l'Etat en rappelle les objectifs majeurs : modifier en profondeur l'action publique et son organisation, particulièrement décriée par les citoyens dans un contexte de finances publiques dégradées.

A cet effet, les différents services en charge de la réforme de l'Etat sont regroupés au sein de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat qui contribue à « *coordonner, aider et inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, et contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics* »⁴.

Cette nécessité d'adapter l'administration au contexte économique et social, de développer une gestion publique de qualité et de rendre l'administration simple, transparente et accessible pour chaque citoyen s'est construite au fur et à mesure des expériences entreprises dans ce domaine, tant en France qu'à l'étranger.

1.1.1 Une première tentative de rationalisation des choix budgétaires

Le cadre budgétaire et comptable tel que défini dans l'ordonnance de 1959 et le formatage de la comptabilité de l'Etat permettaient essentiellement au pouvoir décisionnel de se prononcer sur une reconduction de moyens accordés aux différents ministères,

³ On peut rappeler les projets de réforme d'Alexandre Millerand en 1919, de Gaston Doumergue en 1934, ou encore de Léon Blum en 1936.

⁴ Décret du 30 décembre 2005 instituant la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat.

la part des mesures nouvelles, sensées représenter la marge de manœuvre des gestionnaires (elle-même issue d'un procédé d'évaluation de la politique publique) étant très peu significative.

En 1968, et sur l'impulsion du ministère de l'Economie et des Finances Michel DEBRÉ, s'engage alors une réforme profonde visant à évaluer le processus de la décision publique budgétaire.

La mission RCB (Rationalisation des choix Budgétaires) devait expérimenter une méthode d'évaluation, basée sur le contrôle des résultats de l'action administrative en regard d'une analyse coût-efficacité. Le responsable de la mission⁵ expliquait alors que *« l'essence de la méthode consiste à définir des objectifs, aussi complètement et précisément que possible, et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre... afin de déterminer s'ils constituent une charge ou un gain indirect pour la collectivité »*.

La RCB a ainsi tenté de mettre en corrélation le coût des actions ministérielles et les objectifs qui y étaient assignés et de supprimer le seul recensement des moyens jusqu'alors effectué en terme de gestion des finances publiques. Cependant plusieurs facteurs ont contribué à l'échec de cette démarche.

En effet les dispositifs de rationalisation du processus budgétaire mis en place dans les années soixante-dix ont suscité une charge de travail très lourde et la faiblesse des systèmes d'informations de l'époque ne permettait pas d'éclairer les choix budgétaires.

A la suite de cet échec, et en réponse à de nombreux rapports faisant état d'une évaluation des politiques publiques⁶ quasi inexistante, les années 80 vont progressivement voir se mettre en œuvre la politique de réforme du service visant à modifier le fonctionnement de l'administration en organisant et articulant évaluation et processus budgétaire. Cette démarche d'évaluation s'est particulièrement intensifiée sous l'influence du gouvernement de Michel ROCARD qui souhaitait mesurer l'impact de la mise en place du R.M.I.

Au-delà de ces tentatives, force est de constater que l'évaluation des politiques publiques reste en France, une activité sporadique, souffrant du manque d'outils, de systèmes d'information et, certainement aussi de volonté marquée de lier les choix budgétaires à une mesure de résultats de l'activité réalisée.

⁵ HUET P., responsable de la Mission RCB

⁶ Rapport de DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., et POINSARD R., "Evaluer les politiques publiques »

Il faudra attendre le décret du 22 janvier 1990 pour que soit clairement affiché l'objectif de l'évaluation des politiques publiques, et créé un nouveau dispositif d'évaluation interministériel, d'abord centré sur des activités ciblées telles que la Politique de la Ville, puis étendu à l'évaluation des Contrats de Plans Etat-Régions (pour la période 1994-1998).

1.1.2 Les insuffisances de l'ordonnance de 1959

Parallèlement aux freins rencontrés pour rationaliser les choix budgétaires en les liant à un processus d'évaluation, la structuration du budget de l'Etat conçue par l'ordonnance de 1959⁷ limite elle aussi la transparence des décisions budgétaires.

L'ordonnance de 1959 fragmentait le budget de l'Etat en chapitres de dépenses et ceux-ci constituaient l'unité de vote et de spécialisation budgétaire. Ainsi, le budget de l'Etat comptait près de 850 chapitres (34 pour notre administration) dont le cadre de gestion empêchait le transfert de crédits d'un chapitre à un autre sans l'autorisation parlementaire.

L'ordonnance de 1959 a certes établi une « *constitution financière* » stable qui a régi, pendant 45 ans, le budget de la Vème République, définissant les compétences et pouvoirs du Gouvernement et du Parlement pour les finances de l'Etat et arrêtant les 4 grands principes du droit budgétaire.

Pour autant, les marges de manœuvre du Parlement restent réduites. L'information parlementaire est quasi inexistante et les seules latitudes d'exercice de son pouvoir relève du vote des « mesures nouvelles ». A ce titre, précisons que le Gouvernement présentait ses demandes de crédits en « services votés » et « mesures nouvelles ». Les « services votés » constituaient le minimum de dotations que les ministères estimaient indispensables pour mener leurs missions de service public, ils étaient calculés sur la base des crédits approuvés l'année précédente. Leur part représentait 96% du budget et était systématiquement reconduit d'une année sur l'autre, faisant dire à de nombreux auteurs que le Parlement « *n'était qu'une chambre d'enregistrement des décisions des choix gouvernementaux* ».

On le constate, l'ordonnance de 1959 ne permettait pas de responsabiliser la gestion publique, de même, la transparence de l'information et le contrôle parlementaire étaient rendus limités par une présentation opaque du budget de l'Etat.

⁷ Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

Malgré plus de 30 tentatives pour réformer ce texte, il faudra attendre les propositions du Député Didier MIGAUD et les constats issus du rapport d'Alain LAMBERT, Président de la Commission des Finances du Sénat pour que soient envisagés la modernisation de la gestion publique et le rééquilibrage des pouvoirs en matière de finances publiques.

1.1.3 L'influence du « *New Public Management* » et des expériences étrangères

Les politiques de modernisation des administrations publiques (incluant la Gestion des Ressources Humaines) sont souvent associées au mouvement appelé « *Nouveau Management Public* » (NMP).

L'idée maîtresse de ce courant de pensée né dans les années 1980 était d'adapter les modes de gestion et de management du secteur privé au secteur public en allégeant notamment les procédures administratives et le poids d'un fonctionnement bureaucratique. Cette définition théorique a donné lieu à de nombreuses interprétations qui se sont parfois traduites par une privatisation de certains services publics.

Cette volonté de réformer la gestion publique, reprise sous le terme générique de NMP s'est d'abord illustrée dans les pays anglo-saxons avant d'être étendue aux pays de l'OCDE⁸. A titre d'exemple, on peut citer le Royaume Uni qui dès 1979 a créé, au sein des services du Premier Ministre, une « commission d'efficience » dont la mission consistait à identifier les économies budgétaires potentiellement réalisables dans les administrations centrales. La réforme de la gestion publique s'est traduite de différentes façons et dépassait souvent le seul cadre budgétaire et comptable, ainsi qu'en atteste l'expérience de l'Allemagne ou de l'Italie engagées dans une analyse des coûts et le développement de la comptabilité analytique.

Les réformes initiées dans des pays voisins ont donné lieu à un travail d'analyse permettant, en les adaptant à notre mode d'organisation et de fonctionnement, de dégager les avantages de construire et de mener une politique publique liée à des objectifs et indicateurs.

En France, la conception de NMP repose sur un complexe mélange de performance globale (assurée par un management « ad hoc ») et de respect des valeurs du service public. Ce fragile équilibre entre 2 volontés a priori opposées pose, nous le verrons, la question du juste positionnement du curseur entre une logique gestionnaire et une logique « managériale ».

⁸ Organisation de Coopération et de Développement Economique

Inscrite dans un contexte de finances publiques contraintes, la modernisation de l'Etat aspire en outre, à répondre à de nouveaux besoins, soient ils exprimés par les citoyens, contribuables ou usagers. Pierre angulaire de ce dispositif, la LOLF réforme la structure du budget de l'Etat, ses modalités de gestion ainsi que les principes de management et s'impose à chaque décideur public à partir de la Loi de Finances de 2006.

1.2 Une volonté forte de rénover la gestion publique : la LOLF

La LOLF n'est pas une loi isolée ou uniquement la « *nouvelle constitution financière* » de la France, elle contribue à la démarche plus vaste de modernisation de l'Etat.

Initiant une nouvelle construction budgétaire fondée sur la performance, elle développe de nouveaux modes de gestion s'appuyant sur des systèmes d'information opérants et devient le principal levier de la modernisation de la gestion publique.

1.2.1 Un nouvel esprit : le pilotage de la performance

La LOLF institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. A la logique de moyens, se substitue celle de résultats.

Cette volonté de mesurer la performance des politiques publiques suppose qu'elle puisse être analysée de façon objective.

Située au croisement de 3 notions, la performance vise à permettre à une structure ou une organisation de remplir ses missions, d'apporter une valeur aux usagers en maîtrisant les ressources utilisées pour ces missions.

L'article 51 de la LOLF dispose que la présentation des actions de l'Etat est faite au regard « *des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Cet article soulève un certain nombre de questions s'agissant notamment des résultats attendus, le sont ils du point de vue de l'utilisateur, du contribuable, du citoyen ou doivent ils satisfaire un mélange de ces trois types d'attentes ?

Rappelons que pour le citoyen, l'efficacité d'une politique publique se mesure en terme de résultats socio-économiques, l'utilisateur va privilégier le service public qui lui est rendu, enfin, le contribuable mesurera l'efficacité d'une politique en rapportant les résultats obtenus aux moyens mobilisés pour les atteindre.

En d'autres termes, comment définir la stratégie et les objectifs propres à chaque programme compte tenu des discussions parlementaires mais aussi de l'arbitrage du ministère des finances et du budget ?

Dans les administrations d'Etat, la recherche de la performance passe par une volonté d'augmenter l'efficacité ou l'efficience de la dépense publique. Cela induit une recherche de résultats et une réflexion conduisant à la définition de stratégies, d'objectifs et d'indicateurs de mesure de la performance propre à chaque programme.

A ce stade, un bref rappel de vocabulaire⁹ s'impose, permettant de distinguer l'efficacité de l'efficience.

L'action de l'Etat est dite efficace « lorsqu'elle conduit à une amélioration de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc. » On parlera d'un Etat efficient dès lors que « pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou, quand pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits ».

La notion de performance des finances publiques dépasse le cadre strict de la consommation de moyens ou du volume d'activités d'un programme.

Par ailleurs, elle implique un mode de pensée qui ne part pas des objectifs à atteindre pour justifier du montant des enveloppes budgétaires financières, mais qui a contrario, part d'une enveloppe globale contrainte répartie entre programmes en fonction de la situation économique et du contexte macro-économique.

A) Un cadre budgétaire rénové pour une plus grande lisibilité

Conformément à l'esprit de la LOLF tendant à permettre au Parlement de prononcer un vote éclairé sur les propositions budgétaires du Gouvernement, la structuration du budget de l'Etat est profondément remodelée. Le budget reflète dorénavant les choix stratégiques inhérents aux politiques publiques et sur lesquels le Parlement sera amené à se prononcer.

Ainsi, le budget général de l'Etat¹⁰ ne sera plus discuté par ministère et par titres, mais par destination, identifiée selon des MPA et par nature de dépenses (intervention, personnel, investissement ou fonctionnement) qui vont décrire, avec un degré de finesse rénové, les politiques publiques, leurs objectifs, ainsi que la finalité des crédits s'y rattachant.

Dès lors, les missions constituent, (cf. article 7-I de la LOLF) « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

⁹ Revue « Problèmes économiques » - La documentation française – septembre 2006

¹⁰ Le budget général de l'Etat retrace toutes les recettes et dépenses de l'Etat, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses relevant de budgets annexes (retraçant les dépenses et recettes rattachées à des prestations donnant lieu à des paiements) ou

Elles peuvent être ministérielles (lorsqu'elles fédèrent plusieurs programmes relevant d'un ministère unique), interministérielles, si elles relèvent d'une politique publique relevant de la compétence de plusieurs ministères à l'image de la mission « Recherche et Enseignement Supérieur et Universitaire » qui dépend du ministère de l'Education Nationale et Recherche, comme de celui de l'Agriculture (pour le versant recherche agricole) ou de celui de l'Équipement pour la recherche en terme d'équipement et d'habitat.

Le budget 2008 de notre ministère comportera 4 missions (dont la mission interministérielle « Veille et Sécurité Sanitaire ») et 13 programmes répartis entre nos 4 ministères et les services du Premier Ministre.

Nouvelle unité du vote parlementaire, la mission concerne un ensemble de crédits qui ne peuvent toutefois être votés dès lors que cela provoquerait une augmentation des moyens financiers relevant d'une politique publique.

La mission regroupe des programmes ministériels constituant l'unité de « *spécialité budgétaire* ». Correspondant à un ensemble cohérent d'actions, les programmes forment une enveloppe limitative et globale dont la gestion est confiée à un responsable de programme identifié au sein d'un ministère.

La notion de « spécialité budgétaire » est ici révélatrice de l'autonomie confiée au gestionnaire ; en effet, les crédits « ouverts » (ayant fait l'objet d'une autorisation parlementaire) sont affectés à une destination précise : un programme constitué d'actions comportant des objectifs et des résultats qui permettront d'apprécier les politiques publiques conduites. Le vote du Parlement porte sur des crédits globaux qui laisse aux responsables de programmes, (et compte tenu de la fongibilité des crédits) la liberté, en cours d'exercice, de redéfinir ses priorités et de réaliser d'autres actions que celles initialement prévues.

Enfin, les actions sont les composantes d'une politique publique et détaillent les programmes. Elles soulignent, à titre indicatif l'utilisation prévisionnelle des crédits.

La nouvelle nomenclature du budget de l'Etat s'attache à permettre au Gouvernement de produire et de proposer, au vote du Parlement, un budget transparent¹¹.

Ainsi, la réforme budgétaire organisée par la LOLF permet à l'exercice budgétaire de gagner en clarté. En effet, le budget est dorénavant présenté par missions, elles-mêmes symbolisant la politique publique arrêtée par un ou plusieurs ministères, et c'est dans ce

de comptes spéciaux (permettant de rattacher certaines recettes à la couverture de certaines dépenses).

contexte que les représentants des citoyens vont pouvoir discuter les orientations stratégiques prises par l'Etat en terme de politiques publiques.

Conscients de la lisibilité dans laquelle s'exerce dorénavant le débat budgétaire, les législateurs ont accordé au Parlement un droit d'amendement qu'il pourra utiliser afin de modifier la répartition des crédits entre les différents programmes d'une mission sans pour autant augmenter l'enveloppe financière attribuée à une mission.

B) De nouveaux outils de mesure de la performance

Selon l'article 7-I de la LOLF, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre des actions relevant d'un même ministère, auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation* ».

Ainsi, à chaque programme, correspond un nombre d'objectifs et d'indicateurs « *de performance* », ces outils participant à l'aide au pilotage stratégique du responsable de programme. Afin de permettre le pilotage de la performance, les objectifs choisis doivent être durables dans le temps, ils ont vocation à être pluriannuels, ils s'accompagnent ensuite de commentaires destinés à expliquer le choix des indicateurs, eux mêmes destinés à mesurer la réalisation des objectifs, et à présenter les leviers d'action que le responsable de programme mettra en œuvre pour atteindre les objectifs.

Selon l'importance accordée, par un responsable de programme à l'objectif de la politique publique pilotée, on peut distinguer 3 catégories d'objectifs de performance, qui néanmoins s'articulent entre eux.

- Les objectifs stratégiques : évolutifs, concrets et mesurables, ils reflètent les priorités stratégiques inscrites dans les programmes.
- Les objectifs opérationnels traduisent, au niveau de chaque service, la déclinaison territoriale ou sectorielle des objectifs stratégiques. Parmi ces objectifs, on pourra trouver des objectifs cohérents avec les objectifs stratégiques mais intégrant une dimension ou une particularité locale.
- Dernière catégorie, les objectifs intermédiaires ne permettent pas directement de qualifier les résultats d'une politique publique, néanmoins, ils forment des repères qui contribueront à baliser l'action ou la production des services afin de réaliser les objectifs stratégiques.

¹¹ Transparence : qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière, de ce qui exprime la vérité sans l'altérer. – Dictionnaire Petit Robert

Les indicateurs sont des représentations chiffrées qui mesurent, de façon objective, la réalisation d'un objectif et qui permettent d'apprécier la performance d'un dispositif.

L'administration sanitaire et sociale compte 13 programmes visant 55 objectifs (soit une moyenne de 4 objectifs par programme) eux-mêmes assortis de 93 indicateurs.

A titre d'exemple, l'un des objectifs du programme 204 « Santé publique et prévention » est d'améliorer le dépistage des cancers. L'indicateur principal permettant de mesurer cette amélioration est le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein dans la population cible.

Cet indicateur donne lieu à des ratios et données venant le compléter tel que le coût unitaire du dépistage organisé du cancer du sein ou le pourcentage de cancers du sein incidents dépistés (incluant les cancers dépistés de façon précoce, soit lorsque la taille de la tumeur est inférieure à une taille moyenne de référence).

Cet exemple illustre le degré de finesse que peuvent contenir les indicateurs. Cependant, les difficultés pour identifier et sélectionner d'une part, les indicateurs et d'autre part le périmètre dans lequel les données vont pouvoir être exploitées sont nombreuses.

Il est donc nécessaire, parce que constituant la première étape de la démarche de performance, que la sélection des objectifs et des indicateurs relève d'un processus itératif établi entre le responsable du programme et la direction du budget du ministère des finances.

Cet échange se formalise dès le mois de mars au cours duquel se déroule la conférence de performance au ministère des finances et au sein de laquelle, le responsable de programme présente ses projets stratégiques pour l'année n+1 ainsi que les évolutions souhaitées relatives aux objectifs et indicateurs de performance.

Cette présentation donne lieu ensuite à la validation, par les cabinets ministériels, de la liste des objectifs et indicateurs retenus avant leur transmission au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire du mois de juin.

La liste des objectifs et indicateurs ont été définis selon « le guide méthodologique ¹² » élaboré conjointement, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions de finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le comité interministériel d'audit des programmes.

Afin de souligner le caractère parfois complexe de cet exercice, il me semble important de mentionner que le budget général de l'Etat compte environ 630 objectifs, assortis de

quelques 1284 indicateurs, tous devant être mesurables à partir des valeurs cibles atteintes lors de l'exercice budgétaire de n-1, et « renseignables » selon les cibles fixées en année n, donc à court terme, et sur la base d'un système d'information opérant et fiable.

1.2.2 La nouvelle gouvernance financière au service du débat démocratique

Inscrite dans une logique de résultats des politiques publiques, la performance, pour pouvoir être appréciée, doit nécessairement se refléter au sein du nouveau cadre budgétaire de l'Etat.

Ainsi, le budget ne sera plus débattu par ministère mais va exprimer les objectifs fixés à chaque politique publique, gagnant en lisibilité et en clarté.

A) L'autonomie du décideur, ou la responsabilité « managériale »

La nouvelle procédure budgétaire autorisant le vote global de crédits affectés à un programme confère au responsable de programme une autonomie nouvelle et qualifiée de « managériale », située à mi chemin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion. Le responsable de programme, tel que défini dans la circulaire du Secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire du 30 juin 2004, est « *désigné par le ministère compétent, assure le pilotage du programme, en élabore, sous l'autorité du ministre, la stratégie, les objectifs et fixe les résultats attendus, et organise le dialogue de gestion au sein de la chaîne de responsabilités de l'administration* ».

Le responsable de programme est en charge de la mise en œuvre des choix stratégiques et élabore le projet annuel de performance de son programme qui explicite, conformément à l'article 51-5 de la LOLF, « *les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir* ».

On le constate, le responsable de programme occupe un poste managérial qui concourt à la définition de choix stratégiques en matière de politiques publiques. Fort de ce positionnement, il doit disposer d'une autonomie lui permettant d'adapter l'enveloppe budgétaire dont il dispose aux résultats obtenus.

¹² « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs » - juin 2004.

La LOLF permet à chaque responsable de programme de bénéficier de marges de manœuvre grâce au principe de fongibilité des crédits. Cette souplesse de gestion autorise le responsable de programme à modifier la destination (action) ou la nature (titre) d'une dépense au cours de l'exercice budgétaire. Ainsi, il est possible au sein d'un même programme, de réduire les dépenses de personnels (dites du titre 2) pour les affecter par exemple, à des actions d'investissement, à condition toutefois que ces modifications permettent de couvrir les dépenses publiques obligatoires.

Cependant, la règle de fongibilité des crédits d'un programme connaît une exception concernant le budget affecté aux dépenses de personnels. Dans ce cas précis, la fongibilité est dite « asymétrique » car elle n'autorise pas le responsable de programme à abonder les crédits de personnels au détriment d'autres types de dépenses (telles les dépenses d'intervention et correspondant directement à la mise en œuvre opérationnelle de programmes).

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, la LOLF bouleverse radicalement la présentation du budget de l'Etat en terme de ressources humaines.

D'une part, elle crée un titre spécifique (le titre 2) qui permet de connaître précisément les dépenses de personnel (rassemblant la rémunération d'activité, les cotisations et contributions sociales...) d'autre part, elle instaure des règles de gestion spécifiques.

Elle modifie la notion d'emploi telle que la définissait l'ordonnance organique de 1959. En effet, le budget de l'Etat antérieur à 2006 arrêta, pour chaque ministère, un nombre figé d'agents par corps et par grades.

La LOLF raisonne dorénavant avec 2 nouvelles notions : un plafond annuel d'autorisation d'emplois et une masse salariale limitative. Les crédits affectés aux dépenses de personnels sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat. Les emplois sont exprimés en Equivalent Temps Plein Travaillé (ETPT), ce qui signifie qu'un agent est comptabilisé au prorata de son temps de travail et de sa durée de travail dans l'année.

Si elle complexifie le mode de gestion des personnels (tous les personnels sont soumis à cette nouvelle modalité de comptabilité, incluant, les personnels contractuels, saisonniers, vacataires...), elle accorde, en contrepartie, une souplesse de gestion au décideur. En effet, un responsable de programme pourra décider, de façon autonome, le recrutement de fonctionnaires ou de contractuels dans la limite de son plafond d'emploi.

Selon les ministères, le choix a été fait de répartir l'intégralité des ressources en personnels au sein des programmes mis en œuvre, notre ministère a souhaité identifier,

au sein d'un programme distinct, le programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », les ressources humaines qui assurent la logistique des autres programmes. A ce titre, la marge de manœuvre accordée aux responsables de programmes trouve ici son illustration dans la mesure où c'est le Directeur de la DAGPB qui répartit les moyens et crédits entre les responsables de BOP, dans un souci de rééquilibrage des disparités entre les régions.

En contrepartie de la liberté de gestion accordée aux décideurs publics, la réforme budgétaire initiée par la LOLF impose une logique de résultats qui suppose que le Parlement dispose d'outils d'éléments d'appréciation adaptés.

B) Une information transparente pour un débat parlementaire renforcé

Conscients des limites posées par l'ordonnance de 1959, les sénateurs et députés ont voulu, avec la LOLF, doter le Parlement d'outils lui permettant de comprendre et de participer aux choix budgétaires proposés par le Gouvernement. Deux documents majeurs vont ainsi permettre aux parlementaires de répondre aux enjeux du débat budgétaire.

Le premier type de document est le projet annuel de performance (PAP).

Annexé au projet de loi de finances, il est produit par le responsable de programme et vise à éclairer le Parlement sur la stratégie budgétaire et financière adoptée par le Gouvernement en regard des objectifs inhérents aux politiques publiques mises en œuvre. En effet, le PAP retrace les coûts prévisionnels, les résultats, les objectifs et indicateurs d'un programme. Il comporte par ailleurs des éléments mettant en lumière la répartition prévisionnelle des emplois financés par programme, la prévision de consommation des crédits de paiements par rapport aux autorisations d'engagements et la liste des opérateurs sollicités par l'Etat pour relayer la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, les PAP comprennent un nouvel élément d'appréciation de la dépense prévue : « la justification au premier euro » (JPE). A ce titre, je rappelle qu'avant la LOLF, les crédits étaient reconduits de façon quasi systématique, via « les services votés », et seuls 6% des crédits faisaient réellement l'objet d'une discussion avec le Gouvernement et représentaient « les mesures nouvelles ».

Avec la mise en œuvre de la LOLF, 100 % des crédits votés font l'objet d'un examen parlementaire et leur utilisation doit être justifiée dès le premier euro.

La JPE détaille le contenu du programme en expliquant ses composants (le volume d'activité, la masse salariale utilisée, le coût unitaire des dispositifs d'intervention ou le nombre d'utilisateurs concernés...). Ces informations permettent ainsi au Parlement de connaître précisément le programme et de mesurer la sincérité et la pertinence du budget demandé.

D'autres documents budgétaires viennent nourrir la réflexion parlementaire et accompagnent les projets de loi de règlement : les rapports annuels de performance (RAP). Les informations transcrites dans les RAP sont structurées de la même façon que celles composant les PAP.

On le constate, ces documents ne permettent pas exclusivement au Parlement de préparer, de suivre et de mesurer l'exécution du budget, ils représentent également un levier pour évaluer les effets d'une politique publique. Par ailleurs, il est intéressant de souligner qu'au moment du « débat d'orientation budgétaire » (institutionnalisé par la LOLF), le Parlement dispose, outre le PAP, du projet de loi de règlement de l'année n-1. Il est ainsi pleinement informé des modifications intervenues d'un budget à l'autre et en comparer les éventuelles nouvelles composantes.

Ainsi, les PAP n+1 seront reliés systématiquement à l'analyse de l'exécution budgétaire en cours et à celle de l'année n-1, constituant « *un chaînage vertueux* » et permettant de placer la mesure de la performance au cœur du débat parlementaire.

1.2.3 La comptabilité de l'Etat : un rôle accru consacré par la LOLF

Répondant à une forte volonté de rééquilibrer le rôle du Parlement et du Gouvernement lors de la procédure budgétaire, le texte de la LOLF détaille largement la réforme budgétaire qu'elle met en œuvre et permet ainsi d'impliquer le Parlement davantage qu'il ne l'était dans le contexte de l'ordonnance de 1959. Pour autant, la LOLF introduit un élément fort qui pourra avoir des effets sur le fonctionnement quotidien des services publics : la réforme de la comptabilité.

A) Corollaire d'une réforme budgétaire : une comptabilité transparente et sincère

La LOLF prévoit, en parallèle à la réforme du cadre budgétaire, une nouvelle comptabilité retraçant les comptes de l'Etat selon le modèle développé dans les entreprises privées. En effet, la réforme comptable constitue une évolution majeure en imposant :

- Le passage à une « comptabilité d'exercice », ce qui implique que l'ensemble des charges et des produits attendus au titre de chaque exercice budgétaire sont répertoriés fidèlement, complétant ainsi l'approche budgétaire. En effet, ce système permet de connaître précisément les obligations contractées par l'Etat durant un exercice budgétaire, et cette information sera transmise au Parlement.
- La prise en compte du patrimoine de l'Etat, visant à mieux identifier et évaluer aussi bien les actifs que les passifs (ou les dettes) de l'Etat.

Cette réforme instituant la comptabilité « *d'exercice* » vise à garantir une nouvelle transparence à l'égard des parlementaires sur la situation financière de l'Etat.

Elle contribue à optimiser la performance et le pilotage stratégique basés sur la *sincérité* des comptes telle qu'affirmée par l'article 27 de la LOLF : « *Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Cette sincérité sera soumise au contrôle exercé en la matière par la Cour des comptes à qui la LOLF confie expressément le rôle d'évaluer la fiabilité des méthodes comptables utilisées pour assurer la fidélité et la sincérité de la situation financière de l'Etat.

Le nombre des documents transmis au Parlement augmente et comporte le compte « général de l'Etat » qui retrace la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et les annexes.

L'autre objectif de la réforme comptable vise à permettre une analyse des coûts des politiques publiques. L'introduction d'une comptabilité d'analyse des coûts permettra au Parlement de connaître les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions de politique publique prévues au sein des différents programmes. En effet, si certaines dépenses sont clairement rattachées à la conduite des actions inscrites dans un programme, d'autres sont centralisées au sein d'actions de soutien intitulées « conduite et pilotage des politiques ». Elles correspondent aux fonctions de pilotage (état-major, cabinet, directions générales...), ou de soutien (ressources humaines, informatique, communication...). L'analyse des coûts devra permettre au Parlement d'identifier la ventilation prévisionnelle des dépenses relevant « des fonctions supports » et leur rattachement à des politiques publiques, contribuant ainsi à mesurer la performance des administrations.

Les principes de la LOLF accordant une autonomie et une responsabilité accrue des gestionnaires au sein des programmes justifient, parallèlement, une adaptation du contrôle financier.

B) Les acteurs du contrôle financier

Visant à devenir un élément majeur de sécurisation de la gestion de l'Etat, le contrôle financier constitue la cheville ouvrière du nouveau dispositif de gestion des risques budgétaires liés à la préparation et au suivi des de l'exécution budgétaire.

Le Préfet est le garant d'une approche transversale et territoriale de la programmation et de la gestion des crédits qui relèvent de son autorité. Ainsi, et en application des dispositions du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets : « *il émet un avis sur le projet de BOP* » (article 23) avant de le transmettre au responsable de programme et « *il s'assure de la prise en compte des objectifs fixés au programme et de la mesure des résultats obtenus* » (article 22).

Par ailleurs, le Préfet est l'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés des administrations de l'Etat, à ce titre, et dans le cadre du schéma d'organisation financière, il peut accorder une délégation de signature au responsable de BOP, lui permettant ainsi de recevoir les crédits de l'ordonnateur principal et de les programmer entre les unités opérationnelles ou au responsable d'unité opérationnelle l'autorisant à exécuter les activités qui lui sont confiées.

Le contrôleur financier est obligatoirement saisi pour émettre un avis préalable sur le budget prévisionnel du BOP. Le contrôleur financier veille à la cohérence budgétaire de l'ensemble des documents prévisionnels, s'assure de l'adéquation entre la comptabilité de la charge prévisionnelle annuelle et les dotations budgétaires prévisibles.

Il contrôle par ailleurs la couverture des dépenses obligatoires (telle que la paie du personnel) ainsi que la maîtrise de la masse salariale et des effectifs. La mise à disposition des crédits, tant en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiement du responsable de programme au responsable de BOP n'interviendra qu'après le visa du contrôleur financier. Placé en amont lors de l'élaboration, le contrôleur financier accompagne également l'exécution des BOP. A ce titre, il assure le contrôle budgétaire de certains actes à forts enjeux budgétaires tels que des recrutements de personnels, mais il n'a plus vocation à sanctionner le non-respect de la règle juridique. De plus, il formule un avis sur le redéploiement des crédits, notamment dans le respect de la fongibilité asymétrique et assure le suivi de la consommation des crédits et des emplois.

Tendant à sortir la discussion budgétaire d'une « *virtualité budgétaire*¹³ », la LOLF modifie la procédure budgétaire en termes de préparation, présentation et de suivi du budget de l'Etat, elle contribue à éclairer les choix stratégiques à opérer en matière de finances publiques. Enfin, elle ne confine plus le Parlement à n'être qu'une « *chambre d'enregistrement du budget* », mais renforce le rôle de ce dernier dans l'autorisation, le suivi et le contrôle de la dépense publique grâce aux nombreux documents budgétaires dont il dispose dorénavant. Dans cet esprit, le Parlement dispose d'un droit d'amendement qu'il peut exercer, en modifiant, au sein d'une mission, le montant des crédits alloués aux programmes, sans toutefois pouvoir augmenter le montant global de l'enveloppe budgétaire approuvée.

¹³ BOUVARD M. commission des finances de l'Assemblée Nationale – séance du 15 janvier 2003.

1.3 Au confluent de la modernisation de l'Etat et de la LOLF : le contrôle de gestion

Outil privilégié de la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat et de la LOLF, le contrôle de gestion, tel que déployé dans les administrations de l'Etat se veut, conformément à la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 : « *un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique ayant fixé des orientations* ». Cette définition n'est pas sans rappeler l'article de la LOLF précisant les 3 composants d'un programme : des moyens, des objectifs et des résultats.

Pour autant, le contrôle de gestion tel que nous le connaissons aujourd'hui ne s'est pas imposé en l'état dans nos administrations. Le rapport WEISS¹⁴ dresse un constat relatif à la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les administrations d'Etat et en substance, il constate que si comme « *Monsieur JOURDAIN, chacun fait du contrôle de gestion, fût-ce de façon intuitive ou rudimentaire* », il n'existe pas en 2000, de définition précise de cette mission.

1.3.1 Un atout pour le « *pilotage de la performance* »

Le pilotage de la performance suppose plusieurs pré requis. Cela suppose en premier lieu que les orientations ou les objectifs ont été définis et ensuite, que les responsables de leur mise en œuvre disposent d'une autonomie de gestion pour utiliser des leviers agissant sur la performance.

Placé au cœur de la forte volonté des pouvoirs publics de doter l'Etat de moyens de conduire sa politique au même titre que les entreprises privées, le pilotage de la performance induit de nouveaux concepts :

A) Une gouvernance performante

La gestion publique cède la place à la gouvernance, celle-ci ayant vocation, compte tenu de l'orientation stratégique définie par les décideurs, de veiller à ce que les objectifs soient atteints, que les risques potentiels soient gérés et que les ressources soient utilisées dans un esprit responsable.

¹⁴ « L'amélioration de la gestion publique », rapport rédigé par le groupe interministériel « amélioration de la gestion publique » présidé par Jean-Pierre WEISS – 2000, pp 28 à 35

Pour reprendre Robert N ANTHONY, le contrôle de gestion pourrait être défini comme « *un processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies* ».

Par ailleurs, la notion même de performance est à préciser. Issu de l'ancien français le mot « *parformance* » (XVI^{ème} siècle) est issu du verbe qui signifie « accomplir », ce sens est celui de l'expression anglaise « to perform » qui a été repris en France en 1839 et qui désignait généralement le résultat chiffré obtenu par un athlète. Ainsi, pour toute organisation, être performant signifie atteindre un résultat optimal, celui-ci résultant d'une mission menée à bien (efficacité) en gérant au mieux les ressources pour réaliser cette mission (efficience).

Mais la mesure de la performance ne se traduit pas seulement en terme d'atteinte des objectifs, elles s'inscrit également dans une optique de gestion, voire de pilotage des ressources financières et des dépenses.

Issu de la terminologie anglo-saxonne « *managment control* » la traduction littérale qui en a été faite est erronée, le verbe « to control » signifiant anticiper, maîtriser, piloter et ne vise en rien des fonctions de contrôle, cette écart de traduction, nous le verrons, aura certainement un effet négatif sur le déploiement de cette mission au sein des services chargés de le mettre en œuvre. Ainsi, la confusion est encore souvent faite, dans nos services, entre les missions du contrôleur de gestion et celle d'un contrôleur financier telles que définies par le décret du 25 janvier 2005.

Alliant à la fois le pilotage des moyens et celui des objectifs à atteindre, le contrôle de gestion s'est construit au fil des expériences et de l'évolution de nos besoins en terme de gestion publique. Partant du postulat qu'il doit exister un lien fort entre un système d'information et la prise de décision, il pourrait aujourd'hui résumer la nécessité de relier stratégie et pilotage, après avoir permis l'émergence d'un processus articulant objectifs, ressources et résultats.

B) Une analyse comparative optimale : le benchmarking

Le benchmarking est une technique de gestion de la qualité qui consiste à étudier et analyser les techniques et modes de gestion, les modes d'organisations des autres entreprises afin de s'inspirer de ces retours d'expérience et d'en tirer le meilleur parti.

Cette méthode s'inscrit dans un procédé permanent de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'utilisation des pratiques de gestion les plus valorisantes afin d'accroître la performance d'une organisation.

Le contrôle de gestion s'est approprié ces concepts et contribue à la nouvelle gouvernance financière en participant à la mesure des indicateurs associés aux objectifs

(on parlera d'efficacité) et au rapprochement des moyens engagés en regard des résultats obtenus (on parlera ici d'efficience).

Par ailleurs, sa pratique professionnelle le conduit à développer le benchmarking dès lors qu'il produit des analyses de pratiques de gestion et s'il détaille les processus mis en œuvre pour atteindre les objectifs des politiques publiques.

Cependant, j'atténuerai ici les effets attendus du benchmarking en matière de contrôle de gestion. En effet, un rapide tour de France concernant les modalités de déploiement du contrôle de gestion dans nos services déconcentrés fait apparaître un décalage temporel important entre la date d'installation du premier contrôleur de gestion (octobre 2005) et le dernier (novembre 2007). Cet étalement, s'il illustre les retards de certaines régions pris en terme de mise en œuvre de la LOLF, ne contribue pas nécessairement à faciliter des comparaisons entre régions, toutes n'ayant pas le même degré de développement du contrôle de gestion au sein de leurs services.

1.3.2 Un outil d'aide au choix stratégique...

Confiant davantage de responsabilités et d'autonomie aux décideurs, le nouveau processus budgétaire décline cette autonomie et cette responsabilité à d'autres échelons que celui du responsable de programme (niveau ministériel) et contribue à créer une « *chaîne de responsabilités* » partant du responsable de programme pour parvenir aux gestionnaires des actions quotidiennes.

Le niveau d'implantation du budget est laissé au libre choix de chaque ministère, le notre a choisi les DRASS et DDASS comme éléments de mise en œuvre d'une partie des programmes. Ainsi, la déclinaison territoriale d'un programme s'appuie sur nos services déconcentrés qui seront appelés à construire les budgets opérationnels de programmes (BOP), au niveau des DRASS, et à les mettre en œuvre, au niveau des DDASS, identifiées en qualité d'Unités Opérationnelles (UO).

Un BOP est une segmentation d'un programme, composé d'éléments indissociables, et qui est déléguée à un opérateur déconcentré pour qu'il le mette en œuvre.

Deux règles s'imposent à la structuration des BOP : un service ne reçoit qu'un BOP par programme (mais un même service peut être responsable de plusieurs BOP s'il met en œuvre différents programmes) et les crédits des BOP sont infongibles entre eux.

Le BOP est donc le cadre de gestion budgétaire (en prévision et en exécution) dédié à la mise en œuvre d'une partie d'un programme. Ce cadre permet de gérer une enveloppe globalisée de crédits dans ses 2 dimensions :

- Par nature (personnel, fonctionnement, intervention)
- Par destination (modalités d'intervention, thématiques traitées...)

Le BOP comporte des documents tels que le plan d'actions (qui détaille la mise en œuvre concrète du BOP en détaillant les objectifs et indicateurs en phase avec le responsable de programme), un budget prévisionnel (qui présente la répartition des ressources par destination et par nature pour la réalisation du plan d'actions) et enfin, le schéma d'organisation de l'exécution financière qui est généralement confiée aux unités opérationnelles et qui vont mettre en œuvre une partie du BOP.

Evolution majeure de l'autorisation parlementaire, la globalisation des crédits permet de réduire le degré de spécialisation des crédits attribués et d'accroître l'autonomie et la responsabilisation de tout gestionnaire qui s'engage sur des objectifs et des résultats à atteindre.

C'est dans ce contexte que le déploiement du contrôle de gestion révèle sa raison d'être en qualité d'outil d'aide au pilotage, à la détermination de choix stratégiques en terme de gestion et qu'il contribue à alimenter le dialogue de gestion pour relayer les politiques publiques définies par le niveau central auprès des services déconcentrés.

A) ...qui repose sur un système d'information décisionnel

L'aspect décisionnel du système d'information suppose que celui-ci soit pertinent, et qu'il permette, de disposer des informations permettant aux décideurs et gestionnaires publics de prendre des mesures correctives lors de l'exécution du budget ou au moment de l'élaboration du budget de l'année suivante.

Or, il semble établi que les systèmes d'information actuellement disponibles ne présentent pas l'opérationnalité souhaitée. C'est donc dans ce domaine que les administrations doivent concentrer leurs efforts. Pour autant, le contrôle de gestion a toute légitimité pour proposer l'élaboration de tableaux de bords permettant de croiser les différentes sources de données issues des systèmes d'information.

B) ...et la technicité du contrôleur de gestion

Contribuant à l'évaluation d'une politique publique, l'indicateur est un croisement de données dont l'analyse permet de mesurer l'efficacité ou l'efficience d'un dispositif. Partant de cette définition, l'indicateur est utile d'une part, à condition que son exploitation soit rendue possible par les responsables opérationnels concernés et d'autre part, s'il permet aux gestionnaires de prendre les décisions de gestion efficaces/efficientes.

Le contrôleur de gestion joue, en matière de suivi de la performance des BOP, un rôle essentiel en apportant son aide technique au gestionnaire de BOP en vue :

- de décliner un indicateur tel que figurant dans les maquettes des BOP centraux,
- de choisir un indicateur répondant à des spécificités locales,
- d'identifier un indicateur à décliner de façon infra annuelle.

De plus, le contrôleur de gestion est chargé d'aider au pilotage des ressources financières et des dépenses inhérentes aux BOP.

Deux enjeux majeurs sont liés à cette technicité, l'un concerne la programmation des ressources et des dépenses afin de mieux répondre aux objectifs d'intervention et d'orienter les financements entre les différents acteurs, l'autre vise le suivi des ressources et des dépenses afin de proposer aux gestionnaires de BOP les actions correctives qui pourraient s'avérer nécessaires en cours d'exercice budgétaire.

1.3.3 Une mission marquée par les échanges : le dialogue de gestion

Si la LOLF introduit la culture de résultats et incite à raisonner en terme de gestion publique performante, elle met en œuvre, parallèlement, un schéma d'acteurs et de relations au sein desquels vont se décliner les objectifs de performance. A ce titre, elle institue un dialogue de gestion qui va contribuer, à préparer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques publiques définies.

A) Un processus d'échanges « verticaux »...

Le dialogue de gestion constitue le moyen d'organiser et de structurer la nouvelle « chaîne de responsabilités managériales » qui s'établit dorénavant entre le responsable de programme et les responsables de BOP implantés au niveau régional, par ailleurs, il contribue à permettre, au sein des différents échelons de notre administration, de décliner, dans les services extérieurs « opérationnels », les objectifs fixés au niveau national.

Le dialogue de gestion est le cadre d'élaboration et d'approbation du BOP. Il permet d'établir, à différentes étapes clés, un processus d'échanges adapté à chaque acteur du programme, en fonction du niveau de responsabilité qui lui est assigné : responsable de programme (central et/ou déconcentré), responsable de BOP et/ou unités opérationnelles (central et/ou déconcentré), autres responsables tels que les responsables de cercles de compétences, les responsables de pôles...

Il s'effectue de façon descendante lorsque le responsable de programme transmet, en lien avec la direction des affaires financières, les objectifs généraux et indicateurs associés, le cadrage financier et une présentation standardisée du BOP, ce que l'on appelle la maquette du BOP.

En contrepartie, et de façon ascendante, le dialogue de gestion contribue à faire remonter au responsable de programme, les propositions élaborées par les unités opérationnelles, les gestionnaires et responsables de BOP et validées au niveau régional par le CTRI et permettant d'intégrer dans les objectifs, les engagements, contrats ou conventions pris avec les interlocuteurs des services déconcentrés ainsi que les propositions d'actions pour la mise en œuvre du programme et les crédits annexes.

Outre les éléments constitutifs des BOP (plan d'actions, budget prévisionnel, objectifs et indicateurs associés et schéma d'organisation financière), le dialogue de gestion porte également sur les règles de gestion, correspondant aux marges de manœuvre accordées aux responsables de BOP et sur l'échéancier relatif à la mise à disposition des crédits, tant en terme d'autorisations d'engagements que de crédits de paiement.

B) ...nécessairement complété par des relations transversales

Compte tenu des nouvelles modalités de construction et de suivi des BOP, d'autres acteurs contribuent à alimenter un dialogue de gestion de type transversal.

La formalisation de ces échanges s'inscrit dans le contexte du nouveau contrôle financier exercé par les partenaires de nos administrations. En effet, et conformément aux nouvelles procédures budgétaires, le BOP, après son élaboration est soumis à la validation du Comité Administratif Régional de la Préfecture, qui émet un avis sur le BOP avant sa transmission au responsable de programme. La préfecture est également destinataire du projet de RAP.

Selon les régions, nous verrons que les relations avec la préfecture sont d'autant plus fortes qu'elles mettent en œuvre un système issu du ministère de l'Intérieur relatif à la mesure de la performance de l'Etat et qu'elles s'appuient sur l'ensemble des services déconcentrés de la région pour le déployer.

En parallèle, les BOP sont soumis à l'examen des agents comptables du contrôle financier intervenant aux différentes étapes de la déclinaison d'un programme, qu'il s'agisse de sa construction (examen de la soutenabilité financière) ou de la mise en œuvre du BOP et du suivi de son exécution financière.

2 Le déploiement du contrôle de gestion à la DRASS de Bourgogne

L'étude de la genèse du contrôle de gestion a démontré que cette notion s'était construite progressivement avant de se concrétiser sous l'impulsion de la LOLF. L'analyse du contrôle de gestion tel que déployé à la DRASS de Bourgogne ainsi que l'examen d'autres expériences régionales attesteront que la mise en œuvre de cette fonction, les missions qui lui sont assignées et ses possibilités d'évolution varient sensiblement de la définition « théorique » issue des textes juridiques.

Je présenterai dans cette partie de mon travail, la réflexion menée pour organiser la fonction de contrôle de gestion à la DRASS de Bourgogne, la gestion des outils dont le contrôleur de gestion peut disposer, et, parce qu'elles sont encore nombreuses, les limites à l'exercice de ses compétences.

2.1 L'organisation du contrôle de gestion en réponse aux enjeux de la performance

Avant de mettre en œuvre le contrôle de gestion, une réflexion a été menée afin d'identifier précisément les fonctions attendues de cet outil et ce, à la lumière des objectifs de gestion induits par la LOLF. Augmentant l'autonomie des responsables, la LOLF, en parallèle, accroît les besoins de pilotage des politiques publiques. Rappelons qu'elle introduit l'impératif d'une gestion performante (laquelle peut être schématisée par un triangle reliant objectifs-résultats-moyens) et faisant l'objet d'une restitution finale auprès du Parlement.

Par extension, le contrôleur de gestion se trouve au cœur de ce triangle qui se décline du niveau central vers les niveaux opérationnels que constituent la DRASS et les DDASS.

2.1.1 Une transversalité nécessaire

Le contrôleur de gestion a été désigné par le CTRI de Bourgogne en mai 2006. Bien que structurellement rattaché à la Direction de la DRASS, sa fonction a vocation à être transversale et commune à l'ensemble des 4 départements composant la région Bourgogne. En effet, la région gère 8 BOP dont certes, la responsabilité est assumée par l'échelon régional, mais dont la mise en œuvre opérationnelle repose directement sur les UO. C'est la raison pour laquelle le contrôleur de gestion doit également s'appuyer sur la participation des 4 correspondants locaux qui sont les interlocuteurs privilégiés du dialogue de gestion.

La notion de transversalité inhérente à ce poste se justifie d'une part parce que la mise en œuvre des BOP concerne toutes les politiques publiques mises en œuvre par notre ministère, et par voie de conséquences, implique l'ensemble des services des DRASS et DDASS, et d'autre part, parce que le rôle attendu du contrôleur de gestion porte tant sur le volet financier que sur celui de la performance.

Dans le cadre de sa mission le contrôleur de gestion de Bourgogne a été chargé d'accompagner l'ensemble des services de la région pour mettre en œuvre la LOLF. Procédure complexe et novatrice, cette mise en pratique a nécessité de maîtriser tout d'abord les concepts de gestion issus de la LOLF avant d'entreprendre de les expliciter, voire de les promouvoir auprès des services. En effet, la connaissance de l'environnement professionnel dans lequel est appelé à évoluer le contrôleur de gestion en lien avec ses partenaires est une condition préalable à sa mise en œuvre. De plus, il a dû identifier le rôle des différents acteurs de la performance (autres que les instances décisionnelles) ainsi que les enjeux des différentes politiques publiques déclinées en région. Par ailleurs, son rôle d'interface lui a permis d'appréhender les relations établies avec les différents niveaux (central, régional ou local).

Le contrôleur de gestion de Bourgogne a été missionné pour apporter son appui technique auprès des équipes directionnelles et des services et l'exercice de cette mission ne peut s'effectuer qu'à travers un processus d'échanges qui bien que complexe, n'en demeure pas moins indispensable.

2.1.2 L'organisation nécessaire des échanges à travers le dialogue de gestion

La LOLF introduit une nouvelle chaîne de responsabilités déclinée du niveau national jusqu'aux gestionnaires des actions quotidiennes.

Le dialogue de gestion, tel que je l'ai analysé à la DRASS de Bourgogne n'est pas un processus de relations hiérarchiques entre le responsable de BOP et les UO. Il constitue davantage un moyen de piloter, au niveau interdépartemental, la mise en œuvre opérationnelle des objectifs délégués, avec un souci de lisibilité et de transparence au service des instances décisionnelles du CTRI.

Par ailleurs, ces échanges visent à utiliser, de la meilleure façon possible, les marges de manœuvre accordées aux responsables de BOP. Ainsi, on ne saurait résumer le dialogue de gestion bourguignon à une simple exploitation de données de gestion collectées par le contrôleur de gestion afin d'éclairer des choix managériaux.

La procédure des échanges est complexe et sa formalisation est en cours de construction, intégrant la nature des documents de gestion attendue, leurs échéances, et leurs modes d'alimentation et de validation. Néanmoins, j'ai pu observé l'instauration de catégories de dialogues de gestion correspondant aux différents échelons de la chaîne de responsabilités et de résultats mais dont la nécessaire harmonisation repose sur le contrôleur de gestion.

A titre d'exemple, et pour ne parler que du volet financier des BOP, le dialogue de gestion porte sur :

- La programmation des actions et le budget prévisionnel associé, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiements
- La réalisation des documents budgétaires. A ce titre, je mentionnerai les comptes-rendus d'exécution qui, conformément à la circulaire du ministère des finances du 28 juillet 2006, retracent au 30 avril, 31 août et 31 décembre, l'exécution des BOP et transitent obligatoirement par les instances de contrôle que sont les service de la Préfecture et ceux de la Trésorerie Générale. En parallèle, le contrôleur de gestion concoure à l'élaboration du Document Prévisionnel de Gestion (DPG) qui sert de fil rouge et permet d'identifier de potentiels écarts entre ce qui a été prévu et le réalisé. En effet, il présente, par titre, UO, action et type de dépenses, la consommation détaillée des crédits en regard de la prévision initiale. Ainsi, les gestionnaires du BOP « Santé Publique et Prévision » ont du intégré en cours d'exercice, la délégation supplémentaire de crédits fléchés pour les Etats Généraux de la Prévention.

Fruit d'un travail relationnel, le dialogue de gestion s'inscrit nécessairement dans une démarche visant à associer l'ensemble des acteurs particulièrement nombreux et organisés de façon encore trop souvent parcellée. A cet effet, des réunions sont régulièrement organisées au sein de « cercles de compétences ». Ceux-ci regroupent au sein d'un ou plusieurs BOP, tous les services impliqués dans la mise en œuvre et ils constituent des bornes permettant d'apprécier, et le cas échéant, de proposer des mesures correctives, pour une exécution optimale des BOP.

Créé pour permettre aux responsables et décideurs de prendre des décisions éclairées en matière de gestion publique, le contrôleur de gestion de Bourgogne est nécessairement amené à collecter, sélectionner et analyser les multiples informations et données dont il peut disposer.

2.2 L'harmonisation des systèmes d'informations : un axe d'intervention privilégié

L'une des missions du contrôleur de gestion est de permettre aux instances décisionnelles de pouvoir s'adapter rapidement aux changements, grâce à la mise en œuvre et au partage d'un système d'information fiable et réactif. L'analyse ainsi permise des données permettra au contrôleur de gestion de proposer les orientations les mieux adaptées aux évolutions de l'environnement et des missions de nos services.

2.2.1 Les objectifs des systèmes d'information : l'opérationnalité

Il convient de souligner que les systèmes d'information de pilotage de performance sont des outils du contrôle de gestion et ne constituent pas une fin en soi, le contrôle de gestion existait avant ces instruments.

Toutefois, il me semble important de souligner que l'enjeu lié à la capacité du contrôleur de gestion à exploiter les informations est important. En effet, son rôle revêt ici toute sa complexité puisque la façon de produire l'information est susceptible d'orienter la décision.

Garant de la qualité et de la fiabilité de l'information qu'il produit, le contrôleur de gestion doit en amont, contribuer à la conception, ou du moins, à l'adaptation et la mise en cohérence des nombreux systèmes d'information existants et, en aval, en produire des analyses afin de jouer son rôle de conseil.

La plupart des ministères ont porté leurs efforts sur la conception et le déploiement de systèmes d'information (SI) « performance » dont le contrôle de gestion assume la maîtrise d'ouvrage.

Les SI développés, le cas échéant par notre ministère et nos directions (la plus avancée en la matière étant la DAGPB), sont des outils informatiques d'analyse décisionnelle permettant de consolider les indicateurs de performance des services. Ils peuvent aussi permettre de collecter davantage de données pour assurer le suivi, en interne et en infra annuel, des moyens et des résultats, ou encore constituer des outils plus complets d'aide au pilotage, intégrant éventuellement des données importées à partir de systèmes d'information financière.

En effet, le contrôle de gestion est sensé s'appuyer sur un système d'information budgétaire et financier permettant une information claire, régulière et pertinente de tous les acteurs (Parlement, responsables de programmes...). Cependant, qu'ils s'agissent des contrôleurs de gestion ou des gestionnaires de BOP, tous ont dénoncé (le cas de la Bourgogne ne constituant pas un élément isolé), la faiblesse des systèmes d'informations

dont ils disposaient et qui constituait non seulement un frein à une mise en œuvre efficiente de la LOLF mais aussi un alourdissement de la charge de travail.

A ce stade, il me paraît intéressant de retracer brièvement l'historique des différents systèmes d'information élaborés au sein de notre ministère afin de démontrer l'aspect complexe de leur exploitation, voire, de leur interconnexion.

Pour mémoire, rappelons que le projet ACCORD 2 devait concerner entre 25 000 à 30 000 utilisateurs (des services centraux et déconcentrés), couvrir l'intégralité des besoins comptables de l'Etat (gestion des dépenses, des recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat), et intégrer toutes les fonctionnalités de la LOLF. Présenté comme la pierre angulaire de la modernisation de l'Etat, ce projet, dont le coût était évalué à plus de 300 millions d'euros, n'a pas reçu l'aval du ministère des finances et a donc été abandonné deux ans avant la mise en œuvre de la LOLF.

Faute de ne pouvoir disposer d'un système d'information remodelé, une solution de transition a été mise en œuvre.

Intitulée « Palier 2006 », et reprenant les systèmes d'information existants, elle a permis de décliner les fonctionnalités majeures de la LOLF que sont : la présentation et l'exécution de la loi de finances 2006 selon la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable, l'identification des nouveaux acteurs de la dépense (responsables de programmes, de BOP et unités opérationnelles), et enfin, la tenue d'une comptabilité générale de l'Etat préfigurant la comptabilité analytique des coûts.

Néanmoins, l'application de « Palier 2006 » s'est traduite par un alourdissement de la charge de travail. En effet, et depuis la mise en œuvre de la LOLF, toutes les dépenses de l'Etat font l'objet d'une double autorisation, l'autorisation parlementaire couvrant la totalité du processus de la dépense : de l'engagement juridique au paiement. Ce principe induit inévitablement une inflation du nombre d'engagements des crédits. De plus, ce système d'information budgétaire ne permet pas d'interface entre des logiciels ministériels performants et des applications interministérielles de type NDL d'où, l'incapacité des contrôleurs de gestion à exploiter de nouvelles fonctionnalités susceptibles de permettre un meilleur pilotage de la dépense publique.

Ce frein a fait l'objet de travaux prioritaires menés par le réseau des contrôleurs de gestion et a débouché sur un nouveau programme : CHORUS.

Estimé à 270 millions d'euros, CHORUS (dont le déploiement est prévu au sein de toutes les administrations d'Etat dès 2008) affiche 3 objectifs majeurs :

- Regrouper les principales fonctions financières de l'Etat dans une application unique commune à l'ensemble des administrations (soit, la gestion des dépenses, des recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat),
- Permettre la gestion de la performance,
- Simplifier les processus financiers via un progiciel de gestion intégré associant les acteurs de terrain.

Nous le constatons, la conception d'un système d'information intégrant tous les paramètres et objectifs de gestion liés à la LOLF constitue un enjeu majeur qui positionne le contrôleur de gestion au cœur de ces préoccupations. Et, à défaut de pouvoir aujourd'hui disposer d'une tel système, le contrôleur de gestion de Bourgogne s'attache à harmoniser l'exploitation de chacun des systèmes d'information existant.

2.2.2 L'interconnexion et le partage des systèmes d'information : le rôle attendu du contrôleur de gestion

Sept ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, on pourrait s'étonner qu'aucun système d'information budgétaire répondant aux exigences de cette loi n'ait encore vu le jour. Cependant, la prise en compte de nouveaux acteurs intervenant désormais dans le champ de la dépense publique, nécessite du temps et une évolution progressive des instruments de mesure de la performance de l'Etat.

Néanmoins, la multiplicité des programmes de gestion comptable de la dépense publique (INDIA LOLF, Gestion Locale du Budget) et la complexité des systèmes de gestion des crédits de personnels (le programme MSK en DDASS permet de connaître les dépenses du titre 2), ainsi que leur exploitation, rendent difficile un exercice de synthèse, d'interface et donc de partage de l'information.

Chaque logiciel ou programme comporte un volet qui, pris indépendamment des autres programmes, permet une comptabilité détaillée soit de la prévision, soit de la réalisation de la dépense, mais aucun d'entre eux ne renseigne, de façon précise et complète, la dépense publique sous l'angle d'une analyse des coûts, que l'on se situe dans le domaine comptable et financier ou sur le volet performance de la gestion publique.

En Bourgogne, le système d'information actuellement utilisé pour connaître et tracer fidèlement l'exécution du « BOP support » repose nécessairement sur un croisement des informations recueillies dans le programme exploité en DDASS avec les requêtes de l'info centre INDIA LOLF. Cela implique, de la part du contrôleur de gestion, de connaître les fonctionnalités de chaque logiciels, les données exploitables en l'état ou celles requérant une analyse supplémentaire et de maîtriser les techniques informatiques.

De plus, lorsque des connections entre des programmes de suivi budgétaires sont possibles, ce sont les dates des données qui ne sont plus compatibles les unes par rapport aux autres. Ainsi, les mandatements (équivalent à la mise en paiement) enregistrés dans un service comptable d'une DDASS à l'instant T, ne seront exploitables et centralisés, au niveau d'un BOP ou d'une région, qu'après un délai de 15 jours, ce qui nuit notamment à la fiabilité des informations au moment de l'élaboration des comptes rendus d'exécution transmis à la Trésorerie Générale.

Néanmoins, le contrôleur de gestion de Bourgogne s'attache à remplir les différentes missions qui lui sont assignées en la matière telles que :

- assurer un suivi de la performance sous forme de tableaux de bord mis à la disposition de l'administration centrale et des services déconcentrés,
- partager l'information entre les différentes entités et les décideurs dans un ministère ou une direction,
- maîtriser les demandes d'informations, en particulier celles faites aux services déconcentrés par les services de la Préfecture ou de la Trésorerie Générale,
- de fiabiliser et structurer la production des données.
-

Concourant à la déclinaison des nouvelles exigences de gestion publique, le contrôleur de gestion de Bourgogne a su mobiliser l'ensemble des services impliqués dans cette démarche en permettant notamment, le partage d'un système d'information fiable et réactif, l'harmonisation des procédures budgétaires, la mise en commun de pratiques professionnelles liées au volet financier des BOP.

Pour autant, la performance d'une politique publique ne se réduit pas à une utilisation optimale de crédits, elle est nécessairement mise en rapport avec une stratégie d'action et des objectifs à atteindre.

2.3 Une aide méthodologique à la stratégie

Appréhender l'intégralité des systèmes d'information et savoir les exploiter au sein d'un dialogue de gestion constituent le rôle phare du contrôleur de gestion de la DRASS de Bourgogne. Souvent positionné en qualité de conseiller technique (à l'image du contrôleur de gestion de Nord – Pas-de-Calais ou celui de Lorraine), le contrôleur de gestion apporte un éclairage objectif préalable à la détermination de choix stratégiques opérés par les instances décisionnelles.

2.3.1 Le suivi de la performance

Le pilotage de la performance implique la contribution du contrôleur de gestion et en ce sens, s'apparente à une fonction d'aide au management.

Assimilé à un équipier de pilote de rallye automobile, il aide, par la maîtrise des informations qu'il a centralisées, sécurisées et analysées, le pilote à prendre les bonnes décisions, au moment opportun, et en tenant compte de l'ensemble des facteurs environnementaux.

Si les objectifs et indicateurs nationaux de résultats doivent être déclinés au niveau territorial, il peut toutefois exister des objectifs supplémentaires et spécifiques à chaque région que le responsable de BOP sera tenu de présenter selon les mêmes modalités que pour la déclinaison des objectifs et indicateurs nationaux en renseignant la valeur cible de l'année considérée et la description des leviers d'action propres à tenir les objectifs fixés. Ainsi, au-delà des indicateurs fixés au niveau de l'administration centrale, des spécificités territoriales ou des demandes de nos partenaires peuvent justifier la détermination d'indicateurs « locaux ».

Par ailleurs, force est de constater le questionnement actuel des services en charge de politiques sociales ou sanitaires sur les leviers d'action dont ils disposent pour mettre en œuvre, au niveau local, des indicateurs initiés par les services centraux de notre ministère. C'est à ce stade que le contrôleur de gestion apporte sa contribution dans le choix des indicateurs qui doivent être :

- pertinents, donc permettant de mesurer les résultats obtenus et cohérents avec l'objectif,
- utiles et disponibles, c'est-à-dire qu'ils doivent permettre d'être régulièrement exploités par les administrations. Il sera conseillé de choisir un indicateur annuel et permettant une comparaison dans le temps et entre acteurs,
- fiables et pérennes.

Par ailleurs, l'indicateur doit être « parlant » pour l'ensemble des agents qui veilleront à le renseigner, pour les instances décisionnelles (CTRI) et enfin, pour nos interlocuteurs intervenant dans le dialogue de gestion. Ainsi, la pérennité et la fiabilité d'un indicateur reposent sur une organisation du recueil de l'information, la cellule de contrôle de gestion constituant à ce titre la garantie de centraliser les données nécessaires.

Le contrôleur de gestion déploie ainsi des compétences techniques destinées à éclairer les équipes de direction et les services sur le niveau de performance atteint, c'est-à-dire qu'il analyse les résultats atteints en les rapportant aux moyens et délais de réalisation mis en œuvre.

Par ailleurs, il identifie les écarts potentiels entre prévision et réalisation, notamment sur le volet financier des BOP, et apporte sa contribution afin de justifier les écarts constatés.

A ce stade de mon travail, je souhaite mentionner ici l'expérience réalisée à la DRASS de Bourgogne concernant la mise en œuvre d'un programme de suivi de la performance : OEDIPE.

2.3.2 Un appui technique particulier : la mise en œuvre d'OEDIPE

Conçu et élaboré par le Ministère de l'Intérieur à la fin de l'année 2005, OEDIPE est l'Outil d'Evaluation et D'Information sur la Performance et les Engagements de l'Etat. Mis en œuvre dans les Préfectures, son usage ne revêt pas de caractère obligatoire et c'est sur la base d'une forte volonté préfectorale que l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat en Bourgogne s'est approprié l'utilisation d'OEDIPE.

Pouvant être défini comme un outil de mesure de la performance, OEDIPE se veut simple (il ne requiert pas d'application informatique complexe mais s'appuie sur le programme EXCEL), pragmatique (il utilise les chiffres qui semblent être les plus significatifs pour définir une tendance par politique publique) et fiable, dans la mesure où il existe un système de connexion entre les chiffres exploités et les tableaux de bord, limitant ainsi les risques d'erreurs ou de dysfonctionnements informatiques. Son périmètre d'utilisation est la région, échelon responsable de BOP et permettant les comparaisons départementales. Le contrôleur de gestion de Bourgogne s'est vu confié la responsabilité du déploiement d'OEDIPE, dont l'objectif découle directement de l'esprit de la LOLF. En préalable, je précise qu'initialement, soit début 2007, le SGAR¹⁵ souhaitait un suivi des seuls BOP dits « à enjeux », soient les 7 BOP relatifs à la mise en œuvre de politiques sanitaires et sociales.

A cet effet, le contrôleur de gestion a mobilisé les services gestionnaires et ceux chargés de la réalisation des actions pour initier cette démarche et en expliquer les enjeux et les contraintes.

Sur le volet de la performance, l'enjeu est certes important puisqu'il permet aux responsables de BOP et d'UO de concrétiser le choix d'objectifs « locaux », pouvant intégrer les PASED ou le PASER¹⁶ et répondre ainsi à une spécificité territoriale.

Toutefois, je pointerai ici la difficulté majeure de l'exercice consistant à identifier, à la demande de la Préfecture, des indicateurs de performance à renseigner de façon infra annuelle.

¹⁵ Secrétariat Général aux Affaires Régionales

¹⁶ Plan d'Action Stratégique de l'Etat en Département ou Région

Cette contrainte a donné lieu à de nombreuses réunions des « cercles de compétences » dans le but de réfléchir aux choix de ces indicateurs, la notion d'infra annualité reflétant préférentiellement une dimension trimestrielle.

Cette démarche impliquait ensuite, via le dialogue de gestion, d'alimenter, pour chaque BOP et chaque UO, les indicateurs selon un échéancier préfectoral calqué sur les réunions des comités administratifs régionaux.

Parallèlement, ŒDIPE exploite le volet financier des BOP mais cet exercice, s'il requiert la rigueur nécessaire et reste soumis aux impératifs calendaires, est relativement « facilité » grâce à une requête « India LOLF » permettant d'importer en mode semi automatique, les données financières (prévues et réalisées) dans tous les fichiers BOP créés.

L'avantage de cet outil réside dans le fait qu'il permet, grâce à des tableaux de bord synthétiques, d'appréhender, par un système de feu tricolore, (la couleur verte correspondant à l'atteinte des cibles), le niveau de performance atteint par UO et par BOP. Pour autant, il implique la très forte relation entre le contrôleur de gestion, les acteurs de terrain et les membres du CTRI afin d'établir une juste lecture des chiffres et des graphiques. En effet, les résultats, quels qu'ils soient, ne sont pas le fruit d'une réussite ou d'un échec mais ils reflètent le franchissement, ou non, d'un seuil dont le niveau a été accepté par le Préfet dans le cadre du dialogue de gestion.

C'est sur cette base que le contrôleur de gestion pratique pleinement son rôle d'appui pour analyser les causes éventuelles des écarts constatés et pour proposer des mesures correctives.

La mise en œuvre du contrôle de gestion à la DRASS de Bourgogne est une fonction novatrice et récente. Malgré les avancées effectives effectuées concernant la déclinaison « régionale de la LOLF » et le déploiement d'ŒDIPE au sein de la DRASS et des DDASS, le contrôle de gestion se heurte encore à de nombreux freins sur lesquels ses moyens d'action demeurent encore insuffisants.

2.4 Une mise en œuvre parfois complexe

Le manque de recul pour analyser les effets du contrôle de gestion dans les services déconcentrés (le dernier contrôleur de gestion a pris officiellement ses fonctions en novembre dernier) permet néanmoins de constater que le contrôle de gestion en Bourgogne s'est prioritairement centré sur la consolidation des circuits budgétaires dans un contexte encore fréquent d'enveloppes non consolidées en début d'exercice et la mise en œuvre d'ŒDIPE dans la région.

Ces avancées ne sauraient être critiquées compte tenu du caractère inter relationnel lié à leur mise en œuvre. En effet, plusieurs facteurs contribuent à complexifier la nécessaire culture de changement induite par la LOLF.

2.4.1 Un système d'information jugé trop souvent inopérant

L'un des écueils constatés sur le terrain concerne le système d'information déployé pour mesurer, évaluer et rendre compte de l'activité des intervenants (incluant les opérateurs de l'Etat)¹⁷.

A) Une harmonisation insuffisante

La multiplicité des systèmes d'information n'entraîne pas pour autant le partage et l'appropriation systématique des outils d'informations par tous les services concernés et en temps réel.

L'élaboration des RAP constitue à ce titre une illustration de la difficulté pour renseigner, recueillir et centraliser les indicateurs de performance à tous les niveaux : central, régional, départemental, voire infra départemental Cette difficulté a sans doute contribué à développer un nouveau programme intitulé « SOLEN » et mis en œuvre dans nos services dès 2008 afin de faciliter et d'harmoniser les éléments constitutifs des RAP.

A ce titre, le manque d'interconnexion entre les systèmes d'information existants nuit d'une part, à ce que les acteurs de chaque niveau disposent d'éléments d'évaluation de leur activité et les oblige d'autre part, à recréer, au niveau local, certains indicateurs de performance afin de les rendre exploitables.

Par ailleurs, et malgré le travail de ventilation et de programmation des crédits réalisé en amont de l'exécution des BOP, des obstacles subsistent pour permettre au contrôleur de gestion d'instaurer un dialogue de gestion opérationnel avec les services gestionnaires.

En effet, beaucoup d'entre eux sont contraints de faire appel à des opérateurs de l'Etat dont ils « dépendent » pour mettre en œuvre les actions financées, soit par des crédits fléchés, soit par des financements non prévus au cours des discussions budgétaires lors de la clôture de l'exercice budgétaire.

Afin d'illustrer mon propos, je mentionnerai l'exemple du BOP 228 « Veille et sécurité sanitaire ». L'une des actions de ce BOP consistait à mettre en œuvre la formation des médecins généralistes à la grippe aviaire. Un intervenant extérieur avait été sélectionné et

¹⁷ Opérateurs de l'Etat : Ils disposent de crédits publics pour mettre en œuvre, pour le compte de l'Etat, des politiques publiques. Au sens juridiques, les opérateurs ne sont plus seulement des établissements publics mais également des groupements d'intérêt public ou des associations.

mandaté par nos services pour dispenser cette formation, charge à lui de relayer (en complément de l'information délivrée par les services de l'Etat) le message au public concerné. Le financement de cette action avait été programmé début juin, et fin septembre, aucun des crédits prévus n'avaient été consommés faute de candidats à cette formation, et l'action n'a pu être engagée.

On le constate, si la LOLF confie au gestionnaire une relative souplesse de gestion, elle ne remet en question, ni le « fléchage » des crédits, qui détermine par avance l'affectation des crédits à une action ciblée, ni l'attribution, en cours d'exécution budgétaire, d'enveloppe supplémentaire dont la consommation est souvent liée à un dispositif organisationnel lourd (à l'instar des Etats Généraux de la Prévention en 2006).

B) Des fonctionnalités cloisonnées

La montée en charge de la mise en œuvre de la LOLF a contraint les services gestionnaires à alimenter différents systèmes et outils d'informations. Au-delà de la charge de travail supplémentaire qu'il génère, cet exercice ne contribue pas à permettre une vision cohérente et globale de l'information nécessaire pour mesurer et analyser la performance d'un BOP.

A l'occasion de l'élaboration des comptes-rendus d'exécution (ou de gestion), j'ai pu mesurer le cloisonnement des programmes utilisés pour le suivi de l'exécution des BOP, ainsi que le manque de connexion entre ces systèmes. S'il est vrai que chacun d'entre eux possède des fonctionnalités intéressant le gestionnaire et le décideur, il n'existe pas de solution permettant leur agrégat au sein d'un système central d'informations.

A titre d'exemple, je mentionnerai ici le tableau de bord réalisé pour le CAR du mois de septembre 2007. Ce tableau de bord visait à retracer, par BOP et par UO, depuis le début de l'exercice budgétaire la part des crédits consommés (tant en AE qu'en CP) en regard des EJ prévus et liquidés dans GLB¹⁸. Ce document de synthèse alliait 2 programmes distincts :

- le premier concerne l'info centre INDIA. Il précise, à une date donnée, la part des crédits consommés, en distinguant les autorisations d'engagements des crédits de paiement, ceux-ci correspondant à des étapes différentes de la gestion du budget,

¹⁸ La Gestion Locale du Budget (GLB) est une application ministérielle de gestion et un info centre national et régional déployé dans les services déconcentrés. C'est un outil de gestion budgétaire et comptable qui permet aux utilisateurs de saisir leur prévision de dépenses (via les EJ : engagements juridiques de l'Etat) et leur paiement effectif. GLB intègre par ailleurs un volet dit « qualitatif » qui permet, au niveau régional et national, de recenser les données physiques sur l'utilisation des crédits, (nombre de bénéficiaires, catégories de populations ciblées...), intéressant particulièrement la JPE.

- le second programme est GLB, il constitue un véritable outil prévisionnel de gestion dans le sens où il permet, dès la notification des crédits émanant du RPROG, de prévoir la consommation qui sera faite des crédits et d'y apporter les corrections en cours d'exécution.

Le tableau de bord ainsi conçu par le contrôleur de gestion permettait de mesurer l'utilisation faite par les gestionnaires de BOP du caractère prévisionnel de la gestion des crédits dans GLB, par rapport à ce qui avait été effectivement consommé. Or, outre le fait que les 2 requêtes ne permettaient pas la concordance des temps (15 jours d'écart séparaient les chiffres recensés dans INDIA de ceux figurant dans GLB), aucun système ne permettait de connecter au même moment, ces deux types de renseignements, permettant ainsi d'éviter le risque toujours présent, d'erreur de calcul ou d'interprétation.

Enfin, concernant la gestion des ressources humaines, amenée à devenir un enjeu majeur de la modernisation de l'Etat, il existe actuellement, pas moins de 5 outils de GRH qui sont exploités pour le seul traitement de la paie et des régimes indemnitaires. Précisons que l'outil « MSK » permet la gestion de la masse salariale et une projection à un an, mais n'est pas connecté avec l'outil de gestion et de traitement de la paie.

Compte tenu de la mise en place, dès 2011, de l'Office National de Paie, l'outil Synergie RH devra donc être interfacé. Ces systèmes d'information manquent de cohérence et d'interface les uns vis-à-vis des autres et n'intègrent pas encore suffisamment le besoin de créer un outil spécifique et intégrant les fonctionnalités de chacun de ces outils pour permettre la gestion, et donc le pilotage de la masse salariale et des emplois.

L'impérieuse nécessité de concevoir et de développer des outils d'information « globaux » et partagés par tous les niveaux, trouve également sa justification dans le fait qu'à chaque système d'information, correspond une méthodologie et une compétence technique rarement exploitable pour l'ensemble des outils existants.

C) Un mode d'emploi insuffisamment diffusé

Nos administrations « tâtonnent » encore pour trouver et exploiter tous les moyens pouvant permettre de répondre aux objectifs de gestion auxquels la LOLF nous assigne depuis sa mise en œuvre dans la Loi de Finances de 2006. Pour autant, dans le domaine des systèmes d'information, certains contrôleurs de gestion interrogés dénoncent une trop grande pratique du « système D ».

En effet, l'exploitation des programmes informatiques utilisés en DRASS et en DDASS, n'est pas systématiquement accompagnée des fonctionnalités qu'ils permettent d'exploiter. C'est pourquoi, selon le type de renseignement voulu (pour exemple, je citerai

la comparaison de la consommation des crédits avec un état prévisionnel, par BOP et UO), les services déconcentrés, via le contrôleur de gestion, doivent régulièrement solliciter le ministère pour disposer de la requête adaptée, voire de la construire par expérimentation.

Par ailleurs, le vocabulaire utilisé pour formaliser des requêtes est hermétique et seule la pratique empirique, (pour ne pas parler de tâtonnement), permet au contrôleur de gestion d'identifier les requêtes dont lui, les référents locaux et les agents auront besoin pour alimenter le dialogue de gestion.

Les services centraux disposent de référents susceptibles d'apporter leur concours aux services déconcentrés, ils sont situés en première ligne pour connaître les besoins et surtout, les difficultés rencontrées par leurs partenaires de terrains pour exploiter des données. Or, il n'existe pas encore de lexique et d'outil méthodologique qui pourraient être diffusés dans les services déconcentrés afin de présenter, d'une part, les fonctionnalités propres à chaque système d'information et d'autre part, les requêtes permettant l'interface ou le croisement des différentes données en vue de produire les bilans de gestions attendus, tant par les services centraux que par les Préfectures ou Trésorerie Générale.

2.4.2 Un processus d'échanges insuffisamment formalisé

Inscrit dans un processus d'échanges, le contrôle de gestion a encore du mal à justifier ou légitimer sa place au sein de nos services déconcentrés et la résistance au changement ne pourra être levée que par le biais de la promotion régulière de cette fonction.

A) Une communication interne à développer

L'un des premiers contrôleurs de gestion à exercer a précisé que 50% de son travail relevait d'une fonction de communication.

En effet, dans un contexte de raréfaction des ressources humaines pour mettre en œuvre les dispositifs sanitaires et sociaux, le déploiement de nouveaux métiers assimilés à des fonctions « supports » a été assez mal vécu par les agents en charge des politiques.

Ils ressentaient (mais certains le pensent encore actuellement) que ce « *contrôle de ce que l'on fait* » s'imposait à eux au détriment des moyens qui auraient pu être affectés dans les services chargés de mettre en œuvre les politiques sanitaires et sociales.

A ce titre, si la mise en place du contrôle de gestion en région Bourgogne a fait l'objet d'une présentation aux membres du CTRLI, sa promotion auprès de l'ensemble des agents et cadres de la DRASS a peut être été insuffisante.

Ce constat est d'autant plus avéré que les contrôleurs de gestion ont été contraints, rapidement, et souvent de façon isolée, de s'approprier les concepts de contrôle de gestion, apprendre le vocabulaire spécifique à l'exercice de leurs missions afin de permettre la diffusion d'une culture du changement des pratiques professionnelles.

Rappelons que le référentiel des contrôleurs de gestion a été diffusé par le canal d'une circulaire en date du 2 février 2007 alors que les premiers contrôleurs de gestion ont exercé dès fin 2005. Ce décalage temporel illustre toute la complexité du lien entre le niveau conceptuel du métier de contrôleur de gestion et ses modalités pratiques de mise en œuvre.

L'expérience rencontrée à la DRASS de Bourgogne m'a permis d'établir que le pilotage de la performance n'a pas fait l'objet d'une acception par tous. Afin d'illustrer mon propos, je mentionnerai l'exemple des réunions du cercle de compétences « action sociale » (en précisant néanmoins qu'il s'agissait des toutes premières incluant le contrôleur de gestion ».

La mise en œuvre des BOP, à l'échelle régionale, repose sur une organisation des services en « cercles de compétences » et qui réunit l'ensemble des cadres et agents mobilisés pour la mise en œuvre des dispositifs sanitaires et sociaux.

Le cercle de compétences « action sociale » regroupe ainsi, les agents des DDASS et de la DRASS intervenants dans la déclinaison des 3 BOP sociaux que sont :

- Le BOP 104 : accueil et intégration des étrangers¹⁹
- Le BOP 106 : Familles vulnérables
- Le BOP 177 : Prévention de l'exclusion

Les réunions ont lieu une fois par mois et sont l'occasion, via un système de visio conférence, de connaître l'actualité des dispositifs concernés par ces 3 BOP et d'analyser leur mise en œuvre par les services.

S'il est vrai que le volet performance d'une action publique est indissociable du versant financier (l'examen de la consommation des crédits pouvant être révélateur de l'avance ou de retard enregistré dans la gestion et donc, dans la réalisation des actions), j'ai pu constater, du moins lors des premières réunions, que les gestionnaires de BOP ne se positionnaient pas en tant que demandeurs de l'information. Ils sollicitent le contrôleur de gestion afin qu'il inscrive à l'ordre du jour, les points relatifs à l'exécution du budget ou ceux concernant le suivi des indicateurs de performance.

¹⁹ La cartographie 2008 des Missions, Programmes et BOP enregistre des modifications par rapport à celle de 2007. En effet, le programme 104 n'intégrera plus la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » mais fera partie de la mission « immigration, asile et intégration » comprenant 2 programmes : intégration et accès à la nationalité (nouvelle dénomination du programme 104) et immigration et asile (programme 303).

Ce constat peut toutefois être modulé car les gestionnaires de BOP méconnaissent encore l'échéancier et le type de documents budgétaires jalonnant leur gestion et dont ils sont « redevables » auprès du ministère, de la Préfecture ou du Trésorier Payeur Général.

Néanmoins, ce mode de fonctionnement (qui tend à évoluer dans le temps) atteste que les gestionnaires de BOP ne mesurent peut être pas encore réellement l'impact de l'analyse financière de leur gestion en regard des résultats qu'ils visent à atteindre. De plus, la mesure des indicateurs reste encore complexe et sujette à des leviers d'action dont les gestionnaires ne disposent pas intégralement. Ainsi, des progrès sont à développer, notamment par rapport à l'obligation de « justifier la dépense au premier euro », en effet, les données qualitatives et quantitatives associées aux dépenses ne sont pas toujours présentes dans le système d'information et font l'objet d'une saisie irrégulière tant en volume qu'en qualité.

Ces difficultés traduisent, certes la tiédeur à devoir « *rendre des comptes* », mais aussi le manque de temps, d'outils logistiques et de moyens humains nécessaires à l'appropriation de la culture de performance introduite dans nos administrations depuis la LOLF.

B) Un rôle d'interface parfois difficile à légitimer

On peut difficilement s'attendre à ce qu'au sein d'un service déconcentré, les missions et le rôle du contrôleur de gestion soit immédiatement appréhendés et assimilés de la part des agents qui contribueront, pour certains quotidiennement, à alimenter le dialogue de gestion, et ce constat justifie d'autant que le contrôleur de gestion explicite régulièrement sa démarche.

L'exercice est d'autant plus malaisé lorsqu'il s'agit d'expliquer les demandes des services centraux. En effet, les remontées d'informations sollicitées par notre ministère sont encore chronophages, « *urgentes* » et semblent parfois « *déconnectées des missions quotidiennes des services déconcentrés* ».

Le contrôleur de gestion a donc la charge de légitimer les multiples demandes formulées par ces services centraux, sans pour autant disposer des leviers d'action lui permettant d'alimenter un système d'information modélisé et doté de fonctionnalités communes à ces demandes.

Toutefois, notre ministère n'est pas le seul prescripteur de demandes d'information.

Les corps du contrôle financier que constituent la Préfecture et la Trésorerie Générale sollicitent également nos services selon un échéancier parfois différent de celui de l'administration centrale. L'implication de la DRASS de Bourgogne dans le déploiement d'ŒDIPE représente, aux yeux des services sollicités, « *une surcharge de travail dont l'intérêt pour les gestionnaires n'apparaît pas* ».

L'enjeu de la mission confiée au contrôleur de gestion relève de sa capacité à expliciter et convaincre ses interlocuteurs du bien fondé de l'appropriation de la démarche de performance.

C) Une valeur ajoutée à démontrer

Le contrôleur de gestion doit veiller à « *prouver la plus-value* » apportée par l'exercice de ses missions. A ce titre, une communication doit être approfondie pour faire connaître le rôle actif des contrôleurs de gestion régionaux concernant les travaux entrepris au niveau national car ceux-ci ont une répercussion directe sur la charge et le mode d'organisation du travail des partenaires locaux du contrôleur de gestion. A titre d'exemple, je citerai le concours du contrôleur de gestion afin d'organiser la collecte des données « contemporaines » auprès des opérateurs de l'Etat ou afin de rédiger un cahier des charges pour créer un système d'information « performance ». Enfin, et selon les programmes, les contrôleurs de gestion ont contribué, en faisant part des observations issues du dialogue de gestion établi avec les acteurs de terrain, à rechercher des objectifs et indicateurs complémentaires et pertinents.

Concernant ces derniers, Hugues BIED-CHARRENTON²⁰ a analysé le comportement des pays qui se sont engagés bien avant la France dans une démarche de performance et qui ont tous, progressivement, réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs attribués aux politiques publiques.

L'exemple de cette expérience nous rappelle que les documents budgétaires que constituent les PAP et les RAP ont vocation à renseigner les Parlementaires sur la stratégie des ministères, déclinée au niveau des gestionnaires locaux, et qu'une surabondance d'objectifs et d'indicateurs peut nuire à cette lisibilité.

De plus, la démarche pédagogique effectuée par le contrôleur de gestion de Bourgogne auprès de ses collègues trouve également ses limites lorsqu'il s'agit de fonder la fréquence des remontées d'information attendues ou encore les demandes préfectorales concernant le choix d'indicateurs infra annuels.

²⁰ BIED-CHARRENTON H. « La démarche de performance dans le cadre des Lois de Finances » - Les notes bleues de Bercy – n°305

En effet, les données de base servant au calcul des indicateurs sont la plupart du temps des données issues de l'année n-1 obtenues par l'analyse des rapports d'activité des opérateurs et ne sont que très rarement infra annuelles.

Si je devais dresser un premier bilan issu tant de mon observation du terrain que des entretiens réalisés auprès d'autres contrôleurs de gestion, je soulignerais que le contrôle de gestion ne s'est pas développé de façon uniforme au sein de nos services. Deux ans se sont écoulés entre la mise en place du premier et dernier contrôleur de gestion, de plus, les effectifs dévolus à l'exercice de cette mission varient de 0,20 à 2,80 équivalents temps plein. Par ailleurs, le rôle qui lui est confié par le CTRI contribue, ou non, à être un facteur de réussite de sa mise en oeuvre.

Néanmoins, et pour temporer ces premiers constats, j'ajouterais que c'est un métier nouveau dont le déploiement dépend du jeu de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce dispositif et qu'il s'inscrit dans une démarche plus vaste de modernisation de l'Etat, elle-même en permanente construction.

3 Un métier résolument inscrit dans une démarche évolutive

L'une des missions premières du contrôleur de gestion a été d'accompagner les services pour mettre en œuvre la LOLF dans leur gestion quotidienne et leur permettre ainsi de se familiariser avec les impératifs de la culture de résultats.

Antoine de SAINT EXUPERY disait : « *il ne suffit pas de prévoir l'avenir, encore faut-il le rendre possible* » et aujourd'hui, de nouvelles étapes vont contribuer à développer cette fonction du contrôle de gestion en intégrant des éléments intrasèques et des facteurs exogènes à notre administration.

3.1 Des préconisations pour un contrôle de gestion optimal en service déconcentré

Outre la volonté des instances décisionnelles de faire du contrôle de gestion régional un outil d'aide au pilotage de la performance, certains éléments, qu'ils soient d'essence organisationnelle ou fonctionnelle vont concourir à l'évolution de cette fonction.

3.1.1 Le rôle attendu d'un IASS

Sans affirmer nécessairement que le poste de contrôleur de gestion requiert des compétences affirmées en matière de procédure budgétaire et comptable, force est de constater que ces connaissances constituent une plus value dans l'exercice initial de son métier. En effet, il est toujours plus aisé d'expliquer une pratique lorsque l'on en connaît les techniques. Par ailleurs, l'expérience acquise permet d'être mise au profit d'un dialogue de gestion transversal dont on a pu mesurer l'enjeu, notamment avec les services de la Trésorerie Générale.

Pour autant, ses compétences ne sont pas exclusives et d'autres savoirs faire viennent compléter les outils que peut mobiliser un contrôleur de gestion.

A) Des capacités relationnelles

Pour prendre une image visant à illustrer le rôle d'un contrôleur de gestion au sein des services déconcentrés, je dirais que celui-ci s'assimile à un rôle de « courroie de transmission ». Alimenté par un travail permanent de communication sur le sujet, son rôle consiste, via le dialogue de gestion, à savoir « *communiquer sans juger* ».

Au-delà de la compétence technique requise (maîtrise des concepts, du vocabulaire et des outils), le contrôleur de gestion se doit aussi de connaître les moyens dont disposent les services qu'il va solliciter afin de mesurer l'effet des demandes dont il est souvent le traducteur, en terme de charge (voire de surcharge) de travail.

Par ailleurs, et dans le cadre du volet de la performance, sa mission est de pouvoir apporter, aux gestionnaires et responsables de BOP, un avis éclairé sur l'opportunité des objectifs et indicateurs déclinés au niveau opérationnel.

A cet effet, il doit appréhender les enjeux inhérents aux politiques publiques mises en oeuvre dans des dispositifs sanitaires ou sociaux.

Dans ce sens, sa participation aux cercles de compétences est indispensable mais repose néanmoins sur une approche diplomatique consistant à ne pas positionner son rôle comme celui d'un « *censeur* » mais comme étant celui d'un conseiller technique.

Enfin, si le contrôle de gestion est identifié comme un poste « *qui sollicite de façon permanente les services* », je pense que la contrepartie nécessaire est d'assurer un « reporting » dénué de tout jugement de valeur sur le travail accompli et permettant au contrôleur de gestion d'alerter ou d'encourager les gestionnaires.

B) Des capacités organisationnelles

En l'absence de procédures et de « modes d'emplois » dûment établis par nos administrations centrales, le contrôleur de gestion est amené, en lien avec les services gestionnaires de BOP, à concevoir et proposer lui-même des manuels techniques ou fiches méthodologiques.

Préconisant des méthodes et des relations de travail, ces fiches concernent tant la formalisation des échanges que leur contenu, et ce, à tous les niveaux de déclinaison d'un BOP.

En effet, il ne s'agit pas de procéder en « *ordre dispersé* » mais de concrétiser, via des fiches de procédures, la nature et l'objet des réunions de travail, leur fréquence, et les échéances à venir (à l'instar des délais de transmission des comptes-rendus d'exécution des BOP ou de l'alimentation des valeurs cibles atteintes et figurant dans CEDIPE).

En parallèle à ces échanges avec les gestionnaires, d'autres réunions ponctuelles doivent être programmées en lien avec les instances décisionnelles internes (CTRI) ou extérieures dans le cadre des comités administratifs régionaux.

L'ensemble des compétences ainsi décrites et mobilisées permet à un inspecteur de l'action sanitaire et sociale affecté à un poste de contrôleur de gestion d'assurer ses missions tant au sein d'un service déconcentré qu'en lien avec ses partenaires externes. A ce titre, le dialogue de gestion sert de fil rouge entre le plus haut niveau décisionnel et le niveau de mise en oeuvre opérationnelle.

3.1.2 Un renforcement du dialogue de gestion

A) La nécessaire prise en compte des demandes locales

Le dialogue de gestion est le processus permettant au RPROG de définir les axes stratégiques de la politique publique qu'il met en œuvre.

La structuration débutante du réseau des contrôleurs de gestion régionaux devra, à terme, permettre la formalisation des échanges par le canal de rencontres régulières avec les contrôleurs de gestion centraux. Nourri du dialogue de gestion, les contrôleurs de gestion régionaux transmettront, auprès de notre administration centrale, les attentes et besoins des acteurs locaux.

A ce titre, il est intéressant de souligner le rôle des contrôleurs de gestion concernant la négociation menée avec le contrôleur de gestion des services centraux afin de faire modifier l'intitulé et le mode de calcul d'un indicateur.

L'exemple concerne le BOP 228 « Veille et Sécurité sanitaires » dont l'un des objectifs était « *d'améliorer la qualité de l'eau distribuée dans les réseaux de service public* ». L'indicateur retenu était initialement : « *l'évolution de la proportion de la population alimentée par de l'eau non-conforme pour les paramètres microbiologique et pesticides* ». Le choix, ou plus précisément l'intitulé de l'indicateur a fait réagir les ingénieurs sanitaires qui ont suggéré à leur contrôleur de gestion d'indiquer à l'administration centrale que la distinction des paramètres étaient importante, une eau pouvant être de qualité satisfaisante au niveau du taux de pesticides, mais, inversement, pouvant représentée des risques microbiologiques.

B) Le partage des connaissances et des compétences

Le développement des modes de management public orientés vers la recherche de performance et l'obligation d'en rendre compte ne peut se concevoir sans benchmarking. Le déploiement de l'analyse comparative est, en outre, amplifié par l'essor des technologies de l'information, qui engendrent de nouveaux modes de communication et de partages d'expériences sur les pratiques professionnelles.

Ainsi, le développement de l'analyse comparative dans le secteur public permet de rendre compte des performances de la gestion publique par référence aux meilleures pratiques et de dégager des marges de manœuvre en identifiant des leviers d'amélioration.

A ce titre, le contrôleur de gestion peut contribuer à mettre en place des référentiels facilitant le benchmarking interne et externe (référentiels de bonnes pratiques, propositions pour élaborer un système d'information performant...).

Le réseau des contrôleurs de gestion s'est créé progressivement et regroupe aujourd'hui les contrôleurs de gestion exerçant à chaque niveau de notre administration. Par le biais

de réunions trimestrielles (initiées vers la fin d'année 2006), le réseau contribue à diffuser les expériences réalisées, les difficultés rencontrées et les réponses possibles pouvant être apportées.

Toutefois, et à l'instar de ce qui se pratique pour certaines de nos missions (telle que l'inspection), il n'existe pas encore de référentiel dit « de bonnes pratiques ». Au-delà d'être un répertoire exhaustif des contrôleurs de gestion (centraux et en services déconcentrés) ainsi que de leurs référents implantés dans les UO, il constituerait un outil de partage et de diffusion de l'information.

Là encore, rappelons que les contrôleurs de gestion sont de « récents » professionnels confrontés à leurs expériences quotidiennes d'aide au pilotage des politiques publiques. A ce titre, ils expriment une forte demande de mutualiser leurs compétences et de capitaliser les expériences valorisantes. Toutefois, et dès lors que l'on met en place un système d'information, cet outil aurait vocation à devenir pérenne et devrait être alimenté de façon fiable et régulière par chacun des membres du réseau de contrôleurs de gestion.

La démarche de performance initiée par la LOLF ne peut être mise en œuvre que si le périmètre de l'intervention est clairement identifié. Cela implique que les programmes sont définis en cohérence avec les missions attribuées à nos services déconcentrés et qu'ils mobilisent en conséquence, les moyens adaptés.

C) Une gouvernance efficace des systèmes d'information

A l'heure où nos missions et nos services vont subir de profondes mutations (nouveau partage des rôles entre l'Etat et l'Assurance Maladie, la création des ARS ou la réforme de l'administration territoriale de l'Etat à l'image de l'expérimentation effectuée dans le département du Lot²¹), le pilotage et l'évaluation des politiques publiques demeurent un axe prioritaire de l'intervention de notre ministère.

La mise en œuvre d'un système d'information cohérent, réactif et transversal à l'ensemble des politiques permettrait de décliner des enjeux tels que la maîtrise des coûts de fonctionnement²², le pilotage des opérateurs de l'Etat et l'analyse des coûts des politiques publiques, ce qui, à brève échéance, permettrait de dégager des marges de manœuvre en terme de moyens humains ou financiers.

Il serait par ailleurs souhaitable que les éléments d'appréciation des politiques publiques n'émanent pas exclusivement des services centraux et déconcentrés de notre administration.

²¹ Le département du Lot a expérimenté la mutualisation « horizontale » des services de la DDASS avec ceux de la Préfecture de département.

²² La masse salariale représente 70 à 80% du budget de l'administration sanitaire et sociale

En effet, si le pilotage des politiques publiques reste la compétence de l'Etat, leur mise en œuvre a été majoritairement confiée à des partenaires externes dotés de leurs propres systèmes d'information. Dès lors, l'Etat se trouve confronté à la difficulté de rendre des comptes sur ces mises en œuvre s'il ne possède pas la lisibilité suffisante relative aux actions menées par les opérateurs de l'Etat.

On peut considérer que les opérateurs créent et gèrent leurs propres outils d'information, toutefois, il faut veiller à organiser les circuits de remontées d'informations vers l'administration et conduire la normalisation des échanges avec les opérateurs.

Le retard pris dans la mise en œuvre de la LOLF dans la vie quotidienne des services, peut notamment s'expliquer par la faiblesse des capacités d'interconnexion des différents outils d'information. En pratique, les besoins sont liés à la mise en place de CHORUS et de son articulation avec le SI Performance²³, ces 2 systèmes permettant, à terme, d'alimenter le dialogue de gestion, lors de la construction des BOP centraux et le suivi budgétaire de ceux-ci.

Le projet de notre ministère est de construire, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2012, un schéma directeur des systèmes d'information afin d'optimiser l'apport des systèmes d'information dans la réalisation des missions de l'administration sanitaire et sociale. L'un des axes de travail retenu intéresse en premier chef les conditions de développement du contrôle de gestion puisqu'il vise à améliorer les processus de pilotage des politiques publiques.

Si les conditions de développement du contrôle de gestion peuvent obéir à des exigences propres à notre administration, elles n'en sont pas moins dissociées de facteurs extérieurs à notre administration.

3.1.3 Un métier résolument tourné vers l'avenir

A l'heure où nos administrations s'appliquent à mettre en œuvre les nouveaux modes de gestion publique issus de la LOLF, la démarche de modernisation de l'Etat poursuit son évolution, intégrant de nouveaux outils et de nouveaux moyens de mesurer la performance de l'Etat.

A) Une corrélation forte avec le Contrôle Interne comptable

Le volet nécessairement complémentaire du volet performance est celui de la qualité comptable.

²³ L'ambition du projet est de permettre notamment, la présentation du PAP 2007 (en avril 2008) ou à défaut, le PAP 2009 (en août 2008).

Placé dans une démarche d'amélioration de la gestion publique, le Contrôle Interne Comptable (CIC) affiche un double objectif : faire de la comptabilité un outil de pilotage et de gestion pour tous les acteurs et assurer une information comptable claire, pertinente, régulière et lisible, notamment pour le Parlement.

L'arrêté de la DAGPB²⁴ du 20 novembre 2006 définit le CIC comme « *l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financières et patrimoniales* ».

Sa mise en œuvre repose sur 3 outils que sont le Plan d'Action Ministériel (PAM), le référentiel de contrôle interne comptable (RCIC) et l'organigramme fonctionnel nominatif. Brièvement, le PAM (présenté par notre ministère à la Cour des comptes le 10 octobre 2006) présente une cartographie des potentiels risques comptables au sein d'une structure et décline, pour chacun d'eux, les actions à mettre en œuvre pour les réduire et/ou les supprimer.

Le RCIC contribue, selon des critères de qualité comptable (régularité, sincérité, exactitude...), à classer les risques par intensité (faible, moyen ou fort) et par conséquence, à prioriser ensuite les actions à mettre en œuvre pour couvrir ces risques en privilégiant l'approche coût/avantage.

Le dernier outil constitue un enjeu majeur pour répondre à un dysfonctionnement régulièrement pointé par la Cour des comptes : la faible capacité à pouvoir auditer le système comptable et financier de l'Etat. L'organigramme fonctionnel nominatif se veut un outil destiné au certificateur et lui permettant d'identifier les principaux acteurs (titulaires et suppléants) et leur articulation (délégation de signature, habilitation informatique...) et permettant la traçabilité de leurs tâches.

Le déploiement du CIC repose sur la constitution et l'animation d'un réseau au sein duquel on identifie les référents de l'administration centrale (le bureau des affaires financières de la DAGPB), les référents interdépartementaux et locaux désignés par le CTRI.

Placé au cœur d'une démarche de qualité comptable, le CIC a pour objectif de couvrir les risques comptables d'une structure, il n'a pas vocation à vérifier l'adéquation entre moyens et résultats.

²⁴ La Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget est un centre de ressources et un prestataire de services apportant les moyens humains, financiers, techniques et matériels nécessaires aux services centraux et aux services déconcentrés. Elle exerce une fonction de conseil et d'assistance juridique, anime la réflexion sur l'évolution de l'administration et assure le dialogue social pour l'ensemble de l'administration sanitaire et sociale.

En effet, la démarche de CIC s'appuie sur une organisation claire des missions, des procédures formalisées et pérennes (donc suivie et respectées continuellement) et sur des séparations de fonctions identifiées.

On le constate, le contrôle interne comptable est donc différent du contrôle de gestion. Il est confié, (selon bien sur les effectifs dont disposent les services déconcentrés), à un autre cadre que celui ayant en charge le contrôle de gestion et est principalement destiné à un usage interne à la structure. Le CIC constitue un facteur d'organisation, et de pilotage qui garantit d'une part, la sincérité et la fiabilité des informations enregistrées dans les comptes en vue de leur certification annuelle par la Cour des comptes et permet d'autre part, d'améliorer le fonctionnement de la structure et donc, son efficience.

Pour autant, sa mise en œuvre repose sur des leviers sensiblement similaires à ceux du contrôle de gestion tels que l'organisation au sein de la structure (définition des tâches) la traçabilité des opérations comptables et la nécessité de demeurer dans une dynamique de progrès en s'interrogeant régulièrement sur son fonctionnement.

Tout comme le contrôle de gestion, le CIC repose sur des pré requis tels que la volonté managériale de s'impliquer dans ce dispositif et de mettre en place ces procédures, la maîtrise des concepts et celle des outils informatiques.

B) Le contrôle de gestion en lien avec les ressources humaines

L'emploi public reste en France caractérisé par son importance quantitative, le coût qu'il représente (plus de 53% de la production intérieure brute²⁵) et par la méconnaissance qu'ont les citoyens de la qualité du service public produit.

La question de la fonction publique d'Etat n'est pas récente, toutefois, certains éléments contribuent à la replacer au cœur du débat public.

En effet, l'augmentation continue de la dette publique, le poids des départs en retraite des fonctionnaires²⁶ d'Etat ainsi que les réformes relatives à la rénovation de la gestion et de l'organisation des institutions publiques, identifient la Gestion des Ressources Humaines (GRH) comme un levier indispensable à la modernisation de l'Etat.

²⁵ Ce constat n'est pas spécifique à l'Hexagone, on trouve en effet dans la plupart des pays de l'OCDE, un taux de dépenses publiques oscillant entre 31 et 57% du P.I.B- OECD in Figures, édition 2005.

²⁶ D'ici à 2016, presque la moitié des agents de la fonction publique d'Etat seront partis en retraite – www-fonction.publique.retraites.gouv.fr

Etablie depuis plus de 50 ans, la gestion des agents publics s'appuie sur un système centralisé dit « de carrière », au sein duquel, les fonctionnaires sont régis par des statuts particuliers²⁷, affectés dans un emploi obtenu par voie de concours et garanti à vie.

Ces cinquante années ont contribué à faire de la gestion « de carrière », un cadre de GRH cohérent et permettant à l'ensemble des fonctionnaires d'adhérer à ce mode de gestion. Cependant, cette forme de gestion n'accorde quasiment aucune souplesse aux gestionnaires

Bien que la LOLF n'aborde pas directement la question de la GRH, les concepts et les outils de gestion qu'elle introduit laisse envisager la place centrale qu'occupera, à court terme, le management des ressources humaines.

En effet, une nouvelle autonomie de gestion de la masse salariale et du plafond d'emploi est conférée aux décideurs et renforcée grâce à la déconcentration de la gestion et des responsabilités au niveau des BOP. La GRH est ainsi appelée à devenir « *un facteur de performance*²⁸ ».

Intégrant les notions de contractualisation, de définition d'objectifs, d'évaluation et de mesure de la performance, la GRH doit néanmoins se doter des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses ambitions.

C'est dans ce contexte que le Premier Ministre, Dominique de VILLEPIN ainsi que le ministre de la fonction publique ont annoncé, à l'automne 2005, un ensemble de mesures destinées à répondre aux nouvelles exigences de GRH²⁹.

Démarche ancienne dans la fonction publique, la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences), dans sa définition et sa mise en œuvre, a connu des évolutions.

Dès 1994, Jacques RIGAUDIAT³⁰ estime que « *la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connaît un réel développement au sein du service public...Les outils et méthodes sont mis au point...Ils participent à une réelle invention du management public* ».

²⁷ La loi n° 83-654 du 13 juillet 1983 (Titre I) fixe le statut général commun des 3 fonctions publiques (Etat, territoriale et hospitalière). La fonction publique d'Etat est régie par la Titre II de la loi n°84-16 du 16 janvier 1984

²⁸ « 2005, l'année des RH », Perspective, Gestions Publiques – n°17, janvier 2006

²⁹ Circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de GRH de l'Etat et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des RH en 2007.

³⁰ Rapport de Jacques RIGAUDIAT « Gérer l'emploi public », la documentation française, février 1994.

La démarche de GPEEC s'appuie sur de nouveaux outils tels que le système d'information des ressources humaines dont l'enjeu majeur est de mener une réflexion prospective (à l'horizon de 5 à 10 ans) sur l'évolution des missions et des conditions de fonctionnement des services.

La LOLF fait émerger un enjeu essentiel lié à la responsabilité de la GRH qui se partage désormais entre les responsables de programmes et les responsables de leur déclinaison en région.

Contribuant à la culture de performance des politiques publiques, le contrôleur de gestion trouve sa légitimité à aider les décideurs locaux à intégrer les nouveaux impératifs de la GRH : une définition des besoins prioritaires pour une utilisation optimisée des ressources humaines. En effet, si l'on reprend la définition extraite du rapport de Serge VALLEMONT³¹ « *l'objectif de la GPEEC est d'anticiper les évolutions et mettre en place des outils de réactivité* ».

A ce titre, on pourrait envisager la contribution du contrôleur de gestion en terme d'objectifs à atteindre en matière de GRH. Certaines DRASS ont d'ores et déjà envisagé de revaloriser la qualification de leurs personnels en stimulant le développement des formations. Dès lors, je pense que le contrôleur de gestion pourrait concourir à encourager cette politique, de moins à y contribuer, en participant au choix d'indicateurs et de cibles à atteindre en matière de formation continue. Il serait ensuite chargé d'informer, et le cas échéant, d'alerter le responsable des ressources humaines sur le suivi du programme de formation envisagé.

Parce que l'on ne réforme pas du jour au lendemain 45 ans de gestion telle qu'instituée par l'ordonnance de 1959, la mise en œuvre de la LOLF en est aujourd'hui à ses débuts, et le contrôle de gestion qui l'accompagne est appelé à suivre une trajectoire évolutive. A ce titre, je rappellerai que l'article 27 de la LOLF prévoit que « *l'Etat met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Cette obligation législative n'est pas encore suffisamment développée au sein de nos services et constitue en ce sens, une vocation future du contrôleur de gestion.

³¹ « La gestion dynamique de la fonction publique : une méthode : rapport du groupe thématique « gestion prévisionnelles des emplois : outils et structures ».

C) Vers la construction d'une analyse des coûts.

L'analyse des coûts vise en premier lieu à renforcer l'information du Parlement en reconstituant, tant sur l'aspect prévisionnel que sur celui de l'exécution, la dépense et les coûts complets associés aux actions mises en œuvre dans le cadre des politiques publiques.

Elle tend également à promouvoir une culture de calcul des coûts adaptés aux objectifs de la gestion et permettant aux responsables de programme d'améliorer leurs performances en reliant les coûts d'une politique publique à ses objectifs.

En effet, pour apprécier les coûts d'une politique publique, il est nécessaire de compléter la vision budgétaire de la dépense par celle des coûts issus de la comptabilité générale car celle-ci intègre des événements comptables tels que le rattachement des charges à un exercice ou les variations de stocks que la comptabilité budgétaire n'intègre pas.

Ces impératifs relèvent pleinement des missions du contrôleur de gestion d'autant que notre ministère a fait le choix d'identifier, au sein d'un programme particulier, « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », l'ensemble des moyens humains et logistiques servant de support aux autres services dits « *de politiques* ».

Cet isolement des fonctions supports permet de gérer plus efficacement les fonctions logistiques issues d'éventuelles mutualisations de moyens, ce qui impose d'allouer les ressources par métier au sein de programme et d'actions de soutien plutôt que de les disperser dans les différentes actions de politique. Il permet en outre d'intégrer la polyvalence de certains agents qui concourent à plusieurs politiques, mais dont l'imputation budgétaire et comptable ne peut être effectuée qu'au sein d'un seul programme.

Toutefois, et en contrepartie, le fait d'identifier au sein du BOP 124 les moyens affectés notamment en personnels rend difficile la quotité de temps mobilisée par chaque agent à la mise en œuvre d'une politique. Or, le nombre de nos missions ne cesse de se modifier, sans que pour autant, les moyens affectés en terme de personnels suffisent aujourd'hui, à les couvrir toutes.

De ce constat, naît la nécessité d'opérer des choix stratégiques et d'accepter de recourir à une évaluation de nos pratiques au quotidien, d'analyser leur coût, en regard des objectifs attendus, et le cas échéant, de les réorganiser.

Conclusion

Issu d'un consensus politique fort, la LOLF rénove en profondeur les règles et impératifs de la gestion publique. Modifiant le cadre institutionnel, budgétaire et comptable des politiques publiques et de leurs financements, la LOLF permet dorénavant aux acteurs clés (positionnés au sein d'une nouvelle chaîne de responsabilités) de traduire et d'exprimer la nouvelle liberté de gestion que leur confère la loi. En contrepartie de cette autonomie, les responsables de politiques publiques sont tenus, devant l'assemblée parlementaire, de justifier leurs choix stratégiques et la performance de leur mise en œuvre.

C'est dans ce contexte que le contrôle de gestion va devenir progressivement le levier incontournable d'une démarche plus vaste entreprise parallèlement à la LOLF : celle de la modernisation de l'Etat. Instauré notamment en région par le CTRI, le contrôleur de gestion va contribuer, dans un processus d'échanges parfois complexe, à permettre aux instances décisionnelles d'effectuer des choix de gestion stratégiques, en regard d'objectifs et d'indicateurs de performance assignés à chaque politique publique par le responsable d'un programme. En charge du suivi financier et du volet performance de chaque BOP déclinés en région, il apporte sa maîtrise technique et ses compétences relationnelles à l'ensemble des services gestionnaires ou directement chargés de la mise en œuvre des actions. En parallèle, il contribue, par ses capacités d'analyse, à permettre aux responsables régionaux de prendre les décisions adaptées aux impératifs de résultats.

Toutefois, son rôle ne saurait se limiter à accompagner la mise en œuvre de la LOLF en DRASS ou en DDASS. Au fil des apprentissages empiriques, ce métier se construit et participe à rendre les outils de la LOLF et de la modernisation de l'Etat plus opérants car intégrant les réalités d'une gestion quotidienne de terrain.

Par ailleurs, il s'inscrit définitivement dans le processus de Révision Générale des Politiques Publiques initié par le Gouvernement en juillet dernier et dont l'objectif prioritaire consiste à réduire la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité des politiques publiques.

Métier récemment déployé dans nos services déconcentrés, le contrôle de gestion sera nécessairement appelé à évoluer pour tenir compte des récentes modifications intervenues dans notre environnement professionnel et dont les nouveaux contours auront des effets sur la conduite du changement, devenue aujourd'hui indispensable dans nos pratiques professionnelles.

Sources et Bibliographie

Textes juridiques

Loi organique des lois de finances du 1^{er} août 2001

Circulaire N° DAGPB/AF2/2007/60 du 2 février 2007 relative au référentiel ministériel de contrôle de gestion

Circulaire du 24 octobre 2005 relative à la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services déconcentrés

Circulaire N° DAGBP/2004/628 du 21 décembre 2004 relative à la déclinaison du volet performance des programmes LOLF : construction des budgets opérationnels de programme et des différentes chaînes de résultats

Circulaire interministérielle du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation en date du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations.

Ouvrages de référence

BARILARI A. BOUVIER M. « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat »
Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. EJA. 2^{ème} éd., 2007. 224 p. Coll. SYSTEMES

CHEVALLIER J. « L'Etat post moderne ». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
EJA 2003, 247 p.

DEMEESTERE R. « Le contrôle de gestion dans le secteur public ». Librairie Générale de
Droit et de Jurisprudence. EJA. 2^{ème} éd., 2005. 224 p. Coll. SYSTEMES

GUILLAUME H. « L'Etat et la performance ». Gestion publique. 2002 238 p.

INGLEBERT X. « Manager avec la LOLF ». Groupe revue fiduciaire. 1^{ère} éd., 2005. 303 p.
Coll. Réforme de l'Etat
DE KERVILER I. et L. Le contrôle de gestion à la portée de tous. Economica. 4^{ème} éd.,
2006. pp. 101-120

TROSA S. « Moderniser l'administration : comment font les autres ? » Les éditions de
l'Organisation, 1995. 316 p.

Revue et périodiques

CALMETTE J-F. « La LOLF préfigure – t elle une réforme profonde de l'Etat ? »
Problèmes économiques, 27 septembre 2006, n°2907, pp. 9-15

CHEVALIER Y. « La gestion des ressources humaines dans le contexte de la LOLF »-
Les cahiers de la fonction publique et de l'administration- avril 2006, n°255, pp 8-12

« Réformes budgétaires et réformes de l'Etat » – Revue Française d'Administration
Publique 2005, 236 p.

Rapports et productions internes

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales – Mission
d'audit de modernisation – « Rapport sur l'adéquation missions moyens de
l'administration sanitaire et sociale » – avril 2007

Rapport du groupe présidé par CIEUTAT B. « Fonctions publiques : enjeux et stratégies
pour le renouvellement » 2005

Rapport WEISS J-P, président du groupe interministériel «Amélioration de la gestion
publique » - 2000, pp 28 à 35

DAGPB/BFCG3 – Charte du contrôle de gestion dans les services déconcentrés - 2007

DAGBP en collaboration avec MESSECA E. La gestion prévisionnelle des effectifs, des
emplois et des compétences – Acteurs magazine – Juillet/Août 2002, n°67 pp11-15

DRASS de Bourgogne – Charte de la performance – avril 2007

Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat – Guide méthodologique – « le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat : éléments de méthodologie » – Juin 2002

Note du contrôleur de gestion – « Présentation du contrôle de gestion » - comité de direction – DRASS Bourgogne – juin 2006

DAGPB/AF3 présentation du contrôle interne comptable de l'Etat en région – juin 2007

Ministère des finances – « Guide méthodologique pour l'application de la LOLF » – Juin 2004

Direction Générale de la Santé – « Le contrôle de gestion : une démarche de pilotage au service des politiques publiques » – l'expérience de la DGS – Colloque du 16 juin 2006

Communiqué de presse relatif au projet de loi de modernisation de la fonction publique – juin 2006

Sites Internet consultés

<http://www.sante.gouv.fr>

<http://www.finances.gouv.fr>

<http://www.performance.publique.gouv.fr>

<http://www.extralolf.minefi.gouv.fr>

Liste des annexes

Annexe 1 : Tableaux de bord du BOP « veille et sécurité sanitaire » OEDIPE

The screenshot shows the Oedipe V2 software interface. The title bar reads "Oedipe V2 - Veille et Sécurité Sanitaire". On the left is the logo of the French Republic and the text "MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE". The main interface is divided into two main sections: "Données - Janvier" and "Tableaux de bord - Janvier".

Top navigation area:

- Buttons: "AE & CP Programmés", "Synthèse BOP", "Paramètres", "Cibles BOP et UO 1->4", "UO de 5->14".
- Month selector: "Mois Janvier" with a dropdown arrow.

Données - Janvier section:

- Buttons: "AE & CP consommés cumulés", "Indicateurs du BOP", "Indicateurs de l'UO".
- Dropdown menu: "DDASS 21".

Tableaux de bord - Janvier section:

- Buttons: "Tableau de bord du BOP", "Tableaux de bord par UO", "Tableaux de bord par Action".
- Dropdown menu: "DDASS 21".
- Text field: "veille surveillance, expert".

Septembre

INDICATEURS DU BOP 228



Résumé Indicateur	Origine	Nature	Périodicité	Valeur cible pluri-annuelle		Valeur Atteinte 2006	Valeur cible 2007	Sens de progression "A" ou "D"	Cible Septembre	Résultat Septembre	Ecart en Septembre	Coef préfet Septembre
				Année	Cible							
											-100,00%	1
											-100,00%	1
% réalisation contrôle légionelles	RBOP	%	T		10,0%	13,00%	10,0%	A	7,50%	6,52%	86,93%	1
pop. avec eau non conforme/pop.	RPROG	%	S	2008	2,6%	5,90%	3,1%	D			-100,00%	1
nb captages protégés / nb captages	RPROG	%	S	2008	80,0%	60,50%	70,0%	A			-100,00%	1
											-100,00%	1
Etab. sensibilisés aux bruits / Etab.	RBOP	%	T	2008	10,0%		5,0%	A	3,80%	4,00%	105,26%	1
											-100,00%	1
											-100,00%	1
											-100,00%	1

Vert	coeff	Orange	coeff	Rouge	coeff	résultat
1	1	0	0	1	-1	0



DUP et n :

Veille et Sécurité
Sanitaire

Responsable:
le DRASS

INDICATEUR DES PERFORMANCES

Objectif	Résumé Objectif	Résumé Indicateur	Cible juin-sept	Valeur mois	Evolution P.fois
objectif 1					
objectif 2					
objectif 3-13	% réalisation contrôle légionelles	% réalisation contrôle légionelles	7,58%	6,52%	86,33%
objectif 6-14	pop. avec eau non conforme/pop. totale	pop. avec eau non conforme/pop. totale			
objectif 6-15	nb captages protégés / nb captages total	nb captages protégés / nb captages total			
objectif 7					
objectif 8-17	Etab. sensibilisés aux bruits / Etab. ciblés	Etab. sensibilisés aux bruits / Etab. ciblés	5,88%	4,00%	105,26%
objectif 9					
objectif 10					

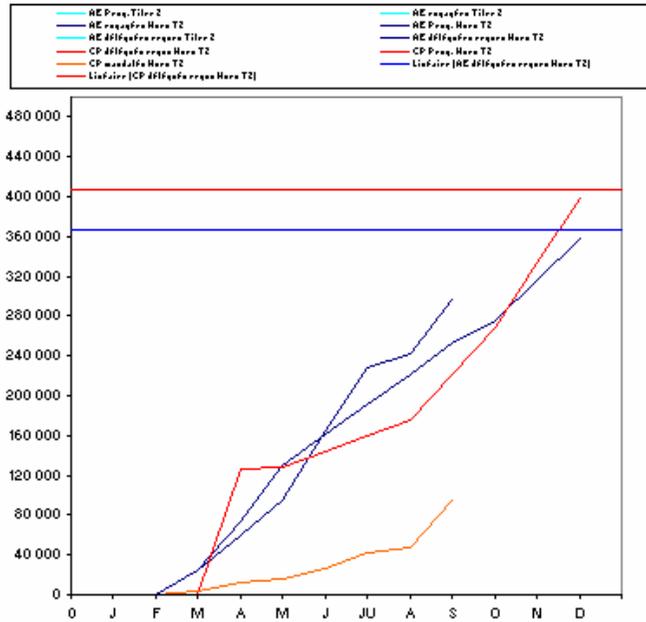


origines

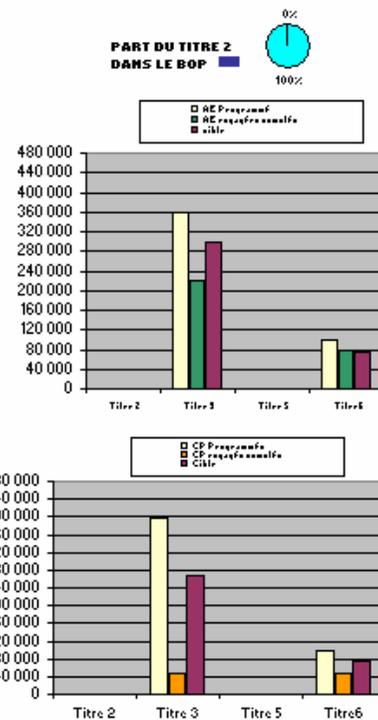


Validation

DONNEES FINANCIERES



PART DU TITRE 2
DANS LE BOP



Semaine
révisée 13

ANALYSE

Sur un total régional de 92 stabilisements de renté, le cible annuelle de contrôle légal est de 10 %, soit 9 stabilisements: actuellement 6 stabilisements ont fait l'objet d'un contrôle; il en reste donc 3 d'ici la fin de l'année, car contrôler ont été reportés au dernier trimestre 2007, ce qui explique le "feu rouge".

Pour ce qui concerne la réhabilitation des stabilisements vulnérables contre le bruit, celle-ci s'est développée depuis le rentrée et le cible est atteint.

INDICATEUR DES PERFORMANCES

UO :
DDASS 21

Responsable:
le DDASS

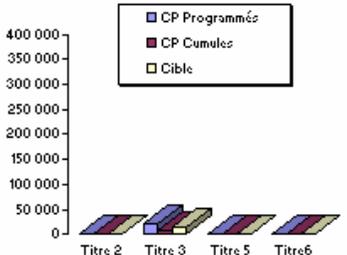
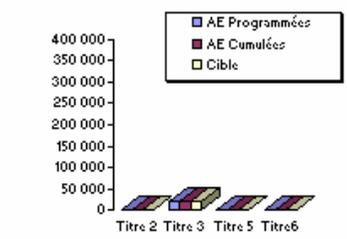
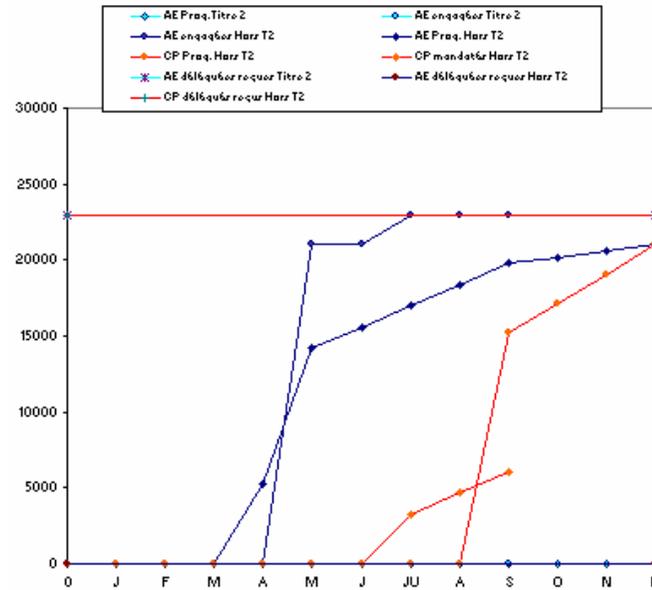
Objectif	Résumé Objectif	Résumé Indicateur	Cible mois	Valeur mois	écart/prévision
objectif 3-13	% réalisation contrôle légionelles	% réalisation contrôle légionelles	7,50%	10,34%	137,87%
objectif 6-14	pop. avec eau non conforme/pop. totale	pop. avec eau non conforme/pop. totale			-100,00%
objectif 6-15	nb captages protégés / nb captages total	nb captages protégés / nb captages total			-100,00%
					-100,00%
					-100,00%
					-100,00%
					-100,00%
					-100,00%
					-100,00%



Validation

DONNEES FINANCIERES

Consommations Cumulées AE et CP



ANALYSE

