



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Promotion 1999/2001

Date du Jury : 26, 27 et 28 février 2001

GLB, OUTIL D'ALLOCATION DE RESSOURCES POUR L'ADMINISTRATION
DU MINISTRE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES

NORDIN ALFRED

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I) DE L'EVOLUTION DE LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE LIEE A LA DECENTRALISATION, A LA MISE EN ŒUVRE D'UN OUTIL DE CONTROLE DE GESTION POUR LES SERVICES DECONCENTRES.

1.1- Des conditions d'intervention en profonde mutation.

1.1.1. L'impact de la décentralisation sur les pratiques administratives de l'Etat

1.1.2. D'un contrôle à priori à un contrôle à posteriori

1.2. Une déconcentration renforcée

1.2.1. La mise en place de cette déconcentration

1.2.2. Une déconcentration nécessaire des moyens

1.3. L'émergence d'un nouveau type de contrôle et ses conséquences

1.3.1. Le nouveau contrôle financier

1.3.2. La réponse à ce nouveau contrôle

II) UNE EXPERIMENTATION QUI REpond AUX BESOINS DE L'ADMINISTRATION

2.1. Un outil de gestion et de contrôle aujourd'hui difficilement contournable

2.1.1. Les nomenclatures qui sous tendent GLB et leur fonctionnement

2.1.1.1. Les nomenclatures comptables

2.1.1.2. Les nomenclatures analytiques

2.1.2. L'architecture technique de GLB

2.1.2.1. L'outil en service déconcentré

2.1.2.2. Les outils en administration centrale

2.2. L'implantation de GLB dans les services

2.2.1. De services gestionnaires aux utilisateurs réels de GLB

2.2.1.1. L'état des lieux en ce qui concerne les utilisateurs de l'outil de gestion GLB

2.2.1.2. La situation des info centres

2.2.2. Les préalables à l'utilisation de l'outil par le personnel des services déconcentrés

2.2.2.1. Une formation en « cascade »

2.2.2.2. Une communication autour de la formation

III) L'ALLOCATION DE RESSOURCES UN OBJECTIF NON-SYSTEMATISE MAIS REEL DE GLB

3.1. – GLB, outil d'aide à la décision dans le cadre de la nouvelle allocation de ressources

3.1.1. L'évolution de la procédure d'allocation des ressources aux services déconcentrés

3.1.2. Une concurrence pure et parfaite

3.1.3. La justification des crédits nécessaires aux politiques déconcentrées

3.2. - Les difficultés à résoudre pour faciliter l'utilisation de GLB

3.2.1. Les freins techniques

3.2.1.1. Le problème de la double saisie

3.2.1.2. Les conséquences de la faible diffusion de GLB dans les services

3.2.2. Les freins psychologiques à l'utilisation de cet outil

3.2.2.1. Les freins liés à la méconnaissance de l'outil

3.2.2.2 Les freins dus à la formation

3.3. – Des propositions pour renforcer l'implantation de GLB dans les services

3.3.1. Simplifier l'outil pour en renforcer l'utilisation

3.3.1.1. une mise en place bien construite

3.3.1.2 une légère modification de la procédure d'allocation des ressources

3.3.2. Renforcer la formation à l'outil

3.3.2.1. Les cibles de formation

3.3.2.2. La pérennisation des acquis.

..

Conclusion

Bibliographie

Annexes non fournies par l'auteur

METHODOLOGIE

L'étude de l'application gestion locale du budget (G.L.B) que nous avons réalisée, a été confrontée à certaines difficultés qui en réduisent largement la portée.

En effet, notre analyse à partir de deux sites et dans un temps limité, ne peut être généralisée. De plus, il est à noter que nous avons eu besoin d'une sensibilisation pour pénétrer les principes de la comptabilité publique et le "jargon" informatique. De là il n'est pas exclu le risque d'erreurs d'interprétation ou d'appréciation.

L'absence d'analyses sur le sujet à l'exception d'une étude de la promotion 98 de l'IRA de Nantes, pose une difficulté de plus quant à la formulation de propositions qui nécessitent un échange et une confrontation entre l'expérience de terrain et des sources écrites.

Ainsi nous nous sommes essentiellement basés sur la documentation de l'administrateur du réseau G.L.B et les informations recueillies lors d'entretiens conduits tant en centrale que dans les services déconcentrés que nous avons visités.

En ce qui concerne notre analyse de terrain, celle-ci n'a pu se dérouler que sur notre lieu de stage à la Direction interrégionale de la sécurité sociale des Antilles Guyane (D.I.R.S.S), en Martinique, et à la D.R.A.S.S. des Pays de la Loire, où le secrétaire général a bien voulu nous recevoir et mettre ses services à notre disposition.

La plupart des agents que nous avons interrogés, avaient un "a priori" en ce qui concerne GLB. Notre analyse en services déconcentrés s'est donc faite à partir des formateurs relais et des agents de l'administration générale.

L'intérêt de ce travail tient en grande partie aux difficultés que nous avons rencontrées pour obtenir des informations cohérentes sur GLB. Il est d'autant plus intéressant que la mise en place de cet outil ne se fait pas, dans les services que nous avons visités, sans un certain nombre de réserves.

L'importance du sujet suppose un temps de maturation dont nous n'avons pu disposer. Au cœur du renouveau des services, il nous a permis d'en saisir la richesse et le fil conducteur, sans pour autant pouvoir l'exploiter totalement.

Cette situation particulière, nous a incités à restituer le contenu polémique des réactions que nous avons enregistrées, tout en mesurant les difficultés de rédaction que nous allions rencontrer par ailleurs.

INTRODUCTION

La France, au cours des siècles, a construit son unité au travers de l'Etat. Il est, de fait, le garant de la cohésion sociale de la nation, de l'accès de tous aux grands services publics.

Les profondes mutations au plan mondial et les aspirations des français pour plus de liberté et plus d'efficacité de la gestion publique, ont entraîné une transformation de l'Etat.

La réflexion de celui ci, sur son organisation et son mode de fonctionnement a conduit à la mise en place d'une décentralisation en 1982.

Celle-ci s'est traduite par des transferts de compétences et de ressources à des collectivités locales de plein exercice. C'est dans ce cadre que vont se développer de nouvelles pratiques administratives qui déboucheront en 1995 sur ce qui sera appelée «la modernisation des services publics».

Dès 1989, le Premier Ministre, dans sa circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, posait les conditions nécessaires à cette évolution.

Il s'agissait d'accompagner le mouvement de la décentralisation par un élargissement de la déconcentration, afin de donner aux collectivités locales bénéficiant de pouvoirs élargis, la possibilité de dialoguer avec des interlocuteurs responsables au niveau local.

Dans cette circulaire, deux notions fortes, relatives à notre sujet sont à retenir.

La première consacre la notion de projet de service.

«Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de services ».

Cette démarche débouche sur la deuxième notion, qui est celle de centre de responsabilités. «Définition rigoureuse des objectifs, responsabilité dans l'allocation des ressources, utilisation d'outil de gestion moderne, acceptation de l'évaluation. »

Est ainsi posé le triptyque qui sous-tend encore aujourd'hui la modernisation de l'Etat.

- Responsabilité dans l'allocation des ressources.
- Utilisation d'outils modernes de gestion.
- Acceptation de l'évaluation.

L'ensemble découlant d'objectifs clairs et rigoureux.

La réforme projetée s'est appuyée sur une analyse de l'évolution des missions de l'Etat (rapport de Christian BLANC pour un Etat stratège en 1991 – rapport de Jean PICQ, pour un Etat ouvert sur le monde en 1994)

Elle en a dégagé des adaptations nécessaires de la structure administrative et des modalités de fonctionnement, s'agissant de la gestion publique et de la gestion des ressources humaines.

Il en ressort que mettre en œuvre la déconcentration, c'est faire en sorte que les décisions, dans les domaines de compétence de chacune des administrations, soient prises au plus près de ceux qu'elles concernent directement, c'est donc faire bénéficier les services déconcentrés d'une plus large autonomie de décision et de moyens.

Cette réforme de l'Etat a donné lieu au Ministère des Affaires Sanitaires et Sociales à une réflexion collective sur le rôle et les missions de celui-ci et a abouti au rapport d'orientation relatif à la réforme de l'administration centrale des affaires sociales et de la santé rédigée par le chef de l'IGAS en novembre 1996.

Le travail de modernisation mené à partir de ce document et des travaux du comité Vallemont confirment, la clarification de l'organisation des services déconcentrés par le décret du 6 décembre 1994 et entraînera la réforme des services de l'administration centrale.

Ce décret précise les compétences de chaque échelon d'intervention et renforce l'articulation entre le niveau régional et départemental en créant une synergie interdépartementale qui passe par :

- L'élaboration de contrats d'objectifs entre les services centraux et déconcentrés.
- Le renforcement de la déconcentration des crédits de fonctionnement et d'intervention

La déconcentration des crédits, dans l'optique de la réforme de l'Etat, implique la mise en place de nouveaux instruments de contrôle de gestion qui permettent, d'une part, de mieux maîtriser une négociation «pure et parfaite» entre les échelons centraux et déconcentrés, et d'autre part, de répondre aux contrôles déconcentrés que suppose cette déconcentration des crédits.

Cette situation traduit l'intérêt de l'Etat, pour des outils de gestion jusqu'alors surtout destinés au secteur privé.

En effet, il existe une différence de nature profonde entre les finalités et les modes de gestion des secteurs privé et public. Ainsi, l'efficacité de l'action administrative est traditionnellement mesurée par deux moyens principaux.

Dans un premier temps, les grandes orientations politiques du gouvernement mises en œuvre par les services publics sont éventuellement sanctionnées à l'occasion d'élections.

Deuxièmement, les services publics retiennent généralement comme indicateur principal de leur gestion financière, le degré de consommation des crédits qui leur sont attribués.

En effet, en situation de monopole, ceux ci ont peu d'éléments de comparaison leur permettant d'évaluer la qualité de leurs prestations alors que le marché en fournit en permanence aux entreprises.

Ces dernières bénéficient, en calculant le profit qu'elles réalisent d'un indicateur de leur efficacité. Celui ci est obtenu par la comptabilité analytique qui permet de répartir les coûts de production et d'intervenir véritablement sur la rentabilité.

On peut donc s'interroger sur l'utilité pour les services publics de tenir une comptabilité analytique dans la mesure où le profit n'est pas leur objectif.

Néanmoins, le fait que les services publics s'installent de plus en plus dans une logique d'amélioration du service à l'utilisateur, oblige à une analyse de leur coût de fonctionnement.

Les informations données par la comptabilité analytique deviennent pertinentes, car elles sont de nature à rendre plus légitimes et plus efficaces certains choix budgétaires.

Elle s'inscrit donc bien dans le contexte de la réforme de l'Etat et de la maîtrise des coûts. L'instrument de contrôle de gestion mis en place a donc comme finalité, d'améliorer l'allocation de ressources dans le cadre de la modernisation des services de l'Etat.

C'est le rôle que devrait tenir GLB. Introduit de manière progressive dans les services déconcentrés, cet outil a atteint sa pleine maturité aujourd'hui. C'est le troisième élément préconisé par la circulaire du 23 février 1989.

Pourtant les freins que nous avons pu constater à son utilisation, conduisent d'une part à le replacer dans l'économie générale de son élaboration et d'autre part à porter l'accent sur l'objectif principal de sa mise en place, l'allocation de ressources.

Dans la mesure où G.L.B permet une connaissance détaillée des coûts et leur évolution dans le temps, elle devient un véritable outil d'aide à la décision.

Cette connaissance est nécessaire, tant pour les services mettant en œuvre les politiques que pour ceux qui en décident. Dans le cadre d'une politique par objectifs, elle permet de trouver, des terrains de négociation pertinents et transparents.

Dans son discours adressé aux préfets le 24 juin 1997, le Premier Ministre déclare : « l'Etat doit être réformé 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 la plus grande efficacité au moindre coût ».

L'ensemble de ces raisons nous conduit donc à tenter d'apporter des solutions qui permettraient l'utilisation optimale de G.L.B, dans le cadre de l'évolution des services et de l'allocation des ressources aux services déconcentrés.

I / DE L'EVOLUTION DE LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE LIE A LA DECENTRALISATION ET A LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL DE CONTROLE DE GESTION POUR LES SERVICES DECONCENTRES.

La mise en place de la décentralisation va entraîner une transformation profonde et durable des relations entre l'Etat et les collectivités locales. La loi du 2 mars 1982 (1) se traduit juridiquement par une transformation du lien hiérarchique entre les collectivités existantes et l'Etat. Elle porte libre administration de celles-ci.

Mais, l'accroissement des responsabilités confiées aux collectivités locales ne conduit pas à une approche fédéraliste. Ainsi, l'Etat va adapter son propre fonctionnement et les modalités de son contrôle sur leurs actes.

L'objectif est de permettre l'émergence de la décentralisation tout en maintenant la cohésion nationale et l'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens

1.1. Des conditions d'intervention en profonde mutation.

L'évolution des pratiques administratives durant ces dix dernières années se trouve à la confluence de deux mouvements.

Le premier est une réponse aux nouvelles relations que nous mettons en place au travers de la décentralisation : contrat de plan, cofinancement d'actions et de politiques, conduite de projets locaux avec les collectivités territoriales.

Le second, place l'utilisateur au centre des préoccupations de l'Etat. L'objectif est de lui rendre un service de meilleure qualité et à meilleur coût tout en gommant les disparités qui peuvent naître de la décentralisation.

1.1.1. L'impact de la décentralisation sur les pratiques administratives de l'Etat

La décentralisation, en imposant la liberté d'administration des collectivités territoriales, oblige à, une répartition des compétences, et à de nouvelles relations entre l'Etat et celles-ci.

(1) Reprise par la loi du 22 juillet 1982 après avis du conseil constitutionnel

Ceci entraîne des changements quant aux liens financiers entre l'Etat et les collectivités.

C'est dans un premier temps, le transfert de certaines taxes et impôts aux collectivités qui en votent les taux, mais qui ne les collectent pas. Dans un second temps, des dotations compensatrices pour permettre la mise en place de ces compétences.

Très vite, les disparités entre régions et le déséquilibre d'aménagement du territoire national conduisent à approfondir une contractualisation qui peu à peu devient la base de nos relations avec les collectivités.

C'est la mise en place des contrats de plan Etat/Région qui sur des compétences pures de l'Etat ou des collectivités, met en place un financement conjoint qui permet d'en amplifier les résultats. L'objectif est de développer harmonieusement le territoire, et de créer des synergies d'actions locales. L'idée est de permettre à la démocratie locale de s'exprimer et de répondre aux plus près aux besoins de la population.

La contractualisation se développe tant avec les collectivités territoriales qu'avec des établissements publics. Elle donne lieu à la signature de contrat pluriannuel de gestion pour les hôpitaux, conventions d'objectifs et de gestion pour les organismes de sécurité sociale etc....

La reconnaissance des capacités des collectivités à contracter avec l'Etat, ne réduit pas, pour autant, la nécessité d'assurer un contrôle sur leurs actes administratifs et financiers

1.1.2. / D'un contrôle à priori à un contrôle à posteriori

La loi du 22 juillet 1982 impose donc de fait, une évolution nette de la tutelle de l'Etat sur les collectivités.

Avant 1982, l'autorité de tutelle dispose, dans des hypothèses et des conditions précises, du pouvoir d'annuler elle-même les actes des collectivités territoriales.

Cette tutelle procède, selon les textes qui régissent les situations particulières de son exercice, de quatre pouvoirs : celui d'annulation, d'approbation, de substitution d'action et d'autorisation. Ces quatre pouvoirs sont exercés par l'autorité de tutelle sur les actes administratifs et financiers des collectivités.

Avec la loi de 1982, la tutelle est maintenue sur les actes des collectivités et établissements publics, mais elle change de nature. L'autorité de tutelle ne peut plus annuler un acte ; elle est amenée à le déférer devant le juge administratif. Cette clause rend caduque le contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités. L'Etat n'assure donc plus qu'un contrôle sur la légalité des actes des collectivités. Toutefois, son pouvoir de substitution est maintenu pour certains d'entre eux.

Le contrôle exercé sur les établissements publics est lui aussi, est allégé. Si le contrôle à priori sur les délibérations des conseils d'administration, dès lors qu'elles engagent financièrement la tutelle, est maintenu, la plupart des actes non financiers donnent lieu à un simple contrôle de légalité, notamment dans le cas des organismes de sécurité sociale.

Ce contrôle décentralisé et la contractualisation « galopante » obligent à une réflexion sur le fonctionnement des services de l'Etat.

« On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près » (2)

L'Etat est donc amené à modifier ses pratiques administratives afin de pouvoir répondre au plus près du terrain aux aspirations des citoyens.

La circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, n'ouvre pas une page nouvelle dans l'évolution de l'administration, mais éclaire la voie qui sera suivie, celle de la déconcentration.

(2) *in, exposé des motifs d'un décret de 1852, in Droit administratif général René CHAPUS. Ed. Montchrestien p. 349*

1.2. Une déconcentration renforcée

Il y a déconcentration lorsque, au sein d'une même institution, le pouvoir détenu par les autorités les plus élevées, est transférée à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. (3)

Cette déconcentration qui sera renforcé à partir de la circulaire Rocard portant réforme de l'administration se traduit par, une déconcentration des centres de décisions, et d'autre part par son corollaire une déconcentration des moyens financiers et humains.

1.2.1– La mise en place de la déconcentration

Elle est mise en place afin de rapprocher l'administration de l'utilisateur et de rééquilibrer, au niveau local, les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

La déconcentration de l'administration de l'Etat va donc se traduire par un double mouvement :

- Le transfert au niveau régional de la conduite des politiques nationales afin d'en faciliter l'adaptation ou la localisation, et ainsi mieux répondre aux besoins du citoyen. Elle correspond à la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité interne.
- - et la réorganisation de l'administration de l'Etat autour du préfet en région.

Le premier mouvement est réalisé par un transfert des politiques d'actions du niveau central vers les services déconcentrés conformément à L'article 3 du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration.

Celui ci précise que la circonscription régionale est l'échelon territorial de la mise en œuvre des politiques national et communautaire et qu'elles assurent la coordination (alinéa 3) des actions des départements qui la composent.

(3) *in Droit administratif général René CHAPUS. Ed. Montchrestien p.349*

Au Ministère des Affaires Sociales, cette déconcentration s'est traduite par la clarification des missions du ministère, et par une répartition des compétences entre l'échelon central et les services déconcentrés. Elle a donné lieu à un renforcement de la capacité des services centraux en matière de prospective et d'évaluation et des services déconcentrés en capacité d'action sur le terrain.

Les missions et l'organisation des services territorialisés du ministère ont été clarifiées par le décret du 6 décembre 1994 et la circulaire du 27 janvier 1997. Le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, confirme cette réforme.

Cette déconcentration présente donc deux avantages majeurs qui répondent parfaitement à l'évolution des pratiques.

Elle permet de rapprocher l'administration des administrés, pour lesquels nous œuvrons et au niveau supérieur de l'administration, de réinvestir des fonctions de politique et d'ingénierie.

1.2.2. Une déconcentration nécessaire des moyens

Cette réforme va s'accompagner d'une déconcentration des moyens nécessaires à la territorialisation des politiques de l'Etat.

La loi sur l'administration territoriale du 6 février 1992, mise en œuvre par le décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration, amorce ce mouvement qui ne sera véritablement mis en œuvre qu'à partir de la loi relative à l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

Dès 1997, notre ministère renforce sa politique, en ce sens. L'administration centrale conserve les crédits nécessaires au financement d'opérations à caractère national. Les autres crédits sont gérés et mis en œuvre au plus près des populations auxquelles ils sont destinés.

Cette gestion locale donne une meilleure marge de manœuvre à l'Etat lors de ses négociations avec les collectivités territoriales, les associations et les établissements publics, très présents dans notre sphère d'influence.

Elle implique nécessairement la mise en place d'une nouvelle allocation aux services déconcentrés et une modification substantielle du contrôle financier de l'Etat sur ses services.

1.3 - L'émergence d'un nouveau type de contrôle et ses conséquences

L'article 1 du décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 précise que «sont soumis au contrôle financier déconcentré défini par le présent décret, lorsqu'ils émanent d'un ordonnateur secondaire ou d'une autorité administrative déconcentrée ayant le pouvoir d'affecter, de subdéléguer ou d'engager les actes de nature à engager financièrement l'Etat, y compris les actes de recrutement et de gestion de personnel ».

C'est l'aboutissement d'une lente maturation, qui tient compte de l'évolution des pratiques administratives que nous venons de décrire.

1.3.1. Le nouveau contrôle financier

Le décret du 13 novembre 1970 consacrait la création d'une instance de contrôle financier local (CFL). Les modalités de ce contrôle des dépenses locales étaient dans une large mesure à posteriori.

Toutefois, lorsque celui-ci s'effectuait a priori, le CFL apposait un avis qui n'avait pas un caractère contraignant sauf dans l'hypothèse où l'avis défavorable était fondé sur la non-disponibilité des crédits. En matière d'engagement local, l'engagement spécifique était la règle, l'engagement global, l'exception.

Ce contrôle financier local ne pouvait faire double emploi avec les décisions du contrôle financier central (CFC). Les décisions du CFL devaient donc apprécier la réalité locale, sans méconnaître l'activité du CFC.

Cependant, depuis la mise en application des textes afférents à la déconcentration de l'Etat, il est apparu nécessaire de rénover les procédures de contrôle financier local par la mise en place d'une nouvelle instance : le contrôleur financier des dépenses déconcentrées ou CF3D.

Cette réforme mise en place par le décret n° 96.629 du 16 juillet 1996 et l'arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de contrôle financier déconcentré en application du décret susvisé, va se traduire par le remplacement de la procédure d'avis par une procédure de visa (15 jours) et par une obligation de suivie de leur propre gestion par les services déconcentrés.

Le contrôle du CF3D sur les emplois et les dépenses de personnel prévu par le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996, n'a pas été immédiatement mis en œuvre. Des travaux complémentaires de liaison et de coordination sur ce point entre celui-ci et le service SH de notre Ministère devrait y aboutir

Le changement le plus significatif porte donc sur le contrôle des dépenses hors personnel.

L'engagement global devient la règle. Son maintien est subordonner à la production d'un certain nombre de documents analytiques qui permettent au CF3D de faire son contrôle sur les dépenses

En allégeant le contrôle sur les actes courants par l'élargissement «sous contrainte » de la procédure d'engagement global, la réforme du CF3D favorise la réduction des délais de paiement et la responsabilisation de services locaux.

La nécessité prévue par les textes de fournir un certain nombre de pièces justificatives des dépenses engagées par l'ordonnateur secondaire, pour accorder le bénéfice de l'engagement global, entraîne la mise en place d'un suivi de gestion.

1.3.2. Les réponses à ce nouveau contrôle

La mise en place de cette réforme suppose la transmission de documents synthétiques au contrôleur financier. Ces documents sont :

Un élément d'analyse du fonctionnement de l'exercice précédent au regard des missions nouvelles : le compte-rendu d'exécution et un budget prévisionnel en début d'année.

Ces documents de synthèse obligent le service déconcentré à un suivi rigoureux de sa comptabilité et, à une information en continu de son administration de tutelle et aussi du contrôleur financier.

Ce nouveau contrôle rend donc indispensable la mise en place d'un suivi de gestion efficace. Mais celui-ci n'est pas seulement celui du CF3D qui assure une vérification de la comptabilité, il est aussi et surtout celui de la tutelle qui en déléguant aux services déconcentrés la mise en œuvre des politiques élaborées en central, tient à en connaître la portée et à en contrôler l'efficacité.

Cette information qui oblige à un découpage en centre de coût, à une ventilation de charges commune, en un mot à une réelle comptabilité analytique, est aujourd'hui indispensable pour offrir aux citoyens un service à un meilleur coût et surtout pertinent.

GLB, dans notre ministère, a été installé pour répondre à cette double contrainte : améliorer la tenue de la comptabilité des engagements pour offrir au contrôleur financier des dépenses déconcentrées les informations nécessaires, mais aussi permettre aux services centraux de suivre l'efficacité des moyens alloués aux services déconcentrés pour les missions qu'ils assurent.

Ce contrôle de la gestion des services déconcentrés correspond parfaitement à l'esprit de la déconcentration. En reconnaissant la capacité des services déconcentrés à mettre en œuvre le pouvoir de décision qui leur a été transféré, il réactualise le lien hiérarchique et donc le contrôle de l'autorité centrale ministérielle sur ces politiques déconcentrées.

II UNE EXPERIMENTATION QUI REpond AUX BESOINS DE L'ADMINISTRATION

Dès 1990, le Ministère des Affaires Sociales s'intéresse à la mise en place, dans ses services déconcentrés, d'un outil qui pourrait répondre aux mutations que nous avons évoquées plus haut.

Cet outil de gestion doit lui permettre de faire face, d'une part à son besoin d'informations, mais également, dans un environnement financier contraint, d'assurer le développement de ses services déconcentrés et des missions qu'ils conduisent.

Gestion budgétaire et comptable (GBC) sera installée en 1990. Cependant, cette première expérimentation ne donne pas entière satisfaction. L'avenir des services déconcentrés est incertain, c'est l'époque de l'expérimentation des Directions Régionales et Interdépartementales de la Santé et de la Solidarité (1991-1993). Elle n'aboutira pas.

Dès 1994, à partir de G.B.C., les services informatiques de la DDASS de la Gironde développent un outil de suivi de comptabilité.

Les caractéristiques de l'outil intéressent l'administration centrale qui va le développer puis l'expérimenter de manière progressive sous l'appellation *Gestion Locale du Budget* (G.L.B.). Deux terrains d'expérimentations vont être retenus en 1997. Ce sont la DRASS Champagne-Ardenne et la DDASS de la Moselle, très rapidement rejointes par la DRASS PACA et la DDASS du Lot et Garonne.

Dès l'origine, GLB devait répondre à trois objectifs :

- ⇒ Doter les services déconcentrés d'un outil d'aide et de pilotage de la gestion qui leur faisait défaut ;
- ⇒ Permettre le développement d'une comptabilité analytique et d'une culture de contrôle de gestion ;
- ⇒ Favoriser une meilleure coordination et évaluation de l'activité comptable entre les services centraux et les services déconcentrés.

L'outil GLB devait constituer le noyau dur d'un système d'information dédié au contrôle et au pilotage, selon une note du Bureau du Contrôle de Gestion (BF3) au Directeur de l'Administration Générale du Personnel et du Budget.

La conception de GLB en fait un outil important pour l'administration centrale et les services déconcentrés. Il est à la fois un outil de suivi de gestion et de contrôle. Mais pourquoi ? Et dans quel but?

Son utilité ne semble pas avoir été clairement évoquée lors de sa mise en place. C'est pourtant un moyen important de motiver les agents à l'utilisation de l'outil.

2.1- Un outil de gestion et de contrôle aujourd'hui difficilement contournable

GLB, dans sa conception, tel « JANUS », présente un double visage. D'un côté, il permet aux services déconcentrés une analyse de leur coût et des dépenses rattachées à une mission ou à un ensemble de dispositifs, de l'autre, il permet à l'administration centrale de contrôler l'efficacité des moyens alloués à l'exécution des missions et objectifs déconcentrés.

Cette ambivalence de GLB est assurée par l'existence des quatre nomenclatures qui l'organisent.

211 – Les nomenclatures qui sous-tendent GLB est leur fonctionnement.

Les deux premières nomenclatures sont dites comptables et élaborées par l'administration centrale. Les deux autres sont analytiques et pour l'une d'entre elles, réalisée localement par le service déconcentré.

2111 – Les nomenclatures comptables

Il existe deux nomenclatures dites comptables dans GLB. Elles sont toutes les deux élaborées par l'administration centrale, et de ce fait "imposées" aux services déconcentrés.

La première d'entre elles est la nomenclature de prévision.

- La nomenclature de prévision

Lorsque l'on met en place GLB, c'est la première nomenclature à générer. Elle est issue de la nomenclature budgétaire transmise chaque année par le Ministère.

Cette nomenclature se présente sous la forme de ligne de prévision.

Chaque ligne de cette nomenclature indique :

- ⇒ Le montant total des budgets prévisionnels inscrit sur les lignes de gestion de cette ligne de prévision ;
- ⇒ Le montant total des crédits notifiés enregistrés ;
- ⇒ Le montant des crédits notifiés restant à affecter sur les lignes de gestion de cette ligne de prévision ;
- ⇒ Le cumul des crédits délégués enregistrés et restant à affecter sur les lignes de gestion de cette ligne de prévision ;
- ⇒ Le cumul des crédits délégués restant à engager ;
- ⇒ Le cumul des dépenses à réaliser, en cours d'engagement et engagées ;
- ⇒ Le cumul des règlements prévus «Bon à payer» et «liquidés».

Sur ces lignes, les services gestionnaires font connaître leur besoin budgétaire pour l'année à venir. C'est sur ces lignes que les services comptables vont affecter les crédits notifiés.

Même en l'absence de délégations de crédits, les services gestionnaires locaux doivent y inscrire leurs prévisions budgétaires sur la base des ressources financières estimées, compte tenu de l'année écoulée.

Chaque ligne de la nomenclature de prévision est donc gérée dans GLB par un service dit gestionnaire. C'est celui-ci qui a le pouvoir de décider de l'utilisation des crédits reçus sur celle-ci, en les affectant sur les lignes de gestion

rattachées à cette ligne de prévision et en fonction des besoins exprimés par les budgets prévisionnels.

La nomenclature d'exécution

Elle est créée pour chaque ligne de prévision, en fonction des paragraphes d'exécution effectivement utilisés par le service déconcentré. Elle est le lieu d'enregistrement des données financières retraçant ou programmant l'exécution des dépenses.

Chaque ligne de la nomenclature d'exécution indique le cumul des crédits prévisionnels, notifiés et délégués. Ces cumuls sont calculés à partir des ventilations gestion/exécution concernant cette ligne d'exécution effectuée automatiquement lors de l'enregistrement du budget prévisionnel par les services gestionnaires ou de l'affectation de crédits notifiés ou délégués sur ces mêmes lignes de gestion.

La nomenclature d'exécution affine celle de prévision et permet la correspondance avec NDL.

Les deux nomenclatures comptables mises en place. Deux autres nomenclatures sont générées. Elles permettent l'analyse de gestion, d'une part par la décomposition des coûts, d'autre part par la ventilation de ceux-ci aux missions prévues.

2112 – Les nomenclatures analytiques

Les nomenclatures analytiques ont donc pour but de permettre l'analyse de gestion des services.

La première est réalisée par ceux ci à partir d'une ventilation des lignes de prévision, c'est la nomenclature de gestion. La seconde, comme les nomenclatures comptables, est prédéterminée par l'administration centrale, c'est la nomenclature de mission.

La nomenclature de gestion

Cette nomenclature de gestion découle directement de celle de prévision et de l'organisation du service déconcentré. Elle est donc différente d'un service à l'autre.

Chaque ligne de gestion indique :

- ⇒ Le service gestionnaire de la ligne ;
- ⇒ Le montant de crédit notifié et délégué, affecté à cette ligne par le gestionnaire de la ligne de prévision à laquelle elle se rattache ;
- ⇒ Le cumul des dépenses suivant leur état (à réaliser, réalisable sur crédits notifiés, en cours d'engagement ;
- ⇒ Le cumul des règlements renseignés par les services comptables par le biais des lignes d'exécution.

La nomenclature de gestion permet l'imputation par article et paragraphe des dépenses, engagées ou ordonnancées, de l'année.

Cette nomenclature est pour les services déconcentrés celle qui permet de mieux apprécier la diffusion de GLB et son utilisation. Elle est au cœur de la gestion de chaque service.

Cette création de lignes de gestion, à partir des lignes de prévisions et rattachées à plusieurs lignes d'exécution et qui s'imputent sur les lignes de la nomenclature de mission, contribue à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Celle ci est parachevée par la mise en place de la dernière des nomenclatures celle de mission.

La nomenclature de mission

Celle ci, comme la nomenclature de prévision est imposée par l'administration centrale.

Elle définit :

- la notion de domaine et de mission, créée des centres de coûts et à partir de la ventilation des charges communes de gestion, permet l'évaluation des missions, toutes charges comprises.

Cette notion de mission est un agrégat financier propre à GLB. Il permet de retracer les moyens (personnel + fonctionnement) alloués à des secteurs d'activités pour financer et mettre en œuvre les dispositifs d'intervention.

L'agrégat mission recouvre ainsi :

- les coûts des crédits d'intervention délégués pour les dispositifs ou les actions locales contribuant à la mission,
- le coût du personnel faisant ressortir l'allocation des ressources humaines à la mission suivant une ventilation,
- le coût des crédits de fonctionnement dédié à cette mission,
- Une analyse des coûts généraux de fonctionnement déterminée au prorata des effectifs qui contribuent à l'accomplissement de la mission.

Cette ventilation des coûts de personnel et de fonctionnement parachève la mise en place d'une "comptabilité analytique".

Ces nomenclatures supposent une distinction entre services gestionnaires et services comptables. GLB n'est pas une application comptable. Son objectif est plutôt de permettre le pilotage des actions, par les services.

Les services gestionnaires ont comme mission :

- la saisie du budget prévisionnel et son affectation dans les lignes de gestion,
- la saisie des dépenses prévues,
- la création des tiers bénéficiaires de la dépense
- la saisie de la dépense suivant ces états (à réaliser, réalisable sur crédits délégués),
- la saisie de la dépense à l'état bon à payer,

Le service comptable, quant à lui, saisit :

- les crédits notifiés sur les lignes de prévision prévues,
- les délégations de crédits
- L'engagement comptable de la dépense à l'état (en cours d'engagement, engagé) destinataire du visa de la trésorerie générale par le biais de NDL (N° de mandat).

Ils assurent donc le lien avec le CF3D.

Avec GLB, les services comptables et gestionnaires construisent une base de données qui permet de mieux connaître les besoins de chaque service, les consommations en cours sur le budget global, mais également pour chaque service.

- l'élaboration des argumentaires pour les dotations prévues au projet de loi de finances afin de financer les dispositifs,
- et de justifier les besoins en personnel et en fonctionnement pour la mise en œuvre et le pilotage de nouveaux dispositifs.

Cette analyse de gestion, basée sur le croisement de ces informations, permet de suivre la réalisation au niveau local, des orientations nationales.

Ces quatre nomenclatures forment l'outil de gestion G.L.B. Leur respect est incontournable, pour rendre les résultats tirés de cette base fiable. Mais celui ci n'est pas un simple outil de comptabilité c'est un outil de gestion et d'information.

Ceci suppose que d'autres éléments le complètent pour former une architecture technique dédiée aussi bien à l'information qu'au suivi de gestion.

212 – L'architecture technique de GLB

Afin de répondre à sa vocation d'outil d'information, G.L.B a été organisé de manière à permettre une liaison entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

L'outil de gestion est donc complété par un instrument de collecte et de traitement des données en centrale et par un espace de collecte des données financières en services déconcentrés.

Après une rapide mise en œuvre, l'architecture technique de GLB est aujourd'hui en place. Elle permet la mise en relation des acteurs afin de partager l'information financière produite par les outils GLB.

2.1.2.1. L'outil en service déconcentré

GLB, en service déconcentré, se présente sous deux formes, la première que nous avons décrit plus haut est l'outil de gestion a proprement parlé. Il est réalisé à partir d'une base statique, les nomenclatures et de l'autre les données financières qui y sont inscrites chaque année

Cet outil de gestion localisé permet d'effectuer :

- une comptabilité prévisionnelle qui rend possible la programmation et l'instauration d'une hiérarchie des dépenses,
- une comptabilité d'engagement,

Il permet une gestion partagée des crédits alloués aux services déconcentrés. Chaque service gestionnaire est, ainsi, responsabilisé et sensibilisé aux contraintes budgétaires qui conditionnent son activité.

L'ensemble de ces données financières saisies dans le cadre des quatre nomenclatures est regroupé dans une base de données locale. Celle ci est ordonnée à partir d'un dictionnaire et d'un univers de données et donne naissance à un info centre.

Cette base est configurée pour offrir à l'utilisateur potentiel, l'exploitation en temps réel, de toutes les données préalablement entreposées à partir de quinze requêtes pré inscrites dans GLB.

L'info centre GLB permet la production de tableaux de suivi financier, de tableau de bord, voire de graphiques. Il devient de ce fait, le centre de pilotage de l'activité des services.

Les utilisateurs de cet info centre, se voient attribuer des droits d'accès qui leurs permettent de rentrer et d'agir dans ce système.

Ceux ci sont différents selon l'utilisateur. Les services comptables bénéficient de droit d'accès relativement large sur GLB. Il est nécessaire que de même droits, soient reconnus aux chefs de services si l'on veut que l'outil participe au "management".

Cette info centre, lors de sa conception, était local. Les services n'avaient accès qu'aux données qu'ils avaient saisies. Aujourd'hui, il est régional, les utilisateurs en fonction de leur droit d'accès pourront interroger des données saisies en région.

Cette extension devrait permettre de comparer les données financières, mais aussi leur ventilation dans les missions de chaque service déconcentré en Région. Il permettrait d'améliorer, par échange d'expériences, la culture budgétaire et comptable aujourd'hui indispensable, pour permettre le développement de la qualité d'action des services déconcentrés.

Ces données stockées dans l'info centre local sont, systématiquement, chaque vendredi soir, transférées dans une base nationale où, après contrôle, ils sont stockés.

2.1.2.2. – Les outils en administration centrale

Les outils en service central, sont regroupés autour de l'accès et de l'utilisation d'une base de données financières nationales. L'architecture se présente donc sous la forme d'un outil de réception et de contrôle, et d'un info centre national.

Cet outil de contrôle et de réception a, pour vocation d'uniformiser les informations locales avant de les regrouper dans une base de données. Celles-ci issues des info centres locaux sont transférées vers la base nationale. A leur arrivée. elles subissent un certain nombre de contrôles.

Ceux ci sont au nombre de trois et portent sur les éléments de la nomenclature de prévision (section budgétaire – chapitres budgétaires, articles, paragraphes), de la nomenclature de mission et d'exécution.

Ce système de veille réseau vise donc à préserver l'intégrité des données inscrites par rapport aux référentiels nationaux (nomenclatures pré citées). Il consiste donc en un dispositif de dépistage d'erreurs.

Sur la nomenclature de mission, les contrôles portent sur la bonne codification des missions et la bonne ventilation des chapitres sur chaque mission, conformément aux normes pré-éditées. Les clés de répartition internes aux services, ne sont pas contrôlées.

Toute anomalie et son origine, est signalée et sa correction demandée aux services locaux responsables de la saisie.

A l'issue de l'exécution de ces contrôles, les données conformes sont archivées sur le serveur national et constituent la base nationale "GLBAC". Ces données seront exploitées à partir de requêtes qui permettent la sélection des données et leur « croisement » dans la base GLB.

Cet outil comme l'info centre local, permet donc la production de tableaux de suivi, et de tableaux de synthèse regroupant l'activité de tous les services déconcentrés.

Par ailleurs, l'échelon national dispose d'un outil, conséquence informatique des liaisons info centre national, info centres locaux qui est la station nationale GLB.

Elle permet d'accéder directement, en temps réel sur chaque site afin de vérifier les éléments financiers inscrits dans les trois nomenclatures (prévisions, exécution, mission) qui seront remontés vers le serveur national tout en apportant un soutien instantané aux services qui en ont besoin.

Cette architecture est aujourd'hui, comme nous l'avons déjà dit, parfaitement abouti. Il ne reste plus aux utilisateurs qu'à l'utiliser pleinement.

Mais de l'existence d'un outil à son utilisation, il existe une différence importante qui tient largement compte de l'intérêt qu'il présente pour l'utilisateur.

Les services centraux qui ont largement initié sa mise en place disent reconnaître son intérêt pour l'administration.

Cette vision est moins partagée par les services déconcentrés. Son objectif final qui est de faciliter l'allocation de ressources n'est pas encore totalement partagé. Des doutes persistent dans les services en ce qui concerne son utilité.

Nous allons donc, à travers les rapports d'activité de l'administrateur GLB de 1998 et 1999, mais aussi, à partir de notre analyse « limitée » sur le terrain, étudier l'implantation de GLB dans les services déconcentrés.

Cette implantation, compte tenu des objectifs de GLB, outil de gestion, de contrôle et d'allocation de ressources, est fondamental pour mesurer les réticences à son utilisation et tenter de proposer des solutions.

2.2 L'implantation de GLB dans les services

GLB a été mis en œuvre de manière progressive dans les services déconcentrés. Retardé dans son implantation par le fond d'urgence social, en début 1998, GLB s'est très rapidement diffusé par la suite. Dès 1998, il est rendu obligatoire.

Pourtant, aujourd'hui, bien que l'architecture technique (interconnexion des serveurs et installation des versions logiciels) soit en place, nos investigations ne nous permettent pas d'assurer que cet outil est utilisé par les services déconcentrés comme il aurait dû l'être.

L'implantation de GLB peut être dans un premier temps appréciée par le nombre de services qui l'utilisent véritablement et par le nombre de services gestionnaires créés. Mais cette analyse n'est pas suffisante pour connaître effectivement son degré d'implantation dans les services.

Celle-ci devra être affinée par une étude de l'implantation des info-centres et des moyens mis en œuvre pour son appropriation par les utilisateurs.

2.2.1 De services gestionnaires aux utilisateurs réels de GLB

Le rapport d'activité de l'administrateur BF3 de 1999, est l'élément central sur lequel nous nous appuyerons pour analyser l'implantation de GLB dans

les services. Nous compléterons cette analyse par des remarques complémentaires ou divergentes, tirées de notre observation du terrain..

En 1999, 114 services déconcentrés (94%)étaient opérationnels et utiliseraient GLB.

4 D.D.A.S.S. (Hautes Alpes, Ardèche, Cantal et Landes) allaient accéder au niveau opérationnel incessamment.

7 D.D.A.S.S. (Charente, Eure et Loir, Indre et Loire, Oise et les Hautes Pyrénées) n'avaient pas pleinement démarré la gestion. Elles éprouvaient encore des difficultés à inscrire les dépenses en exécution et à finaliser leur clé de répartition reliant la nomenclature de mission aux autres éléments comptables.

Il est à noter que les services déconcentrés des D.O.M. n'ont pas fait partie de l'étude. Ils seront intégrés dans celle de l'année 2000.

Toutefois, en ce qui concerne la DIRSS Antilles Guyane, GLB a été mise en place et la gestion commencée.

Mais, cette situation qui peut sembler satisfaisante, ne nous permet pas de répondre quant à la bonne implantation de G.L.B.

Si, 98 % des services sont opérationnels, l'outil est il véritablement utilisé comme les textes le prévoient?

Le seul fait d'émettre des données financières avec plus ou moins de retard et qui répondent à l'orthodoxie budgétaire n'est pas le gage d'une bonne utilisation de G.L.B

Il est donc nécessaire de rechercher le nombre de services gestionnaires réellement créés par services déconcentrés. C'est le seul révélateur de l'investissement des "managers" dans l'utilisation de l'outil.

2.2.1.1. L'état des lieux en ce qui concerne les utilisateurs de GLB

Le rapport d'activité de 1999 dénombre 907 services gestionnaires pour l'ensemble des services déconcentrés utilisant GLB. La moyenne nationale

est donc de 7,43 services gestionnaires par nomenclature de gestion. 49,18 % des services déconcentrés dépassent largement ce ratio. En moyenne, les DDASS ont créé moins de services gestionnaires que les DRASS. 6,28 % services contre 11,54.

A la D.I.R.S.S. Antilles Guyane, on dénombre 22 lignes de prévision hors personnel, ce qui devrait donner lieu à la mise en place de 6 services gestionnaires. Les autres lignes de prévision peuvent être gérées par le service comptable(4). En fait, seuls deux services sont des services de gestion se sont la CIRE et Hémovigilance. L'autre service gestionnaire, la CEREFOC ne tient pas réellement l'état de ses dépenses sur GLB.

A partir de ces conclusions nous pourrions considérer que l'outil est parfaitement mis en place. Mais, cette analyse des services gestionnaires n'est pas suffisante pour saisir le niveau de diffusion de GLB dans les services déconcentrés.

La mise en place de G.L.B suppose des services gestionnaires qui fonctionnent véritablement. Ils assurent le suivi de la liquidation des dépenses inscrites sur les lignes de gestion et de prévisions dont ils ont la charge.

D'où la nécessité d'affiner cette analyse en vérifiant le nombre total d'utilisateurs de l'outil aussi bien dans les services gestionnaires que dans les services comptables.

Sur 122 services déconcentrés, on recense 1.009 utilisateurs. La moyenne nationale est donc de 8,27 utilisateurs par sites. 505 d'entre eux se trouvaient au sein des services comptables, soit 50,5 % des utilisateurs. Les 504 autres étaient en services de mission.

L'étude de la répartition de ces utilisateurs entre les services de mission et de l'administration générale confirme ce que nous avons pu observer sur place. Sur les quatre utilisateurs de la DIRSS Antilles Guyane, deux se trouvaient en administration générale.

(4) in annexe 2, les lignes de gestion de la DIRSS Antilles Guyane

Or, dans l'organisation des services déconcentrés, on trouve 1 service d'administration générale pour au minimum 2 pôles, un social, l'autre sanitaire. Ces pôles sont répartis en plusieurs services. En moyenne, un DDASS ou un DRASS peuvent regrouper 4 à 5 services, voire plus. Par conséquent, pour 1 utilisateur en administration générale, on devrait avoir au minimum, 4 à 5 utilisateurs en services de missions.

La déconcentration de GLB ne semble pas satisfaisante. Cette impression est confirmée par l'analyse que l'on peut faire par rapport au nombre de services gestionnaires et les utilisateurs qui s'y trouvent.

Le rapport d'activité 1999 fait état d'une différence de 403 utilisateurs. Celle ci porte à croire que les 403 services gestionnaires sans utilisateurs, sont des services gestionnaires directement gérés par les services comptables.

Notre observation de terrain, tout au moins sur les sites que nous avons pu visiter, confirme cette impression. A la Direction Interrégionale de la Sécurité Sociale des Antilles Guyane, où nous étions en stage, seuls deux services étaient véritablement gestionnaires sur GLB (l'Homovigilance et la CIRE). Il est à remarquer que ces deux services disposent de budgets identifiés au sein de l'enveloppe régionale.

Or, GLB demande que chaque ligne de prévision soit affectée à un service gestionnaire qui la suit.

Compte tenu de ces remarques, l'on doit être prudent quant à l'appropriation de l'outil par les services, car le nombre de services gestionnaires issus des lignes de gestion ou de prévision ne peut être un gage de réussite, ils peuvent être en réalité gérée en direct par les services de la comptabilité. Ce qui ne répond pas à l'esprit de G.L.B.

L'administrateur de central évoque ce problème lorsque dans son rapport d'activité de 1999, il écrit «le bilan n'est pas satisfaisant. L'implantation de GLB n'a pas été accompagnée d'une déconcentration attendue et préconisée lors des actions de communication de 1997. On constate cependant, l'amorce de

cette déconcentration en étudiant l'écart entre ces deux indicateurs. En effet, 46 services déconcentrés 36 DDASS et 10 DRASS disposent d'un nombre d'utilisateurs au sein des services de mission supérieur au nombre d'utilisateurs au sein des services d'administration générale ».

La création de ligne de prévision, si elle est prévue et voulue par l'outil GLB, aujourd'hui obligatoire, n'est nullement un indicateur d'utilisation de celui-ci.

La création de véritables services gestionnaires implique un changement de mentalité. Le pouvoir de gestion doit être déconcentré en interne. G.L.B demande un assouplissement des liens hiérarchiques et un développement de la communication, en interne. Celle ci peut se faire au travers des info centres.

Par ces bases de données, les services informent les autres de leur niveau de consommation de crédits et peuvent suivre à plusieurs l'évolution d'actions communes.

Ces info centres sont donc des postes de pilotage de services. Leur utilisation et leur implantation est le signe du bon fonctionnement de G.L.B.

2.2.1.2. – La situation des info centres

Lors de l'installation de GLB, l'accent a été mis sur l'importance de le diffuser avec son info centre.

C'est cet outil qui doit permettre aux services d'interroger les données financières qu'ils ont rentrées et suivre la gestion de leur service en direct.

L'accès à celui ci se fait par l'intermédiaire du logiciel "business object" (B.O) et en fonction des droits d'accès donnés aux utilisateurs.

L'objectif est donc, selon l'administrateur GLB, d'obtenir un nombre de PC info centre supérieur à celui des PC disposant de l'outil GLB.

Le rapport de 1999 montre que ces préconisations n'ont pas été suivies d'effets, car sur un parc de 1.139 postes de travail disposant de GLB, 532 seulement, sont équipés de l'info centre GLB.

Compte tenu du rôle des services comptables dans l'inscription des crédits et des dépenses ordonnancées (liens pour mandatement avec NDL) et de la situation que nous avons découverte tant en Martinique que dans les Pays de la Loire, nous pouvons faire l'hypothèse que deux tiers de ces info centres, au minimum, sont installés en service comptable.

Le rapport d'activité de 1999 prés cité, considérait que « c'est donc un bilan négatif. Le nombre de PC disposant de l'info centre FLB est très largement inférieur à celui du nombre de PC disposant de GLB, tant au niveau national que dans les DDASS ou les DRASS » et posait l'objectif de 1.383 PC équipés de l'info centre GLB en 2000-2001.

Cette situation que nous avons rencontrée lors de nos recherches, nous semble plus préoccupante encore que la non installation de l'outil dans les services, car elle traduit le peu d'intérêt porté à GLB. Elle introduit un biais dans l'analyse de G.L.B, car elle donne l'impression parce que certaines informations financières remontent en centrale que l'outil est utilisé. Or la mise en place de G.L.B s'appuie sur des services gestionnaires qui fonctionnent et qui donnent à l'outil, à travers une comptabilité analytique, sa compétence d'aide à l'allocation de ressources.

A la D.I.R.S.S Antilles et de la Guyane, l'info centre GLB n'est disponible que sur le poste de l'administration générale. Nous n'avons pu savoir précisément, s'il était consulté. Par ailleurs, ni les deux services gestionnaires, ni la direction ne disposent d'un accès à l'info centre.

L'argument évoqué est que les services qui utilisent G.L.B n'ont pas besoin d'avoir accès à l'info centre. Le simple suivi des données qu'ils entrent leur permet de suivre leurs dépenses et, est donc suffisant

Les formations «Business Object » ont bien eu lieu, mais cet outil de questionnement est aussi utilisé pour d'autres applicatifs tel ADELI et ne peut être un indicateur fiable de l'utilisation de l'info centre GLB.

Cependant, l'info centre est disponible avec un certain nombre de requêtes (préprogrammées). Il permet un suivi en temps réel de ce qui se fait

sur GLB et donc des crédits notifiés, des enveloppes disponibles, compte tenu des engagements ou des encours. Il permet aussi de localiser des «niches» financières non exploitées que l'on pourrait réaffectées dans le respect bien sur des procédures budgétaires.

Cet outil intéresse donc, d'une part les utilisateurs de GLB qui ainsi peuvent suivre leur propre travail et d'autre part, l'ensemble de l'encadrement.

L'info centre outil d'information devient indispensable au pilotage de leur action au sein des services de la direction déconcentrée.

Si cette hypothèse est retenue, il faudrait installer l'info centre GLB non plus sur, 1.383 PC, mais sur l'ensemble des PC de l'encadrement en sus de ces 1.383 PC, objectif 2000-2001.

Tout au moins dans un premier temps sur les PC de la direction et des responsables de services, qui ainsi pourraient suivre l'évaluation des lignes de gestion et de prévision dont ils sont responsables et prévoir de ce fait, les budgets dont ils ont besoin pour mener à bien leurs missions.

GLB, ne peut être acquis par les utilisateurs que si l'outil est connu et surtout si l'ensemble des services y trouve un intérêt bien compris.

2.2.2.– Les préalables à l'utilisation de l'outil par les personnels des services déconcentrés.

Lors de sa mise en place, GLB a été installé sur deux puis quatre sites pilotes. Des groupes de réflexions ont travaillé sur l'amélioration de l'outil et un comité de pilotage à être installé pour suivre le déroulement de GLB.

2.2.2.1. – Une formation en cascade

En 1998, tout comme en 1999, le nombre d'agents formés aux outils GLB a été supérieur au nombre d'utilisateurs des outils.

Cette différence de 300 agents formés en plus en 1999, est imputable, selon le rapport d'activité de 1999, à:

- l'opération FUS de 1998
- à la construction d'une nomenclature de gestion plus étoffée
- et à la formation de nouveaux agents à la suite des départs d'utilisateurs GLB.

L'administrateur reconnaît que celle ci n'a pas été suffisante et préconise la formation de 1.389 agents en 2000-2001.

L'organisation retenue pour la formation des agents aux outils GLB est une formation en « cascade » à deux branches, l'une concerne la formation aux outils de gestion GLB, l'autre porte sur l'environnement informatique.

Cette formation s'appuie sur :

- Un réseau de référents formateurs régionaux qui sont formés et répercutent cette formation auprès d'un réseau de correspondants techniques au sein des COMI et CROMI et d'un réseau de correspondants fonctionnels en services déconcentrés ayant normalement une double culture budgétaire et de praticien informatique.
- Ces correspondants techniques et fonctionnels assurent, avec le soutien du référent formateur régional, la diffusion du savoir opérationnel de l'outil GLB.

Ce mode de formation suppose l'intérêt des utilisateurs pour les outils qu'ils acquièrent et leur désir de le partager. Mais aussi l'intérêt que porte à cet outil, l'encadrement

Ils sont responsables des services et de leur activité. Ils sont donc les seuls à même de libérer du temps pour les agents placés sous leur responsabilité qui forment ou utilisent G.L.B.

En ce qui concerne la formation à l'utilisation de l'info centre GLB, elle est assurée par les formateurs relais Business Objects. Les référents GLB intervenants après la formation sur BO pour transmettre le guide utilisateur et en présenter brièvement le contenu.

L'objectif de former autant d'utilisateurs Gestion GLB que d'utilisateurs info centre n'a pas été atteint en 1999. Cet objectif se heurte à deux problèmes que nous avons pu constater sur nos lieux de stage.

Premièrement, les formations à l'utilisation de BO qui permettent de requérir sur l'info centre sont assurées par des informaticiens qui sont en présence d'un certain nombre d'info centres (ADELI, etc....).

Celles-ci ne sont pas faites spécifiquement, pour GLB. Elles sont donc bien souvent déconnectée des possibilités d'intervention des référents GLB qui pourraient apporter les éléments de gestion.

Deuxièmement, que ce soit la formation aux info- centres ou celle à l'outil de Gestion lui-même, les référents formateurs régionaux ne sont pas toujours disponibles. Ils ont en plus de cette mission, leur propre activité au sein du service où ils sont installés. Par conséquent, si les formations initiales sont réalisées, le soutien aux utilisateurs est souvent laissé pour compte, dans les cas que nous avons pu observer.

Cette formation s'est appuyée sur une communication autour de GLB nécessaires pour faire connaître l'outil et inciter les agents à l'utiliser.

2.2.2.2. – Une communication autour de la formation

La communication autour de GLB a été conduite en grande partie par l'administrateur GLB, sous l'autorité du comité de pilotage mis en place pour le suivi de GLB. Elle a commencé dès 1997. L'une des grandes difficultés restait de communiquer sur un outil non encore stabilisé et surtout dans un environnement communicatif très riche.

Plusieurs communications vont venir interférer celle de GLB. Ce seront, nous l'avons vu, le FUS, la loi sur les exclusions etc... seuls les services d'administration générale responsable du budget entendront parfaitement « les sirènes » de GLB.

En fait, l'essentiel de la communication sur GLB a été réalisé par les référents formateurs régionaux lors de la présentation de l'outil aux services.

Nous n'avons pas obtenu d'informations précises en ce qui concerne les différentes actions de communication autour de GLB. Notre intervention sur

ce point sera faite strictement autour des situations que nous avons rencontrées tant à la DIRSS des Antilles Guyane qu'à la DRASS des Pays de la Loire.

En ce qui concerne ces deux sites, la communication GLB a été à peu de chose près la même. L'essentiel de cette communication s'est fait autour de la formation. La première cible a été la direction et l'encadrement à qui ont été présentés les outils GLB à partir d'une série de documents réalisés par l'administration centrale.

Cette sensibilisation à GLB a été renforcée en ce qui concerne les directeurs par, d'une part les réunions de directeurs de services déconcentrés où l'intérêt de l'outil a été présenté, (5), et d'autre part pour certains d'entre eux par leur participation au comité de pilotage.

Les correspondants formateurs GLB ont assuré quant à eux, la sensibilisation à l'outil aux travers de réunion. A la DRASS des Pays de la Loire, une première réunion a été faite regroupant les chefs de service puis des réunions d'information ont été organisées dans chaque service pour présenter GLB.

A la DIRSS des Antilles Guyane, cette communication a été troublée par le choix de faire de la DIRSS, le référent pour les trois régions, Martinique, Guadeloupe et Guyane.

Ce choix a pénalisé, pendant un moment, la mise en place de GLB car les référents de Guadeloupe et de Guyane ne désiraient pas venir au siège de la DIRSS (Martinique) pour cette formation.

Cette situation a été résolue, mais ils n'ont pu bénéficier à l'instar des régions métropolitaines, d'une visite et d'une communication directe de l'administrateur GLB. Lors de nos investigations, cette réflexion nous a souvent été présentée, pour expliquer le retard supposé des départements d'outre mer dans l'application de GLB.

Les services déplorent, aussi que GLB n'ait pas fait l'objet d'une communication différente des autres applications informatiques. Car pour eux, elle n'est pas une simple application, mais une véritable "révolution" dans le fonctionnement des services.

(5) entretien avec l'administrateur GLB

Elle suppose une modification importante des pratiques, de la circulation des informations et du rôle de la hiérarchie.

Les objectifs globaux de GLB ne semblent pas avoir été suffisamment précisés. L'économie générale de l'outil et le fait qu'il soit notre outil de négociation, avec ce que cela suppose comme modification d'habitude, n'a pas été mis en avant. Par conséquent les objectifs de l'outil se résument aujourd'hui dans l'esprit des utilisateurs que nous avons rencontrés à « une information de l'administration centrale sur notre façon de fonctionner, sans savoir ce qu'ils en feront ».

Pourtant à plusieurs reprises, l'intérêt de GLB, en matière d'allocation de ressources, nous a été présenté et montre bien qu'implicitement les agents en aient saisi l'essentiel.

Aujourd'hui, le plan d'action 2000-2001 proposé par l'administration de GLB contient un renforcement de la communication auprès des secrétariats généraux et des directeurs adjoints sur la nécessité de déconcentrer l'utilisation de GLB.

L'outil que nous avons décrit et son implantation répond à un objectif clair, participer à la réforme de l'Etat. En déconcentrant les crédits et en donnant une large responsabilité de gestion aux services déconcentrés. Il était nécessaire d'avoir un outil qui permet le contrôle de ces crédits déconcentrés, mais surtout assure leur meilleure attribution en fonction des besoins exprimés région par région, par la population et ceci au meilleur coût.

C'est le rôle qui a été attribué, sans publicité, à GLB.

III L'ALLOCATION DE RESSOURCES UN OBJECTIF NON SYSTEMATISE MAIS REEL DE GLB.

L'outil que nous venons de décrire participe pleinement à la réforme de l'Etat. La circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. Précise la nécessité de mise en œuvre de centre de responsabilités qui doivent

permettre: une définition rigoureuse des objectifs, une responsabilisation dans l'allocation des ressources et l'utilisation d'outil de gestion moderne.

Elle rajoute " de leur coté, les autorités hiérarchiques et budgétaires se contenteraient, mais c'est l'essentiel, de négocier au départ les marges de manœuvres allouées à chaque centre et de contrôler, à échéance déterminée, les résultats dégagés par son activité"

On perçoit rapidement l'économie du texte: Une allocation de ressources à partir d'outils de gestion modernes qui peuvent assurer une redistribution des moyens vers des besoins clairement exprimés.

3.1. GLB outil d'aide à la décision dans le cadre de la nouvelle procédure d'allocation des ressources.

La réforme de l'Etat pour répondre à la décentralisation, entraîne une modification substantielle dans l'allocation des moyens aux services déconcentrés.

L'objectif est de mieux affecter les ressources nécessaires à la mise en place des nombreuses politiques que nous conduisons et ceci dans un environnement de plus en plus contraint financièrement.

Dans celui ci ou chaque ressource doit être utilisée de manière efficace, le mot d'ordre n'est pas tant économie que bonne utilisation.

Le suivi, de ces crédits déconcentrés, tout comme la mise en place d'une nouvelle allocation de ressources, se sont donc imposés à l'administration centrale

3.1.1. L'évolution de la procédure d'allocation des ressources aux services déconcentrés.

Depuis une dizaine d'années, l'allocation de ressources aux services déconcentrés a fortement évolué.

Cette évolution traduit la prise en compte de la déconcentration et des efforts importants de simplification et de définition des missions engagées par le ministère.

La circulaire n°97 53 du 27 janvier 1997, réactualise la répartition des missions des services déconcentrés de notre ministère qui avaient été définies par le décret n° 94 1066 du 6 décembre 1994.

Elle clarifie et répartie ces missions entre la région et le département. Elle resitue ce fonctionnement dans le cadre général de la réforme de l'Etat en précisant que ces services assurent la mise en œuvre des politiques nationales sous l'autorité des préfets de région et de département.

Leur objectif est aussi clairement définie: "l'objectif prioritaire est de renforcer notamment leur rôle de conception et d'élaboration des politiques au plan territorial et de coordination des partenaires qui concourent à leur mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation"

Elle renforce aussi la coordination entre DDASS et DRASS en région et crée le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) qui devient le cadre privilégié de cette coordination.

La circulaire n° DAGPB/BF3/98/691 du 24 novembre 1998 relative au cadrage du dispositif 1999 d'allocation des ressources introduit la nécessité d'un dialogue en CTRI. Celui ci s'appuie sur des crédits pré notifiés et donne lieu à une négociation avec les directions de l'administration centrale.

L'objectif principal était d'initier celui ci entre l'administration centrale et les services déconcentrés afin de mettre en place l'adéquation des moyens aux missions et de rechercher des marges de manœuvre au sein de la région.

La Direction de l'Administration Générale, du Personnel et du Budget (D.A.G.P.B) dans sa circulaire du 24 septembre 1999 étend le nouveau dispositif à l'ensemble des services en y apportant quelques modifications.

Une pré notification des crédits en région est faite aux services déconcentrés. Elle fixe le montant des crédits de fonctionnement et d'intervention disponible par région sous la contrainte des grands objectifs arrêtés par le ministère.

Une première négociation a lieu en CTRI et permet à une première proposition d'allocation des crédits pré notifiés. Celle ci devra être actée par la Commission administrative régionale (CAR). Puis elle sera remontée pour discussion au niveau de l'administration centrale.

On constate que l'exercice des services est bien placé en région sous l'autorité des préfets en accord avec les dispositions du décret n°99 389 du 20

octobre 1999, relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services publics de l'Etat.

Par ailleurs, la nouvelle allocation de ressources entraîne un dialogue important entre les services en région mais aussi avec l'échelon central.

Celui ci suppose une culture budgétaire partagée mais surtout des éléments analytiques de justification des dépenses, identiques afin de faciliter la répartition des ressources dédiées à la mise en œuvre des politiques de l'Etat.

Cette négociation crée de fait, un espace " concurrentiel" mais où l'objectif reste un meilleur service à la population.

3.1.2 Une concurrence pure et parfaite.

La nouvelle allocation de ressources se traduit par une double négociation, d'une part entre l'administration centrale et l'échelon régional et d'autre part au sein de cet échelon régional.

La première négociation porte sur la répartition des moyens en région. Elle a lieu en CTRI, sous la conduite du secrétaire général de la Direction Régionale. Elle a pour but, à partir des besoins des différentes DDASS et DRASS de répartir les crédits de pré notification.

Cette répartition de crédits se fait en situation de concurrence, les crédits pré notifiés ne sont pas illimités. Il est donc nécessaire de disposer d'un outil qui permette aux services de justifier leurs besoins et de se comparer par rapport aux autres services. Il est par conséquent important pour répartir les crédits de savoir :

- le niveau de consommation des crédits d'intervention dédiés aux services
- le coût total de mise en œuvre de chaque mission par service
- Le coût de personnel et de fonctionnement dédié à chaque mission afin de connaître l'efficacité de ces moyens au regard des missions.

Ces renseignements qui peuvent permettre de justifier les besoins exprimés au CTRI et de comparer judicieusement l'activité des services dans le

but d'améliorer le service à la population, se trouvent dans l'info centre local GLB.

Le suivi des lignes de gestion permet de savoir exactement le niveau de consommation des crédits d'intervention. Les dépenses inscrites sur celles ci par le service gestionnaire, le sont en "cours d'engagement", et si les pièces comptables sont réunies, passées à l'état « Bon à payer ».

Nous ne sommes pas obligés d'attendre la saisie sur NDL, pour connaître l'état de dépenses en cours d'engagement qui viendront nécessairement réduire les crédits disponibles.

Par ailleurs, la ventilation des charges communes à partir des clés de répartition décidées par les services ainsi que l'affectation des lignes de gestion aux missions permet à chaque service de connaître le coût global de mise en œuvre d'une mission. Mais surtout les éléments qui composent ce coût.

D'où la possibilité, pour les services en rationalisant et en uniformisant leurs coûts, grâce aux comparaisons qu'ils peuvent faire en interne, mais aussi au niveau régional, d'obtenir un outil de négociation fiable pour se répartir les crédits pré-notifiés.

GLB est aujourd'hui le seul outil qui permette ce dialogue financier entre services en région.

En obligeant les services à élaborer un budget prévisionnel à partir de l'exercice précédent tout en déterminant le coût total de chaque mission. GLB s'impose véritablement comme un outil de justification des besoins et donc d'allocation des ressources.

Mais l'utilité de GLB ne s'arrête pas à l'allocation de ressources au sein du CTRI il intervient aussi dans la négociation entre l'échelon régional et l'administration central.

3.1.3. La justification des crédits nécessaires aux politiques déconcentrées.

L'ensemble des éléments financiers de GLB participe au « nourrissement » de l'info centre national. L'administration centrale se trouve informé en permanence des consommations de crédits effectuées par chaque service déconcentré.

L'info centre GLBAC permet à celle ci de connaître avec plus ou moins de précision, le niveau de consommation des crédits et à partir des budgets prévisionnels, les besoins " estimés" des services. L'administration centrale peut donc prévoir les crédits qui seront pré-notifiés aux régions.

Par ailleurs, GLB fournit aux services déconcentrés les arguments de gestion qui leur permettront d'objectiver les choix de répartition des crédits de pré notification qui ont été faits au CTRI et actés par la CAR.

GLB est donc bien au centre de l'allocation de ressources. Mais l'outil doit être amélioré et la culture de gestion qu'il nécessite mieux intégrée dans les services.

Un de nos interlocuteurs à la DRASS des pays de la Loire confirmait le rôle de GLB dans l'allocation de ressources en faisant remarquer que celui ci est un parfait instrument de répartition des ressources, s'il est correctement rempli et suivi, donc si les services déconcentrés s'en saisissent totalement et si l'administration centrale utilise véritablement les résultats de GLB pour sa pré-notification.

.Par ailleurs, certaines difficultés nous ont été présentées qui obèrent son utilisation en qualité d'outil d'allocation par les services déconcentrés.

3.2 Les difficultés à résoudre pour faciliter l'utilisation de GLB.

Pour permettre l'allocation de ressources, GLB doit dépasser un certain nombre de freins qui nous ont été présentés lors de nos entretiens sur notre terrain de stage.

Certains sont inhérents à sa mise en place et relèvent largement de limites psychologiques d'autres plus techniques supposent une légère modification de l'outil.

Quoiqu'il en soit, l'utilisation de GLB est aujourd'hui incontournable et les modifications de l'allocation de ressource 2001 confirment son usage et rendent nécessaire son évolution.

3.2.1. Les freins techniques.

Sans retenir, pour fondé l'ensemble des remarques qui nous ont été faites, il nous semble impossible de faire des propositions sans tenir compte de celles qui nous ont été présentés.

Ces remarques ont été confirmées tant à la DDASS de la Martinique qu'à celle de Nantes.

3.2.1.1. Le problème de la double saisie.

Il est la conséquence, de l'absence de liens informatiques entre GLB et NDL et oblige naturellement à une saisie dans l'une et dans l'autre application.

Les agents éprouvent, selon eux, de réelles difficultés à le faire.

Si la saisie dans Nouvelles dépenses locales (NDL), obligatoire, pour ordonnancer les dépenses, leur semblent normale, la ressaisie dans GLB est mal perçue.

Ce problème n'existe pas en tant que tel à la préfecture de la Martinique. Les services gestionnaires réalisent l'ensemble du suivi de leurs dépenses. L'ordonnateur lui réalise l'ordonnancement de celles ci et donc assure le contact avec NDL.

Au cours de nos discussions, nous nous sommes aperçus qu'il n'existait pas une double saisie mais une triple saisie en réalité.

Triple saisie car les deux services que nous avons rencontrés tout comme ceux que nous avons interrogés (DDASS Martinique, Guadeloupe, Nantes) disposaient d'un outil de suivi de leur comptabilité sur Excel.

Cet outil maison, convivial n'obéit pas à un enregistrement quotidien mais le plus souvent mensuel. Y est constaté les dépenses mandatées voire payées et les crédits notifiés.

Ce suivi du «réalisé » ne correspond pas à l'esprit de GLB. La dimension prévisionnelle n'existe pas. Par ailleurs, le personnel et les coûts de fonctionnement ne sont pas répartis entre les différentes missions.

Cet outil personnel que nous avons eu des difficultés à obtenir, aurait du être remplacé par GLB mais il subsiste.

Nous avons pu constater, sur le terrain, que les services comptables parce qu'il n'y a pas de services gestionnaires, ont en charge l'ensemble de GLB..

Obligé de créer des lignes de prévision, puis de les décliner en ligne de gestion, d'y affecter des crédits, d'y inscrire les dépenses en l'état puis de suivre chaque étape de ces dépenses pour sa liquidation. Alors qu'ils assurent l'ordonnancement sur N.D.L puis reporter ces saisies dans G.L.B, justifie l'impression de faire deux fois la même chose

C'est donc au niveau ces services que la demande d'une interface avec NDL pour ne faire qu'une seule saisie nous a été présenté avec le plus d'acuité.

Ce problème est donc la conséquence de la faible déconcentration de G.L.B dans les services.

3.2.1.2. Les conséquences de la diffusion limitée de GLB dans les services

G.L.B s'appuie et est conçue pour être mis en œuvre par deux types d'utilisateurs voir trois en services déconcentrés :

- les services comptables qui interviennent normalement pour contrôler les lignes de prévision et les engagements des services gestionnaires,
- les services gestionnaires qui assurent le suivi et l'utilisation des lignes de prévision et de gestion, et bien sûr, les cadres responsables de services ou de

direction qui à travers le suivi budgétaire sur les lignes de prévision assurent un véritable pilotage de l'activité de leurs services.

GLB n'est donc véritablement mis en place que lorsque les services gestionnaires assurent le suivi de leur ligne de gestion et que l'info centre et ses requêtes sont utilisées pour assurer le pilotage des services par la direction.

Or, nous avons pu nous rendre compte qu'un certain nombre de lignes de prévision existaient sans véritable « utilisateurs ». Cette impression est confirmée par la différence entre le nombre d'utilisateur hors service comptable et le nombre de services gestionnaires.

Ce type de mise en place de GLB, fonctionne, nous nous en somme rendu compte. Mais répond t-elle à l'objectif de GLB ? .

Qui plus est, elle rend lourde et fastidieuse le travail des services "comptable /gestionnaire" qui a juste titre ne comprennent pas l'intérêt qu'ils peuvent tirer de GLB.

Nous n'évoquerons pas en détail, les autres limites techniques que nous avons eus à connaître car elles n'étaient pas suffisamment précises. Elles procédaient d'une impression générale quant à l'utilisation de GLB que nous étudierons à travers les freins psychologiques que nous avons retenus.

322 - Les freins psychologiques à l'utilisation de cet outil.

Notre travail sur la mise en place de GLB et sur son véritable utilisation par les services déconcentrés, n'aurait pas de sens si nous n'évoquions pas les réticences à celle ci que nous avons cru percevoir pendant nos travaux sur GLB.

Leur analyse n'est en aucune manière scientifique ni même administrative mais nous semble suffisamment importante car elle explique un certain nombre de points qu'il faudra dépasser pour renforcer l'utilisation de GLB.

Elles sont liées essentiellement à la méconnaissance ou au manque d'information concernant les objectifs «réels » de GLB et à la formation.

3.2.2.1. – Les freins liés à la méconnaissance de l'outil

Nous avons, lors de nos discussions sur GLB, avec des agents des services déconcentrés eus la désagréable impression que nous allions travailler sur une légende "tous en parlaient, mais nul ne l'avait vu".

Peu d'interlocuteurs pouvaient nous dire exactement comment fonctionnait GLB dans les services. Qui faisait quoi et pourquoi GLB?

Les objectifs de GLB n'ont pas été bien saisis par les utilisateurs. Seule la remontée des informations financières en centrale était connue. GLB n'était plus qu'un outil d'information de la centrale, sa portée analytique et l'intérêt qu'elle présentait en qualité d'outil de gestion et de négociation dans l'allocation de ressources, passés sous silence.

Cette méconnaissance des objectifs et des possibilités réelles de GLB est, également partagée, par les autres agents qu'ils soient cadre ou non. Cette situation est renforcée par le fait que l'outil info centre n'est pas souvent installé dans les services. Sur notre terrain de stage, seul le service de la comptabilité, qui dispose de l'info centre, peut être considéré comme un véritable service gestionnaire.

Un autre argument est souvent évoqué. Selon certains agents, les services n'ont pas été consultés lors de la mise en place de G.L.B et un outil élaboré par une D.D.A.S.S pour ses propres besoins leur a été imposée.

Les travaux qui ont conduit à la mise en place de G.L.B n'ont pas été suffisamment présentés. Les possibilités de l'outil doivent être diffusées de nouveau.

Nous avons évoqué plus haut les difficultés qu'entraîne la mise en place de la formation en cascade pour GLB. Celle-ci n'est pas différente des autres formations mise en place pour d'autres applications.

Nous avons rencontré un certain nombre d'agents ayant été formé à GLB qui n'utilisaient plus l'outil et d'autres qui n'avaient eu aucune formation et qui l'utilisaient.

GLB est un outil de gestion et de pilotage, il doit en premier chef intéresser l'encadrement qui trouve dans les lignes qu'il est amené à gérer, l'expression de sa responsabilité et de sa capacité d'initiative. GLB devient donc pour lui un outil de suivi, de pilotage et de prévision. Les utilisateurs formés à GLB se voient dans ce cas de figure encourager à l'utiliser. Or, peu de chef de services, parmi ceux que nous avons rencontrés, sont formés ou fortement sensibilisés à GLB. Ils ont tous bénéficié d'une information sur l'outil faite par le référent formateur et ont, pourtant, du fournir à celui-ci la répartition de leur personnel dans le cadre des missions qu'ils animent pour l'élaboration des clés de répartition.

La formation à GLB, de l'avis de nos interlocuteurs, est encore trop ponctuelle, pas suffisamment incitative et ne donne pas lieu à une valorisation des acquis.

Malgré les limites que nous venons d'évoquer dans le cadre de notre mémoire et qui sont la résultante des évaluations, discussions et analyses sur seulement deux sites, mais qui semble exister du moins sur les régions que nous avons visité Antilles-Guyane et Pays de la Loire, GLB reste un outil indispensable, pour les services déconcentrés.

Un de nos interlocuteurs faisait remarquer qu'en fonction de l'évolution des pratiques, GLB devrait trouver sa place simplement parce qu'il faudra une culture unique et des éléments comparables entre service pour se répartir les « Deniers ».

Cette évolution de l'outil est voulue et attendue selon l'administrateur central G.L.B.

Sans reprendre les axes d'évolution proposés par le Bureau BF3, nous ferons un certain nombre de propositions qui tiennent compte de notre analyse du terrain.

3-3/ Des propositions pour renforcer l'implantation de GLB dans les services.

La présence dans tous les services que nous avons visités d'un outil de suivi de gestion témoigne de l'intérêt que ceux-ci porte à un tel outil. Pourtant GLB n'est pas totalement investi par eux du fait des difficultés que nous avons évoquées. Certaines propositions, malgré la faiblesse de notre analyse, peuvent être faites.

Deux axes se dégagent, simplifier l'outil pour en faciliter l'utilisation et renforcer la formation et la communication autour de GLB.

3-3-1 Simplifier l'outil pour en renforcer l'utilisation

Simplifier l'outil participe à la réponse que l'on peut apporter au problème de la double saisie dans l'optique d'une meilleure utilisation.

Cette simplification procède de la bonne mise en œuvre de GLB.

Celle ci suppose que l'on différencie les tâches des services gestionnaires et du service comptable. Cette différenciation est la base de la mise en œuvre de G.L.B.

3.3.1.1 une mise en place bien construite.

Les services gestionnaires sont, par excellence, pour les lignes de prévision portant sur des crédits d'intervention, les services de missions sanitaires ou sociales.

Ils ont donc la charge de la gestion de ces crédits nécessaires à la mise en œuvre des missions dont ils ont la charge.

Cette situation a deux conséquences :

Premièrement, un dialogue permanent doit exister entre ces services gestionnaires et ceux de la comptabilité pour le suivi des crédits alloués. Il faut, donc, d'une part que les services gestionnaires puissent parfaitement évaluer leurs besoins dans le cadre d'un budget prévisionnel et d'autre part, que le savoir « comptable » ne soit plus l'apanage du seul service de la comptabilité. Il doit être diffusé dans l'ensemble des services.

Deuxièmement, cet exercice n'est possible que si les services gestionnaires existent réellement. C'est-à-dire qu'à chaque ligne de prévision soit rattaché un utilisateur, qui assure le suivi de celle-ci.

Si, GLB est obligatoire, l'affectation d'utilisateurs aux lignes de prévisions peut dépendre de la volonté de la direction à déconcentrer son pouvoir de gestion. Or cette déconcentration en interne est indispensable pour faire vivre l'application. C'est aujourd'hui l'un des objectifs de l'administrateur GLB.

Il faut donc sensibiliser les directions sur la nécessité de réaliser cette déconcentration interne.

Celle ci, ne peut se faire que si les services y sont obligés. Cette obligation peut être indirecte, est se mettre en place à partir de l'allocation des ressources. Ceci suppose que G.L.B soit présenté comme un outil d'aide à la décision pour l'allocation et que ses résultats financiers soient indispensables en qualités de justificatifs à celle ci.

3.3.1.2 une légère modification de la procédure d'allocation des ressources.

La procédure d'allocation de ressources peut être légèrement modifiée pour renforcer la prééminence de GLB comme outil d'aide à la décision.

Cette modification n'est pas une révolution mais plutôt la concrétisation dans des textes réglementaires de pratiques qui ont déjà lieu dans certains services déconcentrés.

Elle porterait sur le début de la procédure d'allocation des ressources. Celle ci commencerait au sein des services autour du directeur adjoint, par une négociation sur les besoins de chaque service. Ceux ci seraient justifiés par des argumentaires tirés de l'info centre. Cette première allocation en interne permettrait de préparer la négociation qui se continuerait en CTRI.

Deux préalables sont nécessaires à cette modification.

Premièrement, la désignation dans les textes, du Secrétaire Générale de la DRASS en qualité de responsable GLB sur la région et la confirmation de son rôle dans l'allocation de ressources, ainsi que la désignation dans chaque service déconcentré au sein de la direction d'un correspondant GLB-allocation de ressources.

Le second préalable, est le renforcement de la pré-notification des crédits strictement sur la base des critères financiers que l'administration centrale tirerait de l'info centre national.

Cette modification doit être inscrite dans les textes. Elle oblige à une pré-répartition interne strictement justifié par les résultats issus de l'info centre. Ceci obligerait les services à tenir à jour leur gestion sur G.L.B.

L'implication des responsables de pôles ou de service, dans la négociation et la production d'argumentaires pour préparer le travail en CTRI assureraient une relecture de GLB, en interne.

L'allocation des ressources suppose de connaître exactement le coût de mise en œuvre des politiques déconcentrées. C'est le rôle de G.L.B. Mais une bonne allocation de ressources dépend aussi de l'efficacité des sommes investies. Il est donc nécessaire d'évaluer les résultats, sur le terrain, des actions que nous mettons en place.

G.L.B doit donc être complétée par un outil d'évaluation des politiques. Celui ci permettrait de lier le coût de mise en place d'une mission et ses résultats en termes d'amélioration de la situation des populations.

La mise en place de cet outil d'évaluation est aujourd'hui indispensable, mais doit se faire à partir des services déconcentrés vers la centrale. Elle doit donner lieu à une large concertation pour définir les indicateurs d'évaluation à retenir.

La mise en œuvre de GLB n'est pas suffisante pour amener les services à l'utiliser de manière efficace. Il est nécessaire d'accompagner celle-ci de mesures portant sur la formation et la communication.

3.3.2 Renforcer la formation à l'outil.

Les propositions que nous venons de faire ne peuvent être opérantes que si un effort important est fait en direction de la formation à GLB.

Celui-ci doit être vu sur deux plans, premièrement les cibles de formation, deuxièmement la pérennisation des acquis.

3.3.2.1 Les cibles de formation :

La formation sur GLB doit nécessairement être en relation avec l'allocation de ressources.

L'effort de formation doit porter sur, premièrement, les secrétaires généraux et les directeurs adjoints, futurs correspondants GLB en région et département, deuxièmement sur les responsables de services et les utilisateurs de GLB.

Cette formation à GLB doit pour porter des fruits être couplée à une remise à niveau en gestion et surtout en comptabilité analytique.

Nous avons pu nous rendre compte que les termes de comptabilité budgétaire étaient mal acquis par les agents. Cette formation en comptabilité analytique devrait permettre à ceux ci de mieux comprendre ce que l'on attend d'eux et donc, les objectifs de G.L.B.

C'est à cette condition que l'on renforcera l'utilisation de l'outil dans les services..

Cette formation peut être mise en place sur le même schéma que la formation précédente, c'est-à-dire en "cascade", mais l'origine de la celle ci change, c'est dorénavant le secrétaire général de la DRASS et les directeurs adjoints des DDASS.

L'implication de la direction dans la formation et le conseil à l'utilisation de GLB est garant de sa mise en œuvre effective.

Une négociation doit être mener avec SINTEL comme le prévoit l'administrateur du réseau G.L.B; pour permettre de renforcer la formation à l'utilisation des info centres.

La formation à G.L.B doit être comprise dans un plan de formation qui pourrait comprendre:

- Une formation à l'utilisation de l'outil
- Une formation à la comptabilité analytique et au budget.

Et une formation à l'utilisation des info centre.

Il serait complété pour les responsables de services et les directeurs adjoints par une formation à l'élaboration d'argumentaires financiers à partir des requêtes de l'info centre.

L'ensemble de ces formations doit être préparé dans le cadre de l'allocation de ressources. Quelle que soit la durée et le coût de ce plan de formation, il est indispensable pour l'acquisition de cet outil qui sera demain encore plus nécessaire à la gestion des services déconcentrés.

3.2.2.2. La pérennisation des acquis :

Cette formation, pour être utile, doit voir ces acquis pérennisés. A défaut de pouvoir reconnaître aux agents formés sur GLB une compétence identique à celles des agents des services informatiques.

Un effort doit être fait pour les intéresser à cette formation.

Les agents ont souvent fait remarquer que G.LB ne leur sembler pas important puisque lorsque les données n'étaient pas saisies aucune sanction n'était prise par la hiérarchie.

Ils ont aussi fait remarquer que ce surcroît de travail n'était pas valorisé ni même reconnue en interne.

Ces deux remarques que nous avons pu vérifier sur le terrain demandent qu'y soit porté réponse.

Deux éléments peuvent y contribuer. Premièrement, une bonification indiciaire attribuée aux agents utilisateurs de GLB qui pourrait être renforcée lorsque leur serait reconnu une qualité de formateur à l'outil.

Deuxièmement, la possibilité de pourvoir aussi vite que possible, lors de leur mutation, à la vacance du poste.

Les agents qui accepteraient ce poste devraient, soit: être déjà utilisateurs de G.L.B, soit dans les meilleurs délais, suivre une formation.

Ce n'est que lorsqu'ils seraient opérationnels qu'ils bénéficieraient de cette bonification indiciaire.

Ces deux propositions supposent donc un effort important sur les deux prochaines années pour la formation à GLB.

Des moyens financiers doivent donc être dégagés pour les "CEREFOC" mais aussi pour ces bonifications indiciaires.

CONCLUSION

Nous avons voulu présenter GLB non pas comme un simple outil de gestion, mais dans son environnement politique.

Cette vision est fondamentale pour prendre la mesure d'un tel instrument, car elle explique pourquoi l'outil est mis en place et pourquoi il est aujourd'hui incontournable.

Il participe donc à l'évolution des pratiques administratives de l'Etat. Et est conçu pour permettre d'apprécier la gestion des moyens qui sont alloués aux services déconcentrés de notre ministère.

Sa véritable finalité est bien l'allocation de ressources.

Mais, pour répondre à ce challenge, GLB doit nécessairement évoluer et devenir fiable. Cette évolution devrait permettre à GLB de devenir l'instrument que les services attendent.

Notre analyse nous permet de croire en l'intérêt manifeste, pour l'avenir des services dans le cadre de la gestion par programme, d'un tel instrument.

L'importance de cette application dans le cadre de l'évolution des services est certaine. Elle est aujourd'hui dépendante de l'application du décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 portant sur l'organisation des services en région autour du préfet.

Et l'évolution des pratiques budgétaires du fait de la possible modification de l'ordonnance organique de 1959.

Elle suppose qu'une étude plus approfondie soit menée sur le sujet à partir de sites plus étendus, afin de proposer les améliorations nécessaires à sa prise en charge par les services encore réticents.

Les axes de solution que nous avons retenus peuvent servir de base de départ à une telle recherche.

Toutefois, certaines difficultés portant sur l'adaptation de l'outil afin d'obtenir des résultats identiques essentiellement à partir de la nomenclature de gestion et des clés de répartition des charges communes.

Ainsi, l'assouplissement de l'outil, en étudiant sa stricte application dans un premier temps aux crédits d'intervention devrait retenir notre attention.

L'objectif majeur, est aujourd'hui de définir à partir de GLB et d'indicateurs possibles, un outil d'évaluation de nos politiques, fiable et qui complète les informations de GLB quant à la portée des missions que nous conduisons.

La justification de notre rôle en région en dépend.

L'outil ne prendra sa pleine efficacité que lorsqu'il sera associé à un autre outil d'évaluation des politiques et actions que nous menons sur le terrain.

L'évolution de G.L.B, suppose qu'une étude plus complète soit menée sur les adaptations nécessaires pour en faire un instrument d'allocation des ressources.

BIBLIOGRAPHIE

- Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.
- Décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales.
- Décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'état dans les départements.
- Arrêté du 29 juillet 1996 définissant les modalités de contrôle financier déconcentré en application du décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré.
- Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.
- Circulaire DAGPB/MPM n° 97-53 du 27 janvier 1997 relative aux missions des directions régionales et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.
- Circulaire n° DAGPB/BF3/98/691 du 24 novembre 1998 relative au cadrage du dispositif 1999 d'allocation des ressources.
- Moyens des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales – Notifications et instructions DAGPB 1997-1998
- Allocation de ressources aux services déconcentrés 2001 – pré notifications DAGPB (éléments techniques)
- Note du 13 janvier 1997 de la Sous-Direction du Budget et des Finances – Bureau du contrôle de gestion et des services déconcentrés.

- Note n° 0044 du 30 janvier 1997 – Sous-Direction du Budget et des Finances- Bureau du Contrôle de gestion et des services déconcentrés BF3.

- Note à M. le Directeur de l'Administration Générale du Personnel et du Budget – Bilan du projet GLB et stratégie de développement 2000.
 - Visite guidée de GLB pour les référents/formateurs relais par l'équipe projet GLB.

- Rapport d'activité sur les travaux expérimentaux effectués sur les outils d'administration et d'exploitation des données GLB, fait le 6 août 1998 par l'administrateur GLB.

- Comité Interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000

- Proposition de loi de M. MIGAUD sur la réforme de l'ordonnance organique de 1959 déposée le 12 juillet 2000.

- Ouvrage Droit administratif général – Tome I – René CHAPUS – Ed. MontCHRESTIEN (11^{ème} édition.

- La comptabilité analytique, outil performant pour piloter les services déconcentrés, l'exemple des DDASS et des DRASS – IRA de Nantes – Promotion "Edit de Nantes" 1998-1999 – Ajroldi, Arbice, Belan, Branellec, Dancelin, Gourdon.

ANNEXES

non fournies par l'auteur

- Annexe 1** Les outils de GLB, système de gestion et d'évaluation de l'allocation des moyens

- Annexe 2** Lignes de gestion DIRSS des Antilles Guyane

- Annexe 3** Outil de compte rendu des dépenses de la DIRSS Antilles Guyane

- Annexe 4** Clés de répartitions GLB par services et par missions – DRASS des Pays de la Loire-

- Annexe 5** Profil DOM issu de la Base GLBAC (1999)

- Annexe 6** Proposition de loi de M. MIGAUD sur la réforme de l'ordonnance organique de 1959