

Outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés de l'équipement

Rapport de l'instance d'évaluation

9 octobre 2002

Président de l'instance : Jean-Paul PAUFIQUE, IGPC

Equipe de projet: Vincent BUTRUILLE, IGPC
Richard CABANE, IGPC
Pierre-Yves DONJON-DE-SAINT-MARTIN, IGPC
Bernard PERRET, Chargé de mission

Affaire n° 2001-0234.01



Historique des versions du document

Version	Auteur	Commentaires
7 octobre 2002		1 ^{er} rendu
9 octobre 2002		Intégration de modifications de forme suggérées par VB et HD

Affaire suivie par

Jean-Paul PAUFIQUE – CGS2
Tél. 01 40 81 23 09, fax 01 40 81 68 88
jean-paul.paufique@equipement.gouv.fr

Référence Intranet

<http://>

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts et Chaussées
le vice-président

la Défense, le 23 octobre 2002

le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées

à

Monsieur Pierre GRAFF, directeur du cabinet
Monsieur Jean-Pierre WEISS, directeur du Personnel, des Services et
de la Modernisation

objet : Rapport d'évaluation concernant les outils de gestion dont disposent les services déconcentrés
référence :
affaire suivie par :

Affaire CGPC n°2001-0234-01-Trans cabinet.doc

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport d'évaluation concernant les outils de gestion dont disposent les services déconcentrés.

Cette évaluation est d'initiative du conseil général des Ponts et Chaussées, donc menée sans recours aux crédits d'évaluation dont dispose la direction du Personnel, des Services et de la Modernisation, mais en accord avec elle et plus généralement en accord avec les directions d'administration centrale concernées.

Elle a été conduite par une instance d'évaluation dont vous trouverez la composition en annexe du rapport et dont la présidence a été confiée par le Bureau du CGPC à Jean-Paul PAUFIQUE, ingénieur général des ponts et chaussées. Elle a été réalisée par une équipe composée principalement de membres du CGPC, auxquels ont été associés des membres de la DPSM. Elle a débuté en novembre 2001 et aura donc été réalisée en 11 mois.

Entre autres mérites, cette évaluation a celui de la netteté. J'attire votre attention sur ses conclusions :

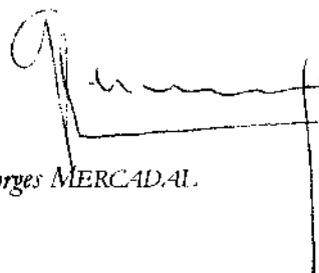
- Le dialogue de gestion, comme l'appellent les auteurs, est très insuffisant au sein des services déconcentrés. La formulation d'objectifs, le souci d'en mesurer le degré de réalisation et l'habitude d'analyser les raisons de succès ou d'échec sont beaucoup trop rares. La culture du résultat, que la DPSM s'efforce systématiquement de mettre en place, est encore très loin d'être partagée par tout l'encadrement de nos services.

Devant ce constat, l'instance d'évaluation a fait de ce thème, le « dialogue de gestion », le centre de son travail et de son rapport, de manière à ce que dans les suites qui lui seront données on ne se trompe pas de priorité : avant la réforme des outils ou leur réécriture, celle-ci porte sur la transformation du management.

- Pour autant les outils informatiques dont disposent les services déconcentrés ne sont pas adaptés à leurs besoins. Il s'agit bien là d'un leitmotiv fréquemment entendu. L'instance d'évaluation confirme qu'il correspond à la réalité.

Et pourtant les hommes, les moyens, les procédures ne manquent pas. Il y a deux ans, à partir du même diagnostic, le CGPC et la DPSM ont défini de nouvelles exigences et de nouvelles manières de réaliser la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques du ministère. Le constat est là : le résultat n'apparaît pas. Il se peut qu'il soit trop tôt et qu'il ne faille pas changer de cap. Cela est même vraisemblable. Ce rapport devrait néanmoins inciter à vérifier qu'il y a un début d'application des nouvelles méthodes et qu'elles donnent au moins des espoirs de satisfaction. Si c'est le cas, ce travail devrait aussi être l'occasion d'accélérer et de renforcer l'application des décisions qui ont été prises.

Je me tiens à votre disposition pour toute suite que vous voudrez bien donner à ce travail



Georges MERCADAL.

PJ : 1 rapport

Copie à : Jean-Paul Paufique

Dominique Cyrot

Sommaire

PRESENTATION SYNTHETIQUE	6
PREMIERE PARTIE : LA DEMARCHE.....	11
1. ORIGINE ET CONTEXTE DE L'ACTION.....	11
2. OBJECTIFS GENERAUX DE L'ACTION	12
3. LA DEMARCHE D'EVALUATION ET LA METHODE RETENUE	14
3.1 REPOSANT ESSENTIELLEMENT SUR UN TRAVAIL D'ENQUETE DANS LES SERVICES DECONCENTRES	14
3.2 MENE EN INTERNE, MAIS AVEC APPORT DE TEMOIGNAGES EXTERIEURS	14
3.3 COMBINANT ANALYSE DOCUMENTAIRE, AUDITIONS ET INTERVIEWS.....	15
3.4 VISANT, PAR LA COMPREHENSION DU PASSE, A FORMULER DES RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR, MAIS EN TENANT COMPTE DE L'EVOLUTION EN COURS DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL..	17
3.5 LE TRAVAIL DE L'INSTANCE	18
4. DEROULEMENT DES ENQUETES DANS LES SERVICES DECONCENTRES	19
4.1 CHOIX DES SERVICES DECONCENTRES VISITES.....	19
4.2 COMPOSITION DES EQUIPES D'EVALUATION	19
4.3 LE CAHIER DES CHARGES DE L'EVALUATION REMIS AUX EQUIPES.....	20
4.4 CALENDRIER ET MISE EN ŒUVRE DES VISITES.....	22
4.5 EXPLOITATION DES RAPPORTS DE VISITE.....	23
DEUXIEME PARTIE : LE CONSTAT	24
1. STRATEGIE ET PILOTAGE D'ENSEMBLE	24
1.1 L'EXPLICITATION DE LA STRATEGIE DU SERVICE.....	24
1.2 LE POM ET LES AUTRES DOCUMENTS STRATEGIQUES.....	25
1.3 LE POM ET L'ACTIVITE QUOTIDIENNE DU SERVICE.....	25
1.4 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE.....	26
1.5 DES TABLEAUX DE BORD CENTRES SUR LE SUIVI DE L'ACTIVITE ET L'UTILISATION DES MOYENS.....	26
1.6 COMMENTAIRES.....	27
2. CONTROLE DES ACTIVITES DE PRODUCTION.....	30
2.1 UN PILOTAGE OPERATIONNEL DES ACTIVITES LARGEMENT DECONNECTE DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....	30
2.2 UN SUIVI DE L'ACTIVITE PLUS QU'UN VERITABLE CONTROLE DE GESTION.....	30
2.3 UN SUIVI DE L'ACTIVITE PORTANT ESSENTIELLEMENT SUR L'AVANCEMENT DES OPERATIONS ET LA CONSOMMATION DES MOYENS , PLUS RAREMENT SUR LA MESURE DE LA PRODUCTION DU SERVICE.....	31
2.4 UN SUIVI DE L'ACTIVITE PLUS STRUCTURE DANS LES DOMAINES D'ACTIVITE QUE LE SERVICE MAITRISE DIRECTEMENT EN TANT QU'OPERATEUR QUE DANS CEUX OU SES MISSIONS SONT REGALIENNES.....	32
2.5 UN SUIVI DE L'ACTIVITE D'AUTANT PLUS STRUCTURE QUE LA COMMANDE PASSEE AU SERVICE EST CLAIRE OU QUE LE COMMANDITAIRE EST PROCHE.....	32
2.6 DES OUTILS DE SUIVI ET DES TABLEAUX DE BORD FREQUEMMENT MIS EN ŒUVRE AUX DIVERS ECHELONS EN FONCTION DE LEURS BESOINS PROPRES, SANS SOUCI PARTICULIER DE COHERENCE D'ENSEMBLE	33
2.7 UN USAGE ENCORE LIMITE D'INDICATEURS D'EFFICIENCE OU D'EFFICACITE.....	33
2.8 L'ARTICULATION DU « CONTROLE » DE GESTION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE « CONTROLE » INTERNE OU EXTERNE.....	34
2.9 DES APPLICATIONS INFORMATIQUES NATIONALES DE GESTION DIFFICILES A UTILISER POUR LE CONTROLE DE GESTION (CF. 5)	35
3. LE PILOTAGE DES ACTIVITES SUPPORTS	35
3.1 LA GESTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	36
3.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	37
4. QUALITE DE LA COMMANDE	39
4.1 OBSERVATIONS GENERALES.....	39

4.2	LA COMMANDE DES DAC	39
4.3	LES RELATIONS DRE – DDE	40
4.4	LE PREFET	40
4.5	LE CONSEIL GENERAL	40
4.6	COMMENTAIRES	40
5.	L'ADEQUATION DES OUTILS INFORMATIQUES	42
5.1	CASSIOPEE.....	42
5.2	SICAVE (COMPTABILITE DANS LES SERVICES DE NAVIGATION).....	43
5.3	GESFIN (INDEMNITES).....	43
5.4	GESPER (GESTION DU PERSONNEL).....	43
5.5	WINADS	43
5.6	GRANDS TRAVAUX ROUTIERS (INFRAWIN)	43
5.7	INGENIERIE PUBLIQUE (PILOT ET GEDEHON)	44
5.8	OUTILS SPECIFIQUES AUX DRE.....	44
5.9	COMMENTAIRES	44
6.	MESURE DES TEMPS PASSES	46
6.1	LA MESURE DES TEMPS ET DES COUTS EN DDE.....	46
6.2	MR4G	50
6.3	OBSERVATIONS SPECIFIQUES AUX DRE ET AUX SERVICES DE NAVIGATION.....	50
6.4	CHARGE DE TRAVAIL OCCASIONNEE PAR LA MESURE DES TEMPS.....	51
6.5	COMMENTAIRES	51
7.	LE ROLE DU CONSEILLER DE GESTION	52
8.	RESUME COMMENTE DES PRINCIPAUX CONSTATS	54
8.1	L'ENQUETE FAIT RESSORTIR UN CERTAIN NOMBRE DE POINTS POSITIFS :	54
8.2	UNE SITUATION TOUTEFOIS PEU SATISFAISANTE AU REGARD DE L'AMBITION AFFICHEE DE SYSTEMATISER LE CONTROLE DE GESTION AU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT.....	55
8.3	DES OBSTACLES A CARACTERE STRUCTUREL	56
8.4	DES MARGES DE PROGRES.....	58
	TROISIEME PARTIE : LES RECOMMANDATIONS	59
1.	RENDRE AU CONTROLE DE GESTION SON UTILITE POUR L'ACTION	59
1.1	CESSER DE CONFONDRE LE CONTROLE DE GESTION AVEC LA PRODUCTION DE COMPTES RENDUS STATISTIQUES OU DE SUIVIS OPERATIONNELS.	59
1.2	... ET ALLEGER LE CONTROLE DE GESTION DE LA PRODUCTION DE STATISTIQUES	59
2.	CONNAITRE L'ENSEMBLE DES COUTS, S'OBLIGER AU BENCHMARKING, APPRENDRE AVEC L'INGENIERIE.....	60
3.	DIRIGER ET CONTROLER PAR OBJECTIFS	61
3.1	NEGOCIER ET CONTRACTUALISER ENTRE LES SD ET TOUTES LES DAC DES OBJECTIFS PRECIS, PORTANT SUR LES COUTS ET LES RESULTATS.	61
3.2	...ET MOBILISER D'AVANTAGE LE CONTROLE EXTERNE SUR LE CONTROLE DES OBJECTIFS.....	61
4.	FAIRE PREVALOIR, CHAQUE FOIS QU'ELLES NE SE CONFONDENT PAS, L'OPTIMISATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE SUR LA CONSOMMATION INTEGRALE DES CREDITS	62
5.	POUR L'APPLICATION DE LA LOLF, ADAPTER LA NATURE DES OBJECTIFS ET DU SUIVI SELON QUE LA DAC AURA CHOISI DE RESPONSABILISER LE SD SUR L'EFFICACITE OU SUR L'EFFICIENCE	63
6.	CONSTRUIRE UN DIALOGUE DE GESTION.....	65
6.1	ORGANISER LE CONTROLE DE GESTION ET SES OUTILS POUR PRODUIRE LES ANALYSES PARTICULIERES NECESSAIRES A CHAQUE NIVEAU, ET LES BASES DE NEGOCIATION ET DE SUIVI AVEC LES NIVEAUX VOISINS.....	65

6.2	COMMENCER PAR LA DEFINITION DES OBJECTIFS, ET LA PRATIQUE DE LEUR SUIVI AU COURS DE REVUES DE GESTION FREQUENTES, A TOUS NIVEAUX, ET BATIR SUR CETTE EXPERIENCE LE CAHIER DES CHARGES DES OUTILS DE SUIVI.....	66
6.3	MIEUX INDIVIDUALISER ET EQUIPER LA FONCTION CONTROLE DE GESTION.....	66
7.	DEVANT LES DIFFICULTES INHERENTES AUX QUESTIONS DES DEFINITIONS DES PRODUCTIONS, DES COUTS ET DES RESULTATS, DES INDICATEURS, NE PAS RENONCER A BOUCLER LES COUTS NIA MESURER LA « PRODUCTION » ET SA QUALITE, MAIS ADMETTRE DES REPNSES IMPARFAITES ET PROGRESSIVES	67
8.	METTRE DANS LES OUTILS D'INFORMATION LE TEMPS LONG DU PATRIMOINE, LA VARIABILITE DES ANALYSES ET LE RYTHME DE L'ACTION.....	68
8.1	METTRE LE CONTROLE DE GESTION AUSSI DANS LA PERSPECTIVE DE LA DUREE, ET LE RELIER A LA PROBLEMATIQUE BILANTIELLE DU « PATRIMOINE »	68
8.2	POUR LE DIALOGUE DE GESTION, EXIGER DES OUTILS QU'ILS PERMETTENT DES ANALYSES VARIABLES, COMME LES PROBLEMES, DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE.....	69
8.3	OBTENIR LES DONNEES A PARTIR DES CHAINES D'INFORMATION, A LA FREQUENCE EXIGEE POUR L'ACTION CORRECTIVE, AVEC LE MINIMUM DE DECALAGE DE LECTURE, CONSERVER LES HISTORIQUES , JALONNER ET ECHEANCER LES OBJECTIFS.....	70
9.	NEGOCIER LES MOYENS AVEC LES OBJECTIFS, ET DONNER DES POSSIBILITES D'ARBITRAGE A HAUTEUR DES RESPONSABILITES	71
10.	DECIDER, PAR GRAND DOMAINE, QUEL CONTROLE DE GESTION EXERCER SUR LES ACTIVITES PARTENARIALES, OU SUR LES ACTIVITES DE REGULATEUR, ET COMMENT EN DEFINIR L'EFFICACITE	72
11.	FAIRE, DANS LE CONTROLE DE GESTION ET SES OUTILS, LA PART SPECIALE DES ACTIVITES EXERCEES POUR, OU PAR, AUTRUI.....	74
11.1	N'INTEGRER QUE DANS LE CONTROLE DE GESTION CENTRAL CELUI DES GESTIONS DELEGUEES PAR L'ETAT	74
11.2	APPLIQUER A LA GESTION DES ROUTES DEPARTEMENTALES UN CONTROLE DE GESTION DISTINGUANT LA PRESTATION, ET L'ASSISTANCE A MAITRE D'OUVRAGE	74
LISTE DES ANNEXES		76
ANNEXE 1	LETTRE DE MISSION.....	77
ANNEXE 2	COMPOSITION DE L'INSTANCE.....	80
ANNEXE 3	SERVICES VISITES ET EQUIPES D'EVALUATEURS.....	81
ANNEXE 4	« CAHIER DES CHARGES » DE L'EVALUATION :	82
4.1	NOTE : CONTEXTE, FINALITE, OBJECTIFS, METHODES.....	83
4.2	GRILLE DE QUESTIONNEMENT.....	85
4.3	LES HUIT AXES DE L'ENQUETE.....	94
ANNEXE 5	CONTRIBUTIONS DES DAC.....	96
5.2	DGUHC	101
5.3	DIRECTION DES TRANSPORTS TERRESTRES	104
ANNEXE 6	NOTE DE PRINCE SUR INSPECTION ET CONTROLE DE GESTION.....	106
ANNEXE 7	NOTE SENE SUR AUH ET CONTROLE DE GESTION.....	109
ANNEXE 8	COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EXTERIEURES.....	111
ANNEXE 9	TABLEAUX SYNOPTIQUES DES RESULTATS DE L'ENQUETE :	118
9.1	PRINCIPAUX CONSTATS.....	119
9.2	POINTS DE CONVERGENCE ET DE DEBAT	163
ANNEXE 10	LISTE DES INFORMATIONS REMONTANT DES SD AUX DAC.....	177
ANNEXE 11	DOCUMENTS CONSULTES	180
ANNEXE 12	ABREVIATIONS ET SIGLES EMPLOYES.....	182
ANNEXE 13	MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF ETAT DES LIEUX.....	185
	LES DECISIONS, TRAVAUX ET REFLEXIONS INTERMINISTERIELS.....	185
	LES DECISIONS, TRAVAUX ET REFLEXIONS MINISTERIELS.....	187
	ADRESSES INTERNET OU INTRANET UTILES.....	188

Présentation synthétique

L'instance avait mandat d'évaluer les pratiques des services déconcentrés en matière de contrôle de gestion, et après avoir situé les enjeux prioritaires, de décrire des axes de progrès.

Les termes mêmes du mandat invitaient à répondre à la question du « comment ? ». Comment améliorer le contrôle de gestion étant supposé qu'il existe, comment comprendre les pratiques étant présumé qu'il est réellement utilisé. Les pratiques seraient décodées selon l'usage des outils, selon les procédures employées, l'utilité et la qualité des informations produites, leur « coût » d'acquisition. Les axes de progrès concerneraient l'organisation, les outils informatiques, la formation.

Nos travaux permettent finalement à la fois de porter l'appréciation demandée sur les pratiques, et de formuler une série de recommandations de progrès.

Mais il faut d'emblée souligner que la problématique a dû, en cours de route, être déplacée significativement vers le « pour quoi ? », après que bon nombre de réponses recueillies sur le terrain eurent traduit un sentiment de « l'à quoi bon ? ».

La gestion est « sous contrôle », elle l'est sérieusement, et « le contrôle de gestion » y concourt sans doute, mais l'important se passe souvent ailleurs. Et le contrôle de gestion est parfois ressenti comme une charge inutile car il n'est pas au centre du management, comme il le serait s'il était, entre les mains du chef de service, l'instrument indispensable de la « mise en tension » des efforts de tous. Nous avons dû chercher à comprendre pourquoi, pour identifier correctement les enjeux prioritaires.

C'est pourquoi le constat, exposé dans la 2^e partie du rapport et clairement résumé dans son chapitre 8, pp. 54 à 58, comme les onze recommandations de la 3^e partie, pp. 59 à 75, - qui ne seront pas détaillés ici et auxquels le lecteur se reportera -, renvoient souvent à des choix de management, au sein des services déconcentrés, ou dans l'ensemble du ministère entre les DAC et eux. Ce déplacement de problématique, qui s'est imposé, constitue peut-être un constat essentiel, et il suggère des approfondissements et des compléments à la présente évaluation, autant qu'il ne doit faire négliger la série d'observations et de propositions qui peuvent déjà être exprimés.

Les pratiques

Des tableaux de bord existent, et ils sont regardés. Les données recueillies, sans être toutes pertinentes ni parfaites, ont néanmoins une fiabilité honorable, et sont sincères. Les outils de mesure des charges (ISOARD) et des coûts (CORAIL +) fonctionnent, sont alimentés, et produisent des indicateurs intéressants. La chaîne comptable fournit des informations sur la consommation des crédits, qui sont suivies avec attention.

Avec les outils dont ils disposent ainsi, les services peuvent suivre leur gestion. Et les enquêtes ont bien montré qu'ils le font.

Ils le font en tout cas au moins pour tout ce qui concerne le suivi des effectifs et du budget.

Au demeurant, on peut légitimement considérer que ces deux postes constituent le plus important de leurs responsabilités. Les DAC définissent des politiques, et répartissent les moyens correspondants ; la première responsabilité des services est de mettre en œuvre ces politiques par un bon emploi de ces moyens.

L'évaluation révèle bien également qu'en matière de personnel et de budget, où il existe obligatoirement des objectifs chiffrés, ils sont, aussi, clairement ventilés entre les services, constituant pour eux des objectifs précis.

Sans doute, l'approche par les coûts, et même de façon plus restrictive par le personnel et les budgets, n'épuise-t-elle pas les besoins d'un bon suivi de la gestion. Mais les services, et dans certains cas les DAC, savent justement aller plus loin. En employant les données des systèmes standards d'information, ou souvent en puisant ailleurs, les services et leurs unités pratiquent ainsi un contrôle de la gestion, de façon ponctuelle, là où cela leur paraît utile.

Dernier élément encourageant à relever : la modernisation de l'ingénierie publique passe par une meilleure connaissance des coûts, mais aussi des « marchés » et de leur évolution. Or cette importante transformation culturelle a commencé, en produisant de réels changements, et sans provoquer les objections de principe de naguère.

Il n'en demeure pas moins que ce n'est pas dans les tableaux de bord, ni dans les sorties habituelles des systèmes d'information, que les chefs de service et encore moins les subdivisionnaires trouvent d'abord l'inspiration de leurs actions correctrices. Comme si le plus utile se passait souvent en dehors du contrôle de gestion « estampillé » : cherchez l'erreur...

L'insuffisance d'ergonomie des outils nationaux souvent invoquée, ne l'est sans doute pas à tort. Il est en tout cas évident que l'administration des requêtes sur ces outils, qu'elle soit incommode ou seulement méconnue, reste affaire de spécialistes, et qu'il n'y a pas d'utilisation quotidienne, « au fil des préoccupations », des systèmes par les dirigeants.

Mais il y a des obstacles plus sérieux.

Alors que l'art, et la responsabilité, du chef de service ou d'unité, est d'employer au mieux l'ensemble de ses moyens, les systèmes de gestion actuels ne donnent chacun qu'une vue parcellaire ; les coûts ne sont pas bouclés, et on ne connaît pas tous les coûts. Ainsi, le contrôle de gestion ne joue pas son rôle central et intégrateur.

Les services ont ensuite le sentiment de ne pas recevoir d'objectifs formalisés précis des directions d'administrations centrales. Ils connaissent certes les politiques générales du ministère, qui sont souvent retraduites dans les documents d'orientation stratégique des services, ou dans leurs Plans Objectifs-Moyens, devenus Plans Orientations Mesures. Mais il faudra que ces derniers soient exprimés en objectifs opérationnels précis, comme ne l'ont pas été leurs prédécesseurs, pour que la situation change, et que tous ces documents généraux acquièrent aux yeux des services la qualité de véritables objectifs. L'instance s'est même demandé si vouloir mailler une stratégie très générale ainsi exprimée et le contrôle de gestion ne relevait pas d'un exercice impossible, de conciliation entre deux genres radicalement différents.

L'absence ou la non pertinence locale des objectifs découlant pour les services des politiques nationales ne révèle pas seulement un déficit de ventilation géographique des objectifs nationaux, mais renvoie à des problèmes de fond, qui ne sont pas résolus, sont peu problématisés et resteront difficiles.

Les politiques publiques en amont sont plus souvent faites de déclarations d'intentions – ou dans le meilleur cas de règles - et de principes qu'elles ne sont assises sur une théorie d'action, et en particulier d'action territoriale, bien élucidée. Elles contiennent peu d'objectifs chiffrés et encore moins échéancés. Leur traduction en objectifs opérationnels précis à court et moyen terme pour chaque service déconcentré, qui serait la condition d'une articulation entre politiques publiques et contrôle de gestion, n'est donc pas possible.

L'administration n'est au fond pas encore prête à admettre que les chefs de service ou d'unité portent, comme c'est à l'inverse le cas habituel des agents économiques, l'équivalent pratique d'une « responsabilité sans faute ». On est responsable de ce que l'on a fait ou pas fait pour atteindre des objectifs, mais on ne l'est plus de la réalisation de ces objectifs, si l'environnement devient adverse. La notion sous-jacente d'équité l'emporte sur celles d'efficience ou d'efficacité. Il ne nous appartient d'ailleurs pas de porter un jugement sur cette préférence mais d'en relever l'incidence sur la nature des objectifs et sur celle du contrôle de gestion. Curieusement, c'est autant le niveau supérieur (DAC ou Inspection) qui répugne à exiger la réalisation soumise à trop d'aléas extérieurs, que le niveau subordonné qui en invoquera l'excuse.

Par contre, ce que le niveau subordonné n'accepte pas, c'est la responsabilité sans la négociation des objectifs et de moyens proportionnés. Comme cette négociation et cette proportion sont rarement explicites, l'objectif, même s'il est précis ce qui est rare, perd de sa force d'obligation.

Les objectifs, faute de théorie d'action bien claire, manquent de précision, probablement parce que les ambitions de l'Etat s'étendent, la demande de l'opinion aidant, à beaucoup de sujets sur lesquels il a peut-être un pouvoir de « convocation », mais pas d'action, ou seulement un pouvoir partagé et faible. Sans le dire expressément, les services évitent de se situer sur ce plan qu'ils jugent trop incantatoire, et attendent des objectifs plus opérationnels.

Mais il reste aussi que l'on s'accommode trop facilement de procédures centrées sur les effectifs et le budgétaire, parce qu'on ne ressent pas une ardente obligation de mesurer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques, ni même l'efficience des actions des services.

Que le contrôle de gestion n'occupe ainsi pas une position centrale et ne joue pas un rôle intégrateur dans le management va donc de pair avec son déficit ressenti dans la capacité à représenter les objectifs et les résultats, et à améliorer l'action. Il n'est pas assez utile, et les responsables n'ont pas un intérêt bien clair à le développer. Dans ces conditions, au lieu de faciliter l'action, il alourdit les tâches.

Paradoxalement, pour qu'il retrouve une place centrale, il faudrait que sans s'alourdir inutilement, il couvre bien ce dont le responsable a besoin, qu'il atteigne une masse critique qu'il n'a pas aujourd'hui. Cette « masse » n'est pas seulement liée à la quantité d'informations, mais à leur fraîcheur, à leur rythme, qui doivent être ceux de l'action, à leur accessibilité, qui doit les rendre réellement disponibles, à leur correspondance avec les véritables objectifs.

Ces objectifs doivent être définis. Cela suppose une volonté, mais aussi un important investissement intellectuel des directions d'administrations centrales pour décliner les politiques en objectifs opérationnels, et pour les négocier avec les services. Cette traduction territoriale conduirait aussi les directions d'administrations centrales à expliciter plus clairement, au cas par cas car il ne peut y avoir de généralité, si la priorité est mise sur la logique sectorielle ou sur la logique territoriale, qui peuvent être alternatives.

Les objectifs définis, il faudrait que le responsable ait un intérêt plus marqué à les atteindre ou à les dépasser, et plus de chances d'y parvenir par l'emploi du contrôle de gestion.

Le problème de l'appréciation selon les résultats, et d'une orientation du contrôle de gestion sur la description des résultats du niveau considéré, est donc tout à fait important.

Ces différentes conditions formant un tout, alors qu'aujourd'hui beaucoup manquent et que l'absence de quelques unes suffit à décrédibiliser le système, il faut aussi que chacun des acteurs qui mettent en place le système modernisé, et qui le feront ensuite fonctionner, soient pénétrés de cette vision d'ensemble, et aient une connaissance concrète des besoins des

utilisateurs et de l'ergonomie des outils. Le contrôle de gestion ne doit pas être une affaire de spécialistes, mais l'outil commun de ceux qui fixent les objectifs, qui les réalisent, ou qui analysent les résultats.

Les enjeux

Il n'y a qu'un unique enjeu, c'est la performance de la gestion, et la contribution que le contrôle de gestion peut lui apporter. S'il doit avoir une priorité relative à définir, ce serait par rapport à des démarches de management autres que le contrôle de gestion, mais susceptibles de conduire aussi à une gestion plus performante.

La recherche de la performance elle-même est suffisamment désignée comme prioritaire pour s'imposer. Mais il est vrai que dans le passé, d'autres démarches ont démontré leur utilité au moins partielle pour la mettre en œuvre. Les exercices de management participatif autour des POM en sont un bon exemple. Les démarches de qualité en constituent un autre. Le rapport montre en quoi elles se rejoignent – par un objectif qui leur est commun le développement d'une culture du résultat -, mais aussi en quoi elles peuvent s'opposer. En particulier, il est probable que dans l'idée de valoriser leur caractère et leur vertu participatifs, les exercices de management conduits par le passé n'ont été assortis que d'objectifs très généraux. On constate aujourd'hui qu'ils peuvent difficilement déboucher sur le contractuel et l'opérationnel.

Remettre le contrôle de gestion au centre du management, ce serait alors reconnaître une autre définition du management, qui englobe l'ensemble des actions des services, sans se limiter à celles qui concernent l'organisation et l'animation du personnel.

Il est vrai en outre que la performance est moins facile à définir et mesurer qu'à nommer, et qu'elle l'est moins dans les domaines régaliens que dans la production directe de services. Et qu'enfin, il faut savoir si l'on cherche à mesurer l'efficacité des secteurs sous influence de l'administration, par l'emploi qu'ils font des règles et des aides de l'Etat, ou de façon plus limitative l'efficacité des actions propres de l'administration pour la mise en œuvre des politiques moyennant un coût modéré, et avec une bonne « productivité ».

Il semble que ces difficultés n'aient été qu'entrevenues à l'époque où une priorité gouvernementale, dans l'ambiance de la préparation de ce qui allait devenir la LOLF, a été attribuée à la modernisation du contrôle de gestion. Il convient maintenant de les dépasser, et pour cela sans doute de bien choisir le champ du contrôle de gestion, qui doit être le champ où il est sans conteste pertinent, et de lui donner le contenu et la finalité correspondants.

La perspective de la nouvelle phase de décentralisation ne fait qu'accentuer cette nécessité, puisque, dans l'hypothèse d'un transfert aux collectivités locales des routes et du logement, les services ne se trouveraient essentiellement employés qu'à des prestations et à des missions régaliennes, sans production propre.

La LOLF relance la question, et impose une réponse mais sans la fournir.

Elle ne distingue pas les activités d'opérateur et de régulateur. A l'évidence, c'est toute la dépense publique dont la LOLF entend faire afficher et vérifier l'efficacité. Mais si elle en fait une obligation pour chaque ministère, libre à eux de s'organiser notamment dans leurs relations avec leurs services déconcentrés de la façon qui leur paraît appropriée.

La nature et la finalité du contrôle de gestion dépendront donc du choix qui sera fait entre les deux options possibles :

Dans une acception restreinte, le contrôle de gestion serait ciblé sur la production et sur l'accomplissement des tâches de régulation ; son but serait d'aider à optimiser l'efficacité des services. L'efficacité des politiques publiques serait analysée par ailleurs au moyen de statistiques et de bilans socio-économiques.

Dans une acception élargie, le contrôle de gestion viserait à optimiser en continu l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. Il comporterait beaucoup plus d'indicateurs de résultats, portant non seulement sur l'efficacité des services, mais sur l'impact de l'action de l'Etat dans les secteurs de l'économie et de la société concernés par ses interventions et ses régulations. Il s'apparenterait davantage à l'évaluation.

Les axes de progrès

L'instance insiste d'abord sur le fait que la décentralisation passera nécessairement par une phase transitoire pendant laquelle l'Etat ne saurait se dispenser d'optimiser sa gestion, à périmètre inchangé. Améliorer le contrôle de gestion sur la production constitue donc une obligation dans tous les cas. L'importance de l'acquis en ce domaine, les débuts encourageants du plan de modernisation de l'ingénierie publique permettent d'envisager sans crainte l'amélioration nécessaire, qui est décrite dans le rapport.

L'instance considère ensuite que la priorité réside dans le dialogue de gestion : définition concertée et contractualisation des objectifs, revues de gestion fréquentes.

L'animation de ce dialogue impose un investissement humain, au moins dans les services les plus chargés. La fonction d'animation du contrôle de gestion doit être plus clairement identifiée, son titulaire complètement voué à cette mission et investi d'une grande autorité pour garantir la qualité de l'information, la faire produire et commenter à intervalles rapprochés, la faire profiter aux unités par une ré allocation continue des moyens notamment.

Enfin les outils, à la lumière de ces revues de gestion et de ce travail d'animation et de conseil, devraient être adaptés, pour une meilleure ergonomie, correspondre aux vrais besoins des responsables. Les utilisateurs, déjà entendus dans les groupes de travail, devraient être davantage écoutés par les auteurs des cahiers des charges.

Si le contrôle de gestion ne doit pas être une affaire de spécialistes, et si l'axe prioritaire est celui du dialogue de gestion, l'accent n'est peut-être pas, contrairement aux habitudes, à mettre sur les besoins de formation, qui à vrai dire n'ont pas pu être traités par l'équipe de projet ni par l'instance. Qu'il en existe est cependant peu douteux. Mais il faudra, dans la logique ci-dessus, être surtout au début attentif à tout ce qui contribuera à une vision complète et dynamique du management, et au développement d'une vision intégratrice du contrôle de gestion.

Première partie : La démarche

1. Origine et contexte de l'action

Parmi les orientations fixées par le ministre de l'équipement, des transports et du logement, dans la lettre de mandat qu'il a adressée le 14 juin 2000 au vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) figure celle de mener des actions d'évaluation de la mise en œuvre par les services déconcentrés des politiques nationales. Ceci en appui et prolongement des missions dévolues au CGPC dans les domaines de l'inspection générale des services ainsi que de l'expertise et du conseil.

Cette orientation a en particulier conduit le vice-président à substituer aux « thèmes prioritaires d'inspection » (TPI) qui, au cours des dernières années, venaient s'adjoindre aux inspections périodiques, des actions d'évaluation, auxquelles les membres des missions d'inspection générale territoriales sont invitées à apporter leur concours.

Trop nombreux, ces TPI avaient souvent perdu de leur actualité, n'exprimant pas toujours un besoin réel des directions d'administration centrale. Ils s'étaient, pour certains d'entre eux, sur des périodes trop longues en consommant une part importante de la capacité de l'Inspection.

Les travaux d'évaluation qui les remplacent, en nombre plus limité (quelques thèmes par an pour l'ensemble des collèges, ces formations n'étant pas toutes sollicitées chaque année, ni seules mais parfois en participation avec d'autres), portent sur des aspects de la mise en œuvre des politiques publiques par les services « inspectés » dont l'importance mérite (« économiquement ») et exige (intellectuellement) le recours aux méthodes de l'évaluation.

L'emprunt plus fréquent à ces méthodes a été voulu pour enrichir la production de l'Inspection, favoriser son utilisation concrète, et étendre son lectorat.

C'est ainsi que, sur proposition du collègue « management » du CGPC, il a été décidé en 2001 par le CGPC d'entreprendre une action d'évaluation portant sur « les outils et procédures de contrôle de gestion mis en œuvre par les services déconcentrés de l'équipement ».

En proposant cette action, le CGPC a souhaité apporter sa contribution à la mise en œuvre par le ministère de l'équipement des orientations fixées en octobre 2000 par le Comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE), visant à développer au sein des administrations de l'Etat une culture fondée sur les résultats à atteindre et une appréciation de leur coût, et non plus sur la seule consommation des moyens attribués. Par ailleurs, cette évaluation fournit au CGPC l'occasion d'approfondir un aspect du management des services, appelé très certainement dans l'avenir à retenir davantage son attention à l'occasion de ses inspections des services.

Sur un plan d'ensemble, les orientations du CIRE d'octobre 2000 se sont notamment traduites par une circulaire interministérielle du 21 juin 2001 prescrivant l'élaboration, dans chaque ministère, d'un plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion, et par l'adoption et la promulgation le 1^{er} août 2001 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui réforme de manière très profonde l'ordonnance de 1959.

S'agissant plus spécifiquement du ministère de l'équipement, les années 2001 et 2002 ont vu par ailleurs se développer plusieurs actions et démarches allant dans le sens souhaité, avec en particulier :

- La poursuite des travaux entrepris par le ministère dans le cadre de sa participation à la démarche interministérielle relative aux agrégats budgétaires, avec notamment un approfondissement des questions se rapportant aux objectifs et aux indicateurs liés aux 18 agrégats qui le concernent.
- l'élaboration d'une directive nationale d'orientation (DNO) (approuvée par le ministre le 15 février 2001)
- la modernisation du dispositif de pilotage des services déconcentrés d'ores et déjà en vigueur (système GEODE) (circulaire du 11 mars 2001)
- la définition d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de la DNO (circulaire du 16 avril 2002)
- l'étude d'un plan de développement de contrôle de gestion (avril 2002).

L'adoption de la LOLF est venue renforcer encore l'intérêt d'une évaluation de nature à mieux faire comprendre le « terrain » sur lequel la nouvelle conception des règles de la dépense publique et la recherche de son efficacité seront semées.

C'est donc dans ce contexte que se situe l'action d'évaluation des outils et procédures de contrôle de gestion dans les services déconcentrés de l'équipement qu'a proposé de mener le CGPC.

2. Objectifs généraux de l'action

Les objectifs généraux de cette action sont fixés dans une lettre de mandat que le vice-président du CGPC a adressée le 8 novembre 2001 au président de l'instance d'évaluation. (Annexe 1) Ils sont les suivants :

1. Procéder à un état des lieux des pratiques de contrôle de gestion dans les services déconcentrés.
2. De manière plus prospective, identifier les enjeux prioritaires du développement du contrôle de gestion dans les services.
3. Se prononcer enfin sur les axes et moyens de ce développement.

Sur le premier point, il s'agit en particulier :

- d'apprécier la pertinence et la qualité des outils et procédures actuellement mis en œuvre
- d'examiner l'utilité des informations produites pour la prise de décision et le management
- de regarder le coût et la charge de travail que cela peut représenter pour les services.

Sur le deuxième point, il convient notamment:

- de situer les enjeux du développement du contrôle de gestion au sein des services

- d'examiner les domaines où, en contrepartie il serait possible ou souhaitable d'alléger les dispositifs actuels d'échanges d'informations, notamment entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

Sur le troisième point doivent enfin être analysés les axes de progrès et moyens de les mettre en œuvre concernant entre autres :

- l'organisation des services
- le développement des outils et systèmes d'information
- la formation des agents.

Contrôle de gestion : notion et champ

A défaut de pouvoir se référer à une définition précise du contrôle de gestion donnée par le ministère et à une politique explicite définie par ses soins en la matière, l'action d'évaluation a été menée sur la base d'une définition relativement large, communément admise depuis longtemps hors de l'administration, maintenant retenue au plan interministériel et reprise dans la circulaire interministérielle du 21 juin 2002 : « le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

Le plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion que vient d'adopter le ministère se réfère toutefois à une définition plus restreinte du contrôle de gestion : « le contrôle de gestion vise d'abord à piloter les résultats intermédiaires attendus de l'activité des services ; il est orienté vers le pilotage des résultats directs des actions des services plus que vers la mesure de l'impact final des politiques ».

Ce faisant il prend position sur une des questions soulevées par l'évaluation qui est celle de savoir si peuvent rentrer dans le champ du « contrôle de gestion », les domaines d'intervention des services correspondant à des politiques dont la mise en œuvre passe par des actions relevant d'opérateurs externes et non par des actions dont le service a lui même la maîtrise en tant qu'opérateur.

La question ainsi posée n'est pas seulement d'ordre sémantique. Dans de tels domaines ce qui importe en effet, en termes d'action publique, ce sont bien d'abord les résultats obtenus à travers le jeu collectif des acteurs concernés et non pas, pour elle même, la « productivité » démontrée par les services déconcentrés dans l'exercice de leurs missions « régaliennes » d'animateur local de ces politiques, de régulateur et de contrôleur. Doit-on pour autant en conclure que les domaines dont il s'agit ne rentrent pas dans la sphère du contrôle de gestion qu'il s'agit d'instaurer ? Et dans cette hypothèse selon quelles méthodes doivent être appréciées par le ministère, la pertinence, l'efficacité et l'efficacités des moyens qu'il y consacre, rationalisée leur répartition au sein des services, et pilotée leur mise en œuvre ?

Pour mener les opérations, une « équipe projet » a été constituée au sein du CGPC, comprenant Pierre-Yves DONJON de SAINT-MARTIN, coordonnateur de la MIGT N ° 9, Vincent BUTRUILLE, coordonnateur du collège « management », Richard CABANE, coordonnateur du collège « gestion » et Bernard PERRET, chargé de mission à la 6^e section du CGPC. Ont été en outre associés aux travaux et actions de cette équipe projet des représentants de la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) et de la direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG), ainsi qu'un représentant du réseau des conseillers de gestion des services déconcentrés (Patrick FELDNER, conseiller de gestion de la DDE du LOIRET) .

3. La démarche d'évaluation et la méthode retenue

3.1 *Reposant essentiellement sur un travail d'enquête dans les services déconcentrés*

S'agissant d'une action tournée, aux termes du mandat, vers les services déconcentrés, les investigations conduites par les équipes d'évaluation qui ont été constituées (voir chapitre 4) n'ont pas concerné les directions d'administration centrale.

Ainsi les relations entretenues entre les services déconcentrés et les directions d'administration centrale ont elles été essentiellement appréhendées au travers de leur perception locale par les services déconcentrés. Ce qui justifiera sans doute qu'elles puissent être ultérieurement plus complètement qualifiées au regard d'une évaluation des pratiques de pilotage des activités des services déconcentrés par les directions d'administration centrale. Le choix ainsi fait est cependant apparu acceptable au regard du mode de management du ministère de l'équipement, reposant traditionnellement sur une forte déconcentration de la mise en œuvre des politiques qui lui sont confiées au niveau de ses services territoriaux, services au surplus localement placés sous l'autorité des préfets de régions ou de départements.

3.2 *Menée en interne, mais avec apport de témoignages extérieurs*

Quand l'instance a été mise en place en février 2002, un important travail préalable avait déjà été conduit en interne par l'équipe de projet, appuyée sur les inspecteurs et les collèges de « management » et de « gestion » du CGPC. Il laissait présager qu'un dispositif interne serait en mesure de conduire à bien l'enquête envisagée, et que l'équipe serait en mesure comme indiqué dans la lettre de mandat d'alimenter les travaux de l'instance, sans qu'un recours à une assistance extérieure soit matériellement indispensable.

Le délai administratif de sélection, de commande, et de mise en route d'un consultant aurait d'ailleurs été pris sur un calendrier serré, avec des risques supérieurs aux avantages escomptés.

La démarche d'enquête a donc été poursuivie en interne, ainsi que les réflexions de l'instance elle-même.

Les inconvénients, et les avantages, connus, de la formule, se sont vérifiés et ils ont été pris en compte pour éviter autant que possible les biais d'évaluation.

Internes au ministère, les ressources mobilisées ont cependant largement dépassé le CGPC qui fournissait le noyau des intervenants. L'équipe projet s'est associée, comme l'instance elle-même, des représentants de la DPSM, de la DAFAG, et de services déconcentrés. Les équipes locales d'évaluation comprenaient des conseillers de gestion, les MIGT et des membres des sections du CGPC à Paris.

L'instance a été composée selon les indications du mandat (Annexe 2).

Outre la DPSM et la DAFAG, la représentation des DAC a été étendue à deux directions particulièrement importantes dans les processus d'information de gestion ou d'observation : la DR et la DGUHC, bien placées pour apprécier la contribution du contrôle de gestion au pilotage des services par eux-mêmes et par le niveau central, et pour expliciter d'une part leurs propres attentes mais aussi leur vision du système d'ensemble.

Les représentants des services déconcentrés qui ont accepté de participer à l'instance ont été choisis aux deux niveaux – départemental et régional -, et ils apportaient par leur expérience

une connaissance personnelle des transports, des infrastructures, de l'urbanisme, du logement, du réseau technique, de la gestion.

Un coordonnateur de MIGT et un Inspecteur territorial qui n'étaient pas membres des équipes d'évaluateurs locales ont aussi participé à l'instance, ce qui permettait de bénéficier des attentes et de la vision de l'inspection sur un plan général.

Si l'équipe projet a été composée et a travaillé en interne, elle a recherché et bénéficié de nombreux apports extérieurs, universitaires et interministériels, dans une période de travail administratif qui a été propice à leur multiplication. La documentation consultée, dont une liste est produite en Annexe 11, donne une idée de la richesse de ces travaux, qui a constitué un environnement particulièrement favorable. Le privilège de l'équipe est sans doute d'avoir, par son engagement dans cette évaluation, été en mesure plus facilement que les directions, mobilisées sur le quotidien, de bien s'approprier l'ensemble de ces réflexions.

De son côté l'instance a eu le souci d'éclairer ses réflexions en procédant à l'audition de personnes extérieures.

3.3 Combinant analyse documentaire, auditions et interviews

3.3.1 Auditions de DAC

Ces auditions ont d'abord été celles des DAC. Il n'était pas nécessaire de procéder de façon exhaustive, et le choix s'est porté sur un éventail de directions offrant a priori une variété de problématiques suffisante pour révéler la nature des questions à approfondir par enquête, puis à apprécier au terme de l'évaluation.

Ont été ainsi sollicités les témoignages de : la DR, la DGUHC, la DTT, qui sont produits en Annexe 5. Celui de la DSCR aurait donné la vision des problèmes particuliers à un domaine plus interministériel, mais il n'a pu être obtenu.

3.3.2 Auditions et interviews extérieures au Ministère de l'Équipement

L'instance a ensuite choisi d'entendre d'autres administrations et une entreprise. Plutôt que l'expérience des entreprises concurrentielles privées, qui eût été roborative mais trop facilement récusable et plus difficilement appropriable, et, parmi les administrations – d'administrations sans « production », ou avec des productions spécialisées, elle a retenu deux Départements, et un établissement public industriel et commercial – ADP. Le compte rendu de ces auditions est également fourni en Annexe 8, ainsi qu'une note d'impression consécutive.

Les auditions de ces organismes extérieurs ont été précédées et complétées par des visites et des entretiens avec les contrôleurs de gestion .

3.3.3 Analyse documentaire

Le souci de réunir une instance ouverte venue de régions différentes n'est pas compatible avec une participation concrète de ses membres au travail d'analyse documentaire, qui est donc resté le fait de l'équipe centrale, et qui n'a pu toujours être aussi approfondi qu'il aurait fallu. L'instance a finalement elle-même rencontré la difficulté qu'elle observait dans les services pour le contrôle de leur gestion : on dispose de plus d'information qu'on ne veut ou en tout cas qu'on ne peut en traiter.

Parfois même, les détenteurs de l'information, sans doute surchargés, ne sont pas organisés pour la diffuser ; c'est paradoxalement le fait pour les gérants des applications nationales dédiées ou utiles au contrôle de gestion. L'équipe n'a pu se procurer de note de synthèse, de maquette ou de « démo », qui en résume clairement l'objet, la structure, l'alimentation, les fonctionnalités. Il faut se faire une idée des outils d'après l'usage qui en est fait localement ou d'après les opinions entendues. L'évaluation ne comporte donc pas hélas d'appréciation technique au fond, mais ce manque et sa raison constituent déjà en eux-mêmes un élément d'évaluation. Le trait est renforcé par le fait que les applications sont rarement ergonomiques, n'ont pour les plus anciennes pas été conçues pour l'utilisation par tous les responsables, mais par des « spécialistes » des procédures de gestion concernées, et que les dirigeants s'étant en majorité rangés à cet état de fait, ne savent pas mettre eux-mêmes les mains dans le cambouis, et ne sachant effectuer eux-mêmes les requêtes, ignorent en général celles qui sont possibles.

Si l'équipe n'a ainsi pas pu approfondir l'analyse intrinsèque des outils, les évaluateurs ont par contre eu accès, à tous les niveaux des services, à un large éventail des tableaux de bord et dossiers de réunions qui reflètent clairement l'usage qui est fait d'éléments de contrôle dans le pilotage de la gestion, de leur nature, de leurs limites, de leur utilité, des raisons sous-jacentes ; les évaluateurs ont également pris connaissance d'un grand nombre d'outils locaux développés pour pallier les insuffisances des applications nationales. Les rapports locaux y font référence. Les fiches de synthèse du rapport d'enquête n'en ont produit que quelques exemples, forcément très limités faute de place. Mais on peut dire que cette matière documentaire a été correctement prise en compte.

On trouvera en outre en annexe 10 une liste des informations, de toute nature, qui sont fournies par les DDE aux DAC.

Le large spectre de toutes ces informations réclamées par le niveau central a été intéressant à analyser, comme l'a fait l'équipe. Il déborde largement les matières classiques du contrôle de gestion, pour embrasser toute une série d'informations à caractère physique ou socio-économique, qui relèvent souvent de la fonction d'observation.

Si toutes les DDE les fournissent avec docilité, une seule sur les douze de l'échantillon pense savoir à quoi elles servent, et reconnaît en bénéficiaire en retour. Sauf exception, elles ne sont d'aucune utilité pour le management propre de la DDE.

Il est probable que les informations nécessaires à la confection des indicateurs DNO quand ils s'appuieront sur des informations d'origine DDE feront partie de cet ensemble assez instruit et incoordonné, ou viendront s'y ajouter, sans plus d'utilité pour le management local. Bien que, très docilement encore, les services reconnaissent volontiers la nécessité des indicateurs DNO.

S'ils permettront demain de rendre compte au Parlement de l'usage et de l'impact des crédits du Ministère de l'Équipement, ces indicateurs sont en fait par nature peu déclinables et souvent mal reliés aux responsabilités propres et aux marges d'action réelles des services. Leur alimentation ne relèvera donc pour eux que de la fourniture d'informations statistiques, significatives seulement à un niveau géographique très supérieur d'agrégation. Ils appartiennent pour eux à un autre ordre que celui du contrôle de gestion qui consiste à définir des objectifs, mesurer des réalisations (en activité, moyens et résultats), constater des écarts, pour corriger s'il le faut.

Il n'empêche qu'il existe une tendance générale à ranger le tout sous l'appellation vague et générale de contrôle de gestion ; d'autant plus qu'on fait parfois un tout de ce qui consiste en chiffres à fournir. L'inconvénient de cette confusion pratique est d'en entraîner parfois une autre - sémantique, voire conceptuelle, et d'accabler le CGM avec des tâches d'enquête ou de production statistique sans utilité sur le contrôle de gestion ; et il vaudrait mieux y mettre fin.

Son « avantage » aura été, pour l'équipe, de provoquer la réflexion, et d'éclairer la distinction nécessaire, contribuant ainsi à la définition du mot, et du champ, du contrôle de gestion.

3.4 Visant, par la compréhension du passé, à formuler des recommandations pour l'avenir, mais en tenant compte de l'évolution en cours du contexte institutionnel et organisationnel

Le constat ressortant de l'enquête concerne bien sûr le contrôle de gestion tel qu'il existe, avant sa modernisation en cours.

Tout au plus, mais ce n'est pas du tout secondaire, les évaluateurs ont-ils pu déjà observer des changements réels sensibles au printemps 2002, époque de leur intervention, dans le domaine de l'ingénierie publique. La modernisation de l'ingénierie, autonome par rapport à celle du contrôle de gestion, est cependant parfaitement cohérente, et devrait se révéler très synergique et très formatrice.

Pour éclairer sa modernisation en cours, évaluer les pratiques du contrôle de gestion dans un passé où il n'occupait pas le centre des exercices de management

Une des difficultés de l'évaluation tient au fait qu'elle s'est attachée aux pratiques actuelles des services déconcentrés dans le domaine du contrôle de gestion, sans pouvoir se référer à une politique véritablement définie du ministère de l'équipement en la matière, dont il se serait alors agi d'évaluer la mise en œuvre.

En effet les actions de modernisation de sa gestion entreprises par le ministère de l'équipement depuis plus de vingt ans, ont davantage mis l'accent sur le nécessaire développement dans les services de démarches stratégiques et de valorisation des ressources humaines, et aussi, de manière plus récente, d'approches qualité, que sur celui de procédures de mesure des résultats et d'évaluation du coût des actions.

Cette situation vient partiellement d'évoluer avec les nouvelles orientations résultant d'une part de la circulaire du 11 mars 2002 relative à la modernisation du dispositif de pilotage et d'autre part de l'établissement du plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion. Mais, s'agissant d'orientations nouvelles, elles n'ont pas pu bien évidemment être encore mises en œuvre dans les services et faire par conséquent l'objet de la présente évaluation.

Plus généralement, l'équipe et l'instance ont eu le souci d'orienter leurs travaux vers la production possible de recommandations. On s'est donc attaché à comprendre, à l'observation de ce qui s'est passé dans le cadre ancien, comment les acteurs et le système sont susceptibles de réagir au cadre modernisé, et d'en faire ou non le succès.

Le rapport expose d'abord le constat et les pistes d'interprétation possibles (2^e Partie).

Il formule ensuite les recommandations sur la conception et l'animation du système de pilotage, et sur les conditions qu'il requiert quant au cadre général à mettre en place, notamment quant aux outils, et au dialogue entre les niveaux de responsabilité (3^e Partie).

¹ Il n'aurait au demeurant pas été beaucoup plus facile d'évaluer ni cette politique de « management stratégique » ni cette politique de qualité, car elles n'étaient pas assorties non plus de référentiels, d'objectifs ni de théorie d'action bien spécifiés

3.5 Le travail de l'instance

(pour le travail de l'équipe et le déroulement de la phase de terrain, voir ci-après chapitre 4)

3.5.1 Validation des réflexions préalables de l'équipe

L'instance y a consacré ses deux premières réunions, et elle a validé avec quelques précisions notamment la grille de questionnement qui a été ensuite utilisée par les évaluateurs, ainsi que le dispositif général de l'enquête (les comptes rendus des réunions de l'instance ne sont pas annexés mais versés aux archives de l'évaluation).

3.5.2 Audition de DAC

Dans le cadre décrit ci-dessus, l'instance a entendu le 13 mars Mme MILLEFAUX pour la DR et M. DUBOIS pour la DGUHC, et le 29 mai Mme OUSTLANT pour la DTT.

3.5.3 Auditions extérieures

Le CG 92 été visité le 7 mai par deux membres de l'instance

Le CG 59 été visité le 13 mai par deux membres de l'instance

ADP été visité le 22 mai par le président de l'instance,

Leurs représentants respectifs, MM. THOMAS, COURBET et BALARDELLE ont été entendus par l'instance le 29 mai.

3.5.4 Contributions de services déconcentrés et d'inspections territoriales

L'instance a débattu le 29 mai du cas du contrôle de la réalisation des CPER sur la base d'une communication de M. PARENT, DRE du Nord-Pas-de-Calais et DDE du Nord.

Elle a réfléchi le 13 mars aux liens entre contrôle de gestion et inspection, à partir d'une présentation de M. DE PRINCE (la note écrite est jointe en Annexe 6)

3.5.5 Contacts avec les collègues

La note DE PRINCE a servi de support à des échanges du président de l'instance avec les collègues d'inspection, qui ont tous été sollicités, deux ayant contribué (AUH, par note jointe en Annexe 7, et Maritime), quatre ayant participé à une réunion de réflexion commune le 27 juin.

3.5.6 Analyse documentaire

(voir ci-dessus 3.2)

4. Déroulement des enquêtes dans les services déconcentrés

4.1 *Choix des services déconcentrés visités*

Quatorze services déconcentrés ont été visités au cours du deuxième trimestre 2002 : deux directions régionales de l'équipement (DRE), dix directions départementales de l'équipement (DDE) et deux services spécialisés de navigation (SN).

Les services déconcentrés du réseau scientifique et technique (Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement, CETE) et du réseau de formation (Centres Interrégionaux de Formation Professionnelle, CIFP) ont en revanche été exclus de la démarche, compte tenu de leur spécificité justifiant une approche distincte de celle adoptée pour les services déconcentrés régionaux, départementaux et spécialisés.

La liste des services déconcentrés retenus a été arrêtée de manière à constituer un échantillon suffisamment représentatif des services déconcentrés , mais aussi en s'efforçant qu'elle ne comprenne pas de services ayant déjà fait, ou devant parallèlement faire, l'objet d'autres actions d'évaluations (Evaluations relatives à la sécurité routière , à la mise en œuvre de l'article 7 de la loi de décembre 1992, à la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique, à la qualité des études routières).

4.2 *Composition des équipes d'évaluation*

Les équipes d'évaluateurs qui ont procédé aux visites des quatorze services sélectionnés ont été constituées d'une part de membres du CGPC, en provenance majoritairement de ses missions d'inspection générale territoriales (MIGT), et d'autre part de conseillers de gestion de DDE ou Services de Navigation volontaires. (Annexe 3) A travers cette association de conseillers de gestion il était souhaité en premier lieu qu'ils puissent apporter leur expérience concrète et leur expertise personnelle du domaine à explorer, mais aussi que leur participation soit pour eux, et plus généralement pour leur réseau, l'occasion d'un approfondissement de leur culture du sujet. Bien entendu aucun des conseillers de gestion figurant dans les équipes d'évaluation n'a été amené à enquêter dans son service d'appartenance.

S'agissant de la participation des membres des MIGT aux investigations conduites, il a en revanche été admis qu'elle pourrait s'effectuer dans un service déconcentré situé dans le ressort de leur MIGT. L'avantage escompté et obtenu était de bénéficier, lors des enquêtes, de la connaissance de ces services acquise au cours de leurs inspections.

L'inconvénient possible et parfois constaté, de brouiller la compréhension de la démarche d'évaluation.

L'équipe s'est en tout cas attachée à ce que la participation de membres des MIGT à une telle action d'évaluation ne puisse pas entraîner de confusion sur le caractère de la mission : l'évaluation diffère en effet à plus d'un titre des missions qui leur sont habituellement

confiées dans le cadre de l'inspection générale des services. Parmi les traits qui différencient ces deux types d'intervention, on doit ainsi souligner que :

- L'évaluation porte sur une politique (action, dispositif, ...) et non sur un service. Il ne s'agit pas de porter un jugement sur le travail des agents mais de s'interroger de manière systémique et transversale sur la pertinence, les effets et les conditions de mise en œuvre d'une action.
- L'évaluation repose sur une réflexion préalable assez poussée visant à en expliciter les finalités, le référentiel, la grille de questionnement et les hypothèses de travail.
- L'évaluation repose sur un travail collectif piloté et synthétisé par une instance d'évaluation.

L'une des conséquences est que la « posture » de l'évaluateur diffère de celle de l'inspecteur : elle repose davantage sur la coopération avec les personnes rencontrées et la recherche d'une compréhension commune des faits.

4.3 Le cahier des charges de l'évaluation remis aux équipes

En l'occurrence un « cahier des charges » de l'évaluation a été préparé par l'équipe projet de l'évaluation à l'intention des équipes d'évaluation. (Annexe 4) Il se composait de trois éléments complémentaires :

- En premier lieu une note de synthèse récapitulant de manière synthétique le contexte, la finalité, les objectifs et les méthodes de l'action d'évaluation à conduire.
- En second lieu une « grille de questionnement », listant de manière volontairement analytique et exhaustive les principaux thèmes et questions s'y rapportant, à partir desquels les équipes d'évaluation étaient invitées à organiser leur travail d'enquête auprès des services visités.
- En troisième lieu une série de « huit questions » principales, qui sont apparues comme celles auxquelles les équipes d'évaluation devraient elles-mêmes s'efforcer de répondre, en organisant selon les axes ainsi définis la matière brute recueillie par leurs soins lors de leurs visites de terrain.

Comme déjà mentionné, la définition du « contrôle de gestion » à laquelle s'est référée l'équipe projet pour bâtir ce cahier des charges est celle qui figure en annexe de la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative à l'établissement des plans de développement et de généralisation des plans de développement du contrôle de gestion. Définition résultant elle-même des travaux du groupe de travail « Amélioration de la gestion publique » dont la présidence avait été confiée par la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) à Jean-Pierre WEISS, délégué ministériel à la modernisation du ministère de l'Équipement².

Selon cette définition, « le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

² et depuis devenu directeur du personnel, des services et de la modernisation

Bien que procédant d'une conception assez large du contrôle de gestion, par rapport à une approche plus « mécaniste » de ce dernier, davantage centrée sur les outils du contrôle de gestion, cette définition est apparue la plus cohérente avec celle sous-tendant les objectifs généraux de l'action d'évaluation à conduire fixés dans la lettre de mandat du Vice-Président du CGPC. Au cours des discussions qui ont précédé l'établissement de cette dernière, il était en effet apparu que le choix d'abord envisagé de limiter le champ de l'évaluation aux seuls outils du contrôle de gestion, aurait été trop restrictif par rapport à l'ambition qui doit présider au développement d'un contrôle de gestion au sein des administrations de l'Etat, à savoir celle de favoriser en leur sein une véritable dynamique de la responsabilisation, inséparable de leur capacité à contractualiser leurs objectifs avec leurs commanditaires, à rendre compte à ces derniers des résultats obtenus et à instaurer un dialogue interne de gestion faisant plus largement appel à l'initiative et l'intelligence des agents.

Pour l'établissement de la grille de questionnement proposée aux enquêteurs, l'équipe projet de l'évaluation s'est par ailleurs très largement inspirée du contenu du « guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat », élaboré par un groupe de travail interministériel, auquel participait le ministère de l'équipement, et publié en août 2001. Ce guide propose à chaque ministère d'organiser son évaluation interne du contrôle de gestion autour de deux grands chapitres : le premier consistant à dresser un « état des pratiques de contrôle de gestion », le second s'efforçant d'identifier les « conditions (obstacles, potentiels et leviers) du développement du contrôle de gestion ». Les thèmes et questions proposés par le guide pour chacun de ces deux grands aspects sont apparus comme susceptibles de permettre une approche à la fois pertinente et complète du sujet retenu pour l'évaluation à conduire.

Quant aux huit « questions » constituant la commande passée aux équipes d'évaluation pour rendre compte de leurs observations et analyses et fournir leurs appréciations, à l'issue de leurs investigations sur le terrain, elles se rapportent respectivement aux huit grands thèmes suivants :

- La place du contrôle de gestion dans le pilotage d'ensemble du service
- Le dispositif de contrôle de gestion afférent aux activités de production du service
- Le dispositif de contrôle de gestion afférent aux activités support
- La qualité de la commande passée aux services par ses divers commanditaires
- L'articulation de la gestion et du contrôle de gestion au sein du service
- La mesure des temps passés et la connaissance des coûts
- Le rôle du conseiller de gestion
- Les leviers de progrès et les freins au changement

Afin de mettre au point ce cahier des charges et tester sa pertinence avant de le soumettre à la validation de l'instance d'évaluation et d'en munir les équipes d'évaluation, l'équipe projet s'est rendue au cours du premier trimestre 2002 dans deux DDE et une DRE, respectivement les DDE du LOIRET et de la MOSELLE, et la DRE de la LORRAINE. Divers matériaux ont déjà pu être rassemblés ou constitués à cette occasion. (En particulier le tableau, établi par Patrick FELDNER, figurant en annexe 10, qui récapitule les principales informations actuellement recueillies par les directions d'administration centrale auprès des DDE,)

Après mise au point, le cahier des charges des visites établi par l'équipe projet a été validé par l'instance d'évaluation et présenté et commenté aux équipes d'évaluation lors d'une réunion plénière, qui s'est tenue le 5 mars 2002 et à laquelle assistaient la quasi-totalité de leurs membres

Au delà des huit « questions » auxquelles les équipes d'évaluation étaient invitées à répondre à l'issue de leurs visites, il avait été souhaité au cours de cette réunion que l'examen d'ensemble des dispositifs de contrôle de gestion mis en œuvre dans les services visités puisse, si possible, s'accompagner d'un approfondissement de ce dispositif dans un domaine d'action. Pour les DDE il s'agissait plus particulièrement soit d'un des quatre domaines sectoriels suivants:

- entretien et exploitation de la route
- ingénierie travaux neufs pour les routes nationales
- habitat
- application du droit des sols

soit d'un des deux domaines transversaux suivants :

- politique de la ville
- sécurité routière

Après discussion, le domaine de l'ingénierie publique n'avait pas été retenu comme thème d'approfondissement, malgré sa pertinence, dans la mesure où il faisait parallèlement l'objet d'une action d'évaluation distincte.

Les thèmes « contrôle des transports routier », pour les DRE, et « entretien-exploitation », ainsi que « gestion du domaine public fluvial », pour les services de navigation, avaient été également envisagés.

Il s'avère toutefois que, dans les délais impartis pour la conduite de la présente action d'évaluation, il n'a pas en général été possible aux équipes de se livrer à un tel travail d'approfondissement. Ceci d'autant plus qu'une telle approche par filière aurait justifié un examen incluant le rôle, l'action et les pratiques des DAC concernées dans les domaines considérés, alors que le choix fait de ne visiter que les services déconcentrés ne permettait de les appréhender qu'indirectement et de manière incomplète. Il serait néanmoins certainement intéressant de pouvoir se livrer à de telles approches ultérieurement, sur la base de cahiers des charges précis dont la présente action d'évaluation devrait faciliter l'établissement.

4.4 Calendrier et mise en œuvre des visites

Le calendrier des visites est rappelé en annexe (Annexe 2)

Afin de mettre en permanence à la disposition des équipes d'évaluation une documentation aussi complète que possible de nature à faciliter ou enrichir les travaux qui leur étaient demandés, un site Intranet, spécifique à l'action d'évaluation, a été ouvert, accessible à partir de celui du collège « management », sous réserve toutefois de l'utilisation d'un mot de passe pour lui garantir un certain niveau de confidentialité. Outre une documentation générale sur le contrôle de gestion, on trouvait en effet sur ce site la documentation de base propre à l'action d'évaluation, en particulier son mandat et son cahier des charges et les compte-rendus des réunions de l'instance d'évaluation, et de l'équipe projet avec les évaluateurs.

Dès la fin des visites effectuées dans les services par les équipes d'évaluation, il a été demandé à ces dernières d'établir une « note d'ambiance » succincte visant à fournir à l'instance d'évaluation une information portant à la fois sur le climat des rencontres entre les

enquêteurs et les responsables et agents des services visités, et sur les premiers enseignements qui se dégagent de ces entretiens.

Les rapports de visite des équipes d'évaluation ont été remis courant juin ou début juillet. Ils sont chacun constitués de huit fiches se rapportant à chacune des huit « questions » du cahier des charges, complétées le cas échéant par une neuvième fiche portant plus spécifiquement sur le dispositif de contrôle de gestion adopté par le service visité dans un domaine d'action particulier, lorsque l'équipe d'évaluation a tenté de réaliser un tel approfondissement.

Les observations et réactions des services visités ont été recueillies sur ces rapports de visite par chacune des équipes d'évaluation. Elles n'ont en général pas mis en cause les constats et analyses des enquêteurs, à l'exception de celles formulées par deux chefs de service qui ont exprimé un désaccord.

4.5 Exploitation des rapports de visite

Une première lecture et analyse des rapports de visite a été effectuée par l'équipe projet au début du mois de juillet afin d'être en mesure d'en faire une première restitution d'ensemble aux équipes au cours d'une deuxième réunion plénière qui s'est tenue le 11 juillet 2002.

Deux séries de tableaux (joints en annexes 9.1 et 9.2) ont notamment été établis par l'équipe projet pour servir de support aux échanges intervenus au cours de cette réunion :

- D'une part une série de tableaux récapitulant pour chacune des huit « questions » de l'évaluation et chacun des services visités les principaux constats et analyses des équipes d'évaluations consignés dans leurs rapports de visite.
- D'autre part une série de tableaux s'efforçant, à partir de la matière précédente, de dégager les principaux « points de convergence » et « points de débat » se dégageant des rapports de visite.

A l'issue de cette réunion, l'équipe projet a rédigé un document de synthèse reprenant les principaux constats et appréciations figurant dans les rapports de visite des équipes d'évaluation, sur chacun des huit thèmes constituant les « questions » de l'évaluation et formulant des pistes d'interprétation possibles. Ce document constitue la deuxième partie du présent rapport.

Deuxième Partie : Le constat

1. Stratégie et pilotage d'ensemble

Comment le service explicite-t-il et met-il en œuvre la stratégie qu'il s'est fixée ? Celle-ci oriente-t-elle l'action quotidienne du service ?

Quels sont les outils utilisés pour suivre la mise en œuvre de cette stratégie et pour mesurer ses effets ?

1.1 L'explicitation de la stratégie du service

Le POM est le principal document retraçant la stratégie du service. Les observations qui suivent portent essentiellement sur les « Plans Objectifs-Moyens » et non sur les nouveaux « Plans Orientations Mesures ». Rappelons que le POM nouvelle manière aura un caractère plus opérationnel (structurations en mesures au contenu plus concret, passage d'une logique de moyens à une logique de résultats), plus proche de l'esprit du contrôle de gestion. Parmi les DDE enquêtées, seules deux ont entrepris l'élaboration d'un « Plan Orientations Mesures ».

Le POM est un document triennal. Les DDE disposent d'une grande liberté pour adapter l'outil à leur propre démarche de management. La teneur et l'importance du document varient selon les DDE. La structure type est la suivante : quelques grandes orientations parfois déclinées en sous-objectifs (parfois appelés « axes stratégiques »). Ces orientations expriment plus des exigences de qualité que des objectifs de résultats : « adapter notre évolution territoriale à l'évolution du service », « développer la formation », « prendre en compte les attentes des bénéficiaires », « faire bénéficier nos méthodes de travail des avancées technologiques », « améliorer le processus de travail », « préciser certains modes d'action de la DDE », « favoriser les réflexes de communication internes », « mieux prendre en compte l'intermodalité dans les politiques de transport », « dynamiser l'image du service », « renforcer la culture de gestion », « renforcer notre capacité d'intervention sur le champ régional », « soutenir le développement de l'intérêt pour le domaine voie d'eau », « assurer une gestion dynamique des ressources humaines », « moderniser le service ». Dans l'une des DDE enquêtées, trois grandes orientations stratégiques sont retenues : la productivité, la sécurité juridique et la territorialité. Outil de mobilisation plus que de pilotage opérationnel, le POM relève donc davantage d'une démarche qualité que du contrôle de gestion.

Les orientations du POM sont déclinées en quelques dizaines d'actions (jusqu'à une centaine) classées par domaine GEODE. Ces actions donnent généralement lieu à des « fiches d'action » incluant une description des modalités de pilotage et de suivi (personne responsable, indicateurs d'activité ou de résultat, échéancier, etc.). Dans l'une des DDE enquêtées, les actions propres aux subdivisions sont classées sous forme de « mini POM » pour chaque subdivision.

Le POM est généralement peu précis sur les évolutions de moyens (crédits et effectifs) qui devraient permettre la mise en œuvre des orientations. Il arrive cependant que des grandes

tendances d'évolution soient mentionnées (parfois sous forme d'une simple flèche, ascendante ou descendante).

Comme l'ont observé plusieurs équipes, le POM ne retrace pas tous les objectifs du service : le transfert de l'ADS aux communes, qui constitue pourtant une orientation du service, ou la diminution des effectifs en ingénierie publique, sont parfois passés sous silence. Ces omissions reflètent bien le caractère de « démarche de progrès » du POM et son utilisation par les directions comme un outil de mobilisation et de communication. L'une de ses fonctions principales est de « donner du sens » : il fournit l'occasion au service de formuler collectivement de grandes priorités mobilisatrices pour l'avenir. Il vise à identifier les évolutions en cours (qu'elles affectent les priorités de l'action publique ou son contexte) et les changements et adaptations qui en découlent pour le service. Dans ces conditions, le POM ne doit pas être apprécié seulement à l'aune de la pertinence du document final : c'est aussi un processus de réflexion collective qui rythme la vie du service (un « culte à célébrer de temps en temps » comme l'exprime l'une des équipes). Les effets intégrateurs de cet exercice de management participatif, sans doute fort variables d'une DDE à l'autre, ne doivent pas être sous-estimés.

1.2 Le POM et les autres documents stratégiques

Le POM coexiste avec un certain nombre d'autres exercices et documents stratégiques : la DNO, le Projet Territorial de l'Etat (PTE), le volet Infrastructures du Contrat de Plan Etat-Région (CPER), le plan de modernisation de l'ingénierie publique, sans oublier les chartes qualité, les plans d'action pour la mise en œuvre de la RTT et d'autres documents à vocation plus particulière (plans de formation, d'informatisation, etc.). Se superposent à ces documents la convention passée avec le département sur l'entretien routier (départements sous le régime de l'article 6) et, dans le domaine de l'habitat, les plans locaux de l'habitat.

La juxtaposition de ces divers documents est *a priori* problématique, notamment parce qu'ils sont élaborés à des dates et avec des horizons temporels variés et qu'ils mettent en jeu des acteurs différents. On observe néanmoins que les services s'efforcent de les mettre en cohérence. C'est notamment le cas avec la DNO, dont la perception par les services est globalement positive (bien qu'elle soit parfois jugée trop éloignée des problèmes du terrain, voire, pour certains, « stratosphérique »). Les orientations du POM et les axes de la DNO ont à peu près le même degré de généralité, même si cette dernière comporte davantage d'objectifs de résultats, ce qui facilite leur rapprochement. Il n'en va pas nécessairement de même pour les autres documents mentionnés.

1.3 Le POM et l'activité quotidienne du service

Le POM est décliné en plans d'action annuels, au niveau de l'ensemble du service, au deuxième niveau de responsabilité (où ils sont parfois appelés « projets de service ») et, assez souvent, par subdivision. Plus directement opérationnels que les POM, ces plans d'action constituent une référence pour l'action quotidienne du service. Ils sont plus systématiquement assortis d'indicateurs de réalisation qui permettent un suivi relativement précis. Ce point est développé pour les différents domaines dans les deux parties suivantes (pilotage des activités de production et des activités support)

Ces plans d'action constituent-ils vraiment la traduction opérationnelle du POM ? Sur ce point, les observations divergent. Il arrive que les plans d'action des services soient intégrés

au document POM lui-même. Dans d'autres cas, en revanche, le raccordement des deux exercices est perçu comme artificiel.

Plus globalement, la place du POM dans l'activité quotidienne des services peut être appréciée à partir de deux constats contradictoires :

- D'un côté, le POM semble bien jouer son rôle de référence partagée pour l'encadrement, au moins jusqu'au 2^o niveau (chef de service). Le réflexe semble bien établi de se référer aux orientations du POM lorsque cela permet de justifier une action, une décision, etc.

- Dans le même temps, le constat est généralement fait d'un décalage important entre le POM et le fonctionnement quotidien du service. Ce sentiment s'explique en partie par le fait que les orientations du POM n'ont pas vocation à refléter le poids relatif des différentes activités d'une DDE. De plus, le quotidien d'un service est affecté par deux types de facteurs ou d'événements difficilement pris en compte dans une réflexion stratégique : 1) l'évolution à court terme des commandes et des priorités qui s'imposent au service (commandes du préfet, loi SRU, sollicitations au jour le jour de la part des collectivités...) et, 2) le manque de maîtrise sur l'évolution des moyens (problème aggravé par l'accroissement des vacances de postes, la RTT et, de manière plus conjoncturelle, la régulation budgétaire). Il en résulte un manque de crédibilité de certaines orientations stratégiques du POM au regard de la réalité des décisions.

1.4 Suivi de la mise en œuvre de la stratégie

Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie se résume le plus souvent au constat de l'avancement (réalisation partielle ou totale) de chaque action. Faute d'une définition préalable de critères de qualité ou de résultats permettant d'objectiver la réussite des actions, on trouve peu de véritables indicateurs dans les documents de suivi du POM. Dans la plupart des DDE enquêtées, les fiches d'avancement des actions du POM sont périodiquement examinées en comité de direction (plusieurs fois par an).

Quant au suivi des plans d'action, il diffère largement d'un domaine à l'autre.

1.5 Des tableaux de bord centrés sur le suivi de l'activité et l'utilisation des moyens

Les tableaux de bord utilisés tant par la direction que par les services et subdivisions portent principalement sur le suivi de l'activité, la répartition et l'utilisation des moyens. Ils ne servent donc pas directement au pilotage des orientations du POM. Les tableaux de bord portent la trace d'une préoccupation majeure dans le management quotidien d'une DDE : le rythme de consommation des crédits. Le tableau de bord du directeur, sélection de tableaux communiqués par les services, fait souvent l'objet d'un examen périodique en Comité de direction. Les têtes de chapitre suivantes (dans l'une des DDE enquêtées) sont assez représentatives du contenu des tableaux de bord d'un directeur : consommation des crédits d'investissement, production de logements sociaux, avancement des grosses opérations d'infrastructures, suivi des crédits de fonctionnement et (sujet sensible) des heures supplémentaires, suivi des effectifs et de la vacance, de la formation, des demandes de concours d'ingénierie, du parc, etc....

Les tableaux de bord ont un caractère de pur constat. Dans les services visités ils ne permettent généralement aucune comparaison, ni avec des objectifs préalablement fixés, ni avec des prévisions. Les principales comparaisons qu'ils permettent sont relatives au rythme de consommation des crédits rapporté à l'année précédente.

1.6 Commentaires

Il existe dans les services déconcentrés une véritable « culture des objectifs » : les cadres de tout niveau ont l'habitude de se projeter dans l'avenir et d'explicitier les objectifs de leur action, notamment dans le cadre du POM, ou des plans d'action.

Ce constat positif est à relativiser par celui d'une relative déconnexion entre la stratégie (fixation d'objectifs mobilisateurs dans le POM) et le suivi courant de l'activité et des moyens (tableau de bord de la direction). Ce décalage, clairement perçu par les agents, suscite un certain malaise et jette parfois le doute sur l'intérêt des multiples exercices de réflexion stratégique auxquels ils sont associés.

Un autre constat important est celui du caractère extrêmement lacunaire des indicateurs de résultat. Ce constat sera précisé dans la partie suivante, mais il convient dès à présent de souligner que la dimension « résultat » du pilotage est encore plus faible au niveau de la direction qu'au niveau des services.

On mesure ainsi l'écart entre la situation actuelle et le schéma idéal d'un contrôle de gestion qui permettrait d'orienter l'activité en fonction des objectifs fixés et des résultats obtenus. Les raisons ne manquent pas pour expliquer cet écart. Les trois principales semblent être les suivantes :

- La diversité des activités (production, études, participation au pilotage de politiques publiques partenariales), chacune relevant d'un processus de commande et d'un mode d'évaluation spécifique et engageant à un degré différent la responsabilité du service. Cette hétérogénéité est ressentie comme constituant un obstacle à la mise en place d'un système intégré de contrôle de gestion pour l'ensemble d'une DDE dans la mesure où il implique de concevoir un modèle de pilotage et de compte-rendu différent pour chaque domaine d'activité.

- Les changements rapides dans les priorités qui s'imposent au service du fait de la complexité et du caractère très politique du système de commande auquel il est soumis (commandes impromptues du Préfet et des DAC, impact de grandes réformes – ARTT, SRU -, dynamique autonome des relations contractuelles avec le département, relations avec la DRE...). Trop d'« urgences au quotidien » se surimposent aux objectifs stratégiques et prennent le pas sur eux. Qui plus est, l'éclatement de ce système de commande contribue à renforcer l'autonomie des services de deuxième niveau par rapport au directeur (les principaux chefs de service reçoivent directement leurs commandes d'acteurs extérieurs à la DDE) ;

- La quasi impossibilité dans laquelle se trouve le service de traduire ses choix stratégiques dans la gestion de ses moyens à court terme, du fait de la faiblesse des marges

de manœuvre dont il dispose (problème lancinant des vacances de postes, caractère très contraint de la gestion du personnel et du budget de fonctionnement).

A ces explications générales s'ajoutent les difficultés plus spécifiques de la mesure des coûts et des résultats dans les différents domaines d'activité (cf. partie suivante).

La prise en compte de ce contexte doit conduire à nuancer le jugement négatif que l'on serait tenté de porter sur le développement du contrôle de gestion. Les services font des efforts méritoires pour, d'une part, gérer au mieux leurs moyens et, d'autre part, développer grâce au POM une forme de « management participatif par les objectifs » bien adaptée à leur situation. On peut certes regretter que ces deux registres de management soient par trop déconnectés, mais cette déconnexion résulte pour une bonne part d'une situation objective qui a peu de chance d'évoluer à court terme.

Extrait d'un POM – Tendances d'évolution des effectifs par domaines

Domaines	Effectifs réels en décembre 1998	Tendances
Route - Entretien - Exploitation	79.34	↗
Route - Ingénierie entretien	34.64	↗
Route - Ingénierie exploitation et sécurité	61.69	↗
Route - Travaux neufs	111.91	↘
Aménagement	35.19	↗
Habitat - Logement	39.06	↗
Application du droit des sols	38.74	↘
Constructions Publiques	33.93	↗
Ingénierie technique	6.36	↗
Analyse - Définition des politiques	16.11	↗
Activités de support	76.78	↘
Contrôle - Contentieux	21.62	=
Environnement	*	↗
Parc	16.55	=
Total	571.92	

Extrait d'un plan d'action

Fiche action n° SVH3	Avoir un rôle plus actif en matière de réhabilitation
Orientations stratégiques :	S'affirmer comme porteur des politiques de l'Etat dans un cadre partenarial
Objectifs de progrès :	Etre moteur de l'expression locale des politiques de l'Etat dans les domaines de la sécurité routière, de l'habitat, de l'aménagement et de l'environnement

Responsable : chef du bureau SVH/LS
Echéance 2003

Domaine Géode : 8
Priorité : 1

Objectif détaillé : (résultat attendu)	Inciter les organismes à élaborer un plan de patrimoine et veiller à la cohérence des propositions de réhabilitation avec la politique de renouvellement urbain, particulièrement dans les sites de politique de la ville
--	---

Principales étapes :

Dates	Productions
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Contacter les organismes et les inviter à élaborer ou à produire leur plan de patrimoine, en intégrant la dimension renouvellement urbain • Obtenir que la DDE soit associée aux principales étapes de la démarche

Indicateurs	
de suivi de l'action	
de réussite de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Production de plans de patrimoine pour les 4 organismes les plus importantes du département

2. Contrôle des activités de production

Comment les objectifs sont-ils fixés et les programmes arrêtés ? Comment leur exécution est-elle suivie ? Comment en est-il rendu compte à l'extérieur du service ? (DRE, administrations centrales, financeurs). Les outils sont-ils communs ?

Les activités des services déconcentrés de l'équipement sont multiples et diverses :

- par leurs commanditaires (DAC, préfets, collectivités, organismes publics ou même privés),
- par le rôle qu'y jouent les services – selon les cas : « opérateurs » assurant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre ou de régie directe ; prestataires de services ; détenteurs d'une autorité au titre de missions « régaliennes » ;
- par leurs modalités de mise en œuvre - mobilisation de ressources internes ou recours à une sous-traitance plus ou moins large.

Les réponses aux questions posées ci-dessus sont donc très différentes selon l'activité considérée et les équipes d'évaluation se sont efforcées de rendre compte de cette diversité de situations. Il ressort toutefois des constats et analyses ainsi effectués un certain nombre d'enseignements généraux concernant le contrôle de leur « production » (au sens large) par les services.

2.1 Un pilotage opérationnel des activités largement déconnecté des orientations stratégiques

Comme cela a été souligné dans la partie précédente, l'activité opérationnelle et quotidienne des services paraît souvent davantage conditionnée par des procédures de programmation annuelle, externes ou internes, et par un faisceau de contraintes et de sollicitations locales, que par la référence aux orientations stratégiques du POM.

2.2 Un suivi de l'activité plus qu'un véritable contrôle de gestion.

Quel que soit le domaine d'activité concerné, les outils et procédures dont se sont dotés les services pour piloter la mise en œuvre de leurs actions aux divers niveaux de responsabilités sont, pour la plupart d'entre eux, des outils de suivi d'activité plus que de contrôle de gestion proprement dit. Si l'on considère qu'un véritable contrôle de gestion doit non seulement permettre de suivre factuellement les actions conduites mais également d'en mesurer les résultats par rapport à des objectifs préalablement fixés et des prévisions connues à l'avance, la majorité des pratiques de pilotage et de compte rendu observées n'ont pas ce caractère.

2.3 Un suivi de l'activité portant essentiellement sur l'avancement des opérations et la consommation des moyens , plus rarement sur la mesure de la production du service

Ainsi, dans le domaine des travaux neufs ou de l'entretien programmé des infrastructures de transports (routes ou voies navigables) - qui mobilise des crédits importants -, les outils et procédures mis en oeuvre visent à suivre l'avancement physique et financier des opérations et des marchés et commandes conclus pour les mener à bien, plus qu'à suivre l'activité propre des services.

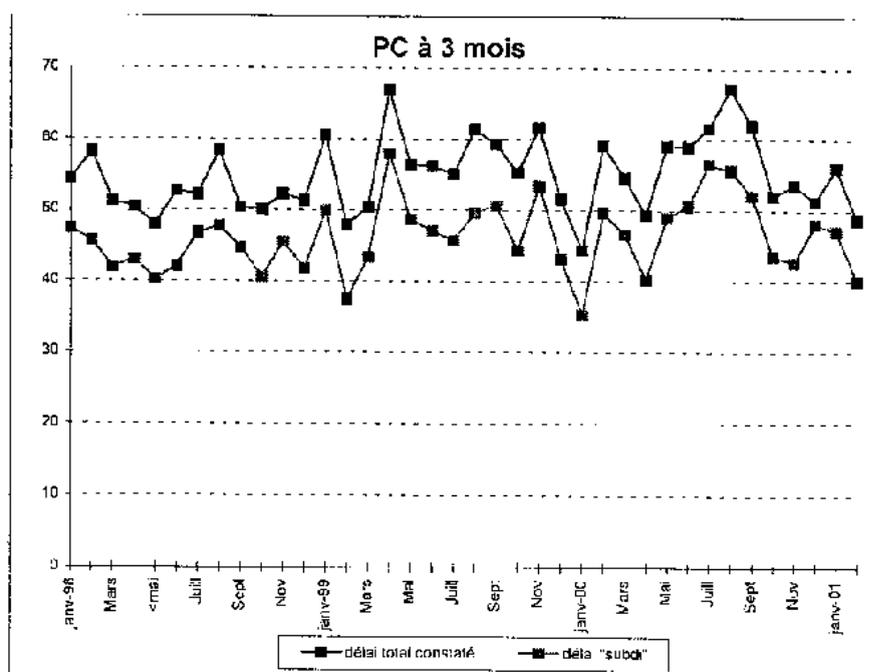
De même, jusqu'à la mise en oeuvre récente du plan de modernisation de l'ingénierie publique, les outils développés par les services dans ce domaine portaient essentiellement sur le suivi des opérations et les rentrées financières liées, et fort peu sur le suivi direct, en temps passé notamment, des prestations du service.

Dans le domaine de l'ADS, un nombre significatif de DDE calcule et surveille le nombre d'actes produits en moyenne et par agents dans chaque centre instructeur, ainsi que les délais d'instruction, même si l'information demeure plutôt confidentielle. Les DDE valorisent aussi à leur manière (en l'absence de toute règle homogène de pondération émanant du niveau central) les actes d'urbanisme avec un poids différent.

Dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier, où l'activité en régie des DDE est très importante, existe le plus souvent un suivi en temps passé de l'activité des agents à travers l'utilisation de l'outil Corail, qui complète le suivi de l'utilisation des crédits alloués. Le produit de cette activité n'est en revanche pas systématiquement mesuré par des unités d'oeuvre ou des indicateurs.

Plus rares sont par ailleurs les services qui utilisent l'outil Corail+ dans des domaines autres que l'entretien routier.

ADS : Un exemple de suivi des délais d'instruction des permis de construire



2.4 Un suivi de l'activité plus structuré dans les domaines d'activité que le service maîtrise directement en tant qu'opérateur que dans ceux où ses missions sont régaliennes.

Les tableaux de bord élaborés et produits de manière régulière au sein des services à des fins de contrôle de gestion se rapportent d'abord aux activités qu'ils maîtrisent directement, en termes de réalisations, c'est à dire dont ils sont les opérateurs directs soit comme représentants, mandataires ou assistants du maître d'ouvrage, soit comme maîtres d'œuvre, soit comme prestataires en régie. C'est dans ces domaines que le suivi de l'activité des services est le plus structuré. On citera à ce titre le domaine des travaux neufs ou de l'entretien des routes et voies navigables, celui de l'ingénierie publique, ou encore celui de l'application du droit des sols et, pour les DRE, du contrôle des transports routiers.

Dans les domaines d'intervention des services qui correspondent à leurs missions régaliennes ou d'animation, comme, pour les DDE, l'habitat ou la planification urbaine, ou, pour les services de navigation, le développement de l'usage de la voie d'eau, le suivi de l'activité est moins systématique et régulier et les tableaux de bord produits sont d'essence plus statistique et informative qu'opérationnelle.

2.5 Un suivi de l'activité d'autant plus structuré que la commande passée au service est claire ou que le commanditaire est proche

A titre d'exemple, dans le domaine des infrastructures de transports, les outils et procédures mis en œuvre sont influencés par le niveau des exigences formulées par les commanditaires extérieurs au service et, quand celles-ci ne sont pas explicitement formulées par ces derniers, par leur proximité. En matière de réseau routier national, on constate ainsi que les outils de suivi sont plus développés pour les opérations d'investissement que pour l'entretien et l'exploitation. En effet, dans ce domaine, l'activité des DDE est fortement encadrée par le contrat de plan Etat-Région, la circulaire annuelle de programmation de la direction des routes et un suivi financier impliquant non seulement la DDE elle-même mais la DRE et la direction des routes. De plus, celle-ci prescrit pour ce faire l'utilisation d'outils communs comme INFRAWIN ou AGIR.

Dans les DDE placées sous le régime de l'article 6 de la loi de décembre 1992, le domaine de l'entretien routier de la voirie départementale fait en revanche l'objet d'un suivi plus systématique s'appuyant en particulier, pour sa part effectuée en régie, sur l'outil Corail. Les outils développés à ce titre par les DDE visent en effet non seulement à asseoir le pilotage interne de l'activité mais aussi, et peut-être surtout, à produire un compte rendu à l'intention de l'exécutif départemental. Les informations produites et fournies au Département ne résultent pas pour autant toujours d'une commande explicite de sa part. Mais, même dans ce cas, la volonté de la DDE est de satisfaire au mieux son commanditaire local, parfois d'ailleurs au prix d'une sophistication et d'une complexité qu'on peut juger excessives.

Autre exemple : dans le domaine de l'ingénierie publique, le développement récent des outils et procédures de suivi de l'activité apparaît dans une large mesure comme un effet direct du plan de modernisation de l'ingénierie publique, lequel ne se limite pas à formuler des orientations mais demande aux services de rendre compte de leur mise en œuvre à l'administration centrale, et, pour ce faire, recommande fortement l'utilisation de certains outils.

2.6 Des outils de suivi et des tableaux de bord fréquemment mis en œuvre aux divers échelons en fonction de leurs besoins propres, sans souci particulier de cohérence d'ensemble.

Dans chaque service et à tous les niveaux hiérarchiques existent de nombreux outils et tableaux de bord permettant aux unités concernées de suivre leur activité et d'en rendre compte à leur hiérarchie ou à leurs partenaires. Ils témoignent d'une volonté de maîtrise des activités, qui s'inscrit bien dans le développement d'une culture du contrôle de gestion. Mais on doit constater que ces tableaux de bord et ces outils sont fréquemment le résultat d'initiatives autonomes des responsables de service ou d'unité. Ils ne constituent pas, en général, la déclinaison aux divers niveaux de responsabilité concernés d'une démarche généralisée et cohérente visant à satisfaire les trois impératifs d'un système complet de contrôle de gestion, à savoir :

- L'aide au pilotage de son activité par le responsable concerné
- L'information des niveaux supérieurs
- L'information des partenaires extérieurs (« accountability »)

Ce constat est à relier à ce qui est dit ailleurs sur le manque de lien entre l'activité opérationnelle et quotidienne des unités et les orientations et objectifs généraux d'action exprimés dans les documents stratégiques de la direction, le caractère très éclaté de la commande elle-même, son faible niveau de formalisation et la large et traditionnelle autonomie laissée aux responsables d'unité pour l'exercice de leurs attributions.

Il est en outre à relativiser dans les domaines où, sous la pression des commanditaires extérieurs ou de sa propre initiative, le service fait l'effort de définir un dispositif de suivi de l'activité commun à l'ensemble des unités concernées.

Il n'en reste pas moins que le sentiment qui se dégage est celui d'un foisonnement excessif des outils, d'une dispersion des efforts consentis pour les élaborer et les mettre en place et d'une impossibilité fréquente de tels outils à satisfaire des besoins d'information autres que ceux des unités elles-mêmes, que ce soit ceux des niveaux supérieurs ou ceux des unités de même type (dans une perspective de « benchmarking »).

Au-delà des raisons tenant au mode de pilotage des activités, il faut aussi relever des réticences d'ordre culturel à l'encontre des exigences de compte-rendu et, plus encore, à la perspective de se prêter de manière transparente à des exercices comparatifs.

2.7 Un usage encore limité d'indicateurs d'efficience ou d'efficacité

Dans l'ensemble, comme déjà signalé, le suivi d'activité qui ressort des tableaux de bord existant porte principalement sur l'utilisation des moyens mis à disposition des services, à commencer par les crédits qui leur sont alloués (cf. partie suivante) et sur le suivi physique et financier des programmes et opérations dont la réalisation fait appel à des sous-traitants extérieurs. Dans certains domaines d'activité en régie à caractère répétitif tels que l'application du droit des sols ou l'entretien routier, les tableaux de bord permettent également dans une certaine mesure un suivi du volume de la production réalisée. Les tableaux de bord, notamment ceux dont se dote la direction, fournissent par ailleurs souvent des données de contexte relatives à l'environnement du service. En revanche ces tableaux de bord comportent beaucoup plus rarement des indicateurs d'efficience et d'efficacité qui permettraient de relier

les moyens consommés à la production réalisée ou de comparer cette production à des objectifs préalablement fixés.

De plus, même lorsque de telles informations sont collectées, l'usage qui en est fait pour la répartition des moyens, notamment humains, entre les unités, semble le plus souvent très limité.

Deux questions se posent au demeurant concernant l'usage des indicateurs dans une optique de contrôle de gestion :

- Quel doit être le champ du contrôle de gestion ? Doit-il être limité aux activités dont les services maîtrisent directement la production et les réalisations ou est-il nécessaire et possible de l'étendre aux activités régaliennes et d'animation des services ? Dans ces domaines en effet, le plus important semble être de mesurer les résultats obtenus par les politiques - lesquelles impliquent de nombreux acteurs extérieurs au service - et d'apprécier la qualité des initiatives prises dans le cadre de leur mise en œuvre. Mais s'agit alors encore de contrôle de gestion ? La mesure de l'impact des actions conduites localement ne relève-t-elle pas davantage de démarches d'évaluation que de dispositifs de contrôle de gestion stricto sensu ?
- Par ailleurs et a contrario, dans les domaines où le service est en situation d'opérateur, un contrôle de gestion qui s'attacherait trop exclusivement à une mesure de l'efficacité - c'est à dire de la productivité - sans évaluer la qualité et l'impact social de l'activité du service, serait à l'évidence très insuffisant.

Les questions se rapportant à l'usage d'indicateurs d'efficacité et d'efficacité dans les services restent donc très ouvertes et ne reçoivent au vu des pratiques en vigueur dans les services que des réponses très partielles.

2.8 L'articulation du « contrôle » de gestion avec les autres dispositifs de « contrôle » interne ou externe

Dans le titre qui précède le mot « contrôle », utilisé deux fois, a été mis volontairement entre guillemets. En effet dans l'expression « contrôle de gestion » le mot contrôle doit s'entendre au sens anglo-saxon de « management control », qui recouvre une préoccupation de recherche de la performance en termes d'efficacité et d'efficacité, alors que dans l'expression de « contrôle interne et externe » le mot contrôle s'entend au sens plus traditionnel de surveillance et de vérification, avec pour préoccupation la prévention des risques juridiques et financiers ou le respect de principes déontologiques.

Dans ce deuxième sens, les dispositifs de contrôle internes et externes avec lesquels le contrôle de gestion doit s'articuler sont essentiellement les contrôles externes du contrôleur financier local et du comptable public et le contrôle hiérarchique interne mis en œuvre au sein du service.

Parmi les observations faites à ce sujet, on citera en premier lieu le point de vue exprimé par les services selon lequel les contrôles a priori effectués par le contrôleur financier et le comptable public devront évoluer. Dans leur forme actuelle, ils sont ressentis comme contredisant la volonté de responsabiliser davantage les gestionnaires sur leurs résultats. Une telle évolution est d'ailleurs prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, mais elle

pose la question des solutions de remplacement dont, à l'interne, devront se doter les ministères.

Un deuxième aspect de la question concerne l'articulation du contrôle hiérarchique interne et du contrôle de gestion.

Un troisième aspect concerne les contrôles à mettre en place pour s'assurer de la fiabilité et de l'exactitude des données nécessaires au contrôle de gestion.

Enfin, peut également se rattacher à cette problématique la question de l'articulation des procédures qualité et du contrôle de gestion.

2.9 Des applications informatiques nationales de gestion difficiles à utiliser pour le contrôle de gestion (cf. 5)

3. Le pilotage des activités supports

Quel est le processus de prise des décisions ? Comment leur exécution est-elle suivie ? Comment effectifs et moyens de fonctionnement sont-ils répartis ?

L'analyse s'est essentiellement concentrée sur deux activités qui sont deux préoccupations fortes et permanentes pour les services :

- la gestion des crédits de fonctionnement
- la gestion des ressources humaines, et plus particulièrement des effectifs

Ces moyens, financiers ou humains, ont un point commun : ils sont affectés aux services suivant une procédure qui n'a guère à voir avec une négociation portant sur des objectifs et des moyens, même si un dialogue utile peut s'instaurer sur tel ou tel point entre l'administration centrale et les services. On retrouve à l'intérieur des services la même situation : on se préoccupe davantage de répartir des moyens perçus comme limités d'une manière équitable et en tenant compte de quelques orientations prioritaires (ce qui est un exercice déjà difficile et méritant reconnaissance) que de les allouer explicitement pour atteindre des objectifs précis.

Leur importance pour les services explique que des orientations, puis des actions visant à en améliorer l'utilisation, soient définies dans les plans stratégiques et leurs outils d'application. Pour illustrer ce propos, on peut citer le cas d'une DDE où :

- l'une des quatre orientations stratégiques est : "adopter des règles de gestion dynamiques et développer la culture management"
- deux des quatorze objectifs de progrès sont : "renforcer nos compétences, notamment par la mobilisation des ressources internes" et "affirmer des principes rigoureux de gestion financière"

- huit des quatre vingt treize actions du plan triennal déclinant ces orientations et objectifs concernent la gestion des crédits de fonctionnement et des effectifs (notamment « maîtriser les coûts de reproduction », « définir une politique d'utilisation des véhicules de liaison », « rationaliser la répartition des effectifs autorisés en subdivision », « mettre en place des fiches de poste à partir du référentiel métier »...).

L'analyse générale faite au point 1 s'applique donc entre autres au champ des activités supports. On précise dans les lignes suivantes les méthodes adoptées par les services pour répartir les moyens en cause et en suivre l'utilisation.

3.1 La gestion des crédits de fonctionnement

Dans le cas le plus fréquents d'une DDE mise à disposition du département, les crédits de fonctionnement proviennent pour l'essentiel du budget de l'Etat (chapitre 34-97 particulièrement) et du budget du département. On doit à cet égard souligner que la mise en place d'un système de contrôle de gestion serait très problématique dans un service dont les moyens de fonctionnement seraient financés sur des chapitres budgétaires multiples et est inutilement compliquée dans ceux où le département, n'ayant pas adopté la procédure du rattachement au budget de l'Etat par la voie du fonds de concours, continue à contrôler de manière très minutieuse l'utilisation des crédits de l'espèce. Cette dernière situation s'est rencontrée dans plusieurs des services enquêtés.

La tendance très générale est de déconcentrer dans les subdivisions la responsabilité de la gestion des crédits permettant le fonctionnement courant (à l'exclusion de dépenses lourdes concernant le parc immobilier ou ayant un caractère perçu comme sensible par le service) mais elle peut être gênée par les procédures adoptées par le département (voir ci-dessus). Cette manière d'opérer est bien perçue par les bénéficiaires qui y trouvent un peu de souplesse pour ajuster les dépenses aux besoins. La marge de manoeuvre est cependant souvent réduite, et ce à tous les niveaux. La répartition entre subdivisions est largement guidée par la reconduction des années précédentes. Les services utilisent assez généralement des clefs de répartition pour tout ou partie des dépenses (par exemple, le nombre des agents de telle catégorie pour les déplacements) mais ces ratios ne s'appuient pas sur des indicateurs d'activité. La même observation peut être faite au niveau du siège où les possibilités de répartition d'enveloppes par service sont par nature plus limitées. Plusieurs services souhaitent répartir plus rationnellement les crédits de fonctionnement et ont lancé (ou envisagent de lancer) une réflexion collective sur ce sujet. Les ratios nationaux utilisés et diffusés par la DPSM sont difficilement utilisables pour des exercices de répartition interne. Ils apportent surtout des points de repère, même si on s'interroge parfois sur la fiabilité de telle donnée.

La consommation des crédits de fonctionnement est suivie très attentivement, et ce aux différents niveaux : le tableau de bord du directeur fournit des indications à ce sujet, secrétariat général, arrondissements et subdivisions disposent de nombreux tableaux de suivi. C'est certainement un des domaines les mieux couverts, ce qui s'explique par un objectif fort de consommation intégrale de ces crédits et l'insuffisance des dotations correspondantes (avec le souci de ne pas créer de dettes et de ne pas perturber le bon fonctionnement du service). L'exploitation des données recueillies de la comptabilité à des fins de gestion dynamique est

rare. On a noté l'existence dans une DDE d'un logiciel créé pour satisfaire un besoin de compte rendu au département, associant une codification analytique des dépenses aux opérations comptables de mandatement, mais dont les résultats ne sont finalement pas exploités pour analyser les coûts par sites ou natures de dépenses ou mettre au point des ratios de répartition. Sans méconnaître le souci des services d'utiliser le plus efficacement possible les crédits de fonctionnement, on doit constater qu'il ne se traduit guère explicitement au niveau de leurs procédures internes.

3.2 La gestion des ressources humaines

Disposer des ressources humaines suffisantes est la préoccupation de tous les services et prend un aspect très aigu chez ceux qui sont perçus comme peu attractifs. Leur problème n'est alors pas de disposer d'effectifs autorisés suffisants mais de pourvoir aux vacances de postes, le handicap de la vacance étant aggravé par de nombreuses affectations d'agents en premier poste, donc peu expérimentés et souvent candidats à une mobilité rapide.

Dans deux services enquêtés et fortement touchés par ce problème, on souligne la difficulté dans une telle situation de prendre du recul par rapport à la gestion quotidienne et on se pose la question de l'apport réel d'un système de contrôle de gestion, même si intellectuellement on reconnaît son intérêt. Ce ressenti est certainement, à un degré moindre, celui d'autres services moins défavorisés.

Les modalités de répartition des effectifs diffèrent d'un service à l'autre. A l'amont, les documents stratégiques peuvent exprimer des tendances par domaines d'activité. On remarquera que les plans orientations-mesures doivent maintenant comporter un volet ressources, ce qui permettra de disposer d'une meilleure vision des besoins en effectifs à moyen terme et constitue une amélioration bienvenue.

La répartition explicite à l'intérieur du service des effectifs annuellement autorisés par la DPSM est loin d'être générale. C'est la répartition des effectifs entre les subdivisions qui se prête le mieux à des démarches rationnelles : une pratique courante consiste à répartir les agents d'exploitation en fonction de la longueur du réseau routier ou navigable, pondérée pour tenir compte de la circulation et de sujétions éventuelles.

Quelques services disposent également de critères objectifs de répartition des personnels de bureau des mêmes subdivisions, d'autres se lancent dans une telle démarche. L'objectif est d'aboutir à une répartition équitable, compte tenu des charges d'activité variables d'une subdivision à l'autre (nombre de permis de construire instruits, de propositions de mandatement...). Cette méthode permet de bénéficier d'un éclairage d'ensemble tout en étant parfaitement compatible avec le souhait très largement exprimé de se réserver une marge de manœuvre.

Sauf circonstances particulières (telle qu'une variation importante du volume des opérations d'un contrat de plan routier), il y a peu d'éléments de référence quantifiés pour répartir les effectifs du siège : on s'appuie sur la connaissance du service, la volonté de développer une orientation nouvelle ou de remédier à une insuffisance caractérisée. D'une manière générale, les décisions de création ou de suppression d'un poste sont suffisamment sensibles pour être débattues en comité de direction.

Tous les services suivent de près la situation de leurs effectifs, avec une mise à jour généralement mensuelle. On y intègre les arrivées et départs prévisibles à court terme. C'est un des éléments du tableau de bord de la direction qui dispose ainsi des éléments de connaissance de l'évolution de la vacance. L'objectif ainsi affiché est de faire le plein des effectifs, celui de les utiliser de manière optimale étant plus implicite.

4. Qualité de la commande

Le service ressent-il l'existence d'une commande claire et d'un pilotage réel de son exécution de la part de ses différents maîtres d'ouvrage (DAC, département, préfet) ?

Ceux-ci suivent-ils l'exécution ?

Comment remédie-t-il à une imprécision éventuelle de la commande ?

Quelle appréciation porte-t-il sur l'utilisation faite des informations qu'il leur fait remonter ?

4.1 Observations générales

La commande est très éclatée. Les donneurs d'ordre sont nombreux - DAC, Préfet, département, communes -, chacun disposant d'une autorité ou d'un pouvoir d'influence ciblé sur certains domaines d'activité de la DDE. Chaque service sectoriel est soumis à des demandes de compte-rendu spécifique mais personne (sauf, dans une certaine mesure, le conseiller de gestion) n'a une vision d'ensemble de ces demandes ;

Sans doute à cause de la diversité des circonstances et des formes dans lesquelles elle s'exprime, la notion de commande est loin d'être parfaitement claire. A cet égard, on peut considérer comme représentative la remarque suivante d'une équipe d'enquêteurs : « Les acteurs interviewés ont du mal à spécifier ce qu'est une commande, en particulier en provenance des DAC, car ils n'ont pas d'idée précise de ce que doit être leur niveau de responsabilité dans la mise en place des différentes actions dans leur domaine d'activité ».

4.2 La commande des DAC

Il convient ici d'examiner séparément la commande des différentes DAC :

Concernant le réseau routier national, la commande de la DR en matière de travaux neufs semble claire, ciblée et bien spécifiée. La programmation des infrastructures, relayée par les DRE dans le cadre des contrats de plan, s'impose aux DDE comme une commande impérative qu'elles n'ont plus qu'à exécuter.

La commande de la DGUHC est claire en matière d'ingénierie publique : les nouvelles priorités nationales sont bien connues des services. Dans les autres domaines (loi SRU, logement, ADS), la commande apparaît comme floue, non hiérarchisée, ignorant les problèmes de délais et de moyens. Dans les domaines du logement, de l'aménagement et de la politique de la ville, la DDE intervient dans le cadre de partenariats avec les collectivités et les organismes HLM : son action relève moins d'une commande précise que d'orientations politiques à faire prendre en compte par les autres partenaires au gré des circonstances locales. Les nombreuses demandes d'information (compte-rendu, tableaux statistiques) émanant de la DGUHC ne sont pas contestées dans leur principe, mais les services soulignent leur lourdeur et l'absence de retour sur l'usage qui en est fait par la centrale.

La commande de la DPSM ne porte pas sur des actions spécifiques mais sur le management global du service. Elle est à l'origine d'un grand nombre de demandes de compte-rendu (ISOARD, DNO...) et d'exercices stratégiques (POM, plans ARTT, chartes qualité...).

Dans l'ensemble, les services ne contestent pas le bien-fondé des objectifs qui leur sont fixés par les DAC et ils se soumettent volontiers aux demandes de compte-rendu qui leur sont adressées. Cela ne les empêche pas d'émettre un jugement mitigé : la commande des DAC est généralement perçue comme foisonnante, peu coordonnée et peu hiérarchisée.

4.3 Les relations DRE – DDE

L'échelon DRE joue un rôle croissant de relais des politiques nationales, notamment dans les domaines des infrastructures (Contrats de plan) et de la politique du logement, d'où une multiplication des demandes d'information. Cette intervention ne suscite pas de réaction négative dans les DDE, certains cadres s'interrogeant néanmoins sur la plus-value du niveau régional.

4.4 Le Préfet

La commande du Préfet se concentre sur certains dossiers, souvent liés à la situation locale, à l'actualité ou aux priorités politiques du moment (ex : sécurité routière, logement...). Elle s'exprime de manière directe et informelle, notamment à l'occasion de réunions périodiques entre le Directeur et le Préfet, sans souci de cohérence avec les commandes des DAC (notamment dans le domaine de l'ingénierie publique). En termes de compte-rendu, elle ne semble pas se traduire par des demandes importantes.

4.5 Le Conseil général

Dans les départements sous article 6 (contractualisation), la commande du Conseil général en matière d'entretien routier est généralement peu précise, la DDE prenant souvent elle-même l'initiative de proposer au département des objectifs sur lesquels contractualiser et un cadre de compte-rendu. Les rapports annuels de bilan de la contractualisation sont souvent sommaires, quasi dépourvus d'indicateurs de résultat (en terme de qualité du réseau et du service). La principale préoccupation des contractants semble être de vérifier que les moyens mis à la disposition du département ont été effectivement utilisés pour l'entretien du réseau départemental. Il y a cependant des exceptions, certains départements formulant des exigences très précises et demandant un compte-rendu très (trop ?) détaillé. D'une manière générale, il semble que l'on observe une tendance à la formalisation de la commande, à l'instigation de l'un ou l'autre des deux partenaires.

4.6 Commentaires

- Contrairement à une image répandue, les services ne se plaignent pas trop de la charge de travail imposée par les diverses demandes de compte-rendu qui leur sont adressées, ce qui ne

veut pas dire que cette charge de travail soit négligeable. Les récriminations portent surtout sur le manque de coordination et l'absence de retour sur l'usage qui est fait des informations demandées.

- On constate un décalage entre le poids relatif des activités et, d'autre part, la précision et l'importance politique des commandes les concernant. Ainsi, l'entretien du réseau routier départemental et l'ADS, qui pèsent lourd en terme d'effectifs, sont des activités peu pilotées même si elles sont généralement bien maîtrisées par les services au plan opérationnel.

- Les services font preuve d'une plus grande réactivité vis à vis des commandes locales (Préfet, PCG) que des commandes des DAC.

- Le caractère éclaté et disparate du système de commande est un obstacle majeur au développement du contrôle de gestion.

5. L'adéquation des outils informatiques

La question que devait traiter les équipes d'enquêteurs était initialement rédigée de la manière suivante « Les procédures et les outils de gestion utilisés (et souvent imposés), notamment dans les domaines financiers, facilitent-ils l'exercice du contrôle de gestion ou en ignorent-ils les besoins? ». En fait, c'est essentiellement l'adéquation des logiciels nationaux aux besoins de gestion et de contrôle de gestion des services qui a été traitée.

L'enquête a mis en évidence une insatisfaction assez générale des services déconcentrés vis à vis des logiciels nationaux.

Outre les problèmes classiques et récurrents de maintenance des produits, des défauts de conceptions sont fréquemment mis en avant.

Les services déconcentrés ont le sentiment que ces produits ont été conçus pour satisfaire certains besoins des DAC mais sans tenir compte de leurs besoins en matière de gestion courante et de contrôle de gestion.

Ce constat est certes à relativiser par le fait que certains logiciels ne sont pas utilisés dans la totalité de leurs fonctions, mais on peut considérer que la responsabilité de cette mauvaise utilisation incombe d'abord à leur manque de convivialité et à un déficit de soutien technique de la part de la centrale et des CETE. A cet égard, l'un des constats factuels de l'enquête est que rien n'a été fait pour inciter l'encadrement à interroger directement les bases de données issues des applications de gestion pour ses propres besoins de pilotage.

5.1 CASSIOPEE

Correctement mis en œuvre et opérationnel dans les DDE, ce logiciel répond aux exigences de suivi comptable mais n'a pas été conçu pour permettre une véritable gestion budgétaire aux différents niveaux (direction, services, subdivisions). Il manque notamment des requêtes simples permettant de produire les états d'engagement et de consommation des crédits dont ont besoin les gestionnaires pour suivre l'exécution de leur budget et préparer les budgets suivants. Pour répondre à ces besoins, les services sont contraints d'effectuer des ressaisies d'information sous Excel ou de « bricoler » leurs propres outils d'extraction de données à partir de CASSIOPEE.

De plus, CASSIOPEE ne permet pas de tenir une comptabilité centralisée des engagements juridiques ce qui complique la gestion des marchés publics (certains services sont amenés à prendre une marge de sécurité pour le contrôle des seuils).

Enfin, dans une DDE, l'incompatibilité entre CASSIOPEE et le logiciel comptable du Conseil général entraîne la perte d'« ½ journée par semaine à faire des re-saisies manuelles » (pour le suivi des marchés).

Dans l'un des services enquêtés, un jugement plus positif a cependant été formulé. CASSIOPEE serait un système relativement ouvert et apte à des traitements de gestion, malgré la complexité des procédures. Pour les gestionnaires de ce service, la DAFAG devrait

prendre l'initiative de mieux identifier et cataloguer les traitements de gestion de manière à faciliter la tâche des services déconcentrés.

5.2 SICAVE (Comptabilité dans les services de navigation)

SICAVE a une architecture très centralisée puisque toutes les données comptables sont regroupées sur un même serveur. VNF a diffusé une boîte à outil d'interrogation de base de données à distance (de type « business-object »), mais celle-ci ne répond actuellement pas bien aux besoins des services déconcentrés. Ceux-ci doivent développer des outils complémentaires sous EXCEL pour leurs besoins de gestion et de contrôle de gestion.

5.3 GESFIN (Indemnités)

Dans un service, il est noté que GESFIN est bien assimilé et permet un suivi fiable des heures supplémentaires au moyen d'états bien lisibles. Le même service estime toutefois que l'ARTT risque de réduire l'intérêt de GESFIN.

A l'inverse, un autre service n'utilise pas GESFIN pour la gestion du nouveau régime indemnitaire. Une extraction sous EXCEL permet de calculer l'ISH, la PTETE au moyen de requêtes spécifiques conçues par le chef du personnel.

5.4 GESPER (gestion du personnel)

Dans une DDE, les informaticiens ont enrichi l'outil GESPER pour permettre notamment une prise en compte de la date d'affectation. Un outil *ad hoc* de gestion des effectifs a été élaboré qui complète GESPER à la fois par la saisie de la date d'effet et par un découpage plus fin des fonctions.

Dans une autre DDE, il est noté des difficultés de raccordement entre GESPER et GESFIN.

5.5 WINADS

WINADS ne permet pas de suivre aisément les délais d'instruction. Il semble également ne pas permettre facilement de comptabiliser les actes pour l'ensemble de la DDE.

Dans l'une des DDE enquêtées, il est cependant observé que toutes les potentialités du logiciel ne sont pas connues par manque de formation des agents.

5.6 Grands travaux routiers (INFRAWIN)

INFRAWIN niveau 3 est généralement apprécié pour la programmation et la gestion des crédits de paiement. Par contre, dans l'un des services enquêté, le niveau 2 (engagements) est peu utilisé car jugé trop complexe. De ce fait, le service a mis en place un suivi manuel qui

correspond parfaitement à ses besoins. La même critique est exprimée pour les logiciels de planification comme PSN7 ou MS Project qui apparaissent trop complets, le risque étant de ne plus maîtriser l'essentiel. Il est par ailleurs déclaré dans une autre DDE qu'INFRAWIN pourrait remplacer ces outils de planning opérationnel.

5.7 Ingénierie publique (PILOT et GEDEHON)

PILOT étant en cours d'implantation, on ne dispose pas d'un recul suffisant pour établir un 1^{er} bilan de son utilisation. Dans une DDE, les agents expriment une satisfaction de principe et attendent de vraies améliorations, même si la complexité de l'outil est redoutée (gestion des plans de charge et des plannings). Dans une autre, en revanche, il n'est pas envisagé d'utiliser PILOT car les outils utilisés localement conviennent.

Dans cette même DDE, il est fait état de difficultés liées à une indisponibilité provisoire du système GEDEHON au niveau national.

5.8 Outils spécifiques aux DRE

5.8.1 Suivi du CPER

L'une des 2 DRE enquêtées fonde beaucoup d'espoir sur AGIR qui permet un suivi complet par opération (AP, CP, fonds de concours). Ce suivi sera assuré en liaison avec INFRAWIN pour les prévisions mensuelles d'AP et de CP. Les nouvelles versions des deux outils devraient faciliter les échanges d'informations avec la DR, sous réserve d'automatiser le calcul des indicateurs. Leur mise en application devra s'accompagner localement d'une harmonisation des pratiques entre DDE et d'un travail d'organisation des validations et des échanges de données. L'enjeu principal est le partage d'informations fiables et validées.

5.8.2 Financements européens

PRESAGE n'est pas encore suffisamment fiable. A terme, ce logiciel devrait permettre de suivre toutes les données techniques importantes ainsi qu'un système d'indicateurs qualitatifs renseigné par les maîtres d'ouvrage. Il fonctionnera en réseau (via ADER).

5.8.3 Contrôle des transports routiers

Dans l'une des DRE, l'utilisation du logiciel GRECO est maintenant tout à fait satisfaisante. L'objectif d'enregistrer la totalité des PV sur GRECO est atteint et les requêtes disponibles permettent une exploitation des données intéressante et bien maîtrisée.

Dans une autre DRE, le logiciel GRECO ne permet aucun suivi. Toute exploitation nécessite une ressaisie sous Excel.

5.9 Commentaires

Les critiques faites aux logiciels nationaux appellent un certain nombre de remarques :

- a) Dans tous les services enquêtés, on constate que les conseillers de gestion ont été conduits à élaborer des logiciels spécifiques se greffant sur les bases de données existantes.
- b) Il est cependant avéré que des requêtes *existent* la plupart du temps. Elles sont inconnues des services, par manque de formation des utilisateurs ou en raison de la mobilité de ces derniers, lorsqu'ils sont formés. De plus, il semble que les CETE maîtres d'œuvre des logiciels nationaux n'aient pas suffisamment fait connaître l'existence et le contenu de ces requêtes.
- c) Cette dernière critique comporte en elle-même la proposition de réponse : la diffusion des pratiques et des requêtes doit être encouragée
- au niveau national, grâce aux DAC maîtres d'ouvrage des applications et aux CETE maîtres d'œuvre qui doivent mener un double effort pour simplifier l'accès aux requêtes et assurer leur diffusion,
 - au niveau régional, par une animation renforcée des clubs de conseillers de gestion et de gestionnaires par domaines,
 - par des actions de formation.
- d) Dans l'optique de la généralisation du système interministériel ACCORD, il convient d'être extrêmement vigilant sur son aptitude à fournir un chaque service un infocentre quotidien, nécessaire point de départ de toute utilisation de gestion.

6. Mesure des temps passés

Quels sont les domaines d'activité où l'on mesure les temps passés ? Les mesures sont-elles fiables ? Leurs résultats sont-ils utilisés ? Les compare-t-on entre unités, avec ceux d'autres services ? Quelle est la charge de travail entraînée par la mesure ? Mêmes questions concernant la connaissance des coûts (le cas échéant).

La mesure du temps passé – par une personne ou par un groupe- est indispensable à l'appréciation du coût d'une activité : elle est en général le facteur principal de coût à enregistrer,

- soit par imputation directe ;
- soit indirectement, à travers, par exemple, le coût horaire ou journalier d'un engin de travaux publics.

Trois outils principaux contribuent de longue date à l'appréciation des coûts : Corail, ISOARD et MR4G pour les Parcs. A ces outils est venu plus récemment s'adjoindre dans le domaine de l'ingénierie publique l'outil PILOT.

6.1 La mesure des temps et des coûts en DDE

Diffusé à partir de 1988, le premier CORAIL permettait de mesurer l'activité «entretien et exploitation» et d'en valoriser les coûts. Le passage à CORAIL+ en 1994 devait permettre l'extension de la mesure du coût à l'ensemble des activités des subdivisions (y compris les « activités de bureau ») et aux activités du siège. Son extension à l'ensemble des activités des subdivisions est effective dans une majorité des services enquêtés. Toutefois, l'impression dominante est que l'utilisation de l'outil reste faible hors le domaine de l'entretien routier. Sa généralisation à l'ensemble des activités du siège est par ailleurs beaucoup moins fréquente.

6.1.1 Corail dans les subdivisions

La mesure des temps de travail semble systématique dans les unités territoriales. Toutefois, la motivation des agents à fournir les données, leur fiabilité et leur utilisation effective ne sont pas les mêmes pour les activités administratives et pour les activités de production.

a) Une utilisation systématique pour le suivi des conventions avec les départements et la facturation

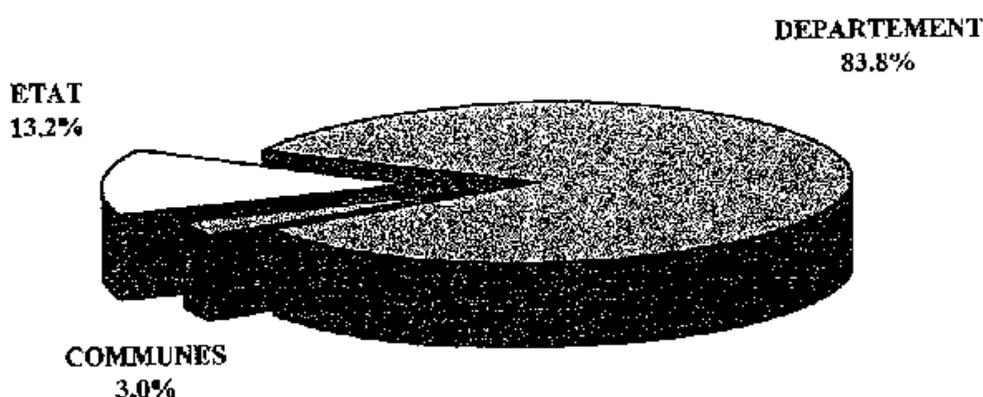
L'évaluation a relevé l'usage généralisé de Corail+ pour le suivi des conventions avec les Départements. La principale information produite à cet effet est la mesure des temps passés par nature de tâche. Ces temps sont généralement saisis à partir des feuilles de travail des agents, en principe journalières, avec synthèse hebdomadaire par le chef d'équipe. Pour les agents d'exploitation, l'unité de compte est le quart de journée.

Dans la plupart des DDE enquêtées, les temps sont également saisis pour le personnel administratif des subdivisions. Cette comptabilisation est généralement considérée comme moins fiable et moins utile que celle relative aux tâches de production.

Il ne semble pas que la conversion des temps en coûts soit effectuée de manière systématique, encore moins qu'elle fasse l'objet d'une exploitation quelconque hormis les besoins de facturation. Lorsque c'est le cas, l'estimation des coûts ne donne pas lieu à des calculs très précis. On peut considérer comme représentative cette remarque de l'une des équipes : « Il n'y a pas de pratique fine et incontestable en la matière. Dans le cas d'intervention sur accident par exemple, le coût d'exploitation à facturer au responsable du sinistre s'effectue de manière pragmatique, subjective et quasi-intuitive. Ce sont les barèmes du parc départemental qui servent de référence ». Toutefois, les résultats obtenus sont généralement considérés comme d'une fiabilité suffisante.

Une autre limite est bien pointée par l'une des équipes, « CORAIL comptabilise essentiellement les temps passés et donc les coûts par nature de tâche (fauchage, entretien de chaussées ou de dépendances, interventions d'urgence ...) mais non pas par unité produite (linéaire d'accotement, surface de chaussée ...) »

***Répartition des temps passés par maître d'ouvrage
Extrait d'un rapport d'activité de subdivision***



b) Une saisie des temps raisonnablement fiable, dont la précision peut encore être améliorée

En dépit de jugements négatifs encore largement répandus qui, selon l'une des équipes, relèvent d'une méconnaissance par l'encadrement des ressources de l'outil CORAIL, les données relatives à l'entretien- exploitation semblent d'une fiabilité satisfaisante (cf. le recoupement effectué par le SGR dans la DDE 01).

Il demeure néanmoins possible de progresser et certains services s'y emploient. Dans l'une des DDE enquêtées, « Certaines initiatives mises en place (exemple du système PALM+ GPS initié par la subdivision polyvalente exploitation de AT1) témoignent d'une recherche exhaustive et systématique du temps passé (localisation des pointages et horaires de passage sur site repris par l'outil informatique centralisé au siège de la subdivision). Le suivi systématique des tournées sur le réseau routier en matière de recensement des besoins d'intervention apparaît comme une initiative ingénieuse – en partenariat d'ailleurs avec une subdivision voisine du département limitrophe – qui devrait donner des résultats probants ».

c) Des données sous-utilisées

Outre leur utilisation généralisée dans le cadre du suivi de la convention avec le département, les données produites par Corail sont utilisées pour renseigner et fiabiliser la base annuelle ISOARD. Les données sur les effectifs et sur les coûts retracées dans ISOARD ne sont cependant pas de simples agrégats des mesures Corail+. Elles résultent en général d'estimations *ad-hoc* fondées sur une enquête annuelle du conseiller de gestion auprès de chaque unité.

Dans une DDE, les données issues de CORAIL+ font l'objet d'une exploitation plus poussée par le service de Gestion de la Route. « Elles sont traitées par le logiciel MEXICO et sont ensuite analysées par rapport à des indicateurs d'environnement (ex: km par type de réseau RN - RD). Elles donnent lieu à un calcul de ratios qui facilitent la comparaison de l'activité des subdivisions entre elles et l'appréciation de l'activité par rapport aux autres départements. Cette analyse permet par produit de déterminer entre autre les coûts d'entretien de chaussées :

- par type d'activité, une segmentation précise en favorise l'exploitation (ouvrages d'art, signalisation, chaussées, dépendances.....),
- par mode d'intervention (parc, en régie, entreprise...),
- par type de réseau etc. »

Dans cette même DDE, le rapport d'enquête note encore que « l'utilisation de ces ratios par le SGR comme clé de répartition des moyens en effectifs d'exploitation et en crédits ainsi que le retour d'information qui en est fait tendent à fiabiliser les données saisies par les agents ».

Une telle situation semble toutefois exceptionnelle. Dans la plupart des DDE, les utilisations internes des données CORAIL sont faibles, l'absence de retour d'information vers les unités d'exploitation (limité, dans une DDE à une réunion annuelle de compte-rendu organisée par le Conseiller de gestion) est fréquemment identifiée comme un obstacle à l'amélioration de la fiabilité des données.

6.1.2 La saisie des temps dans les unités du Siège

La saisie des temps par Corail+ dans certaines unités de production du siège est effective dans une moitié au moins de l'échantillon. Elle tend à se généraliser pour les activités d'Ingénierie publique (Etudes et travaux neufs, Constructions publiques), en utilisant à cette fin soit l'outil ISOARD, soit l'outil PILOT.

Pour les activités de strict support (comptabilité, service du personnel, ...), la saisie des temps n'est pas systématique et elle est généralement considérée comme inutile et peu pertinente. L'estimation du coût de ces activités dans ISOARD s'appuie essentiellement sur l'enquête annuelle.

6.1.3 La saisie des temps en ingénierie publique

L'ingénierie publique est, depuis la fin 2001, astreinte à comptabiliser les temps passés (bureau d'études, chantiers). Cette comptabilisation est effective dans les services enquêtés et la mobilisation des agents semble réelle. L'utilisation de PILOT Gestion des temps se développe mais elle n'est pas systématique. Son utilisation ne semble pas poser de problème. On note toutefois que dans ce cas, CORAIL restant utilisé pour l'ensemble des agents de la subdivision, certains doivent saisir deux fois leur temps de travail.

L'attitude des agents concernés vis à vis de cette évolution – imposée par l'inscription de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel - donne lieu à des appréciations diverses et parfois divergentes. Selon l'un des rapports, la mesure des temps en ingénierie publique est actuellement vécue « comme une obligation au service quasi exclusif de la direction centrale

compétente ». Dans d'autres cas, « les acteurs concernés semblent convaincus que la mesure des temps passés est incontournable ». Il convient d'observer à ce sujet que l'adhésion de l'encadrement (chefs de service et subdivisionnaires) ne préjuge pas de celle des contrôleurs qui « développent souvent un discours sur la prévalence de la notion de service public ».

6.1.4 Des informations encore peu utilisées

Il ne paraît pas, pour l'instant, que l'information ainsi accumulée sur le coût des prestations fasse l'objet d'analyses, ni même d'un suivi attentif, pas plus au niveau des SD que des DAC. Certes, un jugement précis – confrontation des temps passés aux temps prévus - ne pourra intervenir qu'au terme des opérations entièrement conduites sous ce régime (les opérations engagées avant la fin de 2001 ne bénéficiant pas d'une comptabilisation complète). Néanmoins, dans la mesure où le « pointage » est généralisé, l'activité globale des agents pourrait être suivie, et des rapprochements entre les produits et les coûts pourraient d'ores et déjà être effectués.

ISOARD

Les tableaux statistiques ISOARD sont établis annuellement, sur la base d'une enquête spécifique et/ou grâce aux informations saisies dans CORAIL+. Ils apportent des informations croisant des éléments d'activité et de temps consacrés pour l'ensemble des domaines d'activité du service. En outre, ils permettent aux services de se situer par rapport à d'autres services grâce aux synthèses nationales. La nouvelle nomenclature GEODE vise à permettre des analyses plus complètes en distinguant les types de prestations et les domaines..

Les appréciations portées sur l'intérêt d'ISOARD sont très variables. Elles dépendent pour partie des efforts faits par les services eux-mêmes pour s'approprier et tirer parti des informations produites. Dans une DDE, « une restitution annuelle est faite à l'ensemble des cellules de la DDE sous la forme d'un « atlas de l'activité de la DDE » permettant de connaître l'activité des cellules, des services et de la part dédiée à chaque partenaire ». Dans une autre, il est observé que « faute de temps, peu d'exploitations sont réalisées à partir d'ISOARD, que ce soit pour comparer les performances du service d'une année sur l'autre ou pour comparer le service avec d'autres DDE ». L'utilisation d'ISOARD semble dépendre pour une bonne part des initiatives du Conseiller de gestion. Celui-ci peut utiliser la base de données à des fins d'animation et de sensibilisation, il peut également la consulter pour répondre à des demandes particulières de comparaison des moyens mis en œuvre dans d'autres services déconcentrés.

Dans l'ensemble, l'outil est jugé lourd et assez peu fiable en raison du caractère estimatif des données. La faible utilité des résultats pour le niveau local ne justifie pas toujours, aux yeux des agents, l'effort supplémentaire qui leur est demandé. De plus, la nouvelle version de GEODE suscite des craintes et des critiques. Selon certains, « la ventilation de certaines activités à caractère mixte posera problème et fera perdre de la fiabilité aux résultats ». A l'inverse, il est noté dans un autre rapport que les modifications apportées en matière de formatage de l'outil pour les prochaines enquêtes peuvent faciliter son utilisation par le niveau local, dans la mesure où il fournira une estimation des temps consommés par les activités support et permettra des comparaisons pertinentes d'une année sur l'autre.

Parmi les obstacles à une meilleure acceptation d'ISOARD, l'évaluation a mis en évidence son défaut de convergence avec les outils existants. A titre d'exemple, la segmentation des activités d'ingénierie publique d'ISOARD est différente de celle de PILOT.

6.2 MR4G

Le logiciel du parc MR4G permet une comptabilité analytique avec les coûts complets. Il est bien adapté à l'analyse des coûts des activités de l'entité Parc. Disposant depuis plusieurs années d'une comptabilité analytique (qui sert de base à l'élaboration du barème de facturation, dans le cadre d'un strict équilibre du compte d'exploitation), les Parcs possèdent de ce fait une culture de mesure des temps passés et des coûts de revient par activité.

L'outil MR4G est considéré comme très satisfaisant sur le plan de ses potentialités en matière de gestion. Aux qualités de MR4G s'ajoute, il est vrai, la formation des Chefs de Parcs à son usage et à celui de l'infocentre Péricleès.

Le jugement favorable qui précède résulte également de la continuité des structures, règlements et procédures mis en place dans les Parcs.

- 1968 : organisation des Parcs
- 1976 : comptabilité analytique, éformée en 2000
- 1990 : mise en place du compte de commerce, tenant compte du Plan Comptable National

Le produit a pu être amélioré dans un contexte stable, l'introduction du compte de commerce en 1972 n'a pas remis en cause les référentiels.

On peut en tirer un enseignement de portée générale : le contrôle de gestion a besoin de référentiels stables pour réussir

6.3 Observations spécifiques aux DRE et aux services de navigation

6.3.1 Les DRE

Rappelons qu'il n'y avait que deux DRE dans l'échantillon et que les observations suivantes n'ont qu'une valeur indicative.

Il semble que rien ne soit actuellement en place pour mesurer les temps passés, tant dans le domaine études que dans celui des contrôles routiers. Les DRE enquêtées n'utilisent pas CORAIL+. Dans l'une d'entre elles (DRE80), la demande récente du SGAR portant sur l'évaluation du temps passé à suivre les dossiers européens (valant contribution en nature de l'Etat) a conduit le service à établir a posteriori un tableau récapitulatif temps / salaires. Toutefois, aucune exploitation de ce tableau n'a été effectuée en interne à ce jour.

6.3.2 Les services de navigation

Dans un service, CORAIL a été utilisé par une subdivision pendant deux ans pour suivre l'activité d'entretien mais n'a pas été généralisé. Une comptabilité analytique existe pour le budget de fonctionnement. Le logiciel de comptabilité analytique DIAMAN (VNF) a servi pour remplir ISOARD. Son utilisation n'est pas généralisée pour connaître le coût de l'activité sous-traitée par chantier, tâche, localisation. Sa faible utilisation par le service comme par VNF pose la question de sa pertinence et de son maintien. Pour tous les domaines d'activités, les temps passés sont tous théoriquement mesurés avec ISOARD (traduits en agents équivalent temps plein). Il ne s'agit toutefois pas de mesure, mais d'estimation a

posteriori, en différentiel, à partir des chiffres de l'année précédente. Les mesures sont jugées approximatives. Les résultats d'ISOARD sont utilisés partiellement (évaluations des besoins en effectifs pour l'exploitation et l'ingénierie). Une comparaison interne et entre services est faite en exploitant certains aspects d'ISOARD : véhicules, maisons éclésières, heures supplémentaires, organisation du travail.

6.4 Charge de travail occasionnée par la mesure des temps

L'enquête ne fournit sur ce point que des données partielles dont on ne peut sans doute pas tirer de conclusions précises. Toutefois, l'un des rapports d'enquête a particulièrement développé ce point et l'on peut en rendre compte à titre d'exemple. Dans le service en question, la charge de travail entraînée par CORAIL+ sur l'année 2001 est la suivante :

- «entretien et exploitation» des 10 subdivisions territoriales : 514 équivalents jours/agent.
- «activités de bureau» dans ces mêmes subdivisions : 289 équivalents jours/agent,

Soit un total de 803 équivalents jours/agent, qui représentent 3,65 agents sur les 368 affectés dans ces subdivisions, soit 14% des activités support et 1,3% des temps totaux travaillés.

- «activités de bureau» dans les services fonctionnels, il n'existe pas de mesure fiable, mais on peut considérer les temps de saisie comme marginaux.

Il faut ajouter à ces mesures les temps consacrés par le siège pour animer le dispositif, agréger et traiter les données, soit au sein de l'équipe des conseillers de gestion 155 équivalents jours/agent. CORAIL+ mobilise donc environ au minimum l'équivalent de 4,35 agents.

Cette donnée n'appelle pas de commentaires, faute d'éléments de comparaison.

6.5 Commentaires

La mesure des coûts suppose de la part des agents un changement de culture dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté. Dans le domaine de l'Ingénierie publique, ce changement est en marche sous la pression du contexte extérieur. Dans le domaine routier, des progrès semblent également possibles. Comme le note l'un des rapports, on constate une levée progressive des réticences à exploiter sereinement les résultats de la mesure des coûts. Mais on est « encore loin de s'inscrire dans une logique de mesure de la productivité et de contrôle de gestion sur les coûts de l'activité en régie ». Progresser dans cette voie ne sera possible qu'au prix d'un effort continu d'animation et d'un engagement résolu de l'encadrement.

Un objectif devrait être clairement affiché et poursuivi : se mettre en mesure de calculer des coûts complets par unité d'œuvre (c'est à dire la productivité) chaque fois que cela peut avoir un sens. Ce qui implique, d'une part, de ne pas se contenter de raisonner en termes de tâches mais de définir des unités d'œuvre homogènes et, d'autre part, d'imputer une part du coût des unités support aux activités de production, comme cela est déjà fait par MR4G.

7. Le rôle du conseiller de gestion

Quel est le rôle joué de fait par le conseiller de gestion et son équipe, notamment vis-à-vis des problématiques soulevées dans les six questions précédentes ? Comment la cohérence est-elle assurée avec d'autres cellules travaillant sur les mêmes sujets ou des sujets connexes (audit interne, contrôle hiérarchique interne, démarche qualité...)

L'examen des organigrammes des services enquêtés fait apparaître l'existence d'une fonction de conseil de gestion, à l'exception toutefois d'une DRE (qui peut bénéficier le cas échéant des prestations de la cellule correspondante de la DDE de même implantation). La dénomination la plus fréquente est celle de conseil(ler) de gestion. Dans deux cas, le terme contrôle se substitue à conseil.

La cellule correspondante se trouve soit rattachée à la direction, soit intégrée dans le secrétariat général, soit constitutive d'un service modernisation également chargé de fonctions telles que l'informatique, la qualité ou la programmation. Dans cette dernière hypothèse, un cadre de niveau A+ peut consacrer une part significative de son temps au conseil de gestion (plus de 50% dans un cas, avec la conséquence que c'est lui de fait le conseiller de gestion). On a également observé que le rapprochement avec une fonction impliquant un certain pouvoir de décision (comme la programmation de certains crédits) était bénéfique pour le positionnement du conseil de gestion.

Le rattachement à la direction a une valeur symbolique, mais ce qui importe avant tout c'est son implication et son soutien et, mieux encore, une commande claire de sa part (ce n'est pas toujours le cas). De la même manière, la participation du conseiller de gestion aux réunions de direction peut n'être qu'un symbole ou au contraire traduire le fait qu'il apporte effectivement quelque chose à l'exercice de la fonction de direction. On fait état dans un service d'un certain flottement dû à un changement de directeur, du fait du rattachement de la fonction à la direction. On observe dans deux services une absence de titulaire de ce poste sur une durée importante (de l'ordre de l'année). Cette absence y est fortement ressentie et on se doit de soulever ici le problème de portée plus générale de l'acceptabilité d'une vacance de longue durée sur un poste reconnu comme stratégique.

Dans nombre de cas, il existe au sein du service chargé de la gestion de la route et au titre de l'ingénierie de l'entretien une capacité d'exploitation des résultats de CORAIL+, la répartition des rôles entre conseiller de gestion et responsable de la gestion de la route variant d'un service à l'autre (et méritant, quelle qu'elle soit, d'être clairement explicitée). On va vraisemblablement se trouver prochainement dans une situation analogue dans le domaine de l'ingénierie publique.

Le schéma de fonctionnement type est le suivant : le conseiller de gestion, agent de catégorie A, responsable de la cellule, travaille essentiellement (et comme l'indique son appellation officielle de conseiller en gestion-management) sur des questions relevant de la modernisation et de l'organisation. A ce titre :

- il est la cheville ouvrière de la préparation du POM,
- il fait le point sur son état d'avancement et celui du plan d'actions,
- il conçoit un tableau de bord de la direction,

- se mobilise sur des dossiers d'actualité ayant un fort impact sur l'organisation, tels que l'ARTT ou le plan de modernisation de l'ingénierie publique,
- conduit des réflexions sur des problèmes plus ponctuels tels que les travaux en régie pour les communes, la répartition des effectifs entre subdivisions.

On le qualifie d'animateur, de catalyseur, d'instigateur. Exécuter toutes ces tâches, participer à la vie générale du service (réunions diverses, formation...) mobilisent l'essentiel de son temps et lui en laissent peu pour les tâches de contrôle de gestion. L'un d'entre eux constate qu'il y consacre moins de 10% de son temps.

Ces dernières tâches dont la plus lourde est l'alimentation de la base de données ISOARD mais qui comprennent aussi le traitement des données CORAIL (s'il n'est pas effectué au sein du service chargé des routes), la collecte des éléments de l'éventuel tableau de bord de la direction sont très généralement confiées à un collaborateur (souvent unique et de catégorie B). Outre une responsabilité d'encadrement, le conseiller de gestion apporte une plus-value pour l'exploitation des résultats.

L'enquête met donc bien en évidence la coexistence de deux types de tâches, ayant des relations entre elles, mais qui relèvent de cultures différentes, ne se déroulent pas suivant les mêmes rythmes et ne correspondent pas au même positionnement : le conseil de gestion-management d'une part, le contrôle de gestion d'autre part. On a davantage mis l'accent sur le premier dans la dernière décennie. La mise en œuvre du plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion du ministère va imposer de conforter, si ce n'est de construire, le second. La question qui se pose, et qui a déjà commencé à être débattue au sein de la réunion des équipes d'enquêteurs, est de savoir si ces deux fonctions peuvent et doivent être confiées à la même unité, si la même personne peut assumer la responsabilité ultime de ces deux fonctions.

L'observation des pratiques actuelles n'apporte guère de matériau au débat. Tout au plus a-t-on remarqué que dans le service enquêté où il y a eu un effort de séparation des deux fonctions, l'appréciation portée au bout de deux ans est réservée. Mais, une telle séparation n'a véritablement de sens que si elle s'accompagne d'un renforcement du contrôle de gestion pour en faire une fonction de même niveau que le conseil, ce qui n'est pas encore d'actualité.

La différence de nature déjà indiquée entre les deux fonctions est apparue suffisamment fondamentale aux participants au débat pour qu'ils expriment une forte préférence pour qu'elles soient exercées dans des unités distinctes. Ce faisant, on s'inscrit dans une tendance forte de séparation des fonctions de contrôle et de conseil ou d'assistance, déjà observée dans d'autres domaines d'activité des services. Débordant un peu des constatations faites dans l'enquête, on est incité à penser qu'il serait heureux d'assurer une complémentarité entre les deux systèmes de contrôle différents que sont le contrôle de gestion visant à améliorer l'efficacité de l'efficiency et le contrôle interne visant à s'assurer du respect des règles et procédures (y compris de celles relatives au conseil de gestion) dans une optique de limitation des risques.

8. Résumé commenté des principaux constats

Il avait été demandé aux équipes d'enquêteurs de répondre aux questions suivantes « Quels sont les éléments favorables et défavorables (techniques, organisationnels, culturels) au développement du contrôle de gestion dans le service ? Comment peut-on agir sur les uns et les autres ? ». La synthèse de ces fiches est intégrée dans cette section aux réflexions propres de l'équipe projet.

8.1 L'enquête fait ressortir un certain nombre de points positifs :

8.1.1 On observe dans les services déconcentrés des pratiques assez bien ancrées de réflexion stratégique, de compte-rendu et de suivi opérationnel

On constate aux différents niveaux hiérarchiques un réel souci de :

- 1) se fixer des objectifs explicites, notamment à l'occasion des POM et des divers plans d'action qui leurs sont plus ou moins liés,
- 2) suivre au moyen de tableaux de bord le déroulement des activités et missions ou encore l'avancement des opérations d'investissement,
- 3) suivre l'utilisation des moyens affectés au service (crédits et personnels) dans le but principal de réduire les vacances de postes et de consommer l'ensemble des crédits disponibles (cf. II - 1, 2, 3).

Ces différentes pratiques témoignent du sérieux et du pragmatisme des services : ils accordent naturellement la priorité à la mise en place de systèmes d'information répondant à leurs besoins les plus immédiats et aux demandes les plus pressantes et les plus explicites de leurs commanditaires.

Mais les services font également preuve d'un réel souci d'anticiper l'avenir. Il existe dans les services déconcentrés de l'équipement une tradition déjà ancienne de réflexion stratégique et de management par objectifs. Le POM et les différents plans d'action qui lui sont plus ou moins directement associés en constituent la principale traduction concrète. Par-delà les contrastes révélés par l'enquête, il se dégage un diagnostic clair des forces et limites de cette pratique sur lesquels on ne revient pas ici (cf. II - 1.)

8.1.2 On constate de réels progrès dans la mesure des temps, des coûts et de la productivité pour les activités de production en régie

La mesure des temps passés et du coût des prestations fournies à des tiers se généralise dans les domaines de l'ingénierie publique (suite au plan de modernisation) et de l'entretien-exploitation des routes départementales. Dans les autres domaines, les mesures, lorsqu'elles existent, sont moins fiables et peu utilisées (cf. II- 6).

Dans le domaine de l'ADS, un nombre significatif de DDE calcule et surveille le nombre d'actes produits par chaque agent. Toutefois, ce suivi est souvent limité au niveau subdivision et les chiffres obtenus sont difficilement comparables (compte tenu de la diversité des actes d'urbanisme, la comparaison de l'activité supposerait un système de pondération normalisé) et peu utilisés.

8.1.3 Les demandes d'information des DAC sont généralement bien acceptées

Toutefois, les services se plaignent parfois de ne pas en connaître l'usage et de ne bénéficier d'aucun retour d'information. De plus, ces demandes présentent souvent un caractère hybride, entre l'enquête statistique et le compte-rendu de gestion, ce qui ne contribue pas à clarifier l'idée de contrôle de gestion (cf. IV- 1).

8.1.4 La mesure des temps passés semble raisonnablement fiable et d'un coût acceptable

Sur la base d'observations très partielles, il semble que les agents se montrent précis et scrupuleux dans la saisie des temps passés. Il est d'autant plus surprenant de constater que l'encadrement sous-estime trop souvent l'intérêt de cette saisie pour la connaissance de l'activité du service.

Le temps passé à la saisie n'est pas négligeable (dans une DDE, 1,3% de la force de travail), mais reste acceptable eu égard à l'utilité potentielle de l'information produite.

8.2 Une situation toutefois peu satisfaisante au regard de l'ambition affichée de systématiser le contrôle de gestion au ministère de l'équipement

8.2.1 Des pratiques de pilotage et de compte-rendu qui ne répondent pas aux exigences d'un véritable contrôle de gestion

Il est nécessaire de confronter les pratiques observées au référentiel que constitue la définition interministérielle du contrôle de gestion :

« Système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre d'une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations »

Cette définition inclut plusieurs critères au regard desquels l'examen des pratiques actuelles appelle un jugement différencié et nuancé. En positif, on observe une réelle volonté de 1) suivre la réalisation des objectifs du POM et 2) d'affecter les moyens en fonction des priorités affichées, même si cet effort ne peut aboutir qu'à des réorientations d'ampleur très limitée (notamment pour les raisons exposées plus loin).

En négatif, les constats suivants soulignent l'écart entre la situation actuelle et l'objectif théoriquement visé par le développement du contrôle de gestion :

- les objectifs du POM ont un caractère le plus souvent qualitatif, ils ne constituent pas des prévisions d'activité et ne peuvent être confrontés à des indicateurs quantifiés de réalisation ;
- l'évolution de l'activité des différentes unités a peu de retombées directes sur les moyens qui leurs sont affectés ;
- Il existe peu d'exemples de mesures de la qualité ou de l'impact social des actions. Quand ils existent (logement, sécurité routière), les indicateurs de résultat concernent des politiques dont les services de l'équipement ne sont que très partiellement responsables (cf. II- 2.) ;

- les données collectées sur les temps passés et les coûts sont globalement sous utilisées : elles ne font pas l'objet d'exploitations et d'analyses régulières au sein des services dans le cadre d'un dialogue de gestion entre la direction et les subdivisions ; elles sont peu utilisées à des fins de comparaisons entre les services (si l'on excepte les résultats purement descriptifs de l'enquête ISOARD).

Au regard du référentiel rappelé ci-dessus, l'aspect le plus négatif du constat réside dans le caractère diffus et non systématique des efforts faits pour intégrer la gestion des moyens, le suivi et la mesure des résultats. Les différentes pratiques de pilotage et de compte-rendu évoquées ci-dessus sont largement déconnectées les unes des autres. En d'autres termes, les systèmes d'information sur l'activité des services sont peu articulés à des procédures régulières de dialogue de gestion.

L'encadrement des services perçoit clairement ce que cette situation a d'insatisfaisant. Les agents soulignent eux-mêmes volontiers la difficulté d'articuler de manière lisible et cohérente la réflexion stratégique et la gestion quotidienne.

8.2.2 Une fonction contrôle de gestion qui n'existe pas en tant que telle

Dans la plupart des organismes, le contrôle de gestion est une fonction distincte du conseil en management, exercée par des personnels différents. Le contrôleur de gestion est exclusivement chargé de veiller à ce que les systèmes d'information internes fournissent à la direction des données fiables sur les activités, leur coût, leur qualité, etc. Tel n'est pas le cas dans les services déconcentrés de l'équipement, les conseillers de gestion-management ayant des fonctions multiples de conseiller, d'animateur et de contrôleur. L'un des résultats de l'enquête est que les CGM ne consacrent qu'une faible partie de leur temps au développement du contrôle de gestion *stricto sensu* (cf. II – 7.)

8.2.3 Des outils informatiques inadaptés et/ou mal maîtrisés

Si l'on se fie à l'opinion maintes fois exprimée par les agents interrogés, les outils informatiques nationaux (CASSIOPEE, WINADS) ne paraissent pas conçus pour répondre aux besoins de gestion et de contrôle de gestion des services déconcentrés (cf. II- 5.). Ce constat, qui ressort nettement de tous les rapports d'enquête, suscite toutefois une interrogation qu'il n'a pas été possible de trancher dans le cadre de la présente évaluation : quelle est la part respective des défauts de conception et d'un manque de compétence dans l'usage des outils ? Quelle que soit la réponse, le dysfonctionnement constaté appelle des actions correctives (cf. IV-).

8.3 Des obstacles à caractère structurel

Parmi les obstacles les plus fréquemment évoqués par les agents, on peut citer l'incertitude sur l'avenir du service (la perspective de dévolution de certaines activités aux

collectivités territoriales), le caractère éclaté de la commande, le poids du quotidien, le manque de prévisibilité et de fongibilité des moyens.

Certes, ces éléments de contexte – développés ci-dessous – rendent plus complexe le pilotage des services. La déclinaison des objectifs stratégiques en décisions concrètes doit en effet composer avec des contraintes de court terme.

D'un autre côté, ces difficultés objectives devraient constituer autant de motifs pour se doter d'outils de pilotage performants.

8.3.1 Le caractère éclaté de la demande et le poids de la gestion au quotidien

Les commandes émanent d'acteurs variés et impliquent pour les services des obligations d'inégale portée (cf. II- 4.). Cela contribue à renforcer le poids d'une « gestion au quotidien » souvent placée sous le signe de l'urgence. Il en résulte que le développement des outils de suivi et de compte-rendu obéit à une logique d'opportunité (fonction de la proximité et du poids politique du commanditaire, de la hiérarchie perçue des urgences...) plus qu'à une logique de maîtrise rationnelle de l'ensemble de l'activité (cf. II – 1 et 2.).

8.3.2 Des activités relevant de modes de pilotage hétérogènes

Au sein d'une DDE cohabitent des activités de production (ADS, entretien routier) des activités de conception et d'étude (études routières...) et des activités régaliennes (logement, urbanisme...). Pour chacune des ces activités, les systèmes de pilotage et de compte-rendu revêtent une signification différente. Dans les domaines où l'activité des services consiste à piloter la mise en œuvre de politiques publiques (souvent en partenariat avec des collectivités territoriales, voire des organismes publics ou privés), la logique du contrôle de gestion s'efface derrière celle de l'évaluation des résultats de l'action publique elle-même. C'est particulièrement net dans le cas de la politique du logement.

Il en résulte notamment que les tableaux de bord des différents services n'ont pas les mêmes implications pour la gestion quotidienne et ne renvoient pas au même type de dialogue de gestion.

8.3.3 Des moyens rigides et peu prévisibles

La gestion des moyens est fortement contrainte par les rigidités inhérentes à la fonction publique, par le nombre et la durée des vacances de postes et par le manque de prévisibilité des évolutions budgétaires (cf. II - 3.). Ces contraintes sont aggravées par une organisation éclatée et rigide des services déconcentrés qui ne facilite pas l'intégration des systèmes d'information et la fongibilité des moyens. Elles réduisent les marges de manœuvre des directions et compliquent leurs efforts pour répartir les moyens humains et financiers en fonction de leurs priorités et de l'évolution de la charge de travail dans les différents domaines d'activité.

8.4 Des marges de progrès

8.4.1 Une acceptation croissante de la mesure des temps et des coûts

La généralisation de la mesure des temps passés en ingénierie publique ne suscite aucune réticence de principe dans l'encadrement. Il n'en va pas toujours de même pour le personnel d'exécution, davantage enclin à opposer les valeurs du service public à la mesure de la productivité. Ces résistances ne paraissent toutefois pas constituer un réel facteur de blocage.

De même, dans le domaine de l'entretien exploitation de la route, la saisie des temps dans Corail+ ne semble pas poser de problème dès lors que son utilisation est perçue comme incontournable dans le cadre de la convention avec le département ou pour la facturation.

Globalement, les critiques exprimées à l'encontre de la mesure des temps reflètent davantage des doutes quant à son utilité (notamment dans le cas des activités de siège) qu'une hostilité de principe.

8.4.2 L'acceptation de l'idée de comparaison

ISOARD permet d'ores et déjà aux services de se situer par rapport aux autres grâce aux synthèses nationales (sous réserve toutefois que leur publication interrompue puisse être reprise) ou à travers des requêtes appliquées à la base de donnée nationale qui leur est transmise. Il en va de même avec les enquêtes annuelles concernant les moyens de fonctionnement des services faites par la DPSM. Ce type de comparaison très globale ne suscite pas de réaction négative. Il n'en va pas de même pour les comparaisons portant sur la productivité des unités ou des individus. Cependant, nombre d'agents interrogés à ce sujet semblent considérer qu'une avancée dans cette voie est nécessaire et inéluctable.

Troisième Partie : Les recommandations

1. Rendre au contrôle de gestion son utilité pour l'action

1.1 Cesser de confondre le contrôle de gestion avec la production de comptes rendus statistiques ou de suivis opérationnels...

Les SD produisent à la demande des DAC, pour alimenter les BD des applications nationales, ou pour répondre aux enquêtes sectorielles, une grande masse d'informations. Ce « monde des chiffres » est souvent assimilé à tort au domaine du contrôle de gestion.

Bien qu'ils produisent correctement leur contribution à cette information, les services tendent d'autant plus à dénoncer son volume qu'ils en ignorent l'utilité pour le niveau central, qu'ils ne voient pas l'usage qui en est fait, qu'ils constatent qu'elle ne leur est généralement pas utile, et qu'elle est très insuffisante, pour leur propre pilotage.

Pour ce pilotage qui serait la vraie finalité d'un réel contrôle de gestion, les SD travaillent donc très souvent à l'aide d'informations et d'outils d'invention locale pour éclairer leur action (cf. 2^e Partie 2.6).

L'attitude, présente chez les directeurs, est plus fréquente encore quand on descend dans l'organisation territoriale. Des outils de suivi d'activité très opérationnels existent ainsi souvent chez les responsables de deuxième niveau et les subdivisionnaires, et collent de près à ce qu'ils jugent la réalité même de leur métier et de leurs responsabilités. L'information recueillie, aux divers niveaux, concerne principalement l'avancement des opérations ou des procédures, et la consommation des crédits.

Si l'activité est donc suivie, avec un réel souci de précision, c'est sous ses aspects les plus opérationnels, « à l'unité élémentaire », dans un grand détail, et avec une structure d'information qui ne se prête pas aux agrégations géographiques et à la remontée hiérarchique. Les directeurs ne veulent pas en outre surimposer à ces subdivisions un suivi plus synthétique, et ils se contentent de ce suivi trop analytique, sur lequel ils ne peuvent guère greffer que des décisions de répartition de moyens entre subdivisions, sans déployer un réel leadership.

1.2 ... et alléger le contrôle de gestion de la production de statistiques

Si l'on admet que le contrôle de gestion est fait pour l'action, il faut l'alléger de tout ce qui n'y concourt pas, et il faut orienter les outils pour faciliter les requêtes et les analyses qui au contraire éclairent l'action et ses résultats.

Nous soulignerons (chapitre 8.3) que la nature, le rythme, la précocité des informations conditionnent la qualité du pilotage et du contrôle, et exigent de puiser toutes les données dans des chaînes organisées et informatisées de collecte.

Il en va de même des données à usage statistique ou de compte rendu, qui devraient être soit organisées et automatisées, soit supprimées.

Mais de toute manière, elles encombrant le contrôle de gestion, et privent souvent les gestionnaires de services et en premier le conseiller de gestion du temps qui lui serait utile pour raisonner les vrais chiffres du contrôle de gestion. Leur production ne devrait relever que des gestionnaires des politiques correspondantes.

Leur inventaire serait aussi l'occasion de reconnaître toutes les informations d'une autre nature, à fins statistiques, que peuvent produire les grandes chaînes d'information, et d'organiser efficacement la collecte des autres. Au terme d'une période de transition de quelques années, il faudrait se fixer pour but d'avoir mis fin à toutes les enquêtes spécifiques, qui ne rentreraient pas dans ce cadre. On allégerait sans doute beaucoup les DDE d'un travail matériel, dont les résultats n'ont pas toujours une utilité évidente, et en tout cas ne servent en rien le contrôle de gestion.

2. Connaître l'ensemble des coûts, s'obliger au benchmarking, apprendre avec l'ingénierie

Corail + permet d'analyser les coûts, et les évaluateurs ont rencontré, à côté d'une majorité de services qui ne s'en servent que dans le domaine des routes, plusieurs DDE qui, en ayant étendu et parfois généralisé l'emploi, y puisent une information utile sur leurs coûts. Son usage s'étend également, concurremment avec celui du logiciel PILOT au domaine de l'ingénierie publique.

Les outils existants permettent donc bien aux services de connaître et d'analyser les coûts ou les temps passés, pour les services opérationnels, et les fonctions support. Mais peu le font. Et en général le font-ils dans une optique de répartition des moyens, plus que d'optimisation, ou de confrontation à une norme extérieure. Il est vrai que la DPSM procède elle-même à des comparaisons de ce type, pour arrêter la répartition inter départementale des effectifs, mais sans pratiquer souvent un benchmarking avec des organisations extérieures ; seule l'activité des parcs, qui s'y prête plus naturellement, a donné lieu à des analyses de ce genre. Pourtant, à défaut d'une valorisation des « produits » impossible pour une activité administrative sans référence de marché et qui seule permettrait de dégager une « marge », l'intérêt de la mesure des coûts est bien de se comparer d'une période à l'autre, d'une organisation à l'autre, et demain de plus en plus sans doute d'un pays à l'autre.

Les outils existants ne sont pas orientés vers cette comparaison, et les esprits le sont rarement. Comme le cadre dominant est la répartition de moyens par construction limités, la transparence – nécessaire à la comparaison – est redoutée comme une menace.

Il faut d'ailleurs reconnaître une part de légitimité à cette inquiétude, car en l'absence de valorisation de la production et de sa qualité, la comparaison des seuls coûts pourrait donner idée de leur nivellement par le bas sans analyse de la qualité. Les services ne voient pas assez clairement le jeu gagnant-gagnant dans lequel ils pourraient s'engager, en obtenant contre une amélioration des coûts, des possibilités de redéploiement, de développement, ou d'intéressement à la « productivité ».

Cependant la mise en œuvre de la réforme de l'ingénierie semble modifier un peu la situation et faire évoluer les esprits, et elle pourrait à l'avenir servir de référence, et contribuer fortement à l'évolution de la culture et à un vrai progrès du contrôle de gestion.

3. Diriger et contrôler par objectifs

3.1 *Négocier et contractualiser entre les SD et toutes les DAC des objectifs précis, portant sur les coûts et les résultats...*

Le constat est celui d'une grande bonne volonté, et d'un effort patent pour exécuter avec qualité (respect des délais et des budgets) les opérations programmées et dotées.

Mais ce suivi des budgets ne suffit pas à faire un contrôle de gestion alors qu'il aurait dû aller de pair avec la déconcentration des 20 dernières années. La théorie était en effet d'élargir la liberté d'action des services, en organisant la remontée d'information, en définissant des objectifs, et en exerçant le contrôle a posteriori.

On en est loin.

Les seuls objectifs précis et chiffrés sont les budgets, en € et en effectifs (cf. 2^e Partie 2.3). Encore les postes autorisés par le budget peuvent-ils rester vacants, pendant des périodes de plusieurs mois, surtout dans la moitié nord du territoire métropolitain. Les objectifs d'effectifs, qui sont en fait des objectifs pour la DPSM, et des données pour les gestionnaires locaux, peuvent alors devenir assez théoriques.

Les dispositions des POM, ou des Documents d'Orientation Stratégique sont restées elles-mêmes jusqu'à présent trop générales pour constituer des objectifs. Elles ne sont ni échancées, ni souvent mesurables, voire déclinables en objectifs plus précis. Elles servent seulement de cadre de référence, dont au mieux les opérationnels vérifient qu'ils ne s'écartent pas manifestement en cours de période.

Pour couvrir l'ensemble des responsabilités du SD, les objectifs devraient aussi concerner les domaines qui ne se mesurent pas principalement par les crédits propres du service ou qu'il met en œuvre en tant qu'opérateur, tels les domaines régaliens (études générales pour l'Etat, gestion du domaine, contrôle de légalité, etc.), ou d'interventions économiques (financement du logement, organisation des services ou infrastructures concédés).

Ces objectifs devraient fixer non seulement les moyens (budgets) à répartir, mais les résultats à atteindre.

Or, on constate (cf. 2^e partie 2.4) que les objectifs reçus des DAC (quand il en existe), comme ceux qui sont donnés aux services et aux subdivisions, visent essentiellement les domaines où l'Etat est opérateur (routes) ou prestataire (ingénierie), ce qui est logique seulement si l'on considère que le contrôle de gestion ne concerne que les actions dont les services ont une maîtrise directe et qu'ils se limitent, en fait, à la fixation respectivement des budgets de dépenses, et des prévisions de prestations. Il existe certes aussi quelques objectifs fixés par les DAC dans les domaines où l'Etat n'est pas opérateur mais ils sont rarement sous-tendus par une théorie d'action reliant les objectifs généraux de la politique publique à ses objectifs concrets d'application territoriale.

3.2 *...et mobiliser davantage le contrôle externe sur le contrôle des objectifs*

L'idée de développer le contrôle de gestion pour en faire l'outil du SD lui-même et de l'amélioration de son action, va de pair avec la philosophie de l'internalisation du contrôle. Cependant certaines formes de contrôle externe, relevant de l'audit ou de l'inspection, resteront nécessaires.

Il ne serait normal ni qu'elles ne portent pas sur l'exécution des contrats et de leurs objectifs, ni qu'elles se traduisent par des demandes spéciales d'information, quand les systèmes développés pour le contrôle de gestion pourraient faire mieux et plus simple.

Les questionnaires d'audit et d'inspection devraient donc puiser d'abord dans les systèmes de contrôle de gestion ; les collègues doivent être invités à en reconsidérer dans cette optique l'ergonomie

De façon assez inattendue, alors que les inspections commencent par l'envoi de questionnaires préalables couvrant les domaines inspectés, les collègues interrogés (à l'exception logique mais partielle du collège gestion) n'ont pas exprimé d'attentes précises à l'égard des systèmes d'information et des outils de gestion. Leur problématique serait différente, à en rester à ce premier niveau de constatation, et elle exigerait de rassembler d'autres informations.

On doit se demander plutôt si l'absence d'objectifs suffisamment formalisés n'explique pas ce manque d'intérêt de l'inspection pour le contrôle de gestion, comme il expliquait celui des dirigeants eux-mêmes.

Il serait en fait surprenant, si les objectifs des services étaient mieux définis, qu'ils ne fassent, avec l'état de leur réalisation, la matière de prédilection de l'inspection.

Les collègues devraient être invités à élaguer dans leurs questionnaires, pour qu'ils soient chaque fois que possible remplis à partir de données du contrôle de gestion, quitte d'ailleurs à ce qu'ils contribuent, en déclarant plus explicitement ce dont ils ont besoin, au cahier des charges de ces données.

4. Faire prévaloir, chaque fois qu'elles ne se confondent pas, l'optimisation de la dépense publique sur la consommation intégrale des crédits

Il y a plus grave que la limitation du champ du contrôle de gestion et celle des objectifs ou des indicateurs.

L'organisation budgétaire est comme on le sait, enserrée dans des contraintes multiples, qui s'opposent à un échéancement rationnel et régulier des paiements au cours de l'exercice, les délégations étant tardives, et pouvant fréquemment être remises en cause par la « régulation ».

De ce fait, les chiffres fournis par ou demandés à la chaîne comptable visent moins à comparer au mois le mois, dès sa clôture et dès février, le réel au prévisionnel, dans chaque territoire (subdivision, DDE), qu'à remonter au niveau central l'état instantané de la consommation, pour lui permettre – surtout au second semestre - de reprendre aux retardataires et d'abonder les anticipateurs. Sans revêtir les mêmes modalités dans tous les domaines, cette tendance, qui a été illustrée à la perfection à l'occasion du plan de relance de la construction de logements sociaux en 2001 et qui est une constante dans ce domaine, est quand même commune à tous. En fait, on sait bien qu'elle caractérise, dans le jeu budgétaire traditionnel, l'attitude classique – et obligée – des « ministères dépensiers ».

En résumé, les chiffres servent aujourd'hui d'abord à vérifier que le ministère consomme bien tous ses crédits, et cette priorité s'oppose à ce qu'ils servent d'abord à chaque SD à piloter sa propre gestion.

C'est un conflit de finalités. Il pèse sur les perspectives de développement du contrôle de gestion, car « à quoi bon optimiser la dépense publique au jour le jour en devançant les dérivés par des corrections précoces, si l'important n'est que de « rendre » le moins possible de crédits en fin d'année ? »

Il suffit, mieux que des considérations pratiques sur les obstacles techniques, à expliquer que le rythme de fourniture et le décalage de lecture des chiffres fournis aux chefs de service ne soient pas orientés vers la fourniture de signaux mensuels pour une action correctrice immédiate.

Or si la consommation des crédits est une nécessité presque toujours justifiée, spécialement en période de pénurie budgétaire, elle devrait toujours être ordonnée à la seule finalité profonde qui est l'efficacité de la dépense publique.

Le conflit de finalités est d'autant plus perceptible que les systèmes d'information et le contrôle de gestion ne sont pas entre les DAC et les SD, et ne sont que peu fréquemment et explicitement entre DDE et subdivisions ou services, le support d'objectifs contractualisés et de revues périodiques, revues au cours desquelles une confrontation des finalités, et leur synthèse, pourraient s'effectuer.

5. Pour l'application de la LOLF, adapter la nature des objectifs et du suivi selon que la DAC aura choisi de responsabiliser le SD sur l'efficacité ou sur l'efficience

Le conflit de finalités exposé au paragraphe précédent sera-t-il aboli avec la mise en œuvre de la LOLF votée en 2001 ?

C'est bien le but de cette loi de faire reposer l'adoption et l'exécution de la loi de finances sur la vérification de l'efficacité de la dépense publique. Et cette efficacité, nouveau socle du budget, est bien aussi la finalité même d'un vrai contrôle de gestion.

Nul ne prétendrait cependant que le souci de l'efficacité de la dépense publique ait attendu 2001 pour apparaître. Disons plutôt que la présentation de la comptabilité publique, par nature de dépenses, n'en mettait pas en évidence la destination et la performance, qu'il fallait aller les chercher dans le détail des lignes, ou dans le suivi opérationnel, que c'était une affaire de techniciens, un sujet de questionnaires parlementaires, et un terrain privilégié des négociations entre Finances et ministères dépensiers.

Désormais, le contrôle parlementaire s'exercera plus directement et plus clairement sur des dépenses regroupées en missions et programmes, assortis d'indicateurs de la performance.

Assurément il en résultera un changement de méthode, et plus de clarté dans l'examen des budgets et des comptes, tant par le Parlement, que par le ministère des Finances ou a posteriori par la Cour des Comptes.

Le ministre et ses services centraux auront ainsi à répondre de l'efficacité des politiques qu'ils gèrent, avec les missions et programmes correspondants, et de leur mise en œuvre.

Mais cette orientation nouvelle laisse ouvertes deux grandes voies différentes quant au pilotage des SD.

Dans la première, la mécanique de la LOLF ne s'arrêterait pas au niveau central, mais se déclinerait territorialement. Les SD ne recevraient plus seulement des dotations de crédits par nature, mais - idéalement et en quelque sorte - des dotations de missions, de programmes et sous-programmes, avec leurs objectifs et indicateurs déclinés pour leur ressort géographique,

les moyens correspondants, et au moins en partie la capacité d'arbitrage entre moyens en personnel et en argent.

Dans la seconde, les missions et programmes ne seraient définis et dotés, et leur mise en œuvre examinée, qu'au niveau national. Leur traduction en objectifs opérationnels, et en moyens techniques serait la responsabilité du seul niveau central, qui procéderait en conséquence, sans changement par rapport à l'organisation actuelle, à l'allocation des moyens. Les indicateurs ne seraient calculés qu'au niveau national, les éléments fournis par les SD n'ayant de valeur qu'à ce niveau géographique d'agrégation.

Il est à noter que la LOLF ayant fait l'objet d'une intense communication dans le public, et dans l'administration, et étant comprise comme un moyen de réformer en profondeur la gestion publique, il existe actuellement un mouvement de sensibilisation qui prête à donner la préférence à la première voie, comme si elle allait de soi. Tant qu'on n'entre pas dans le vif du sujet, il est en effet possible de voir une relation étroite entre la déclinaison géographique des politiques nationales et les PTE fussent-ils trop généraux, ce qui explique d'ailleurs que porteurs de ces projets territoriaux les Préfets aient entrepris en ce sens auprès des administrations de leur ressort un travail de présentation de la LOLF, dont il nous a été fait état au cours de cette évaluation.

Mais cette première voie ne pourra être choisie que si l'on est capable de décliner géographiquement non seulement les moyens, mais les productions, les résultats et leurs indicateurs. L'exemple des politiques de transport, par nature non localisables, illustre la difficulté de l'exercice, qui, s'il est entrepris, ne pourra probablement pas être généralisé, sauf à adopter des règles quelque peu arbitraires de déclinaison.

Si au contraire, la LOLF n'est pas déclinée, et que les programmes restent définis au seul niveau central, la responsabilité des SD pourrait être soit limitée à la simple réalisation de la « production » (les activités, en volume et en €) définie par le niveau central, soit étendue à « l'efficacité » (volume, et productivité en jours et en €/par unité de volume) de cette production.

La fonction du contrôle de gestion, et l'usage des informations collectées au niveau local, sont évidemment très différents suivant la voie qui sera choisie :

- La déclinaison territoriale irait de pair avec la responsabilisation des SD sur le résultat, qui impose de leur donner une liberté de moyens. Le contrôle de gestion sert alors à suivre les écarts entre les résultats réalisés et budgétés, alimenté à un rythme mensuel, avec peu de décalage de lecture, et une segmentation intradépartementale fine, riche en indicateurs territorialisés d'environnement et d'impacts.
- La centralisation irait de pair avec une responsabilisation des SD sur le niveau d'activités, et éventuellement sur la consommation des moyens. Il n'y a pas de raison de donner davantage de liberté de moyens aux SD, mais plutôt de la restreindre. Le contrôle de gestion servirait alors à suivre les écarts entre les productions réalisées ou moyens consommés, et les productions et moyens budgétés, suivant un cadre facilitant l'agrégation et les comparaisons au niveau national, alimenté à un rythme à définir selon les besoins du niveau central et ses possibilités d'exploitation, avec peu de décalage de lecture, sa segmentation intradépartementale fine ne servant qu'aux comparaisons d'efficacité entre unités productives, limité à des indicateurs peu territorialisés (département, région, ou typologies) d'activité et de résultats.

Quand fongibilité il y a, qu'elle soit locale ou seulement centrale, reste en outre ouverte la question de savoir si elle ne peut être que intra-programme ou également inter-programme. Dans le second cas, le contrôle de gestion ne pourrait bien rendre compte de l'exécution de budgets que s'il comporte des indicateurs d'efficacité comparables d'un programme à l'autre.

6. Construire un dialogue de gestion

L'instance a estimé que la priorité centrale est d'instaurer un vrai dialogue de gestion, fondé sur la négociation puis le suivi, par des réunions fréquentes, d'objectifs précis. Cette priorité entraîne les exigences essentielles qui sont présentées dans ce chapitre 6, sur les outils, sur les procédures, et sur les moyens humains.

6.1 Organiser le contrôle de gestion et ses outils pour produire les analyses particulières nécessaires à chaque niveau, et les bases de négociation et de suivi avec les niveaux voisins

Si aujourd'hui de nombreux services développent des applications et bases de données locales, c'est par obligation, les outils nationaux ne leur convenant pas. Il s'agit pour les uns comme déjà indiqué de développer des outils de suivi opérationnel, pour d'autres de décliner plus concrètement (mais avec les limites évoquées plus haut) les orientations stratégiques ou celles des POM, pour d'autres encore de construire des indicateurs, mais il s'agit rarement d'indicateurs de résultats ou d'impact et plutôt d'indicateurs d'activité.

Ces initiatives ont toutes leur utilité, et valent mieux que l'acceptation résignée et désabusée que l'on perçoit aussi ailleurs.

Mais il faut tout d'abord se demander s'il ne serait pas plus efficace, dans une administration nationale, de tirer parti de la similitude des problèmes rencontrés pour bâtir des initiatives communes concrètes, et mobiliser ainsi les avantages latents d'un réseau. Il n'est pas nécessaire pour laisser aux SD la marge d'initiative qui leur est nécessaire dans la conception et la personnalisation de leur suivi et de leur pilotage de les abandonner à leurs seules forces pour réinventer, avec des doubles emplois et des tâtonnements inévitables, les bonnes solutions aux problèmes que tous ont en commun, ni la constitution d'un « noyau » de ces instruments de suivi et de pilotage. Les applications actuelles ne définissent et n'organisent pas suffisamment ce noyau. Les utilisateurs des SD devraient être plus nombreux et mieux écoutés dans les groupes de travail qui en définissent les cahiers des charges.

A supposer que soit fait cet effort d'adapter les outils nationaux aux besoins, il restera demain aux chefs de SD à formuler, car de toute manière cela ne relève que d'eux, les requêtes qu'ils veulent adresser à ces systèmes pour produire l'information correspondant à leurs priorités, et à leurs spécificités. Non seulement la distinction entre un noyau national et une personnalisation locale est possible, et avantageuse, mais elle est indispensable.

Les systèmes d'information ne font jamais en effet que rassembler et structurer des données potentiellement utiles, dans lesquelles le responsable – et ici commence le contrôle de gestion – puise ensuite, pour les analyser, les « faire parler », et pour agir en conséquence, celles qui l'intéressent.

A chaque niveau donc, sa problématique de mesure, de vigilance, d'alerte, et sa batterie de requêtes, de tableaux de bord, de zooms, d'audits plus approfondis quand il le faut.

A chaque interface, - DAC / SD, SD / services, services ou DDE / subdivisions -, sa problématique de dialogue, de contractualisation, de suivi (revues périodiques), d'actualisation, de sanctions (négatives et positives, lien éventuel avec l'évaluation individuelle).

Que tous les SD en particulier toutes les DDE aient un noyau commun dans leur problématique de contrôle est évident, et mieux vaut l'organiser une seule fois pour tout le réseau. Ensuite, le reste de la problématique de ces SD exige une exploitation personnalisée, que les outils nationaux doivent permettre, et faciliter. Ils doivent aussi permettre et faciliter l'organisation des interfaces, dont la détermination est affaire de choix de management.

6.2 Commencer par la définition des objectifs, et la pratique de leur suivi au cours de revues de gestion fréquentes, à tous niveaux, et bâtir sur cette expérience le cahier des charges des outils de suivi

A plusieurs reprises, nous avons souligné que sans des moments de confrontation personnelle, éléments du suivi en mains, entre celui qui a fixé les objectifs et celui qui les réalise, il ne peut y avoir de contrôle de gestion utile ni crédible. L'évaluation de même porte à penser que les services qui font le meilleur emploi du suivi sont ceux où ce dialogue est, au moins en partie, organisé, effectif, préparé, vivant.

Il faut dire sans ambages que ce n'est pratiquement pas le cas entre DAC et SD, mais seulement au siège de certaines DDE ou entre ce siège et les subdivisions.

On pourra expliquer non sans raison que les DAC ne peuvent pas facilement dialoguer avec « 4 * 25 » DDE. Peut-être, mais alors, tirons-en des conséquences cohérentes.

Il est vrai qu'il y a des organisations gérables, et d'autres qui le sont moins, ou ne le sont pas.

Les diverses expériences extérieures que l'instance a regardées différaient beaucoup entre elles, mais avaient en commun cette priorité donnée au dialogue de gestion, sur les outils.

Les rendez-vous périodiques entretiennent l'attention et la vigilance des niveaux en présence. Ils obligent à produire l'information significative et utile. Ils permettent d'ajuster les moyens en connaissance de cause.

6.3 Mieux individualiser et équiper la fonction contrôle de gestion

L'enquête a bien confirmé que, dans les services déconcentrés de l'équipement, contrairement à la plupart des organismes, le contrôle de gestion n'est pas distinct du conseil en management et que les conseillers de gestion-management ayant des fonctions multiples de conseiller, d'animateur et de contrôleur ne consacrent qu'une faible partie de leur temps au développement du contrôle de gestion *stricto sensu* (cf. 8.2.2).

Or il n'y a pas de contrôle de gestion sans dialogue entre les divers niveaux. Ce dialogue se prépare, et il doit s'appuyer sur des chiffres commentés, qui exigent aussi une préparation. Cette préparation n'est d'ailleurs pas seulement une nécessité, c'est aussi une opportunité pédagogique, à la faveur de laquelle se diffuse la culture du résultat. Diffuser cette culture,

questionner, produire en temps utile les données, susciter les commentaires, tel est le rôle d'animateur d'un contrôleur de gestion.

Il est indispensable de lui donner le temps, et l'autorité, nécessaires. Dans les gros services au moins, cela doit exiger de réexaminer le nombre et le positionnement catégoriel des personnes concernées, et de mieux individualiser la fonction spécifique de contrôleur de gestion.

7. Devant les difficultés inhérentes aux questions des définitions des productions, des coûts et des résultats, des indicateurs, ne pas renoncer à boucler les coûts ni à mesurer la « production » et sa qualité, mais admettre des réponses imparfaites et progressives

Comme on l'a souligné, si les informations les plus précises des systèmes de gestion sont aujourd'hui budgétaires et opérationnelles, c'est que les acteurs sont d'abord responsabilisés sur la consommation des crédits.

Mais c'est aussi que le chiffrage des moyens est indispensable, et plus facile que celui des résultats.

Car la connaissance des productions, des coûts et des résultats, leur définition même soulèvent quantité de difficultés conceptuelles et pratiques.

Le cas le plus simple lui-même, celui de l'ingénierie rémunérée, l'est déjà moins qu'il n'y paraît : la production est certes un volume de prestations pour une affaire précise, qui s'agrège facilement dans l'espace et le temps par l'addition des affaires correspondantes ; on peut le mesurer ou au moins le repérer en nombre d'affaires, ou s'agissant de conduite d'opération ou de maîtrise d'œuvre en volume des travaux étudiés. Les coûts sont ceux qui sont pointés et imputés. Le résultat est à la fois la marge de l'affaire, mais aussi la satisfaction de la collectivité cliente, et éventuellement l'expertise acquise par le service à l'occasion de la mission. Reste que ces derniers critères sont délicats à mettre en œuvre et à représenter. De plus, dans l'esprit de la réforme, le DDE est amené à retenir d'autres considérations que le CA et la marge. Il doit en particulier avoir une politique de développement des études amont, et de pénétration du marché des intercommunalités, ainsi qu'un souci de répondre par l'offre d'ingénierie aux besoins d'un territoire en y faisant progresser à travers ses missions certaines orientations des politiques publiques ; tout cela suppose qu'on ne se limite pas à la recension des affaires traitées, mais qu'on les rapporte à l'univers des besoins. Enfin, le DDE peut produire certaines études dans un contexte d'échanges et de partenariat, sans rémunération directe. Pour mesurer, en contrôle de gestion, son activité et ses résultats dans toutes ces diverses configurations, il faut qu'il puisse renseigner les enregistrements par des critères dont il ait le choix, autres que le seul volume des prestations et que leur coût.

L'entretien routier paraît également simple, mais c'est parce que l'habitude est d'en représenter l'activité par les crédits qui y sont affectés, donc de raisonner d'une part moyens, et d'autre part opérations. Or la finalité de l'entretien devrait s'analyser plutôt en résultats (confort, sécurité, durabilité, fluidité, etc.) qu'en moyens, et en réseau (itinéraires, points singuliers, etc.) qu'en opérations. Les difficultés de définition, d'identification, et de mesure sont alors nombreuses. Faut-il retenir des axes, ou des territoires, ou des catégories de voirie ? les catégories d'intervention technique (enrobés, enduits, etc.), ou celles de niveau de confort et de qualité ?

La DR a déjà beaucoup fait (par exemple avec la construction des NQ, mais aussi par l'animation des clubs routes) pour clarifier ces concepts, et son exemple montre à la fois la nécessité de poser les questions, l'impossibilité de répondre dans l'immédiat à la plupart, l'intérêt de répondre dès maintenant à quelques-unes. L'illusion serait de prétendre tout mesurer et modéliser. Mais la vertu est d'accepter de le faire imparfaitement. Le fait de commencer à « mettre des compteurs » produit de la connaissance et des possibilités de progrès. Mais il sera impératif que le système de suivi puisse évoluer dans le temps à la faveur de l'accumulation de connaissance.

Les difficultés sont d'un autre ordre et plus évidentes encore pour l'ADS, ou pour les domaines régalien : peut-on mesurer l'activité au seul nombre des procédures traitées, sans introduire des catégories de volume et de difficulté ? doit-on introduire une mesure de la satisfaction du « pétitionnaire » dans des activités qui par nature restreignent ses libertés, et aussi de celle des voisins, de la pression de l'environnement ? à l'inverse peut-on se contenter d'un indicateur de résultat qui relève de l'appréciation unilatérale du service ? à supposer qu'on ait bâti une batterie d'indicateurs qui rende compte de façon équilibrée de la qualité et de la quantité de l'activité dans la double optique de l'application de la loi et de la qualité de la relation établie avec le pétitionnaire, doit-on s'en contenter, ou ne faut-il pas la compléter par des indicateurs de résultats plus généraux concernant le résultat sur l'urbanisation ?

Il est permis de penser que la difficulté de répondre correctement et complètement à toutes ces questions est la première explication du « repli » sur les seuls chiffres budgétaires.

Mais l'évaluation a bien montré que non seulement ce repli prive les tableaux de bord de toute l'appréciation sur l'efficacité et l'efficacité des actions conduites, mais de ce fait en décrédibilise beaucoup l'emploi par les gestionnaires, qui n'y trouvent pas plus un guide intelligent pour leur action, qu'un moyen de négociation utile avec leur hiérarchie.

Nous avons constaté aussi que les services qui veulent « ajouter du sens » à leur gestion introduisent des critères de résultat, qui tentent de répondre à ces problèmes de définition et de mesure.

Comme l'illustre bien l'exemple de l'entretien routier, il n'est pas nécessaire, ce qui serait d'ailleurs impossible, d'avoir tout résolu pour commencer à mettre de la mesure.

Il n'est pas non plus nécessaire de disposer de mesures parfaites pour s'imposer la discipline du bouclage, inhérente à l'esprit même du contrôle de gestion.

L'objectif devrait être de permettre aux gestionnaires de coder les informations par des catégories libres qui leur faciliteraient l'exploitation de données produites par les chaînes d'information, tout en leur demandant de vérifier l'imputation complète à travers les différents programmes de l'ensemble de leurs coûts et de leurs temps.

8. Mettre dans les outils d'information le temps long du patrimoine, la variabilité des analyses et le rythme de l'action

8.1 Mettre le contrôle de gestion aussi dans la perspective de la durée, et le relier à la problématique bilantielle du « patrimoine »

La mission de l'Équipement ne se résume pas aux opérations qu'il conduit, et elle ne peut pas s'apprécier seulement à l'année, elle doit aussi être décrite dans le temps long en termes

d'historiques, de patrimoine géré, de situations, ces aspects « bilantiels » impliquent le recours à des normes techniques ou la référence à des valeurs de reconstitution.

Nous venons de suggérer que l'analyse des coûts n'est pas encore assez répandue et qu'elle est mal mise à profit. Précédemment, nous avons remarqué que les informations disponibles et utilisées privilégient excessivement la consommation budgétaire, et que les compléments parfois apportés de leur propre initiative par les services visent surtout à perfectionner et détailler le suivi opérationnel.

On doit également signaler le lien que plusieurs services font entre la programmation et le contrôle de gestion. Bien qu'il s'agisse de deux moments et de deux démarches différents du management, et qu'il y aurait un inconvénient à les amalgamer, il arrive que le Conseiller de gestion intervienne aussi dans la programmation, et qu'il en tire une autorité accrue pour intervenir efficacement dans les deux procédures.

On est tenté d'avancer que c'est parce qu'il intervient alors dans l'orientation de l'action et pas seulement dans son pilotage. Mais on peut aller plus loin, et se demander si ce n'est pas aussi parce qu'à travers la programmation pluriannuelle, réapparaît la notion de la durée qui échappe au contrôle de gestion annuel, alors qu'elle est essentielle dans la mission du ministère et de ses services.

Leur responsabilité et en effet d'abord celle d'une « utilisation durable » de l'espace, qu'il s'agisse d'urbanisme ou d'infrastructures.

Les opérations successives « d'équipement » ou d'entretien, les autorisations de construction, etc. prennent leur sens par leur effet sur le réseau, qui est un patrimoine, et sur la situation de l'urbanisation. La vision en « flux » (budgets, productions) qui est habituellement celle du contrôle de gestion, doit être complétée par une approche « bilantielle », tenant compte de l'état du patrimoine.

Les tableaux de bord et outils existants le font rarement. Certes c'est le principe d'Isoard d'introduire dans les règles de répartition des moyens les paramètres représentatifs du territoire considéré. Mais il ne semble pas qu'ils le soient d'une manière qui reboucle bien l'état du patrimoine, les normes visées, les objectifs annuels.

Or c'est le cœur de métier du DDE ou du subdivisionnaire de choisir et de réussir au mieux année après année les opérations qui préserveront dans la durée la qualité d'usage de ce patrimoine.

Indiscutablement, c'est la vertu de la programmation pour l'avenir, et de l'historique pour le passé, de représenter de quelle façon s'enchaînent³ l'effort annuel et son résultat durable. La faible visibilité de cet enchaînement dans les processus actuels de contrôle de gestion peut expliquer pour une bonne part leur manque de crédibilité, et le besoin des services de les compléter par des programmations plus détaillées, où se traduisent des politiques concrètes.

8.2 Pour le dialogue de gestion, exiger des outils qu'ils permettent des analyses variables, comme les problèmes, dans le temps et dans l'espace

Nous avons déjà remarqué que chaque niveau de responsabilité doit pouvoir, autour d'un noyau commun, développer un appareil de requêtes et d'analyses qui corresponde à ses

³ Dans cet ordre d'idées, on voit certains services arrêter leur programmation d'entretien routier après avoir harmonisé entre des catégories de voies significatives pour leur stratégie le rapport des efforts de l'année à une norme technique de remise en état.

priorités d'action. Les outils du contrôle de gestion doivent donc permettre cette adaptation, dans l'espace.

Comme ces priorités locales, mais aussi les priorités nationales (gouvernementales, ministérielles, DAC) sont également appelées à évoluer, les outils doivent aussi permettre l'adaptation des requêtes et des analyses dans le temps, un noyau suffisant de données restant par contre structuré de façon pérenne (indicateurs « de métier », plutôt que « de politiques »).

L'enquête de terrain a bien montré que les possibilités d'utilisation des outils existants sont en fait le plus souvent ignorées, et qu'elles apparaissent - et probablement sont - réservées à des spécialistes. Cette situation est préoccupante, et il est indispensable d'y remédier si l'on veut faire vivre le contrôle de gestion et le rendre utile.

Seul en effet un contrôle de gestion qui renseigne les priorités nationales et locales, et confronte les résultats avec les objectifs peut servir de base crédible au dialogue de gestion entre celui qui détermine les objectifs et celui qui les met en œuvre.

En pratique, il faudrait s'assurer, sur les outils existants et à venir, que ces possibilités de requête existent, qu'elles couvrent bien tout le spectre des analyses que les dirigeants de tous niveaux ont besoin de faire, et qu'elles peuvent être formulées de façon ergonomique par ces dirigeants eux-mêmes, sans le truchement de spécialistes.

8.3 Obtenir les données à partir des chaînes d'information, à la fréquence exigée pour l'action corrective, avec le minimum de décalage de lecture, conserver les historiques , jaloner et échéancer les objectifs

Le dialogue de gestion est la condition indispensable d'un contrôle de gestion utile. Les chiffres ne parlent pas tout seuls. Le DDE peut dialoguer avec son CGM, à condition que l'indépendance et l'autorité de ce collaborateur dans son ordre de responsabilité soient clairement reconnues comme l'est dans une entreprise bien gérée celle du contrôleur de gestion, voire celle du directeur financier à l'égard du DG. Mais surtout le contrôle de gestion doit s'accompagner, il est même essentiellement constitué, d'un dialogue entre le DDE et chaque DAC (pas seulement la DPSM), entre DDE et services ou subdivisions, entre services et subdivisions. Le rôle des conseillers de gestion à tous les niveaux est d'ailleurs principalement de provoquer et préparer ce dialogue. L'examen des expériences extérieures a été très révélateur à ce sujet.

Mais les dialogues deviennent autrement utiles et productifs si la réalisation des objectifs ou leur dépassement comportent récompense, et à l'inverse mise en garde ou sanction.

Il ne faut pas se cacher le caractère fondamental de « l'intérêt » à pratiquer le contrôle de gestion. C'est le défaut d'intérêt qui pour l'essentiel explique aujourd'hui le manque de crédibilité (le SD à raffiner son contrôle de gestion, craint souvent « d'y perdre » dans la négociation de ses moyens).

Pour donner au contrôle de gestion son intérêt en responsabilisant chaque niveau, il faut évidemment que les informations fournies par le contrôle de gestion produisent l'écart du réalisé par rapport aux objectifs, et que ceux-ci aient été préalablement définis, deux conditions qui ne sont généralement pas remplies aujourd'hui. Il faut aussi que les outils ne soient pas amnésiques, mais comportent des historiques et permettent les comparaisons sur les durées significatives, souvent longues ; ce qui est rarement le cas.

Pour que le contrôle de gestion soit en lui-même et apparaisse comme réactif, et utile pour inspirer l'action, il faut enfin que les revues soient au moins trimestrielles et si possible

mensuelles, par voie de conséquence que les chiffres soient rafraîchis au même pas, et disponibles avec le minimum de décalage de lecture.

Ces diverses conditions ne peuvent être remplies que si les chiffres sont produits par des chaînes de collecte et de diffusion de l'information organisées et informatisées, un maximum devant être extrait de la chaîne comptable et des applications de gestion du personnel.

Il faut enfin que les objectifs aient non seulement été définis et fixés mais échéancés dans les budgets.

Il serait illusoire de penser qu'on peut se satisfaire d'une partie seulement de ces préalables. Mieux vaut plutôt limiter le champ du contrôle de gestion, mais les satisfaire intégralement ; au moins ce que l'on aura mis en place sera crédible, et utile.

9. Négocier les moyens avec les objectifs, et donner des possibilités d'arbitrage à hauteur des responsabilités

Si peu d'objectifs sont aujourd'hui définis, chiffrés et échéancés, il est clair quand même qu'à travers ISOARD pour les effectifs, et par les procédures habituelles de l'élaboration du budget, les objectifs explicites ou non sont pris en compte au moins de façon pragmatique pour l'allocation des moyens. Mais il n'existe pas de bouclage systématique entre les objectifs et les moyens, et encore moins de négociation. Au surplus, les moyens budgétés peuvent venir à manquer en exécution, soit par des retards dans la mise en place des effectifs, soit par la régulation des crédits de paiement.

De ce fait, malgré la doctrine officielle de déconcentration, les vrais arbitrages de la gestion restent très centralisés, seule son exécution est déléguée (à quelques exceptions justifiées et majeures près, comme les approbations d'avant-projets, ou de projets de marchés, au-dessus des seuils).

Cette centralisation a ses inconvénients et ses avantages.

Si toutefois, elle n'est pas réformée fortement à l'avenir, il conviendrait d'afficher plus ouvertement que le contrôle de gestion est celui de la seule exécution.

Au contraire, si on admet qu'il doit être le miroir pour le DDE d'une gestion plus autonome, contrôlée a posteriori et définie par objectifs, alors la fixation de ces objectifs doit s'accompagner d'une négociation plus formelle et plus précise des moyens correspondants et, quand ils viennent à ne pouvoir être mis en place, par une révision des objectifs.

Les différentes DAC n'ont pas obligatoirement, et en effet n'ont pas le même comportement sous ce rapport. C'est normal, mais encore faut-il que ce soit explicite, et qu'on ne cherche pas alors à plaquer sur un domaine –centralisé - le type de contrôle de gestion ou de fixation des moyens qui convient à un autre –décentralisé -, ou vice-versa.

Que par exemple les DRE soient fortement responsabilisées sur le contrôle des transports routiers, mais uniquement quant à la réalisation d'une production -, et avec des moyens -, définis au niveau national est tout à fait logique. Il suffit alors dans le contrôle de gestion local de suivre la réalisation effective des contrôles, la présence et l'emploi des moyens prévus. Par contre, l'adéquation des moyens alloués avec les objectifs, ainsi que le suivi de l'efficacité de la politique, en particulier vis-à-vis de la réalisation des objectifs de la DNO ne regardent alors que le niveau central, qui devrait en être seul responsable.

Le domaine de l'entretien routier offre, à l'opposé, un exemple de grande délégation. Les SD peuvent assez largement arbitrer entre les moyens alloués. Pourtant, en dépit d'une abondance de réflexions intéressantes, le domaine fait encore l'objet de peu d'indicateurs de résultats, et encore moins d'objectifs sur ces indicateurs. Leur mutualisation ne se fait, partiellement, que pour ce qui concerne les routes nationales, à l'exclusion des routes départementales.

L'ADS correspond à la situation paradoxale d'une gestion contrainte, où les SD ont un objectif impératif, de répondre à la demande des collectivités qui l'expriment, mais sans pouvoir la connaître exactement à l'avance, et avec des moyens inélastiques, et la superposition de l'obligation de faire, dans des délais fixés, et d'un risque juridique, voire pénal. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le domaine soit peu, ou mal quand il l'est, couvert par les contrôles de gestion enquêtés.

Nous pensons que le contrôle de gestion dans les services ne peut être développé, et utilement, que dans les domaines où est reconnu ce principe du parallélisme entre la responsabilisation sur les objectifs et la liberté d'arbitrage sur les moyens.

10. Décider, par grand domaine, quel contrôle de gestion exercer sur les activités partenariales⁴, ou sur les activités de régulateur, et comment en définir l'efficacité

L'enquête a bien montré que l'essentiel des chiffres et des analyses produits pour le contrôle de gestion dans les SD concerne les activités d'opérateur et de prestataire.

En revanche, les activités de régulateur sont suivies surtout sous l'angle de la réalisation des procédures (dossiers instruits, par exemple), et - encore - peu en termes de productivité (sauf pour le contrôle des transports routiers, déjà cité). Si elles s'accompagnent de la production de statistiques socio-économiques, celles-ci restent disjointes, inégalement territorialisées, et peu ou pas reliées à l'activité même du service.

Pourtant, les services ont été invités, sans recevoir beaucoup d'explication sur les « théories d'action » sous-jacentes, à décliner à leur niveau les objectifs prioritaires de la DNO et les indicateurs correspondants, dont une large majorité concerne précisément des secteurs de régulation, et non d'opération, pour le ministère lui-même. Cette déclinaison qui ne semble d'ailleurs possible que dans une moitié des cas, tarde à se faire.

De toute manière, les personnes enquêtées, qui adhèrent aux objectifs généraux, considèrent qu'ils sont d'un niveau de grande généralité, et sans traduction ni portée concrète pour elles. Il n'existe à leurs yeux pas de lien entre les indicateurs dont ces objectifs s'accompagnent et la réalité de leurs responsabilités.

L'enquête les montre convaincues de la nécessité de ne pas limiter le contrôle de gestion aux seuls domaines de production propre, mais démunies dans la recherche des bons indicateurs et la délimitation du champ.

Leur impression sera certes à nuancer.

⁴ Les activités partenariales, au sens de « faites en commun », comme le sont par exemple les interventions dans la politique de la ville, ne sont pas des activités régaliennes ou de régulation, mais elles y ressemblent par le fait que leurs objectifs et leur réalisation n'appartiennent pas à l'Etat seul, et ont de ce fait le même impact sur la conception du contrôle de gestion

Elle est exacte si l'on considère par exemple tous les indicateurs concernant les ports, le aéropports, l'intermodal, le transport par voies navigables. Seuls certains services sont vraiment concernés, et beaucoup d'indicateurs ne sont par nature pas déclinables.

Elle n'est pas fausse dans d'autres cas, alors même que l'indicateur paraît déclinable, comme en matière de sécurité routière et d'accidentologie. En fait, l'accidentologie se localise (à peu près) bien. Mais d'une part la validité statistique n'existe plus quand on descend géographiquement, et d'autre part les services ont plutôt besoin d'une théorie d'action qui relie leurs actions d'amélioration concrètes avec le pronostic de progrès de la sécurité, et ils savent très bien que les chiffres de la première année pourront fort bien être erratiques. Ici, l'indicateur décliné de la DNO n'aura en rien été utile au contrôle de gestion ; en fait, il constitue une statistique utile seulement au niveau national, et pour le compte rendu au Parlement. Le nombre de jugements d'expulsion, ou celui des logements au plomb, ou insalubres ayant fait l'objet de travaux, sont en revanche bien déclinables, et intéressants pour éclairer l'impact de la politique correspondante. Tels quels, ils ne sont cependant pas en relation directe avec l'effort du service, dont le rôle est d'observer (il n'a même pas le contrôle, qui relève des préfetures et des services sociaux ou d'hygiène), puis d'instruire les demandes de subvention. Le contrôle de gestion doit-il se limiter à décrire et à suivre ces activités directes, ou s'intéresser à des activités plus générales de la DDE pour l'animation du secteur (communication, enquêtes, etc.), voire même relier les impacts obtenus avec les besoins totaux estimés ?

La même analyse mérite d'être faite dans le domaine de la promotion des transports collectifs urbains, où il existe une politique nationale, et des incitations financières de l'Etat, mais où l'initiative, et toutes les décisions, d'investissement ou d'exploitation, appartiennent aux collectivités organisatrices, directement ou par leurs délégataires. Le contrôle de l'efficacité de la dépense publique, qui est le souci du Parlement, la responsabilité du ministère, et l'esprit de la LOLF, voudrait que le contrôle prennent la forme d'une évaluation de la politique. Mais l'intervention de la DDE dans le cas particulier est d'un autre ordre : elle coopère au contrôle de légalité, elle contribue en partenariat à la qualité des réflexions de la « communauté de décideurs » qui prend selon les lieux des formes fort variables. Il semble qu'on soit dans le domaine de l'observation, et très en dehors de celui du contrôle de gestion (lequel ne reprendrait son sens pour l'Etat qu'au niveau national).

On peut en théorie imaginer deux solutions.

A minima, dans un domaine de ce type le contrôle de gestion ne concernerait que l'activité régaliennne, son coût, la réalisation des objectifs réglementaires, notamment en termes de procédures gérées.

A l'inverse, il consisterait dans une évaluation continue du secteur et de son évolution sous l'influence des politiques publiques en vigueur.

Dans le contexte institutionnel actuel, il semble sage de retenir la première voie, qui est d'ailleurs suivie actuellement.

Mais en faisant plus clairement ce choix, on pourrait, et on devrait alléger les gestionnaires d'information locaux de beaucoup de tâches aujourd'hui orientées vers la production de statistiques, en les confiant à d'autres quand elles sont vraiment utiles, en les supprimant ou en les remplaçant au cas contraire.

Cependant, il faut aussi imaginer que le contexte peut changer radicalement avec la décentralisation annoncée des routes et du logement.

Certes, les SD pourraient en première hypothèse continuer, en prestation pour les collectivités de décentralisation, d'effectuer les mêmes activités qu'aujourd'hui, auquel cas, à court terme du moins, le changement serait institutionnel mais ne dispenserait pas de faire le même contrôle de gestion, opérationnel, qu'aujourd'hui.

Mais il est plus probable qu'un tel transfert de compétences débouche assez vite sur leur exercice direct par les services des collectivités. Les SD de l'Etat pourraient-ils conserver un contrôle de gestion centré sur un opérationnel réduit à la portion congrue ? Si au contraire, le contrôle de gestion glisse alors vers une évaluation territorialisée des politiques publiques, il doit être conçu tout autrement. S'agirait-il encore alors de contrôle de gestion ? Il pourrait s'apparenter davantage à l'évaluation voire à la régulation d'une autorité indépendante.

11. Faire, dans le contrôle de gestion et ses outils, la part spéciale des activités exercées pour, ou par, autrui

11.1 N'intégrer que dans le contrôle de gestion central celui des gestions déléguées par l'Etat

Le contrôle de la production dans les activités d'organisation des services publics délégués présente un caractère intermédiaire entre la production propre d'opérateur et celle d'activités régaliennes

Dans les domaines comme les ports d'intérêt national ou les aéroports autres que ADP, l'Etat n'est opérateur que par concessionnaire interposé.

Les comptes-rendus nécessaires à la DGAC, à la DTMPL ou au Ministre lui-même sont certainement ceux qui concernent l'activité de l'opérateur lui-même, et qui sont produits par ce dernier avec ses propres systèmes d'information. Ils sont nécessaires aussi au SD pour l'exercice du contrôle de la concession.

Mais le contrôle de gestion du SD en la matière devrait se limiter au suivi de l'activité de contrôle.

11.2 Appliquer à la gestion des routes départementales un contrôle de gestion distinguant la prestation, et l'assistance à maître d'ouvrage

Le rapport d'enquête met en évidence le degré de complexité que représente l'existence d'une multiplicité de commanditaires pour les SD.

Cette multiplicité n'est pas le seul fait des SD de l'Équipement, mais en constitue un trait fondamental.

L'évaluation a bien montré que le Conseil général est un commanditaire plus présent, du fait de sa proximité, que l'administration centrale elle-même. A cette proximité s'ajoute le choix toujours ouvert au département entre les articles 6 et 7. Étant un client libre des prestations de la DDE, le département est un client roi. Et il est assez satisfaisant de constater le réalisme avec lequel les DDE en tirent la conséquence, prenant particulièrement en compte les désirs du département, les devant parfois car ils ne sont pas toujours explicites ni précis.

Si la multiplicité des commanditaires est une complexité, volontiers alléguée, on ne voit pas bien qu'elle soit insurmontable dans le contrôle de gestion, et d'ailleurs elle est surmontée. Bien entendu, il peut y avoir, dans quelques grands projets, interférence entre les objectifs et les opérations de l'Etat et du département, mais c'est bien classique ; et de façon beaucoup plus générale, les opérations et les objectifs, parfois les structures en charge, sont distincts. Tout au plus faut-il admettre que cette production intégrée pose les problèmes classiques de clés de répartition de coûts indirects et de structure, mais l'enquête n'a pas révélé de problème, ni encore moins de conflit actuels ou prévisibles à ce sujet.

Par contre, la séparation des opérations et des objectifs doit être clairement restituée dans la structure du contrôle de gestion. De même que la distinction, qui n'est peut-être pas toujours explicitée dans les activités conduites pour les départements entre prestations, de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage : les premières requièrent en contrôle de gestion une analyse de l'efficacité, et les secondes une mesure de l'efficacité. En fait, les départements ne paraissent actuellement demander que des comptes rendus d'activité et d'exécution budgétaires. Mais leur demande ne manquera pas d'évoluer, et il serait recommandable de la devancer, en enrichissant ainsi notre contrôle de gestion.

Le président de l'instance,

Signé

Jean-Paul PAUFIQUE

Liste des annexes

Annexe 1	Lettre de mission
Annexe 2	Composition de l'instance
Annexe 3	Services visités et équipes d'évaluateurs
Annexe 4	« Cahier des charges » de l'évaluation : Note :Contexte, finalité, objectifs, méthodes Grille de questionnement Les huit axes de l'enquête
Annexe 5	Contributions des DAC
Annexe 6	Note De PRINCE sur inspection et contrôle de gestion
Annexe 7	Note SENE sur AUH et contrôle de gestion
Annexe 8	Comptes rendus des auditions extérieures
Annexe 9	Tableaux synoptiques des résultats de l'enquête : Principaux constats Points de convergence et de débat
Annexe 10	Liste des informations remontant des SD aux DAC
Annexe 11	Documents consultés
Annexe 12	Glossaire des sigles employés
Annexe 13	Mise en œuvre de la LOLF Etat des lieux

Annexe 1 Lettre de mission



Ministère
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement

Conseil général
des ponts et chaussées

Le Vice-Président

Affaire n°2001-0234.01

Paris-La Défense, le 8 novembre 2001

Le Vice-président du Conseil général des ponts et
chaussées

À

Jean-Paul PAUFIQUE

Objet : Evaluation des outils et procédures de contrôle de gestion dans les services déconcentrés.
Réf.
P. J. :

Le comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) en date du 12 octobre 2000 a décidé de moderniser les procédures budgétaires et les modes de gestion de l'administration de l'Etat. La réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 rend encore plus nécessaire l'existence au sein des administrations d'un système performant de compte-rendu et de pilotage par les objectifs. Parmi différentes recommandations formulées dans cette perspective, la circulaire du 21 juin 2001 invite les services d'inspection générale ministérielle à « développer des compétences en matière d'évaluation des systèmes de contrôle de gestion ».

Sans préjuger d'autres réflexions à mener dans le cadre du plan de modernisation du contrôle de gestion dans le ministère, j'ai décidé qu'une évaluation des outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés (hors réseau technique et de formation) serait menée par le Conseil général des ponts et chaussées, en liaison avec les DAC et en particulier la DPS et la DAFAG. Je vous demande de constituer et de présider l'instance d'évaluation chargée de piloter cette évaluation. Les membres de l'équipe projet, désignés ci-dessous, apporteront leur concours à vos travaux et participeront aux réunions de l'instance, qui sera composée de membres du CGPC, de représentants des DAC concernées, de cadres dirigeants des services déconcentrés et d'un conseiller de gestion de DDE.

L'évaluation aura pour objectif premier d'analyser les pratiques de contrôle de gestion, d'apprécier la pertinence et la qualité des outils et procédures mis en œuvre ainsi que l'utilité des informations produites pour la prise de décision et le management, tant au niveau du service lui-même qu'au niveau central (information, action, contrôle interne et externe, affectation des moyens, pilotage des politiques

du ministère, inspection...). Dans la mesure du possible, ces apports du contrôle de gestion seront mis en regard de son coût et de la charge de travail induite pour les services.

De manière plus prospective, l'évaluation s'attachera ensuite à identifier les enjeux prioritaires d'un développement du contrôle de gestion et, le cas échéant, les domaines où les obligations de retour d'informations pourraient être allégées. Enfin, au vu de ces différents éléments d'analyse, l'instance devra se prononcer sur les axes et moyens de progrès du contrôle de gestion, en terme d'organisation des services, de développement des outils informatiques et de formation des personnels. Ces quelques pistes devront bien entendu être validées et précisées par l'instance d'évaluation.

L'équipe projet chargée de réaliser les travaux d'évaluation est rattachée fonctionnellement à Vincent Butruille et composée de Pierre-Yves Donjon de Saint-Martin, son animateur, Richard Cabane et Bernard Perret. Les enquêtes de terrain seront menées par des membres des MIGT avec l'appui des membres de l'équipe projet et, le cas échéant, de conseillers de gestion des DDE. L'instance d'évaluation remettra son rapport avant le 30 septembre 2002.

Georges MERCADAL

Annexe 2 Composition de l'instance

Evaluation des outils et procédures du contrôle de gestion Composition de l'Instance

Instance			
<i>Membres du CGPC</i>			
Président	Jean-Paul PAUFIQUE	IGPC	CGS 2-3
	Henri DEFOUG	IGPC, Coordonnateur	MIGT 8
	J.M. G. DE PRINCÉ		MIGT 5
<i>Représentants des DAC</i>			
	Isabelle ANTOINE	ACHC	DAF / RFI
A partir de mai 2002	Lucette LASSERRE	ITPE, Chargée de mission	DAFAG
	Pierre DUBOIS	ICPC	DGUHC
A partir de mai 2002	Daniel BAZIN	ICPC	DGUHC
	Gilles GAL	IPC	DPSM
Le 18 septembre 2002	Franck AGOGUÉ	IPC	DPSM
	Laure MILLEFAUX	IDTPE	DR
Le 18 septembre 2002	Jean-Maurice LEMAITRE	IDTPE	DR
<i>Cadres dirigeants des services déconcentrés</i>			
	Christian PARENT	IGPC	DRDE NPC
	Marie-France BOULAY	Adjointe au Directeur	DDE 93
<i>Conseiller de gestion de DDE</i>			
	Pascal FELDNER	ITPE	

Equipe projet			
	Vincent BUTRUILLE	IGPC	CGS 1, Management
	Richard CABANE	IGPC	CGS 1, Gestion
	Bernard PERRET	Chargé de mission	GEPP, Evaluation
Animateur	Pierre-Yves DONJON- DE-SAINT-MARTIN	IGPC, Coordonnateur	MIGT 9

+ participation en tant que de besoin I. ANTOINE, P. FELDNER et G. GAL, et tous contacts bilatéraux nécessaires avec DAC et SD, ainsi que pilotage des équipes d'évaluation

J.P. PAUFIQUE

Annexe 3 Services visités et équipes d'évaluateurs*Evaluation des outils et procédures de contrôle de gestion**Liste par MIGT des services à visiter et des évaluateurs Calendrier des visites*

MIGT	Services	Evaluateurs MIGT et CGPC	Conseillers de gestion	Calendrier
MIGT 1	DRE Picardie	E.Filatriau M.Grancher P.Lalart	P.Grenier (DDE 27)	23 mai puis 10 et 11 juin
	DDE Somme			23 mai puis 6, 7 et 12 juin
MIGT 2	Service de Navigation de la Seine	F.Nau		A partir du 26 avril.
	DDE Seine-Saint-Denis	C.Bonnet J.Camus	Y.Duclère (SN de la Seine)	19-22-24 avril 3 mai
MIGT 3/4	DRE Basse-Normandie	R.Cabane G.Bornand	Y.Lebeau (DDE 50)	15-16-17 mai
	DDE Calvados			15-16-17 mai
MIGT 5	DDE Sarthe	J.M. de Princé B.Perret	B.Nassivet (DDE 35)	23-24-27 mai
MIGT 6	DDE Charente	C.Bernhard C.Langello	F.Jammet (DDE 87)	Semaine du 13 au 18 mai (semaine de l'IS) 16 et 17 mai, puis 29 et 30 mai
MIGT 7	DDE Lot	J.P.Rossignol B.Tronc	F.Jammet (DDE 87)	29 avril. Puis 10 et 11 juin
MIGT 8	DDE Meurthe-et-Moselle	J.Sicherman J.P.Maillard	I.Matykovski (DDE 21)	13 juin et sq
	Service de Navigation du Nord-Est	R.Heulme H.Lair	F.Mathieu (DDE 90)	14-15-16 mai
MIGT 9	DDE Nièvre	J.P.Pilverdier G.Blanc-Thévenon	B.Chautard (DDE 37)	27-28-29 mai
MIGT 10	DDE Ain	C.Andarelli P.Y Donjon de Saint-Martin J.P. Bourgoïn	M. Fuentès (DDE 71)	25-26 avril
MIGT 11	DDE Pyrénées Orientales	M.Thibault J.Sarafian	B.Chastel (SMN 13)	25-26 avril

Annexe 4 « Cahier des charges » de l'évaluation :

4.1 Note : Contexte, finalité, objectifs, méthodes

L'évaluation des outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés

Contexte, finalité, objectifs et méthodes

Contexte

L'évaluation des outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés s'inscrit dans un ensemble d'évolutions et d'initiatives qu'il convient de rappeler brièvement :

1) La nouvelle loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 vise à modifier en profondeur la gestion des dépenses publiques. Elle prévoit notamment que les crédits ouverts par les lois de finances seront regroupés en missions et programmes auxquels seront associés « des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Pour suivre l'exécution de son budget, l'Etat devra mettre en œuvre une « comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Pour préparer la mise en œuvre de cette réforme, un certain nombre de réflexions sont en cours au sein du ministère, visant notamment la définition d'agrégats budgétaires et d'indicateurs traduisant les principaux programmes d'action du ministère et la modernisation des outils de la comptabilité dans le cadre du projet ACCORD, pour lequel le ministère de l'Équipement est pilote.

2) La réforme budgétaire rend nécessaire une modernisation du contrôle de gestion dans les services de l'Etat. Une circulaire interministérielle du 21 juin 2001 formule un certain nombre de directives en ce sens. Elle recommande notamment la mise en chantier dans chaque ministère d'un plan de modernisation du contrôle de gestion, de telle sorte que celui-ci prenne en compte les objectifs de performance des politiques publiques définis dans le cadre de la loi de finance. Pour le ministère de l'équipement, ce plan est en cours d'élaboration sous l'égide conjointe de la DAFAG et de la DPS, parallèlement à une démarche de modernisation du système GEODE à l'initiative de la DPS.

3) Afin de renforcer le pilotage et le suivi des politiques ministérielles, la directive nationale d'orientation (DNO) formule des axes de priorité pour l'action du ministère. Sa mise en œuvre s'accompagne d'une liste d'indicateurs associés.

4) Dans cette même ligne, la circulaire du 26 février 2001 donne des orientations pour la mise en place d'indicateurs d'activité et d'une comptabilité des temps passé pour les missions d'ingénierie publique.

L'objectif poursuivi à travers cet ensemble de travaux et de directives est de promouvoir au sein de l'administration une gestion tournée vers les objectifs à atteindre et les résultats à obtenir et non plus centrée principalement sur l'utilisation des moyens attribués.

Finalité et objectifs

Dans ce contexte et en étroite articulation avec le plan ministériel de modernisation, il a semblé utile de mener une évaluation visant à porter un diagnostic précis sur les outils et

procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés, du point de vue notamment de leur contribution au pilotage des actions.

1) Compte tenu des évolutions et orientations qui viennent d'être rappelés, la finalité opérationnelle de cette évaluation est de prendre la mesure des marges de progrès et des obstacles à surmonter dans la voie d'une gestion par les objectifs et les résultats. En termes d'objectifs proprement évaluatifs, il s'agira d'apprécier la qualité des divers mécanismes de remontée d'information (états comptables et statistiques, indicateurs et tableaux de bord...) ainsi que leur utilité potentielle et effective pour la confrontation des objectifs et des résultats de l'action des services à tous les niveaux décisionnels.

2) Les fonctions et modalités du contrôle de gestion sont diverses et l'évaluation devra prendre en compte cette diversité. Le pilotage des actions s'exerce à différents niveaux (responsables opérationnels, direction du service déconcentré, DAC, préfet), et à travers différents types d'actions, décisions ou régulations : contrôle au sens strict du terme, décisions d'affectation des moyens financiers ou humains, programmation, planification et fixation d'objectifs stratégiques, compte-rendu et communication, *benchmarking* (comparaisons) intra ou inter services, contractualisation, etc. Il s'agira d'apprécier la cohérence et la pertinence globale de ce système.

3) L'évaluation devra tenir compte du fait que l'information a un coût. Mobiliser des agents pour produire une information inutile peut être une source non négligeable d'inefficacité.

4) La mise en œuvre et l'utilisation pratique du contrôle de gestion peuvent se heurter à différents types d'obstacles techniques, organisationnels ou culturels qu'il conviendra d'analyser. Mieux appréhender les conditions d'une large adhésion des agents à l'objectif d'une gestion axée sur les résultats sera utile pour orienter les développements futurs.

5) S'agissant des outils, l'évaluation s'efforcera d'aborder ceux-ci également sous l'angle technique de la structuration des systèmes d'information. Il reste sans doute beaucoup à faire pour fiabiliser, intégrer et optimiser les flux d'information, en évitant les doubles saisies et les incohérences.

Méthodes

L'évaluation reposera principalement sur une enquête menée dans un certain nombre de services déconcentrés (2 DRE, 11 DDE, un service de navigation) par des équipes formées de membres du CGPC (MIGT et siège) et de conseillers de gestion. Les enquêteurs pourront s'appuyer sur deux documents : une liste de questions clés destinée à fournir la trame de chaque rapport d'enquête et une grille de questionnement plus détaillée à utiliser de manière souple au cours des entretiens.

Le pilotage d'ensemble de l'opération est assuré par une instance d'évaluation présidée par Jean-Paul Paufigue assisté d'une équipe projet. Le rôle de l'instance est, d'une part, de valider dans leur grande ligne les objectifs et la méthode de l'évaluation et d'autre part, de prendre connaissance des résultats des enquêtes menées en DDE pour en débattre et tirer des conclusions générales qui seront reprises dans le rapport de synthèse.

4.2 Grille de questionnement

Version du 18/01/2002

Evaluation des outils et procédures de contrôle de gestion dans les services déconcentrés de l'équipement

Projet de grille de questionnement

La grille suivante s'inspire étroitement (pour les parties I et II) du « guide d'autoévaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat » de la direction du Budget (Août 2000). Compte tenu toutefois de l'entrée choisie pour procéder à l'état des lieux souhaité du contrôle de gestion dans les services déconcentrés, l'ordre dans lequel il est proposé d'aborder les divers thèmes se rapportant au sujet n'est pas le même que celui proposé dans le guide.

I - Etat des pratiques de contrôle de gestion

I-1) Procédures/Dialogue de gestion

Pour chaque domaine d'activité, on vérifie l'existence de procédures formalisées de fixation d'objectifs, d'allocation de moyens, de suivi des réalisations et d'évaluation des résultats :

Pour les DDE, ces procédures comprennent notamment celle qui aboutit aux Plans Objectifs-moyens, mais également les procédures de contractualisation avec les collectivités ainsi que des démarches particulières telles que le plan de modernisation de l'ingénierie publique.

- Comment est déclinée localement la mise en œuvre de la Directive Nationale d'Orientation (DNO)
- Les POM sont-ils l'occasion de définir des priorités et des plans ou programmes d'action en concertation avec les DAC ?
- Ces plans ou programmes d'action ont-ils un caractère opérationnel pour le service ?
- Ont-ils une traduction en terme d'indicateurs et de remontées d'information ?
- Font-ils l'objet d'un suivi et d'une évaluation ex-post ?
- Servent-ils de base aux décisions relatives à l'allocation des moyens ?
- Mêmes questions pour les contrats passés avec les collectivités territoriales.
- Plus généralement quels sont les dispositifs mis en œuvre pour l'élaboration et le suivi des contrats et des plans et programmes, ainsi que pour l'usage et l'analyse des informations produites au titre du contrôle de gestion

I-2) Les outils et leur adéquation

- Quels sont les outils et tableaux de bord utilisés pour saisir, traiter et mettre en forme l'information sur l'activité du service ?
- Les outils nationaux sont-ils suffisants ou le service a-t-il élaboré des outils particuliers ?

- Ces outils permettent-ils de produire les indicateurs évoqués ci-après dans les différents domaines d'activité ?
- Fournissent-ils à l'encadrement et aux agents les informations nécessaires au pilotage des activités dont ils sont responsables ?
- Permettent-ils de fournir aux centrales des informations complètes et régulières sur l'activité, les coûts et les résultats dans les différents domaines d'activité du services ?
- Permettent-ils de fournir aux centrales les informations qu'elles demandent à l'occasion d'enquêtes spécifiques ?

I-3) Existence, disponibilité et fiabilité des différents types d'indicateurs

- Pour chaque domaine d'activité, ou pour les plus importants d'entre eux, dispose-t-on de :
 - indicateurs d'environnement (indicateurs de préférence et de situation) ?
 - indicateurs de moyens ?
 - indicateurs d'activité et de production ?
 - indicateurs de résultat final (indicateurs d'impact et d'effet) ?
 - indicateurs d'efficacité ?
 - indicateurs d'efficacités ?
 - indicateurs de qualité (indicateurs de process et de satisfaction) ?

(Pour le contenu précis de chaque rubrique, cf. annexe 1)

- des niveaux d'objectifs ou des normes à atteindre sont-ils fixés pour ces divers indicateurs.
- Ces indicateurs sont-ils régulièrement renseignés ? dans des délais compatibles avec les besoins des gestionnaires et des décideurs ?
- Ces indicateurs sont-ils renseignés de manière fiable ?
- Ces indicateurs sont-ils définis et renseignés d'une manière qui garantit l'homogénéité des informations transmises au niveau national ?
(pour ces trois dernières question, distinguer les données nationales obligatoires, les données nationales facultatives et les données mises au point et utilisées localement)

I-4) Utilisation décisionnelle des indicateurs

- Les indicateurs de contrôle de gestion font-ils l'objet d'un examen régulier et systématique de la part du comité de direction ?
- Cet examen débouche-t-il parfois sur de nouvelles décisions ? Au niveau de la direction, Aux autres niveaux dans le cadre des délégations accordées ?
- Les décisions relatives à l'affectation des moyens s'appuient-elles systématiquement sur l'examen des indicateurs ? (cela vaut aussi bien pour les décisions prises au niveau central que pour l'allocation des moyens au sein du service) ?

I-5) Segmentation des activités

- Existe-t-il une segmentation de tout ou partie des activités en domaines homogènes du point de vue opérationnel ?
- Quels en sont les critères

- La définition des responsabilités hiérarchiques (telle que décrite dans l'organigramme ou qu'elle résulte des délégations) est-elle cohérente avec cette segmentation ?
- Les procédures annuelles d'élaboration des programmes d'action et d'allocation des ressources s'appuient-ils sur cette segmentation ?
- Les processus de travail permettant d'exercer ces activités font-ils l'objet d'une description permettant d'identifier pour chacun d'entre eux les inputs (informations, moyens, compétences) et les outputs (productions, résultats) ?
- Les documents administratifs et/ou supports d'information internes et externes font-ils systématiquement référence à cette segmentation

II- Conditions (obstacles, potentiels et leviers) du développement du contrôle de gestion

II-1) Incitations et signaux en provenance de la centrale et d'acteurs extérieurs

- La volonté de développer le contrôle de gestion dans le ministère est-elle perçue par les services ? Ont-ils conscience d'un intérêt croissant pour le CG de la part de la centrale ?
- Les directives et orientations des directions centrales sont-elles connues ? Jouent-elles un rôle décisif dans le développement du Contrôle de gestion dans les services ? Sont-elles perçues comme pertinentes et cohérentes ?
- Les services sont-ils soumis à des demandes d'information sur leur activité de la part de leurs partenaires (conseils généraux) ou d'autres acteurs ? Ces demandes sont-elles en augmentation ?

II-2) L'intégration du contrôle de gestion aux démarches de management

- Le contrôle de gestion participe-t-il d'une démarche plus globale de management par les objectifs ?
- Est-il lié à d'autres démarches managériales : démarches qualité, développement du contrôle hiérarchique ?
- Quel dispositif d'accompagnement du contrôle de gestion a-t-il été mis en place (formation, information, communication, informatique...) ?

II- 3) Le contexte interne, les résistances et les ressources

- Les différents niveaux hiérarchiques sont-ils acquis à l'idée de contrôle de gestion ? Observe-t-on des résistances ?
- Même question pour l'ensemble du personnel et les organisations syndicales.
- Les agents s'estiment-ils suffisamment informés des enjeux et des résultats du CG (de quelles informations sont-ils destinataires ? Y a-t-il des demandes de retour d'information de la part des syndicats ?)
- Les conseillers de gestions jouent-ils un rôle moteur pour le développement du contrôle de gestion ? Jouent-ils un rôle de contrôleur de gestion ?

- Les cadres sont-ils suffisamment formés au CG ? Leurs compétences dans ce domaine sont-elles prises en compte dans leurs affectations ?
- Le contrôle de gestion constitue une contrainte et une charge de travail supplémentaire pour certains agents. Cette charge est-elle excessive ? Constitue-t-elle un obstacle ?

II-4) Les attentes vis à vis du contrôle de gestion

- Dans quelle direction convient-il de développer le CG à l'avenir ? Quels sont les principaux besoins mal satisfaits du point de vue du management ?
- A-t-on besoin pour cela de nouveaux outils informatiques ?
- Le développement du CG devrait-il s'accompagner d'une plus grande délégation des responsabilités ?
- L'inspection des services devrait-elle s'appuyer davantage sur le CG ?

III- Evaluation spécifique de certains outils

En complément de l'approche par service, il est sans doute nécessaire d'évaluer quelques outils importants dont il conviendra de dresser la liste. A cet effet on pourra, pour chacun des outils retenus, faire porter l'évaluation sur les points suivants :

- 1) Décrire et réexpliquer les objectifs poursuivis à travers la mise en œuvre de ces outils , en distinguant les objectifs relatifs au management local des services et ceux qui ont trait au pilotage des politiques publiques par les DAC.
- 2) Analyser la qualité et la fiabilité des informations renseignées par les agents et de celles produites en retour par les systèmes (ratios, indicateurs...)
- 3) Analyser le degré d'appropriation et d'utilisation des outils par les agents et les responsables aux divers niveaux .
- 4) Apprécier la valeur de leur usage au regard des objectifs poursuivis et des éléments qui précèdent.
- 5) Eclairer la place qu'ils pourraient éventuellement prendre, ou les prolongements et évolutions qu'ils devraient connaître au sein d'un système contrôle de gestion du ministère rénové.

Annexe 1

DEFINITION DU CONTROLE DE GESTION DANS L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

(Définition proposée par le groupe de travail interministériel
« Amélioration de la gestion publique »)

Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Le champ du contrôle de gestion a donc deux niveaux d'application différents (l'un ou l'autre, ou les deux) :

- rapprochements des moyens et des activités ;
- rapprochements des moyens et des résultats ;

en vue d'assurer la meilleure adéquation possible entre ces différents éléments, si possible en fixant des objectifs en termes d'activités et de résultats qui déclinent les orientations stratégiques.

Le contrôle de gestion résulte d'une démarche essentiellement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents.

Le contrôle de gestion s'appuie sur un système d'information défini de façon stable mais évolutive, orienté vers la prise de décisions, adapté à son utilisation opérationnelle et articulé sur la réalité des activités et des processus de travail. Son alimentation doit naturellement ressortir des systèmes normaux de gestion.

Le contrôle de gestion implique d'établir une nomenclature des activités. Il faut définir, par champ d'activité, des indicateurs de mesure constituant un tableau de bord. Le contrôle de gestion doit reposer sur un dispositif de dialogue de gestion cohérent avec la réalité du partage des responsabilités et s'appuyant sur ces tableaux de bord.

Dans une logique de transparence, le contrôle de gestion permet de mettre en commun des éléments de comparaison entre activités de nature analogue. Cette démarche de comparaison amène à définir des critères de performance, c'est-à-dire des normes par rapport auxquelles les responsables d'activité peuvent se situer pour mesurer leur propre performance et définir leurs objectifs de progrès qui sont l'expression quantifiée des buts à atteindre.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion est progressive :

- élaboration concertée d'un nombre limité d'indicateurs chiffrés s'appliquant dans le cadre d'une segmentation d'activités homogènes ;
- utilisation de ces indicateurs au sein d'un système de gestion permettant un pilotage stratégique des services par la fixation d'objectifs et l'adéquation des moyens aux enjeux ;
- évaluation en cours d'exercice et *a posteriori* de la démarche de gestion, prise de mesures correctrices (sur les objectifs, les activités et les moyens) et éventuellement application de sanctions positives ou négatives.

Annexe 2

**ELEMENTS DE TYPOLOGIE DES INDICATEURS
DANS LE CONTROLE DE GESTION DES ADMINISTRATIONS**

(typologie issue des travaux du sous-groupe de travail « indicateurs de résultats du groupe de travail interministériel « Amélioration de la gestion publique »)

La présente typologie est ordonnée sur le fondement des éléments de contexte, qui s'imposent au service utilisateur d'indicateurs, pour aller jusqu'aux conséquences de l'action de celui-ci, en passant par l'analyse de son activité propre. Elle part des attentes de l'usager et aboutit à la mesure de sa satisfaction. Les indicateurs se construisent dans le cadre d'une démarche de pilotage (cibles / moyens / mesures de réalisation) constitutive du contrôle de gestion ; ils puisent les éléments de mesure dans un système d'information. Les indicateurs à partir des indicateurs d'impact dans la liste ci-dessous sont des **indicateurs de performance**.

1 - Indicateurs d'environnement :

Caractérisent le contexte d'action du service.

- *Indicateurs de préférences :*

Expriment les attentes de l'usager du service.

- *Indicateurs de situation :*

Caractérisent le milieu physique, humain et socio-économique du service.

2 - Indicateurs de moyens :

Traduisent la disponibilité, l'affectation ou la consommation de moyens humains, matériels ou financiers pour une activité du service ; peuvent par ratio mesurer l'allocation des moyens aux agents ou au milieu.

3 - Indicateurs d'activité et de production :

Traduisent l'activité des agents ou la production matérielle du service, qui expriment des résultats intermédiaires de l'action de ce service.

4 - Indicateurs de résultats finals :

Expriment « l'efficacité » socio-économique de l'action du service.

- *Indicateurs d'impact :*

Traduisent des aspects de l'évolution de l'environnement qui sont considérés comme assez directement imputables à l'action du service.

- *Indicateurs d'effet :*

Indiquent des aspects de l'évolution de l'environnement qui ne sont qu'en partie imputables à l'action du service, car ils dépendent aussi notablement d'autres facteurs que le service ne maîtrise pas.

5 - Indicateurs d'efficience :

Traduisent le rapport entre les réalisations obtenues et les moyens consacrés à l'action du service.

6 - Indicateurs d'efficacité :

Les indicateurs de résultats intermédiaires ou finals, de qualité, voire d'efficience, doivent dans une démarche de contrôle de gestion recevoir une valeur cible qui décline l'objectif recherché. Le rapport entre les réalisations obtenues et la cible fixée mesure l'efficacité.

7 - Indicateurs de qualité :

Traduisent les conditions dans lesquelles a lieu l'action du service.

- *Indicateurs de process* :

Mesurent la conformité des modes de fonctionnement du service à son référentiel d'action, ce qui renvoie à la notion de norme distinguée de la cible.

- *Indicateurs de satisfaction* :

Mesurent vis-à-vis de l'action du service la satisfaction du destinataire de la production, ou celle du personnel, ou celle du fournisseur.

*

L'affectation d'un indicateur à un type donné dépend essentiellement des objectifs stratégiques du service utilisateur, un même indicateur pouvant pour un autre service relever d'un autre type. La mesure d'un indicateur peut être directement quantitative ou résulter d'un classement qualitatif ; elle peut être une valeur absolue ou un ratio.

Annexe 3

Liste indicative d'outils de contrôle de gestion susceptible de faire l'objet d'une évaluation spécifique

- Les outils GEODE : POM, ISOARD et CORAIL+
- CASSIOPEE (pour ses fonctions de gestion)
- INFRAWIN
- MR4G, CIMAT (assurant la liaison avec CORAIL+) et PERICLES
- PILOT,
- EGIR et GEDEHON
- GPI

4.3 Les huit axes de l'enquête

**Huit questions auxquelles les enquêteurs doivent répondre
à l'issue de leurs entretiens dans les services**

A l'issue de leurs entretiens et investigations dans les services, les binômes d'enquêteurs sont invités à répondre aux huit questions exposées ci-après. Ces questions se veulent larges et ouvertes. Aussi, les enquêteurs n'hésiteront pas à faire part de toute observation intéressante qu'ils auront faite, même si elle ne leur semble pas répondre directement à une de ces questions.

L'évaluation dépassant le cadre de l'analyse des pratiques actuelles pour déboucher sur des préconisations quant aux axes et moyens de progrès du contrôle de gestion, les enquêteurs s'efforceront de mettre en évidence sur chacune des problématiques étudiées les obstacles et les facteurs favorables au changement dans le service en cause. La huitième question reprend ce thème d'une manière générale.

L'évaluation diffère de l'inspection par de nombreux aspects. Elle ne consiste pas à élaborer un jugement unilatéral mais relève d'une "analyse partagée". Cette analyse doit être celle des pratiques effectives du service et non des discours tenus. L'expérience de l'inspection du domaine management montre qu'une grande vigilance est nécessaire sur ce point. La quatrième question fait exception : on y demande aux services de porter une appréciation sur leurs relations avec leurs commanditaires. Cette appréciation ne peut pas être fondée que sur des faits mais intégrera des opinions. Dans tous les cas, on distinguera clairement dans les réponses, les éléments d'analyse fondés sur des faits et des observations, et ceux qui sont davantage du domaine de l'opinion.

Pour répondre aux huit questions qui leur sont posées, les enquêteurs ne pourront pas les répercuter purement et simplement à leurs différents interlocuteurs. Il leur est recommandé de recourir largement à une grille de questionnement, plus précise, dans laquelle il leur appartiendra de choisir les questions adaptées à tel ou tel interlocuteur. C'est la synthèse de ces réponses partielles qui leur permettra de bâtir leur réponse. Pour faciliter cette synthèse finale à l'organisation de laquelle il faut réfléchir avant même le démarrage des entretiens, on a indiqué pour chacune des huit questions, les thèmes de la grille de questionnement les plus utiles.

Première question : Comment le service explicite-t-il et met-il en œuvre la stratégie qu'il s'est fixée ? Celle-ci oriente-t-elle l'action quotidienne du service ? Quels sont les outils utilisés pour suivre la mise en œuvre de cette stratégie et pour mesurer ses effets ?

Grille de questionnement : thème I-1

Deuxième question : Comment les principales activités de production des services sont-elles "contrôlées" ? Comment les objectifs sont-ils fixés et les programmes arrêtés ? Comment leur exécution est-elle suivie ? Comment en est-il rendu compte à l'extérieur du service ? (DRE, administrations centrales, financeurs ...) Les outils sont-ils communs ?

Grille de questionnement : thème I-2, I-3 et I-4

Troisième question : Comment les principales activités transversales ou support du service sont-elles pilotées ? Quel est le processus de prise des décisions ? Comment leur exécution est-elle suivie ? Comment effectifs et moyens de fonctionnement sont-ils répartis ?

Grille de questionnement : thème I-2, I-3 et I-4

Quatrième question : Le service ressent-il l'existence d'une commande claire et d'un pilotage réel de son exécution de la part de ses différents maîtres d'ouvrage (DAC, Département) ? Comment remédie-t-il à leur imprécision éventuelle ? Quelle appréciation porte-t-il sur l'utilisation faite des informations qu'il leur fait remonter ?

Grille de questionnement : thème II-1

Cinquième question : Les procédures et les outils de gestion utilisés (et souvent imposés), particulièrement dans les domaines financiers, facilitent-ils l'exercice du contrôle de gestion ou en ignorent-ils les besoins ?

Grille de questionnement : thème I-4

Sixième question : Quels sont les domaines d'activité où l'on mesure les temps passés, où l'on connaît les coûts ? Les mesures sont-elles fiables ? Leurs résultats sont-ils utilisés ? Les compare-t-on entre unités, avec ceux d'autres services ? Quelle est la charge de travail entraînée par la mesure ?

Grille de questionnement : thème III

Septième question : Quel est le rôle joué de fait par le conseiller de gestion et son équipe, notamment vis-à-vis des problématiques soulevées dans les six questions précédentes ? Comment la cohérence est-elle assurée avec d'autres cellules travaillant sur les mêmes sujets ou des sujets connexes (audit interne, contrôle hiérarchique interne, démarche qualité) ?

Grille de questionnement : thème II-2

Huitième question : Quels sont les éléments favorables et défavorables au développement du contrôle de gestion dans le service ? Comment peut-on agir sur les uns et les autres ?

Grille de questionnement : thème II-3

Annexe 5 Contributions des DAC

5.1 Direction des Routes

Le contrôle de gestion

La direction des routes délègue aux services déconcentrés des moyens importants pour l'investissement et l'entretien du réseau routier national.

Dans ce cadre, elle doit pouvoir contrôler, sinon l'efficacité, du moins la bonne gestion des crédits ainsi délégués. Elle dispose pour cela d'un certain nombre d'outils et de procédures, mis en place dans les services déconcentrés.

On peut distinguer trois types de contrôle :

- le contrôle de suivi des dépenses : il s'agit simplement pour la direction des routes de s'assurer que les crédits qu'elle délègue sont effectivement dépensés tout au long de l'année pour éviter les reports ou les dépenses précipitées de fin d'année.
- le contrôle de résultats : les crédits qui sont délégués le sont dans des objectifs précis, qu'il s'agisse de la réalisation de nouveaux tronçons ou du maintien en état et de la remise à niveau du réseau existant. La direction des routes doit pouvoir s'assurer qu'aux dépenses consenties correspondent bien des résultats et l'atteinte des objectifs fixés.
- le contrôle de l'efficacité de la dépense : il s'agit là de s'assurer que l'utilisation des moyens est optimisée et que, à budget donné, on obtient bien le meilleur résultat possible. Ceci traduit l'efficacité de l'organisation, l'adéquation des moyens mis en œuvre et doit permettre d'identifier des pistes d'amélioration, soit en termes d'amélioration du service rendu, soit en termes d'économies budgétaires. C'est bien entendu le contrôle le plus difficile à faire.

Aujourd'hui, ces trois types de contrôle sont inégalement assurés au niveau de la direction des routes.

I – Investissement routier :

La sous-direction des investissements routiers a mis en place un ensemble de procédures et d'outils afin d'améliorer la qualité de gestion prévisionnelle des opérations d'investissement dont on peut rapidement citer les principaux aspects :

- la programmation pluriannuelle des opérations DR (autorisations de programme (AP) et planning physique de synthèse) ;
- la programmation annuelle des opérations DR (AP) ;
- la programmation annuelle des crédits de paiements (titres V et IX) ;
- la maîtrise des coûts des opérations (contrôle de gestion et bilans financiers) ;
- la gestion des fonds de concours ;
- le suivi des contrats de plan.

Programmation

Annuellement, au quatrième trimestre, la sous-direction et les DRE élaborent la programmation annuelle en AP et CP et fixent un scénario pluriannuel financier et physique pour les opérations des contrats Etat-région.

Ces éléments constituent les objectifs annuels des DRE et DDE et permettent aux services déconcentrés de dialoguer avec les collectivités.

Ils sont enregistrés dans les outils AGIR en DRE et Infracwin2 en DDE. Ces logiciels développés et diffusés par la DR sont imposés en 2003 à l'ensemble des services déconcentrés de métropole. Ils échangent entre eux l'ensemble des informations comptables et prévisionnelles nécessaires au pilotage local des contrats de plan et de l'investissement routier. Deux groupes d'utilisateurs participent au développement permanent de ces logiciels au rythme d'une version nouvelle par an en moyenne. Ces outils dialoguent également avec les outils comptables locaux (Cassiopée) ou centraux (SAFIR). La sous-direction R/IR dispose de l'ensemble des bases de données régionales qui synthétisent la gestion des DDE.

Il est envisagé de faire évoluer l'ensemble de ces logiciels pour créer un « infocentre » de l'investissement routier. Un groupe de travail fonctionnel a été chargé de déterminer les besoins et les fonctions à satisfaire aux différents échelons et la nature des outils à mettre en place, et devra rendre ses conclusions à la fin du premier trimestre 2002.

Maîtrise des coûts

La maîtrise des coûts des opérations relève des DDE, maître d'ouvrage des opérations. Pour les opérations les plus importantes, la DR a développé un outil, Infracwin3, permettant d'établir en continu le coût prévisionnel final d'une opération DR. Cet outil, interfacé à Cassiopée, est largement diffusé en DDE mais n'est pas obligatoire. La procédure de contrôle des coûts d'opération est de la compétence des DRE. La DR leur a adressé dans la circulaire de programmation 2002 et présenté lors des huit Journées Maîtrise des Coûts tenues à l'automne 2001 les principales orientations de ce contrôle.

Suivi des CPER

La gestion des fonds de concours fait l'objet depuis 2001 d'une procédure nouvelle. En effet, chaque DRE se voit notifier annuellement un objectif global en terme de paiements des collectivités correspondant à leur participation annuelle aux opérations des contrats Etat-région. Le contrôle de gestion aux plans local et central se fait à l'aide d'AGIR qui permet également le suivi du volet routier des CER.

II – L'entretien routier et la gestion du patrimoine :

Entretien courant

La sous-direction R/EG dispose de la base SICRE qui constitue le référentiel « patrimonial » pour le calcul de la dotation globalisée d'entretien du RRN sur la base de ratios. Chaque année sont validées les modifications concernant le réseau routier national entretenu par chaque DDE. L'utilisation des crédits d'entretien globalisés fait l'objet de compte-rendus examinés chaque année lors des rencontres entre chaque RGR et la sous-direction.

L'outil CORAIL + mis à disposition des services par la DPSM leur permet d'établir des coûts moyens par nature de tâche, d'établir des ratios ou d'effectuer des comparaisons internes de

« productivité » entre unités, mais ces données exploitées localement ne font pas l'objet d'exploitation par la direction des routes. Dans le même ordre d'idée, l'Observatoire National de la Route, club libre d'échanges entre DDE auquel 2/3 d'entre elles sont adhérentes établit des ratios (exemple : coût de fauchage..) permettant aux services de se comparer entre eux. La direction des routes reçoit ces informations mais n'en fait pas d'exploitation systématique particulière.

La base de données ISOARD renseignée par les services et accessible aux DAC permet d'appréhender les moyens en personnel affectés par domaine. Cette base a fait l'objet d'une exploitation particulière (comparaison des moyens en personnel des services) sur l'aspect viabilité hivernale par la sous-direction, au moment de la refonte de la circulaire. Dans sa nouvelle forme, cette circulaire fixe des objectifs aux services en termes de niveaux de service à atteindre, et progressivement se met en place le contrôle de l'atteinte de ces objectifs, afin de pouvoir programmer les dotations de l'année n+1 sur la base de compte-rendu des résultats de l'année n.

Réhabilitation

En ce qui concerne les programmes de réhabilitation, le calcul de la dotation des services est basé sur les informations ressortant des outils IQRN et IQOA (Image Qualité des Routes Nationales et des Ouvrages d'Art).

Les notes IQRN et IQOA permettent de connaître l'état du patrimoine et de mesurer les évolutions après interventions, et donc de vérifier la pertinence des actions menées par rapport à l'objectif de conservation du patrimoine. C'est donc à partir des notes qualifiant l'état des ouvrages que sont établis les programmes d'intervention.

Dans le domaine des ouvrages d'art, depuis 2001, les services doivent bâtir leur programme triennal avec un objectif de résorption de 20 % des ouvrages classés 3U.

Dans le domaine des chaussées, la sous-direction expérimente sur quatre régions en 2002 une déconcentration de la répartition des crédits basée sur une stratégie d'intervention par itinéraires pilotée par les DRE, tout en menant une réflexion sur la fiabilité des mesures IQRN et les objectifs en terme de notes à atteindre (définition de note « souhaitable » et de note « idéale »).

Ce travail sur les notes à viser découle du fait qu'il n'y a pas une relation immédiate entre l'état à un instant t du patrimoine traduit par ces notes et son état après travaux en fonction des montants qui sont consacrés à son entretien et à sa réhabilitation qu'il s'agisse de chaussées ou d'ouvrages d'art (problématique de l'entretien préventif, de l'entretien curatif et des lois de vieillissement des ouvrages). Par ailleurs, et c'est particulièrement vrai pour IQRN, ces notes, si elles ont un sens pour les « techniciens », n'expriment pas autrement qu'implicitement le niveau de service offert à l'utilisateur qui appréhende l'infrastructure en termes de confort, de sécurité et de services. Les notes IQOA sont un peu plus explicites puisque par exemple, le classement 3U d'un ouvrage signifie un risque de fermeture de l'ouvrage à la circulation faute d'une réparation de la structure.

Parcs et travaux en régie

Pour les parcs, l'outil MR4G permet au niveau de chaque département d'établir une comptabilité des recettes et des dépenses en incluant la partie moyens en personnel. La mise en place récente de l'outil Périclès dans les parcs interfacé avec les outils comptables a permis l'obtention de ratios, mais le faible recul ne permet pas encore une réelle évaluation de l'outil. A terme, il est envisagé d'étendre Périclès au-delà des parcs, à l'ensemble du domaine entretien et exploitation.

Gestion des crédits :

En matière de suivi des dépenses, la sous-direction veille tout particulièrement aux rythmes de consommations par les services tout au long de l'année, ainsi qu'aux niveaux de consommation en fin d'exercice comptable, et bien sûr à l'affectation des dépenses par type de patrimoine. Pour cela, elle établit à partir de SICAM des tableaux de bord mensuels des consommations pour l'ensemble des chapitres qu'elle gère, ce qui lui permet d'agir sur les affectations en cours d'année et de veiller à l'optimisation - d'un point de vue comptable - des consommations par les services, afin de respecter ses engagements vis à vis du budget.

III – Evaluation des dispositifs actuels

Par rapport aux trois types de contrôles évoqués en préambule, la description des procédures et outils existants montre la forte implication des sous-directions concernées dans le contrôle de suivi des dépenses tant dans le domaine de l'investissement que dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation du patrimoine routier national, et l'existence d'un bon dispositif de suivi des dépenses.

Les procédures actuelles - ou en cours de développement (cas de la VH notamment) - permettent également d'assurer le contrôle des résultats obtenus. Dans le cas de l'investissement, les contrats de plan Etat / Région engendrent l'obligation de rendre compte aux collectivités partenaires du respect des engagements de l'Etat et de l'usage fait de leur part de financement. En matière d'entretien et d'exploitation, les comptes-rendus d'activité souvent exigés par les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation auprès des DDE qui ne sont pas sous article 7, ont favorisé la formalisation et la généralisation de ces pratiques, et en particulier la définition d'objectifs à atteindre. Toutefois ces objectifs sont exprimés sous une forme très technique.

Le stade suivant que constitue le contrôle de l'efficacité de la dépense est par contre assuré de manière inégale. Les données pouvant servir de support à un contrôle de gestion systématique, ou tout au moins à un contrôle d'efficacité comparée existent le plus souvent dans les DDE, ou même au niveau central. S'agissant d'interrogations du type « pourrait-on mettre en service telle route plus rapidement ? », « pourrait-on améliorer le niveau de service à moyens constants ? » ou encore « pourrait-on dépenser moins tout en maintenant le même niveau de service ? », « pourrait-on s'organiser avec moins d'effectifs ou en faisant moins appel à la sous-traitance extérieure ? », la comparaison entre services pourrait fournir des éléments de réponse.

Que ce soit dans le domaine de l'investissement ou de l'entretien, ce type de démarche n'est effectué que ponctuellement sur une problématique donnée (comme par exemple la viabilité hivernale) ou à l'occasion de moments particuliers (comme par exemple l'établissement des contrats de plan et la réflexion sur les effectifs et l'organisation des services grands travaux des DDE, ou encore les expérimentations de mutualisation de moyens entre services pour une opération routière donnée).

La révision régulière des POM et la rencontre des services qui en découle est également l'occasion d'un examen des pratiques du service et de recherche d'une optimisation de ses moyens, mais il n'y a pas de travail systématique et régulier d'analyse sur l'ensemble des services.

Au stade actuel, les éléments servant de base à la mise en place un véritable contrôle de gestion semblent exister, ce qui devrait permettre de passer du contrôle des coûts et de la conformité à la programmation, à une optimisation plus systématique des moyens financiers et des moyens en personnel.

Toutefois, l'état du patrimoine tel qu'il est mesuré actuellement (linéaire de réseau, notes IQOA, IQRN...) ne rend pas compte du niveau de service à l'utilisateur. Un premier travail va être de transformer ces indicateurs d'état en indicateurs de niveau de service, en introduisant des aspects socio-économiques. Dans la logique des schémas de service, cela permettra d'une part de définir des seuils reflétant notamment le niveau de sécurité, de confort pour l'utilisateur, et d'autre part, de suivre leur mise en œuvre. Un autre travail consistera à relier la production, qu'il s'agisse de l'extension du réseau avec la mise en service de voies nouvelles, de l'entretien ou de l'exploitation du patrimoine en gains par rapport à ces indicateurs.

A titre d'exemple, il est évident que les travaux d'investissements ou d'entretien réalisés améliorent la sécurité routière d'une manière globale, mais on ne sait pas précisément le quantifier, et par conséquent on n'est pas en mesure d'avoir une définition d'objectifs de cet ordre.

L'aboutissement de ces travaux permettra d'exprimer la politique menée en termes d'objectifs de niveau de service pour l'utilisateur, et de la décliner en résultats à atteindre par les services au travers de leur production. Nul doute que la nouvelle loi organique invite la direction des routes à accélérer les démarches entreprises en ce sens, notamment pour mieux décliner sa politique en termes d'objectifs et de résultats, pour mettre au point les indicateurs permettant de les exprimer, de les suivre et de rendre compte, et pour établir les procédures de gestion et de contractualisation nécessaires à la mise en œuvre de sa politique.

5.2 DGUHC

La Défense, le 12 mars 2002

Les systèmes de collecte d'informations utilisés à la DGUHC et contribuant à la mise en œuvre du contrôle de gestion

La présente note résume les outils et procédures utilisés pour le pilotage, la gestion budgétaire et le suivi des politiques conduites par la DGUHC et mises en œuvre par les services déconcentrés. Elle fait suite à la demande exprimée par l'instance d'évaluation des outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés, pendant sa séance du 1^{er} février 2002.

Observations préliminaires

L'instauration du contrôle de gestion se situe dans un contexte extrêmement mouvant de modernisation des procédures et des pratiques permettant de rendre compte de l'activité des services.

Ceci concerne notamment les indicateurs du tableau de bord de la directive nationale d'orientation, la mise au point des indicateurs pour les agrégats budgétaires, le nouveau référentiel « géode », le remplacement des « plans objectifs-moyens » par les « plans orientations-mesures », où chaque DAC est appelée à définir les modes de contrôle pour ses actions stratégiques.

Dans ces conditions, un état des lieux des systèmes utilisés actuellement doit être considéré avant tout comme un document de travail provisoire. Il pourra être complété et amendé dès que la stabilisation du contexte permettra de mieux fixer les attentes vis à vis des services déconcentrés.

Les outils correspondants pourront alors être mis au point et coordonnés dans le nouveau plan directeur informatique de la DGUHC pour les cinq ans à venir, dont l'étude vient d'être engagée.

A. Les indicateurs de résultats de la directive nationale d'orientation

La DGUHC est concernée par 16 indicateurs du tableau de bord de mise en œuvre de la DNO. Parmi ceux-ci, 10 indicateurs de résultats sont en lien direct avec l'activité d'instruction ou de production des services déconcentrés et peuvent être mis en rapport avec les moyens engagés.

Ces indicateurs sont les suivants :

- Nombre de logements locatifs sociaux financés et locatifs privés conventionnés (objectif 4, axe 1)
- Nombre de logements concernés par des procédures de requalification (objectif 4, axe 4)
- Nombre de démolitions de logements financées (objectif 4, axe 4)

- Nombre de schémas départementaux d'accueil des gens du voyage approuvés (objectif 5, axe 3)
- Nombre d'aires d'accueil financées (objectif 5, axe 3)
- Nombre de logements ayant fait l'objet de travaux suite à diagnostic saturnisme (objectif 5, axe 4)
- Nombre de logements ayant fait l'objet de travaux suite à déclaration d'insalubrité (objectif 5, axe 4)
- Population couverte par des opérations programmées d'amélioration thermique des bâtiments (objectif 6, axe 3)
- Nombre de conventions d'aide technique à la gestion communale signées (objectif 7, axe 1)
- Montant annuel des titres émis (objectif 7, axe 1)

La mise à jour de ces indicateurs sera faite annuellement ou semestriellement, par agrégation au niveau central des sorties statistiques des logiciels nationaux d'aide à la gestion, ou par questionnaires spécifiques auprès des DDE et DRE.

B. Les logiciels nationaux d'aide à la gestion et à l'information statistique.

Ces outils informatiques, conçus pour apporter une aide aux services dans l'instruction des dossiers d'autorisation ou de financement, permettent également la remontée d'informations statistiques au niveau régional et central.

Pour le financement du logement social: les aides «à la pierre» sont suivies avec « GALION » devant remplacer « SIGAL », les questions relatives aux aides personnelles et aux commissions de conciliation sont suivies avec « SDAPL » et « CDC ».

Le suivi obligatoire des logements conventionnés dans le parc public et le parc privé est réalisé avec « AGILOS » et « ECOLO ».

Dans le domaine urbanisme, l'instruction des autorisations, lorsqu'elle est faite en DDE, utilise « WINADS » qui fournit également les remontées statistiques et l'aide au calcul des taxes. L'activité en matière contentieuse est suivie avec « G.Pénal » et « G.Admin ».

Les activités d'ingénierie pour compte d'autrui, qui font l'objet du plan de modernisation et des nouvelles modalités d'intervention, sont suivies avec « GEDEHON » et « PILOT ».

Ces logiciels, les plus connus dans les domaines cités, n'excluent pas la mise au point par les services locaux d'autres outils adaptés à une situation donnée, dont la technologie web facilite l'accès pour d'autres services rencontrant la même situation. C'est le cas par exemple d'un logiciel mis au point dans une DDE d'outre mer pour suivre les dépenses de logement social de la ligne budgétaire unique, non traitées par SIGAL ou GALION.

C. La gestion des lignes budgétaires.

Les délégations d'autorisations de programmes et de crédits de paiement aux services déconcentrés, dans le cadre de la dotation annuelle programmée, font l'objet d'échanges permanents entre les bureaux gestionnaires et les services.

Les gestionnaires ont élaboré des questionnaires et réalisent des enquêtes en direct pour affiner les prévisions d'engagement, adapter au mieux les délégations d'acomptes et de solde en fonction des besoins exprimés et des disponibilités budgétaires, enfin contrôler la réalité des affectations d'AP par l'état des crédits non affectés l'année n+1 .

Chaque année, la compilation des moyens affectés et des résultats recensés permet de répondre aux questionnaires budgétaires pour la discussion au Parlement de la loi de finance, ce système devant maintenant s'adapter à la nouvelle loi organique sur les lois de finance.

Dans ce domaine, il faut souligner qu'il n'existe malheureusement pas de lien entre le système comptable «CASSIOPE» des services déconcentrés et le système «SICAM» des DAC, ce qui devrait s'améliorer avec le nouveau système « ACCORD » en cours de mise au point.

D. Les indicateurs d'activité et de résultats dans le référentiel GEODE

Ce système de pilotage des services, qui a fait ses preuves d'utilité depuis une dizaine d'année, est en cours de modernisation par la DPSM . Il comportera une nouvelle grille de recensement des activités des services et de nouveaux indicateurs d'activité remontant annuellement par l'enquête « ISOARD ». Ces indicateurs seront définis suivant les besoins du contrôle de gestion pour les activités qualifiées de stratégiques par les DAC concernées.

La modernisation de GEODE accompagne la réforme des « plans objectifs moyens » des services, devenant les « plans orientations mesures », dont les résultats annuels seront confrontés aux objectifs fixés avec les DAC.

Dans ce rapide tour d'horizon des pratiques et des outils, susceptibles de répondre à une certaine forme de contrôle de gestion, plusieurs domaines comportent des outils n'ayant pas suivi l'évolution rapide de la réglementation et des priorités à contrôler.

Un tout premier objectif du nouveau plan informatique de la DGUHC devra donc s'attacher à bâtir un système coordonné de recueil d'informations entre DAC et SD répondant aux besoins en évitant les multiples interrogations des services.

Cet objectif concerne l'ensemble des DAC pour lesquelles l'instance d'évaluation pourra dégager des recommandations pour une méthodologie commune.

5.3 Direction des Transports terrestres

La Défense, le 3 mai 2002

Contrôle de gestion dans les services déconcentrés

La directive nationale d'orientation présente les trois grandes orientations qui, dans le domaine des transports terrestres, intéressent les services déconcentrés. La sécurité concerne les DDE pour les transports guidés (trams et métros, remontées mécaniques, trains touristiques) et les SN pour les voies navigables. Le rééquilibrage intermodal intéresse plus particulièrement les DRE pour les transports interurbains et les DDE pour les transports urbains. La régulation économique et sociale dans le transport routier relève des DRE. Dans le réseau technique, la DTT est en relations avec le CERTU, le STRMTG et, depuis peu, avec le SETRA au titre de l'intermodalité.

Les politiques de **sécurité** sont en cours de redéfinition. Pour les transports guidés autres que les chemins de fer nationaux , la loi du 3 janvier 2001 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport et le futur décret d'application consacrent clairement le rôle des préfets lors de l'engagement et de la mise en service de nouveaux systèmes de transport ; les DDE seront amenés à instruire les différents dossiers de sécurité demandés aux maîtres d'ouvrage. Le STRMTG, désormais compétent pour les transports guidés, devrait voir sa fonction d'expertise technique relayée par des bureaux interdépartementaux. De même, pour le transport fluvial, une réorganisation des fonctions de sécurité dans les services de navigation est prévue.

Les compétences que les services auront à exercer pour le compte des préfets, non seulement dans l'instruction des dossiers, mais aussi des contrôles et du suivi des accidents ou incidents, nécessiteront, sans doute, un contrôle de gestion qu'il était jusqu' à maintenant prématuré de mettre en place. Il faut, toutefois, souligner que les moyens consacrés resteront relativement modestes. Le contrôle devra donc plutôt mesurer l'activité des services par rapport aux enjeux locaux que de les relier aux moyens.

En ce qui concerne le **rééquilibrage intermodal**, le rôle de l'Etat est celui de financeur ou d'animateur, mais jamais d'opérateur direct. L'évaluation des politiques, le suivi d'indicateurs apparaissent plus pertinents que le contrôle de gestion. C'est ainsi que, pour les schémas de services, des indicateurs sont mis en place non seulement pour suivre les objectifs généraux, mais aussi les principaux objectifs territorialisés avec les DRE et les CETE. De même, pour les politiques de déplacements urbains, la DTT dispose, grâce au CERTU, d'une batterie d'indicateurs qui mesurent l'effet des mesures prises par les autorités organisatrices.

Les DRE jouent un rôle important dans la programmation des projets inscrits dans les contrats de plan et la gestion des crédits, les DDE dans l'instruction des dossiers de transports collectifs, surtout pour les opérations PDU financés sur crédits déconcentrés. La DTT a un suivi financier et physique pour chacun des modes concernés. Des réunions régulières avec les services permettent d'identifier les problèmes rencontrés dans la définition des projets, l'estimation des coûts et les procédures. Il reste que, si leur implication est indispensable, les

résultats relèvent largement des partenaires de l'Etat, établissements publics et collectivités territoriales.

Le domaine des voies navigables pose un problème spécifique, dans la mesure où l'entretien et l'exploitation dont VNF est responsable dépendent largement des moyens humains mis en œuvre par le ministère, qu'il s'agisse des effectifs mis à disposition ou des crédits de vacation ou d'heures supplémentaires. Une démarche est en cours pour parvenir à un schéma directeur d'exploitation : se posera nécessairement le problème d'un contrôle de gestion permettant de mettre en relation moyens et services rendus.

Il faut aussi signaler un domaine dans lequel un contrôle de gestion apparaît nécessaire. Le développement des études déconcentrées financés notamment dans le cadre de la procédure dite de guichet unique ne s'est pas accompagné à ce jour, pour la DTT tout au moins, d'un contrôle sur les conditions d'utilisation des crédits délégués (délais, résultats des études, etc.).

En ce qui concerne la **régulation économique et sociale du transport routier**, elle passe d'abord par les contrôles sur route et dans les entreprises, mais aussi par l'application des conditions d'accès à la profession. La sous-direction du transport routier est en relation constante avec les DRE. Elle a défini des objectifs pour ces services en 2001, accompagnés d'indicateurs de réussite, qu'il s'agisse de ratios concernant les contrôles ou d'indicateurs concernant la formation des agents, le nombre de réunions des commissions de sanctions administratives, le nombre de réunions d'information auprès des professionnels. Ces indicateurs qui devaient permettre aux chefs de service de mesurer les activités et leur efficacité ne semblent pas, toutefois, avoir à ce jour recueilli un grand succès.

Dans le domaine de la formation des conducteurs routiers, les services, sous l'autorité des préfets, ont une responsabilité pour agréer les centres de formation, ce qui devrait aussi justifier un suivi de la part de la DTT.

En conclusion, si le contrôle de gestion a, sans doute, moins de pertinence pour la DTT que pour d'autres directions plus opératrices que régulatrices, il peut avoir des développements dans un certain nombre de domaines. Mais, les évolutions que les services déconcentrés connaissent sous l'effet de nouvelles politiques (loi Gayssot, développement des contrats de plan, loi SRU, loi sur la sécurité) sont encore trop récentes pour avoir provoqué une réflexion d'ensemble de la DTT qui s'est d'abord attachée au cours des deux dernières années à redéfinir ses relations de travail avec les services déconcentrés.

Alain Lecomte

Annexe 6 Note De PRINCE sur inspection et contrôle de gestion

Nantes, le 25 mars 2002

**J.M. DE
PRINCE****Chargé
d'Inspection****CGPC
5^{ème} MIGT***Le contrôle de gestion : finalités et attentes pour l'inspection générale*

La présente note répond à une demande de l'instance d'évaluation des outils et procédures de contrôle de gestion, en sa réunion du 1^{er} février 2002.

Cette demande visait à faire émerger ce qui peut être attendu, par les directions d'administration centrale et l'inspection générale, d'un dispositif global de contrôle de gestion rénové, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 réformant l'ordonnance du 2 janvier 1999.

Observations préliminaires sur le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion a vocation à être développé par les opérationnels gestionnaires que représentent les chefs de service (DDE) pour piloter et contrôler leurs productions dans le respect de leurs responsabilités et conformément aux orientations ministérielles portées par les directions d'administration centrale.

Au-delà du rôle de conseil que peuvent avoir les MIGT, notamment dans le cadre de leurs inspections périodiques, il n'appartient pas à l'inspection générale de se substituer aux chefs de service en ce domaine.

➤ Un contrôle de gestion rénové devra demain être davantage encadré.

Aujourd'hui la situation se résume comme suit :

- s'agissant de la stratégie de service, s'il existe bien pour chaque DDE une obligation d'être dotée d'un POM, il n'en n'est pas de même pour la mise en place d'un dispositif de suivi de la déclinaison de ce POM en plans d'actions dans les différentes unités (siège et subdivisions territoriales) ;
- s'agissant des outils informatiques de gestion nationaux tels que CORAIL+, CASSIOPEE ou WINADS, leur utilisation est certes incontournable mais leur exploitation aux fins de contrôle de gestion est loin d'être générale et les potentialités de ces outils sont très largement sous utilisées ;
- enfin les chefs de service disposent d'un tableau de bord mais ce tableau de bord est souvent constitué d'éléments disparates, d'intérêt inégal et couvrant rarement la globalité des responsabilités des services.

- Une fois mis en œuvre un dispositif global de contrôle de gestion dans les services déconcentrés, le rôle de l'inspection générale sera de vérifier l'existence et la qualité de la pratique du contrôle de gestion.

Cela sous-entend bien entendu que les directions d'administration centrale se seront concertées pour élaborer un dispositif global et cohérent de contrôle de gestion comprenant un noyau dur exploitable par les directions d'administration centrale et les inspecteurs des MIGT et un «second cercle» dont l'exploitation relèverait du chef de service en fonction de sa stratégie interne.

Ce dispositif sera complété par une partie départementale résultant des commandes du préfet dont le volume tend à augmenter avec la poursuite de la déconcentration et l'avancée des projets territoriaux de l'État. Le conventionnement avec le conseil général dans le cadre de l'application de l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des DDE, fera également l'objet d'un tableau de bord spécifique allant au-delà du simple compte-rendu d'activité fréquemment rencontré lorsqu'il existe.

Les attentes de l'inspection générale

Elles peuvent se résumer à trois :

- 1^{ère} attente : un dispositif de contrôle de gestion le plus directement utilisable par les inspecteurs des MIGT.

Aujourd'hui l'engagement d'une inspection périodique s'opère par l'envoi d'un questionnaire qui nécessite pour le service inspecté un important travail de recueil et de mise en forme d'informations et pour l'inspecteur un important travail d'exploitation des réponses du service.

L'idéal serait que le service fournisse la sortie informatique de son dispositif de contrôle de gestion qui répondrait le plus directement possible aux questions habituellement posées par l'inspecteur. Cela supposerait alors que les guides spécialisés d'inspection et les questionnaires-types soient modifiés à cette fin.

L'inspection aura alors à analyser le contenu des tableaux de bord pour l'amener, le cas échéant, à poursuivre des investigations plus approfondies dans tel ou tel domaine. L'inspecteur s'assurera également que la pratique du contrôle de gestion ne correspond pas à une simple figure imposée et qu'elle sert effectivement à améliorer la qualité du service. En effet, une telle utilisation incomplète des outils de gestion se rencontre fréquemment aujourd'hui lorsque la DDE n'utilise CORAIL+ que pour la facturation aux communes ou lorsque l'enquête ISOARD ne fait l'objet que d'une simple présentation au comité de direction du service.

- 2^{ème} attente : un dispositif qui balaie de façon approximativement homogène tous les champs d'activités du service

Il est rare qu'une DDE dispose d'un tableau de bord général. Si l'on rencontre fréquemment, lors des inspections périodiques, des tableaux de suivi concernant l'investissement ou l'entretien routier ou encore le financement du logement, certains domaines sont moins bien traités (l'aménagement en particulier) et d'autres sont quasiment exclus : l'activité juridique et contentieuse, l'hygiène et la santé par exemple.

- 3^{ème} attente : sur la forme, le contrôle de gestion devra être nettement distingué du suivi d'activité.

Un suivi d'activité permet de contrôler un état d'avancement de projet ou un état de consommation de crédits. Un contrôle de gestion renvoie à la notion de prévision et à celle d'indicateur de résultat en rappelant qu'il ne saurait y avoir de contrôle de gestion sans production d'indicateurs de résultats dans leurs formes les plus diverses : indicateurs de qualité, de production, d'efficience ou autres.

De plus conviendra-t-il de distinguer le contrôle de gestion à caractère financier et budgétaire des autres contrôles de gestion. Le dispositif mis en place gagnera ainsi en lisibilité en considérant que ce qui relève de l'exécution des budgets, dans le cadre de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001, nécessite un éclairage particulier et sachant en outre que sur un plan très pratique au niveau de l'organisation de l'inspection générale, les questions relatives à la gestion de la dépense publique et à la régularité comptable relèvent d'un inspecteur spécialisé, en l'occurrence l'inspecteur gestion.

Annexe 7 Note SENE sur AUH et contrôle de gestion

COLLEGE AUH.

1er août 2002

**Note à l'attention de Jean-Paul Paufique.
Contrôle de gestion dans le domaine AUH.**

.....

Il s'agit, à mon sens, d'un domaine un peu difficile pour le développement de ce type contrôle car il s'agit d'un domaine largement décentralisé (urbanisme, urbanisme opérationnel) ou relevant d'opérateurs externes (logement social).

On peut néanmoins essayer de repérer un certain nombre de productions stricto sensu qui peuvent être concernées par le contrôle de gestion :

- l'ADS : instruction pour le compte de l'État ou pour le compte des collectivités par la mise à disposition.
- l'engagement des financements du logement social, les conventionnements, leur contrôle.
- la parole de l'État dans l'urbanisme : les porter la connaissance des Scot, des PLU, des cartes communales, et les avis sur arrêts de projets, la gestion des servitudes.
- la participation à la gestion sociale du logement notamment la SDAPL et la participation au FSL.
- la gestion des risques au travers des PPR.
- l'instruction des financements multiples de ce domaine : fonds FEDER, fonds interministériel pour la ville, ANAH, PAH..

En fait, une grande partie des activités du domaine relève de la mise en oeuvre de politiques publiques par des acteurs extérieurs, elle est donc soumise à un contexte plus ou moins réceptif : les PLH, des conférences intercommunales, la gestion de proximité, l'insalubrité, les gens du voyage, la santé dans le bâtiment, les copropriété dégradées, la mixité sociale...

Par ailleurs, les DDE doivent faire un arbitrage constant entre les diverses politiques et instructions qui leurs sont données et les moyens dont elles disposent. L'application correcte et réelle des politiques du domaine de l'aménagement et de l'habitat nécessiterait certainement au moins un doublement des effectifs actuels. Dans ces conditions, il est difficile, et nous nous en rendons bien compte lors des inspections, de fixer une normalité dans l'application de ces politiques et au-delà un contrôle de gestion de cette application.

De plus ces politiques sont très généralement exprimées soit en termes généraux (la mixité sociale, le logement des plus démunis...) termes auxquels il est difficile d'associer des indicateurs de résultats, soit sous forme procédurale (le saturnisme, la gestion de proximité...). Enfin, les outils informatisés du domaine (WINADS, GALION...) sont également construits autour de procédures et ne sont pas orientés vers la production d'éléments de gestion. Ces considérations générales peuvent expliquer que le contrôle de gestion n'est pas très développé en AUH.

Il est certainement possible de mettre sous contrôle de gestion un certain nombre de productions du domaine. On peut en citer quelques-unes :

- l'ADS :

Il s'agit d'un domaine relativement consommateur de moyens (4000 personnes je crois) avec une production relativement répétitive (encore que la difficulté des permis est très variable d'un territoire à l'autre qu'ils soient urbains ou ruraux.) Les indicateurs GEODE permettent

d'évaluer les moyens consacrés spécifiquement ainsi que les productions. Par ailleurs, les DDE peuvent à partir de WIN ADS construire des tableaux de bord (délais d'instruction, permis tacites etc.) Il est donc possible, dans ce sous domaine, de mettre en place des moyens de contrôle de gestion.

- le logement social.

Il est possible de suivre les engagements financiers mais il est particulièrement difficile de fixer des objectifs de résultats car la demande en logement social est très variable d'un territoire à l'autre. Pour mettre en place un contrôle de gestion, il faut auparavant pouvoir développer des PLH et surtout, à l'aval des PLH, pouvoir contractualiser.

- le conventionnement.

Actuellement le conventionnement se fait opération par opération et son suivi est très aléatoire. Tu connais bien problème puisque tu l'as abordé dans ton rapport. À partir d'un conventionnement global, il paraît possible de fixer des indicateurs de résultats et de suivi et de mettre en place un véritable contrôle de gestion.

- la promotion des politiques contractuelles : contrat pays, contrat d'agglomération.

Cette orientation est fondamentale dans l'évolution du rôle de l'État et de l'Équipement. Mais elle est difficilement réductible à des indicateurs ou des tableaux de bord. En effet, c'est d'abord une volonté du service, une culture (partenariat) et un système de travail et de responsabilités qui sont en jeu : compréhension et connaissance des territoires, élaboration d'une parole de l'État inter directionnelle, une représentation forte du service auprès des intercommunalité par un référent et, ensuite un système, de négociation, de contractualisation et de suivi.

C'est l'ensemble de ces dispositions, qui font système, qui pourrait relever d'un contrôle de gestion adapté, ce qui n'est évident..

- l'implication des DDE dans la politique de la ville.

La mission que nous effectuons actuellement sur l'implication des DDE dans la politique de la ville montre que celle-ci est très fortement liée au contexte local à la fois de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat (\pm forte implication des sous-préfets à la ville), des collectivités qui en tout état de cause restent les maîtres d'ouvrage, des partenaires régionaux départementaux. Par ailleurs, le recours aux DDE et donc leur implication dépend également de leur capacité d'expertise et de leur militantisme.

Ces quelques exemples, tirés de la DNO à l'exception de l'ADS qui n'y figure pas, montrent la difficulté à définir des principes de contrôle de gestion de ce domaine.

.....

D. SENE.

Annexe 8 Comptes rendus des auditions extérieures

Audition de M. Gilles THOMAS, Directeur au Département des Hauts-de-Seine

Gilles THOMAS décrit comment le département des Hauts-de-Seine conçoit et effectue le contrôle de gestion, dans sa double finalité de pilotage financier, et d'aide aux opérationnels pour l'optimisation de leur gestion.

Se reporter aux transparents présentés. Compléments ou précisions donnés en oral :

Le CG 92 distingue bien le contrôle de gestion, qu'il appelle d'ailleurs « aide au pilotage » des autres formes de « contrôle » qui en méritent davantage nom, comme l'inspection.

La DCG, forte d'une dizaine de personnes, comprend trois équipes dédiées respectivement à l'animation de la gestion (5 personnes, dont trois en poste dans les services mêmes), aux systèmes d'information, et enfin aux organismes satellites.

Les domaines examinés sont le résultat d'un découpage matriciel, horizontal par « chantier », et vertical par direction.

Le pilotage doit prendre en compte les changements d'environnement et l'évolution des politiques, autant que les écarts de gestion, et donner conseil et assistance aux centres de responsabilité dans leur mission d'optimisation des coûts, en animant la production des tableaux de bord, le contrôle et la reprévision budgétaires, qui sont mensuels, et les revues de gestion généralement trimestrielles.

Une attention particulière est donnée aux chantiers transversaux à plusieurs services conduits « sous le mode projet », pour lesquels, au cas par cas on recherche la bonne organisation, on adapte les méthodes d'optimisation des coûts, et on définit les standards.

Le DCG intervient, comme le département lui-même sur une grande variété de sujets (de l'informatique aux clubs sportifs, et de la voirie aux collèges et à l'aide sociale), et de ce fait avec des méthodes pragmatiques par une assistance sur mesure. Le choix du style est une affaire de doigté ; il faut naviguer « dans le triangle des Bermudes », entre l'excès de sévérité et de proximité, la tentation du mecano et celle du « G.O. » etc.

Les domaines ont leurs particularités, au regard du pilotage des investissements, ou de l'emploi des subventions, ou de la production directe avec les « moyens généraux » (moins développés cependant que dans une ville). Le pilotage de la gestion contribue à combler un déficit réel de capitalisation entre domaines. Il offre aussi à chaque domaine des possibilités de comparaison, en fournissant des éléments de benchmarking, à l'intérieur des services et entre services, puisque l'activité est découpée par politique publique, par secteur, sous-secteur, programmes et opérations.

Les opérations qui dépendent de la disponibilité foncière posent des problèmes particuliers.

Pour le pilotage financier, le département attache une importance particulière à la notion de clôture, que l'on pratique chaque fin de mois, rigoureusement, comme dans une entreprise. Elle est accompagnée de la reprévision de l'exercice, de sorte que l'on dispose d'un compte administratif révisé continu, et d'un éclairage mis à jour des besoins d'emprunt, encaissements et décaissements.

En amont de la programmation pluriannuelle, dont la DCG a pu se décharger maintenant sur la Direction des Finances, un Comité des investissements transversal calibre et valide les opérations, à la manière des business reviews du privé. Le comité, puis en suivi les revues mensuelles s'intéressent essentiellement aux risques ou aux débuts de dérapages, de coûts ou de délais. Dans le passé, on s'est aussi attaché à résorber les charges sur exercices ultérieurs, qui furent excessives.

Les revues mensuelles sont non seulement bien acceptées, mais demandées par les services. Il faut dire qu'elles sont suivies des redéploiements de crédits qui s'imposent, et que les services y trouvent donc un intérêt.

Plus précisément l'examen régulier et systématique de l'avancement, administratif, technique et financier, débouche sur les décisions de report, de redéfinition des besoins, de reprévision année ou opération, de transferts de crédits. Il est indissociable d'un questionnement technique sur l'opportunité et sur la valeur des opérations et des dépenses correspondantes. Le rôle de la DCG dans toutes ces

démarches est celui d'un aiguillon et d'un facilitateur. Il est bien séparé, contrairement à la pratique habituelle des entreprises privées, de la fonction d'inspection, ce qu'impose d'ailleurs la séparation organique entre Finances et DCG.

Il est vrai que le rapprochement entre les recettes et les dépenses n'est vraiment fait qu'au niveau de la DG, les directions n'étant responsables que des coûts. Néanmoins, DCG élabore avec les services des fiches d'opérations, où apparaissent les deux.

Les frais d'exploitation et de fonctionnement ne sont pas systématiquement consolidés, bien que le département ait souvent une responsabilité globale, et qu'elle soit répartie entre des services différents pour la réalisation et pour l'usage, ce qui rendrait cette consolidation intéressante. Mais on procède ponctuellement à de telles analyses en coût global.

L'analyse des coûts, et leur suivi, n'a de valeur qu'accompagnée des commentaires nécessaires, qui incombent à chaque service opérationnel, et que, si nécessaire, la DCG aide à faire produire et remonter.

Répondant à GG, Gilles THOMAS indique que les coûts sont suivis et optimisés hors imputation des frais de personnel. Cependant, le contrôle de gestion mène de nombreux travaux avec la DRH, dont les crédits sont retracés éclatés par nature de dépenses et par direction, et suivis par ligne de politique publique d'imputation. Un info centre propre aux ressources humaines est en cours de mise en place, qui suit les effectifs, les entrées et sorties, la formation, l'absentéisme, et fournit, une fois encore, des éléments de benchmarking (intra et inter services). Il est jugé par contre que les opérationnels ne sont pas assez libres des conditions de recrutement et qu'il est préférable de responsabiliser la DRH.

IA demande quels sont les outils que la DCG apporte aux services et qui peuvent les pousser à demander son assistance. Gilles THOMAS répond que le principal est « le temps », la disponibilité et la matière grise. Il l'explicite sur le cas de l'audit réalisé avec la direction sociale sur le quotient familial départemental. Dans d'autres cas, il peut s'agir d'un apport d'outils plus techniques, il est ainsi envisagé de réaliser un info centre « technique » qui couvrirait les questions SIG, patrimoniales, etc.

La DCG mise donc sur le benchmarking, alors qu'elle ne souhaite pas développer les évaluations, in fine, trop lourdes, ne pratiquant que des évaluations « au jour le jour ». Si elle se démarque de l'inspection, elle réalise par contre de nombreux audits, la distinction étant pour Gilles THOMAS dans l'origine de la demande, qui est externe pour l'inspection, et interne pour l'audit. La durée habituelle d'un audit est le mois.

L'évaluation a été pratiquée par le département, c'était sous la responsabilité du service d'inspection et d'évaluation ; elle l'est moins aujourd'hui, c'est une question de personnes. Gilles THOMAS mentionne que l'évaluation est au contraire fort pratiquée dans d'autres collectivités, comme par exemple la ville de MONTPELLIER.

LL demande quel peut être habituellement le temps nécessaire à la manifestation des effets des corrections inspirées par le contrôle de gestion. Gilles THOMAS constate qu'il peut être court, quand on a dégagé des objectifs précis, et bâti un cahier des charges correspondants, en 6 mois on peut avoir des résultats.

Quand le suivi financier a été transmis de la DCG à la DF, une assistance lui a été apportée pour organiser la remontée des informations, alors que jusque là le système comptable limité à la constatation des paiements ne donnait rien sur les engagements, les dotations et les prévisions. Il a suffi de deux mois pour concevoir les adaptations nécessaires, et elles sont encore opérationnelles des années plus tard, en ayant supporté sans difficulté les transitions de système d'information financier et comptable, et le passage de la M 51 à la M 52.

En réponse à IA, Gilles THOMAS précise qu'il a souvent utilisé des stagiaires d'ESC, puis recruté certains d'entre eux, constituant ainsi son vivier de compétences, mais que les départs sont fréquents, ce qui, joint à la pression interne, l'a conduit à mixer avec le recrutement interne, qui reste délicat, car les candidats sont trop administratifs et juristes, alors que le besoin est d'avoir des « techno mordus de finance » ; surtout choisir des gens orientés vers le changement, ce qui est une question de mentalité, et qui ne peut pas aller non plus sans l'acquisition d'un vocabulaire adapté, et de l'attitude correspondante.

BP s'intéresse au suivi des associations et à l'exigence particulière de ce suivi en matière de coordination des services, plusieurs partageant souvent la tutelle de ces associations. Gilles THOMAS

distingue les associations subventionnées par le département, et celles où il détient des participations. Dans le premier cas, l'accent est mis sur la clarté et la bonne application des règles de concours financier, dans le second sur la robustesse et les prévisions de pérennité de l'organisme. Dans les deux cas, la DCG regarde la solidité des justifications. Quant à la coordination entre directions intéressées, c'est à l'auditeur ou au contrôleur de la réaliser au cas particulier.

En réponse à la question de JM GDP sur des exemples de contrôle des coûts, il cite le cas de la carte améthyste (gratuité des transports en RIF pour les personnes âgées et handicapées) : son coût explosait, de 15% l'an, alors qu'il atteint déjà 200 MF ; l'audit a permis de détecter un effet d'aubaine chez des personnes qui n'étaient pas normalement éligibles dans l'esprit du dispositif, mais il a fallu une analyse fine, et des discussions serrées pour le faire reconnaître par le STIF.

En concluant, Gilles THOMAS indique que les ressources d'Internet ont été utilisées pour accélérer les remontées d'information nécessaires, et en réponse à une question de VB sur le domaine d'extension du contrôle de gestion il précise qu'il n'est pas défini de façon limitative mais résulte de la demande des bénéficiaires ; sa vision est d'ailleurs que le contrôle de gestion soit « l'affaire de tous », et il estime que le succès se mesure au nombre des sollicitations, qui en est aussi la rançon.

Audition de M. Joël BALARDELLE, Chef du département Contrôle de gestion à ADP

Le département dirigé actuellement par M. Joël BALARDELLE a été créé en 1997, dans le cadre d'une réforme générale du système de gestion d'ADP, qui s'est concrétisée par la création d'un outil commun sous SAP, et qui visait à maîtriser la compétitivité en améliorant l'efficacité économique des activités, à responsabiliser le management en lui donnant les moyens d'action nécessaires, et à connaître et maîtriser les coûts.

Se reporter aux transparents présentés. Compléments ou précisions donnés en oral :

Joël BALARDELLE montre comment, par phases annuelles successives, cette réforme s'est mise en place, et se poursuit.

Avant 1996, la visibilité sur la réalisation de l'exercice n'était bonne qu'en fin de période, les indicateurs de performances manquaient, les résultats par produit n'apparaissaient que par une comptabilité analytique peu explicite et ils n'étaient ni diffusés ni commentés systématiquement, la liaison objectifs-moyens n'était pas explicite, et les écarts de réalisation étaient simplement constatés par rapport à un budget dépourvu de stabilité.

En 1997, création des tableaux de bord, puis des « dialogues de gestion », lancement de la nouvelle procédure budgétaire le budget prenant par sa stabilité de toute l'année la valeur de référence des engagements, début d'un étalonnage d'ADP par comparaison avec les autres grands aéroports européens, et des frais généraux par comparaison mutuelle des départements, et références à des entreprises extérieures.

En 1998, apparaissent les contrats de gestion, l'outil SAP est au point, on définit des objectifs de progrès (intervention d'un consultant extérieur).

1999 permet de constater les premiers aboutissements : résultats mensuels et par produits, préparation renouvelée du budget, analyse des services en escale (intervention d'un consultant extérieur), audit par la DF de l'activité - externalisée - des télécommunications.

2000-2001 : fiabilisation des échanges internes ; tableau de bord des activités domaniales sous SAP ; adoption d'Hyperion comme support du pilotage de gestion.

2002 aura été marquée par le début d'une gestion par les marges, la fiabilisation des résultats mensuels, et le contrôle de gestion hors ...

IA ayant relevé la référence au plan général du contrôle de gestion, et s'interrogeant sur la mise en cohérence des données, Joël BALARDELLE indique que cette cohérence était une demande centrale de la réforme, et que l'outil SAP a été choisi et créé pour y répondre.

Joël BALARDELLE confirme aussi, en réponse à JM GDP, la référence que constitue pour le contrôle de gestion l'existence et le contenu du plan stratégique.

Organisation du contrôle de gestion. ADP, qui enregistre un CA de 1.5 MM €, dispose de 50 agents dédiés au contrôle de gestion, dont 35 comptables. L'accent est mis sur la fiabilisation des données, par la qualité de l'analyse et par le conseil au management, ce qui a conduit à concevoir le département CG comme l'animateur d'un réseau, qui comprend en outre les moyens répartis dans les services, et qui sont rassemblés au niveau de chaque département.

A la question de VB sur les profils, Joël BALARDELLE précise qu'ils sont variés, issus du terrain dans un quart des cas, et pour le reste recrutés à l'extérieur, à 35 ou 40 ans dans des bac + 5 (ESC ou DESS) ; la population est plus mobile que la moyenne, de mobilité spontanée, que l'on accepte et qui entretient la jeunesse, mais qui est une contrainte.

Joël BALARDELLE décrit le système d'information et la structure de gestion issus de la réforme de 1997, avec les différents modules successifs du système SAP qui enrichissent progressivement les outils communs disponibles : du premier réalisé - financier et comptable (FICO), à ses suivants - achats (MM), administration des ventes pour les concessions commerciales (SD), suivi de effectifs et de la paie (ZADIG), activité de maintenance (PM), suivi de la production propre (SP), et à ceux à venir - investissement (IM, 2004), amortissements et immobilisations (AA).

La réalisation de ces outils est une condition indispensable, mais insuffisante, de l'efficacité du contrôle qui dépend aussi de la comptabilité analytique, que l'on doit améliorer et bien relier au contrôle de gestion, de l'adaptation des structures, de la définition commune de nouveaux quantitatifs (les unités d'œuvre de la production).

C'est cet ensemble qui permet de relier les marges, la production et la stratégie.

Les stratégies formulées débouchent sur la redéfinition des produits commercialisés, de leurs sous-produits (il y en a 50), eux-mêmes décomposés en 500 produits élémentaires. Les produits commercialisés sont : l'écoulement du trafic aérien, les services aux professionnels, au public, l'assistance aéroportuaire, les commerces, les parcs de stationnement, les prestations industrielles, les activités de diversification, l'aviation générale.

On a commencé par l'analyse des coûts et des process, poursuivi par la recherche des bonnes pratiques (méthode ABC), et on vise la référence des coûts aux prix de marché. En 2003, l'idée est de désigner des centres de responsabilité, qui géreront leurs marges. Aujourd'hui, si la lecture des produits est centralisée, les revues de gestion sont déjà menées au niveau des directions.

Ainsi en conclusion, aujourd'hui, les 4 objectifs stratégiques généraux d'ADP, action internationale, développement durable, adaptation de la capacité, qualité du service, sont-ils concrètement déclinés en 30 objectifs stratégiques et 300 actions, que l'on retrouve concrètement dans les contrats de gestion, et à la base des réflexions budgétaires. Les contrats sont formellement signés par le DG et chaque Directeur ; leur exécution fait l'objet de la revue trimestrielle.

Les questions relevant de plusieurs directions donnent lieu à la désignation de « pilotes de transversalité », système qui n'est cependant pas simple, et manque encore de force mobilisatrice.

ADP s'est attaché à l'élaboration d'indicateurs significatifs et utiles pour le pilotage et l'optimisation. Par exemple, dans le cas de l'escale, ils visent à mieux déterminer quel service est assuré, quel est son équilibre financier, et quels moyens en effectifs lui sont dédiés. La considération du service demande de mesurer les retards et les incidents majeurs, celles des finances et du personnel sont rassemblées pour faire apparaître la marge nette, ses évolutions, et son cumul sur l'exercice. Le service en escale donne par ailleurs lieu souvent à des engagements de qualité contractualisés avec les clients (compagnies aériennes), mais leur bonne réalisation fait l'objet d'une analyse séparée, distincte du contrôle de gestion – dont la finalité se rattache aux résultats de l'entreprise elle-même.

* * *

BP s'enquiert de la distinction que ADP fait entre contrôle de gestion et pilotage. Pour Joël BALARDELLE, il s'agit de deux concepts différents. On rassemble dans les deux cas des données, mais pour corriger quand on pilote, pour justifier quand on fait du reporting. L'essentiel est dans la définition des bons indicateurs, une tendance naturelle étant leur multiplication et leur complexification, sans doute nécessaires mais qui ne doivent pas obscurcir la vision.

ChP demande la nature des difficultés rencontrées par les pilotes de transversalité. Il semble que, outre la complexité des problèmes, elle tenait à la multiplicité des intervenants, sans que ces pilotes aient une responsabilité opérationnelle. D'où l'importance à l'avenir de la désignation de centres de responsabilité, responsables de la production et de la vente.

A IA et JM GDP qui s'interrogent, dans un processus aussi sophistiqué et relativement rapide, sur le degré d'appropriation de la réforme, Joël BALARDELLE répond que l'appropriation « en haut » est forte et bonne, et que dans l'ensemble de l'entreprise, elle dépend de la pression externe ressentie par les agents.

A JPP qui demande si à l'expérience ADP estime préférable de faire plus simple avec plus d'adhésion, ou plus exact au risque d'une perte d'ergonomie et de lisibilité, Joël BALARDELLE répond en refusant cette alternative, et il estime plutôt qu'on doit faire plus simple, et qu'on peut le faire grâce à des outils sophistiqués. Au demeurant, l'accessibilité du dispositif sous Intranet témoigne d'un véritable changement de relations au sein de l'entreprise.

Audition de M. Gérard COURBET, DGA du Département du Nord

Gérard COURBET dirige depuis deux ans la DGA des services du Nord, à laquelle, avec le juridique, les finances et les marchés, se trouve rattaché le contrôle de gestion, après avoir exercé des responsabilités analogues à la Communauté urbaine de Lille.

Il a choisi de présenter l'expérience concrète qu'il a retirée de ces deux fonctions successives, plutôt qu'une théorie.

Se reporter aux transparents présentés. Compléments ou précisions donnés en oral :

Gérard COURBET précise qu'au département, on considère le contrôle de gestion comme une partie de l'évaluation, à laquelle le Président attache l'importance centrale et qu'il suit personnellement, laissant la responsabilité précise du contrôle de gestion à ses services.

Il n'a pas eu le temps finalement de présenter les actions du département pour le suivi des organismes satellites, et s'est concentré sur la description de la mise en place des tableaux de bord, avec la segmentation stratégique, la détermination des indicateurs et l'animation du dispositif, et les économies de fonctionnement.

Comme dans les entreprises, fondamentalement le contrôle de gestion c'est la « boucle interne » qui permet de corriger l'action au vu de la mesure des résultats quand on s'aperçoit que la transcription des objectifs en actions n'a pas donné les conséquences voulues.

En ce sens on peut dire que dans les collectivités (où il a été développé pour l'essentiel à partir de 1990-92) comme dans les entreprises, le contrôle de gestion découle de la même « méthode » ; mais en raison des différences de finalités entre structures publiques et privées, qu'il y emprunte des « méthodologies » différentes.

Les différences tiennent notamment à la difficulté de définir les objectifs, et de les traduire en grandeurs mesurables (l'exemple de la pureté de l'eau), à la complexité des objectifs, associée à la multiplicité des intervenants, des partenaires (ce qui fait qu'il manque souvent un maillon dans l'identification de la boucle interne).

Ces différences affectent surtout les domaines opérationnels, les domaines fonctionnels étant par contre beaucoup plus voisins de leurs homologues dans les entreprises. Cette distinction est parfois ignorée par les consultants, quand, en se référant à des raisonnements classiques dans l'entreprise, ils décrivent comme clé du succès la convergence de la volonté « d'en haut » avec la connaissance des faits et l'adhésion « du bas » (top down et bottom-up) . il n'est pas vrai que cette convergence suffise, car il faut en outre aider à l'analyse de chaque métier. Or ils sont nombreux. Une administration est beaucoup moins monolithique qu'une entreprise et se prête moins facilement à l'agrégation et à la consolidation des chiffres et des indicateurs. Le département exerce environ 90 métiers différents, et la communauté urbaine quelque 140 à 150.

Approche par le haut. Elle est illustrée par l'importance accordée aux tableaux de bord, qui sont mensuels, et dont la valeur tient beaucoup à la qualité des commentaires qui les accompagnent. S'il y a beaucoup de bonne volonté pour fournir les chiffres qui doivent remonter à la DG, on doit reconnaître qu'ils ne prennent leur sens que dans les consolidations globales, et ne sont pas en général utilement déclinables ; et qu'en pratique, ce sont les contrôleurs de gestion de la DGA qui doivent aller tout « pêcher » , et faire le rapport à la réunion de revue de gestion.

Moyennant quoi, on obtient quand même un compte de résultat prévisionnel à partir de juin juillet, dans lequel on peut valablement traiter en tout cas les questions de personnel et de finances.

L'expérience est cependant que les chiffres ne s'obtiennent pas en quelques heures de réunion, mais qu'il faut généralement quatre vagues successives de réunions, pour bien définir les concepts, et l'information utile, de façon qu'elle soit validée par les opérationnels.

Approche par le bas. Cette validation par les opérationnels est encore plus nécessaire dans tous les domaines opérationnels du contrôle de gestion. Pour l'amorcer, il faut d'en haut décider d'une segmentation stratégique, mais qui ne peut pas être inventée par une direction financière. Importante pour la pertinence des données, elle est également porteuse d'un changement de culture, qu'elle exige. Les segments peuvent être des productions (voirie, bâtiments), ou des politiques publiques (voirie, eau, collèges, personnes âgées, etc.) et s'organisent en domaines (enfance en établissement ou hors ; insertion ; voiries selon leur catégorie, etc.) et sous-domaines. Il en résulte que cette segmentation, voulue d'en haut, ne peut s'élaborer qu'en « allant dans les services ».

En face de chaque action, rattachée à ses sous-domaine, domaine et politique, les fiches du suivi affichent systématiquement les moyens et les indicateurs. Il ne faut pas sous-estimer l'effort et le temps nécessaire aux services pour bien répondre à cette problématique, nouvelle. On s'aperçoit que l'essentiel du temps doit être consacré aux explications préalables, alors qu'a priori on avait imaginé n'y accorder que 10%.

A noter que la sommation des moyens sur l'ensemble des politiques publiques doit aboutir à la somme des moyens totaux, budgétés par nature, et que l'exercice est poursuivi jusqu'à obtention de ce recoupement, ce qui garantit qu'on a bien opéré le rattachement de tous les moyens aux politiques auxquelles ils contribuent.

Les nouvelles politiques ne s'accompagnent pas nécessairement de moyens frais supplémentaires ; c'est typiquement le cas de la politique de la ville, qui mobilise des crédits importants, mais par redéploiement, et dont il faut rendre compte en reconnaissant les crédits qui sont fléchés politique de la ville.

Le suivi des politiques est nécessaire et il peut s'avérer vital, notamment pour éviter les dérives possibles dans les dispositifs nouveaux. Ce fut le cas par exemple à la mise en place de l'APA, dont la montée en puissance a dépassé rapidement les prévisions (10 à 15 000 demandes attendues, contre 24 000 enregistrées à seulement mi-année).

Dans le domaine technique aussi, la coopération des opérationnels est indispensable, par exemple pour analyser le rendement des réseaux de distribution.

Le bon (service de) contrôle de gestion se reconnaît à sa capacité de faire adopter le pilotage par les opérationnels et à faire sortir les données des placards. Il doit pour cela se garder d'adopter l'attitude du juge, sans rêver pour autant d'être idéalement « biodégradable ». Sa valeur ajoutée tient à sa capacité de produire, en duo avec les opérationnels, les analyses et commentaires qui donnent leur sens aux chiffres, sachant que l'action correctrice sera ensuite du seul domaine de responsabilité de l'opérationnel.

Ces actions de correction ou d'optimisation sont impossibles à partir de la seule comptabilité générale, et devant se faire à partir de l'analyse dépendent en fait de la qualité de la segmentation stratégique.

Pour les 3000 agents du département et son budget de 1.5 MM €, la DGA emploie une dizaine de collaborateurs sur le contrôle de gestion, ce qui ne la situe pas dans le haut de la fourchette de cette catégorie, puisque des collectivités de taille similaire comme la ville de STRASBOURG y occupent une quinzaine de personnes.

* * *

Par opposition avec la situation classique d'une DDE, BP remarque l'éclatement des SI du département. Gérard COURBET la confirme, en rappelant leur préexistence ainsi que la diversité des métiers.

JMGDP s'interrogeant sur la pertinence d'un ratio de moyens rapporté à l'effectif du département plutôt qu'au volume des missions, Gérard COURBET estime qu'il faut combiner effectifs et budget.

En réponse à divers commentaires et questions, il revient d'autre part sur l'importance des revues de gestion, et de leur pratique systématique, qu'il a par exemple vécues à la communauté urbaine. Les chiffres de la gestion y étaient vus au moins un quart d'heure dans chaque réunion mensuelle de direction. L'adjonction à l'ordre du jour d'une réunion « normale » du management est sans doute la meilleure garantie que le sujet soit abordé. Il admet par contre qu'il l'était généralement après les autres, mais il n'était pas oublié.

Sur la question de l'économie du contrôle, posée par BP, il précise qu'il n'a pas spécialement critiqué, ou autopiloté les coûts du suivi lui-même. Le département dispose d'autres services, d'audit, d'évaluation, ou d'inspection dont ce serait la mission éventuellement.

Annexe 9 Tableaux synoptiques des résultats de l'enquête :

9.1 Principaux constats

1.PILOTAGE D'ENSEMBLE	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un POM auxquels seuls certains des chefs de service se réfèrent ▪ Un POM relevant plutôt d'un engagement qualité et comportant des « pistes d'actions » aux objectifs flous et non assortis d'indicateurs ▪ Un document de référence « ingénierie publique » avec des objectifs traduits par des indicateurs et suivi par un comité de pilotage ▪ Une DNO « ressentie comme une excellente initiative » ▪ Un nouveau tableau de bord de la direction après audit de l'ancien par le CGM , mais pas utilisé pour prendre les décisions en ce qui concerne l'allocation des moyens, et se limitant au suivi d'activité et de consommation de crédits ▪ Une fixation de ses objectifs par chaque chef de service
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadre d'action défini par le POM et les plans d'action dans l'ensemble correctement décliné mais une certaine propension de la direction à se passer d'instruments de mesure de l'action.
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une DDE considérée comme peu attractive et sinistrée en termes d'effectifs ▪ Un poste de CGM resté vacant plus d'un an ▪ Une DDE mobilisée sur les urgences et « l'opérationnalité » ▪ Conséquence : Un POM dont les actions, pourtant assorties d'un certain nombre d'indicateurs , ne font pas l'objet d'un réel pilotage ▪ Des objectifs partagés peu nombreux. Seul cité : la baisse des travaux en régie pour le compte des communes ▪ Un manque de crédibilité des orientations stratégiques au regard de certaines décisions prises : ex désengagement ADS contredit par la reprise de l'instruction des PC dans une commune autonome ▪ Un seul impératif : la production quotidienne. Un suivi au jour le jour ▪ Raisonner en termes d'opérations délimitées dans leurs contours et non plus en orientations stratégiques contrariées par de trop fortes contraintes ?

DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caractère jugé « stratosphérique » des orientations de la DNO. Corrigé en partie par le tableau de bord ministériel et ses indicateurs qui correspondent toutefois encore à des orientations très globales pour l'action des services ▪ Des orientations stratégiques du POM qui ne recouvrent qu'imparfaitement la réalité de la production quotidienne de la DDE. ▪ Un suivi régulier des actions du POM réalisé par le comité de direction pour la vingtaine d' « actions stratégiques » qu'il comprend, et par des groupes de travail pour les autres actions définies par domaine. Un suivi restant toutefois lui aussi assez éloigné de la réalité quotidienne de la production de la DDE. ▪ Un bilan annuel global du POM mais sans que cela conduise à en ajuster les actions ▪ La réalité du suivi de la production et de l'activité de la DDE assurée en fait d'une part à travers les programmes annuels de travail des services et arrondissements (agrégeant eux-mêmes le plus souvent ceux des subdivisions) et d'autre part par un tableau de bord du comité de direction. ▪ Un suivi du programme annuel des opérations routières du Département assuré par la direction des infrastructures du département dans le cadre de relations directes avec les subdivisions ▪ De nombreux documents de suivi des activités et tableaux de bord dans les arrondissements, mais spécifiques à chacun et n'alimentant que rarement le tableau de bord de la direction ▪ Isoard et Corail+ pas utilisés ▪ Une répartition pragmatique et non scientifique des effectifs et moyens de fonctionnement, tributaire des contraintes subies par la DPSM.
DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un POM 98/01 qui a permis une réflexion de la direction et des chefs de service sur les orientations mais ne comporte pas de moyens de mesure de son exécution et ne fait pas l'objet d'un suivi. Des orientations servant rarement de référents aux subdivisions ▪ Des projets de services par déclinaison du POM dans certains services ▪ Des projets de subdivision laissés également à leur initiative et n'ayant pas fait l'objet de retour de la part de la direction à laquelle ils ont été pour certains communiqués ▪ Des tableaux de bord portant essentiellement sur la répartition et le suivi des moyens

DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une DDE dont l'activité pour le Département s'exerce dans des conditions semblables à celles qui existaient avant la décentralisation ▪ Un Conseil Général n'ayant pas formalisé sa commande et privilégiant la « réactivité » de la DDE ▪ Une DDE très attentive à la qualité de ses actions ▪ Trois outils de pilotage principaux : <ul style="list-style-type: none"> – Un document « Ambitions 2001-2003 se référant à la DNO (4 orientations stratégiques déclinées en 14 objectifs de progrès, auxquels se réfèrent les axes d'intervention prioritaires de la DDE et une centaine de fiches d'actions. + un tableau de suivi de certaines politiques ministérielles en référence à la DNO – Une lettre de cadrage annuelle pour chacune des subdivisions – Un tableau de bord de 30 à 40 pages de la direction, examiné en comité de direction ▪ Des tableaux de bord spécifiques aux services sans grande originalité ▪ Des tableaux de bord et documents de suivi en subdivision mais pas nécessairement bien reliés aux enjeux du service et de qualité inégale ▪ Au total des outils de constatation plus que de pilotage prévisionnel
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plusieurs documents stratégiques : POM, plan d'action ARTT, documents spécialisés dans certains domaines (IP, formation, informatisation..) ▪ Un POM comportant une centaine d'actions , sans compter celles des « mini POM » de subdivisions ▪ Une analyse comparative de la DNO avec le POM. Cohérence PTE/POM. ▪ Un dispositif de pilotage fin du POM prévu au POM mais qui n'a que partiellement fonctionné, en raison principalement de l'indisponibilité et de la surcharge des cadres, de la vacance des postes et aussi de la multiplication des documents stratégiques. Un bilan annuel du POM établi par le CGM. Idem pour le plan ARTT. ▪ Peu d'effet du POM sur la répartition des moyens humains. ▪ Un tableau de bord en cours de refonte du DDE, qui dispose aussi de certains tableaux de bord (en fait de suivi d'activité) des chefs de service.

DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stratégie exprimée par un POM 1999-2002, affichant 5 orientations stratégiques, précisées sous la forme d'une trentaine d'axes stratégiques, et identifiant 87 actions prioritaires. ▪ Déclinaison annuelle du POM au travers d'un plan d'action, juxtaposition des plans d'action annuels de la direction et de chaque service, lesquels ne se bornent pas aux actions prioritaires du POM mais intègrent notamment celles qu'il n'avait pas pu prévoir (ARTT, loi SRU...) ▪ Bilan du plan d'action précédent comportant une appréciation se faisant à partir d'« indicateurs de réussite » plus ou moins difficiles à appréhender. ▪ POM perçu par les agents comme un catalogue trop large ne faisant pas ressortir de manière forte les priorités du service. Plans d'actions perçus en revanche comme des objectifs forts à atteindre. ▪ Aucune adéquation en revanche entre ces objectifs et les moyens alloués à la DDE. ▪ Opinion générale : POM à recentrer sur les orientations stratégiques, plans d'actions annuels à concevoir par service et annuellement.
DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des orientations générales du POM peu ancrées dans la gestion quotidienne des services et se prêtant mal de ce fait à une mesure ▪ Une déclinaison du POM en plans annuels d'actions, s'accompagnant d'objectifs mesurables, mais essentiellement à partir d'indicateurs de moyens. ▪ Une mesure d'activité qui n'est toutefois pas considérée comme un outil de négociation et de contrôle, mais est effectuée pour pouvoir répondre à des questions posées et rendre compte aux DAC.
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une culture du management stratégique déjà présente dans la DDE, qui entreprend l'élaboration d'un nouveau POM (Plan Orientations Mesures) ▪ Existence d'un système de définition d'objectifs annuels entre la direction et les chefs de services et entre ces derniers et leurs chefs de cellule ▪ Elaboration au niveau des subdivisions territoriales d'un « projet » issu d'un diagnostic territorial et servant de support à un plan d'actions ▪ Existence en outre de « documents stratégiques directement opérationnels » dans le domaine de l'urbanisme et celui de l'ingénierie publique ▪ Pratique, très suivie, de réunions de « passage en revue », « balayage » et « examen concerté »

DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un POM élaboré indépendamment de celui de la DDE comportant 4 orientations stratégiques déclinées en 49 actions. 25 indicateurs de suivi empruntés à ceux de la DNO ▪ Une DNO « ressentie comme une excellente initiative » ▪ Un PTE se présentant comme un catalogue de 350 actions prioritaires ▪ Un projet de service élaboré chaque année par chaque chef de division , incluant les actions prioritaires du POM et dont un point d'avancement est fait à mi-année par la direction, et chaque mois par le DRE adjoint (lecture commentée des tableaux de suivi qui existent) ▪ Des rapports au SGAR pour les réunions trimestrielles qui constituent de « bonnes photographies » de l'activité de la DRE
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte des orientations nationales paraissant dans l'ensemble correctement assurée mais expression claire et volontariste de ces orientations surtout dans le domaine du logement.
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une stratégie encadrée par divers documents (DOS (≈POM), Contrat tripartite, DNO , rapport de Bouard, plan de modernisation IP) ▪ Bonne appropriation de la stratégie par les agents selon le chef de service, mais dans la mesure où elle n'est pas déclinée ou déclinable en objectifs et actions, notion plus floue pour l'encadrement qui l'assimile souvent aux objectifs de production ou de mise en œuvre des programmes, contrats . ▪ Activité quotidienne principalement déterminée par la mise en œuvre des décisions prises et des programmes, par les sollicitations et commandes imprévues, par les urgences... ▪ Pas de pilotage spécifique de la stratégie, dont la mise en œuvre est intégrée à la production. ▪ Présentation d'un rapport d'activité par les chefs de service à l'occasion de leurs entretiens d'évaluation annuels. ▪ Existence de lettres de mission aux subdivisionnaires dans certains arrondissements. ▪ Existence de plans d'actions dans quelques subdivisions. ▪ En termes d'organisation, nécessité de clarifier les positionnements respectifs des chefs d'arrondissements fonctionnels et territoriaux et de constituer en véritable direction de l'exploitation la mission entretien et exploitation. ▪ Nécessité aussi d'un renforcement du pilotage des objectifs stratégiques et opérationnels et de la programmation, et d'un meilleur exercice de la maîtrise d'ouvrage.

SN 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Engagement par la direction de démarches stratégiques fortes (POM, contrat tripartite, plans d'action, recherche d'indicateurs par domaines GEODE..) mais restant perçues par le personnel comme peu opérationnelles et synonymes de réductions d'effectifs.▪ Une difficulté plus ou moins grande selon les domaines à traduire les orientations en objectifs d'action mesurables ;▪ Un arrondissement PPM (prospective, planification, modernisation) dont le rôle interfère avec celui de la cellule gestion-management
-------------	---

2.CONTRÔLE DES ACTIVITES DE PRODUCTION	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En dehors de l'ingénierie publique chaque chef de service définit ses propres objectifs de production et ceux-ci sont peu, voire pas formalisés ▪ 3 types d'outils : <ul style="list-style-type: none"> – des outils de suivi d'opérations – des outils de contrôle des consommations de dotations et/ou crédits – des outils de mesure de volume de production ou de consommation de moyens ▪ Aspects qualitatifs rarement suivis ▪ Multiplicité d'outils pas satisfaisante : redondance, manque de fiabilité, domaines non couverts, pas de comparaisons inter unités possibles, pas d'utilisation décisionnelle par la direction, pas d'utilisation pour la diffusion d'informations à l'extérieur du service ▪ En résumé absence de stratégie claire et formalisée de la direction permettant la déclinaison d'objectifs d'activité aux différents niveaux hiérarchiques et l'instauration d'un contrôle de gestion dans une logique « objectifs/résultats »
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action privilégiée par rapport à la mesure de l'action. ▪ Toutefois « quelques îlots solide d'expression et de suivi d'objectifs » au niveau des services Etudes et Travaux Neufs et Construction et Habitat, Développement

DDE 3	<ul style="list-style-type: none">▪ Suivi ou prévision d'activité dans le meilleur des cas. Jamais de contrôle reposant sur un suivi et une analyse des écarts▪ Ex des grands travaux :<ul style="list-style-type: none">➤ première préoccupation : la maîtrise des sous-traitants et non celle de la production propre de la DDE➤ une gestion au coup par coup sans vision d'ensemble clairement maîtrisée ni contractualisation➤ une commande fluctuante du maître d'ouvrage▪ Situation similaire dans l'ADS où le siège « subit l'activité des subdivisions »▪ Un tableau de bord pour l'activité construction-publique et une fiche d'activité par chargé d'opération mais une mesure des écarts qui n'est pas plus effective▪ Seul suivi bien structuré : l'entretien routier, grâce à CORAIL + et une animation du responsable de la gestion de la route qui porte à la fois sur l'outil et la politique▪ Au total 3 conditions à la mise en place d'un contrôle de gestion :<ul style="list-style-type: none">➤ Une exigence forte du maître d'ouvrage, accompagnée d'une organisation spécifique➤ Un outil national dont la réalisation et la maintenance sont assurés➤ Une utilisation des résultats par la base avec une marge d'autonomie possible
--------------	--

DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretien/Exploitation de la route : procédure et critères locaux locaux pour fixer la politique locale et le programme. Pas d'objectifs précis associés à des indicateurs de suivi. Suivi des consommations de crédits par opération lors des réunions infrastructures mensuelles et globalement en comité de direction ▪ Travaux neufs routiers : un tableau de suivi physico-financier centralisé à ladirection et transmis à la DRE ▪ IP : objectifs dépendant des moyens en personnel et des « co-réalisateur externes » . Utilisation de PICP. ▪ ADS : utilisation de WinADS pour le suivi des délais et du nombre d'actes instruits grâce à l'implication personnelle d'un agent ▪ Habitat : A coté d'un tableau de bord de direction, peu utilisé et du tableau de bord financier du service de l'habitat, un outil principal : le rapport annuel au CDH. + Système de conventions avec les communes pour l'habitat indigne. ▪ Sécurité routière : programmation selon des critères locaux pour les opérations ASIL, et en se référant à des critères nationaux inadaptés en milieu urbain pour le PRAS.(Objectif : obtenir des crédits) ▪ Au total une mise en place d'un contrôle de gestion plus facile dans les domaines d'activité de la DDE où les objectifs sont peu sensibles à l'environnement que dans ceux où l'on constate : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Une interférence continue de l'urgence ➤ La sensibilité politique des dossiers ➤ L'absence de prise en compte de la réalité des moyens ➤ Des objectifs dont la réalisation ne dépend pas seulement de la DDE ▪ Suivi des activités surtout performant sur l'aspect gestion financière
DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils de constat (mesure) de la production , mais pas utilisés (utilisables ?) pour orienter les actions ▪ Un compte-rendu au département, reposant sur CORAIL et un outil local CASCROUT, qui semble excessivement lourd ▪ Un suivi de l'ADS reposant sur la « connaissance fine..quantitative et qualitative » du chef de service ▪ Un CGM aidant à la mise en place de certains outils mais ne développant pas une démarche globale de tableaux de bord avec indicateurs ▪ Contribution des CHI au contrôle des activités de production

DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tableau de bord de la direction relevant d'un compte-rendu d'activité et d'un suivi de consommation des moyens financiers. Peu utilisé par les services. ▪ Analyse des coûts et moyens de production dans le domaine de la gestion de la route servant de base à une répartition des moyens humains et financiers dans les subdivisions et au pilotage des niveaux de service en matière de fauchage et patrouillage ▪ Commandes du Département en matière de grands travaux « honorées en l'état et à flux tendu » ▪ Ville et habitat : tableau de bord outil de constatation et pas de pilotage d'une activité très dépendante des partenaires externes ▪ IP : tableau de bord de l'avancement des opérations. Prévisions non glissantes ▪ CP : avancement des opérations suivi par le tableau de bord de la direction ▪ ADS : tableau de bord de la direction et du SAU. Contrôle des activités de production en subdivision effectué de façon assez artisanale. ▪ Des outils informatiques qui « instrumentent assez bien les productions administratives » mais pas « conçus pour dialoguer entre eux et permettre une utilisation des données ... dans l'élaboration de tableaux de bord » ▪ Indicateurs d'environnement et de moyens les plus facilement disponibles et fiables ▪ Indicateurs d'activité (temps passé) disponibles et exploitables seulement quand utilisation pour la répartition des moyens en subdivision et si retour d'information vers les agents ▪ Utilisation décisionnelle des indicateurs restant limitée tant au niveau de la direction (utilisation des indicateurs du SGR, de la comptabilité analytique du Parc..) que des chefs de service
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficulté de mettre en accord les orientations affichées et les décisions quotidiennes (exemple de l'IP) ▪ Programmation bien tenue des travaux neufs routiers. Objectif : disposer des crédits ▪ Activité du parc très encadrée ▪ Un compte-rendu annuel de la convention de mise à disposition du département reposant sur une formulation des objectifs en termes très généraux.. Des documents de suivi et de pilotage dans les subdivisions. ▪ Dans le domaine AUH un développement méritoire pour maîtriser l'activité d'étude mais un pilotage lâche de l'ADS

DDE 8

- Pratiques très hétérogènes selon les services et même les unités constitutives des services.
 - Entretien et exploitation des RN : objectifs définis et programme d'utilisation des équipes et des moyens financiers effectuée en se référant à des normes exprimant les pratiques minimales et souhaitables (19 niveaux de pratique, répartis dans 9 familles de travaux). Contrôle régulier du rythme de la consommation des crédits. Contrôle le plus souvent qualitatif des niveaux réels de pratique. Bilan d'activité de chaque subdivision à partir de KSP et CORAIL +, d'où est tiré un bilan global par itinéraire pour la DR
 - Service des grands travaux : Suivi physique et financier des opérations de qualité, à la mesure de l'enjeu représenté par l'exceptionnel programme routier du CPER
 - ADS : objectifs des subdivisions implicite. Pas de suivi de leur activité par la cellule « ADS et affaires juridiques » du siège, sinon à travers un indicateur constitué par le nombre de leurs appels en cas de problème. Suivi de l'ensemble de l'activité des subdivisions par le directeur des subdivisions à travers l'« atlas des subdivisions » et ISOARD
 - Ingénierie publique : renforcement du contrôle de gestion à l'occasion de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique. Pilotage reposant sur un tableau général des contrats proposés et un tableau de suivi des contrats obtenus. Contrôle de l'activité des cellules par la production de leurs plan de charges. Un rapport d'activité adressé annuellement au préfet.
- Conclusions :
 - qualité du dispositif paraissant directement liée à la précision de ce qui est attendu du service
 - volontarisme des donneurs d'ordre
 - réserve des responsables de la DDE sur l'utilisation comparative d'indicateurs d'efficience

DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De nombreux tableaux de bord à tous les niveaux ▪ Le plus souvent des tableaux Excel alimentés à partir des outils nationaux ▪ Au niveau des subdivisions peu d'outils communs ▪ Une utilisation des tableaux de bord dans les cellules de base qui est très diverse, et rarement faite en vue d'un vrai pilotage ▪ Une structure des tableaux qui rend malaisée l'utilisation des informations qu'ils contiennent par le niveau supérieur ▪ Un suivi d'activité non référencé à des objectifs et ne faisant pas l'objet de commentaires ou d'alertes ▪ Cas particulier : le CPER qui a donné lieu à un travail poussé sur les plannings d'opérations et les plans de charge par unités et à une démarche qualité sur les études. ▪ Un suivi de l'ingénierie publique ne satisfaisant pas encore à tous les impératifs d'un système de contrôle de gestion
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités de pilotage et de suivi des activités de production très variables selon les secteurs. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Investissements routiers <ul style="list-style-type: none"> – RN : référence du CPER. Elaboration de plannings de réalisation des opérations . Production directement conditionnée par les AP et CP. Structuration des échanges entre DDE, DRE et DR par INFRAWIN – RD : Maîtrise très complète du processus de production par la DDE, sous l'autorité fonctionnelle de laquelle ont été replacés les effectifs transférés au Département. ➤ Entretien routier <ul style="list-style-type: none"> – RN : <ul style="list-style-type: none"> • Dialogue avec la DR réduit à sa plus simple expression • Elaboration par la DDE elle-même d'un référentiel de consignes et d'outils de suivi – RD : <ul style="list-style-type: none"> • Dispositif comparable mais rôle plus complet vis à vis de la collectivité départementale • Echanges avec le département favorisés par un bon climat social et la proximité du décideur – Au total dans ce domaine des pratiques permettant de passer rapidement à un véritable exercice de contrôle de gestion ➤ AUH <ul style="list-style-type: none"> – ADS : <ul style="list-style-type: none"> • Suivi qualitatif très serré en matière de cartes communales • Production ADS conditionnée exclusivement par la demande – Logement :

	<ul style="list-style-type: none">• Suivi restant très centré sur la célérité apportée à la consommation des crédits et le nombre de logements produits• Des indicateurs d'impact ou d'efficience qui font défaut• Nécessité d'une méthodologie et de critères nationaux pour la mise en œuvre de la réforme du numéro unique– Nouvelle planification urbaine (loi SRU) :<ul style="list-style-type: none">• Plan d'actions 2001/2002, constituant un excellent exemple de rationalisation de la production du service au service de priorités affichées et s'appuyant sur des outils performants de contrôle de gestion➤ Ingénierie publique<ul style="list-style-type: none">– Mise en place d'un dispositif dans le cadre du plan de modernisation
--	---

DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définition par chaque chef de service de ses objectifs ▪ Gestion plutôt au jour le jour de la stratégie ▪ Seule activité quantifiable : le contrôle routier ▪ Caractère complexe des chaînes de décision relatives à l'investissement routier et aux financements européens ▪ Autocommande en matière d'études et de gestion de données + réponse à des commandes urgentes ▪ 3 types d'outils <ul style="list-style-type: none"> – des outils de suivi d'opérations – des outils de contrôle des consommations de dotations et/ou de crédits – des outils de suivi d'activité ▪ Pas de suivi qualitatif (laissé au SGAR tant pour le CPER que pour les fonds européens) ▪ Outils propres à chaque division, souvent issus de la nécessité de diffuser des informations aux intervenants extérieurs, sans utilisation décisionnelle par la direction
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allocation des ressources correcte de la part des responsables rencontrés. ▪ A titre d'exemple plan régional mensuel de contrôle routier
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombreux tableaux de bord et documents de suivi (voir fiche 1). Aucun partagé avec VNF hormis le suivi des CPER (et « les documents budgétaires et comptables conçus pour le suivi des dépenses ») ▪ Programmation « laborieuse et longue » ainsi que partielle, mais jugée en progrès. ▪ Entretien : pas de politique arrêtée;. Pas de véritable maîtrise d'ouvrage en l'absence d'une véritable direction de l'entretien. Pas d'appréciation de l'efficacité et de l'efficacité. Pas d'utilisation de Corail. ▪ Dans le domaine de l'exploitation démarche d'explicitation des objectifs et des priorités, intégrant la préoccupation du contrôle de gestion, en cours, dans le cadre de l'établissement du schéma directeur d'exploitation . ▪ Situation en cours d'évolution positive dans le domaine de l'ingénierie (organisation de la maîtrise d'ouvrage, et de la prise de commande) ▪ Opérations d'équipements et d'aménagement relatives au développement et à la valorisation du domaine public fluvial « soumises à un processus similaire aux autres opérations d'investissements. ▪ Programmation des actions à proposer annuellement au MATE dans le domaine de l'eau. ▪ En général pas de programmation d'actions pour les activités de type régalién ou de régulation.

SN 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Une plus grande difficulté pour les arrondissement développement de la voie d'eau et PPM que pour les arrondissements « de production » à définir des plans d'actions mesurables et évaluables▪ Un obstacle tenant à l'impossibilité institutionnelle des maîtres d'ouvrage à prendre des engagements pluriannuels de moyens▪ Une absence de demandes de remontées d'informations autres que « financières » (<i>budgetaires ?</i>) de la part des DAC
-------------	--

3.PILOTAGE DES ACTIVITES SUPPORT	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils de suivi propres à chaque service ▪ Un objectif général pour le service RHM : celui de respecter le calendrier des divers actes de gestion et un objectif prioritaire : celui de faire le plein des postes. Mais des outils nationaux très imparfaits qu'il faut « rebidouiller » ▪ Un suivi particulier du nouveau régime indemnitaire à partir de GESPER et GESFIN
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Appréciation excellente » (Sic)
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de tableau de bord de la direction, ni du secrétariat général. Abandon (provisoire ?) des critères anciennement utilisés pour la répartition des enveloppes entre les subdivisions ▪ A l'inverse tableaux très détaillés dans les subdivisions. Mais pas homogènes d'une subdivision à l'autre et ne portant que sur les moyens alloués sans relation avec la production ou les résultats. ▪ Utilisation des exploitations Corail faites au siège par chaque subdivisionnaire localement
DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget de fonctionnement : outils adoptés jugés pertinents par les différents niveaux d'acteurs, mais leur objectif est de consommer les crédits et non pas celui d'une recherche de l'« efficacité maximale de la dépense » ▪ GRH : sensibilité exacerbée et interpellation critique de la direction et du BRH, dans un contexte de fortes vacances et important turn-over, mais des initiatives intéressantes et soucieuses de rééquilibrage.. ▪ Un outil développé localement pour compléter GESPER ▪ Les contraintes subies devraient inciter à « quitter la vision du strict guidon » alors que c'est paradoxalement l'inverse. ▪ Préconisation d'outils nationaux et d'applications inter-unités pour éviter l'actuelle prolifération d'outils internes d'utilisation confidentielle et redondants.

DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effectifs : <ul style="list-style-type: none"> – Une étude de « répartition équitable des effectifs dans les subdivisions » faite en autocommande par le CGM mais que n'a pas souhaité utiliser le directeur, qui préfère rester « au cœur du processus de décision » . – Une démarche de même nature pour la détermination des effectifs des services fonctionnels du siège mais rejetée par ces derniers ▪ Budget de fonctionnement : <ul style="list-style-type: none"> – pas de critères et de ratios de répartition dans l'ensemble territorial – un outillage complet et précis pour le suivi effectué par le bureau d'administration générale du siège (50% du budget) – des instruments de suivi de leur budget par les subdivisions de qualité variable ▪ Un logiciel local (CASCROUT) de suivi analytique des dépenses utilisé tant pour rendre compte au Conseil Général des conditions d'exécution de la convention de mise à disposition que pour renseigner l'enquête annuelle DPSM, mais insuffisamment exploité dans le sens d'un contrôle de gestion
DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GRH : Une répartition des effectifs autorisés ne reposant pas sur des critères définis et encore moins sur des indicateurs de contrôle de gestion ▪ Budget de fonctionnement : une répartition faite sur la base du budget prévisionnel de chaque subdivision, sauf en ce qui concerne les frais de déplacement calculés à partir de ratios selon le grade et l'emploi de chaque agent
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Moyens en personnel : lien difficile de la gestion quotidienne avec les tendances d'évolution du POM. Pas de gestion prévisionnelle des heures supplémentaires. ▪ Budget de fonctionnement : faible marge de manœuvre. Moyens jugés insuffisants. Clé de répartition à 8 paramètres non reliée à des indicateurs d'activité. Un suivi des consommations. Suivi fins sur certains postes (ex les consommables). ▪ Comptabilité : faiblesse de la fonction du niveau 2 (gestionnaire) ▪ Comptabilité publique : contrôle des seuils par Cassiopée impossible. Contrôle des marchés essentiellement sur pièces administratives. Pas de bilan annuel d'exécution. ▪ Contrôle hiérarchique ; de comptabilité mais jugés trop courts.

DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pilotage au jour le jour par le chef du service de l'administration générale, qui dispose d'un tableau de bord portant sur le budget de fonctionnement, la gestion des effectifs, le plan de formation ▪ Répartition des effectifs entre les services résultant d'un « pilotage à vue, après appréciation de la situation générale de la DDE et de son contexte d'évolution ». Calibrage des plans d'action en fonction de cette « répartition intuitive » . ▪ Guère d'utilisation des quelques éléments objectifs disponibles qui, dans des domaines comme l'entretien et l'exploitation de la route ou l'ADS « permettraient de tendre à la rationalisation des répartitions d'effectifs » ▪ Etablissement du budget de fonctionnement « par continuité » sans se référer à des ratios objectifs que le service jugerait toutefois souhaitable. Contraintes liées au non rattachement de la contribution départementale au budget de l'Etat.
DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un suivi du budget de fonctionnement réalisé avec la ventilation collective de Cassiopée par nature de dépenses, et visant à permettre un respect global du budget, sans qu'on puisse parler d'un réel pilotage fondé par exemple sur des objectifs de réduction de telle ou telle dépense ▪ Une répartition des moyens de fonctionnement faite sur la base de ratios ne s'appuyant pas sur des critères d'activité. ▪ Elaboration en cours en revanche d'un outil de répartition des moyens en personnel entre les subdivisions s'appuyant sur des critères d'activité ▪ Une utilisation actuelle de CORAIL qui ne permet pas vraiment un travail sur l'utilisation des personnels d'exploitation et des engins
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence d'un cadre général de pilotage fondé sur divers instruments : tableaux de bord, consignes en matière de commande publique, règlement intérieur... ▪ Allocation des moyens humains s'appuyant sur un outil d'analyse Charges/Moyens existant depuis plusieurs années, et qui, sans être prospectif, fournit néanmoins des références utiles ▪ Un budget de fonctionnement très contraint, notamment s'agissant des ressources départementales, et ne constituant qu'assez peu un « outil de management » ; ▪ Une GRH visant à anticiper le plus possible sur les mouvements des agents et à réaliser la meilleure adéquation entre les besoins du service et le profil des agents ▪ Une mise en place en cours de la gestion du nouveau régime indemnitaire ▪

DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pilotage global des activités support compte-tenu de la taille de la DRE
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Néant au motif que les services de la DRE sont « principalement des intermédiaires, sans action directe »
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un processus d'établissement de la répartition des effectifs autorisés entre les différentes unités du service. ▪ Budget de fonctionnement réparti (entre les services) au prorata des effectifs suivant les règles de la DPSM (?) et au sein des subdivisions par les arrondissements selon des « critères techniques » (?), en tenant compte de l'urgence et de la possibilité de dépenser d'ici la fin de l'exercice.
SN 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des activités support pouvant suivies à partir des « instruments de mesure traditionnels » (Cassiopée, Sicave, Corail, Scot) et plus récemment, pour les données comptables, avec « Business Object » ▪ Mais des pratiques restant perfectibles

4.QUALITE DE LA COMMANDE	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une perception de la commande très variable selon les personnes rencontrées. <ul style="list-style-type: none"> ➤ DAC : <ul style="list-style-type: none"> – Points de vue différenciés émis sur l'existence, la qualité et la manière dont s'exprime la commande des DAC mais une commande n'étant pas dans l'ensemble jugée comme claire et précise – En revanche des remontées d'informations demandées par les DAC (DR pour l'investissement routier, DPSM à travers ISOARD et ses enquêtes, DGUHC..) jugées très lourdes sans que les services sachent ce qui en est fait. ➤ Conseil général : une commande perçue jusqu'à cette année comme peu précise, avec un système d'informations vécu comme assez lourd. Mais une reprise en main en cours de la maîtrise d'ouvrage ➤ Préfet : pas de commande mais demande d'information très régulière et rencontre hebdomadaire avec les chefs de service.
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Assez naturellement ...les services de la DDE » n'inventent pas des objectifs lorsque le POM ou l'administration centrale n'en fixe pas » ▪ Lorsqu'en particulier des éléments chiffrés sont demandés, le service s'applique à les fournir : c'est d'ailleurs une occasion de mesurer l'imperfection de certains outils.
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commande externe : <ul style="list-style-type: none"> – La commande de l'Etat est la plus décriée : modifications de la programmation, insuffisance des crédits ou retards dans leur mise en place, caractère fluctuant des politiques.... Commandes supplémentaires du préfet. Incertitudes de nature plus politique ou conjoncturelle pesant sur la politique du logement social – Une commande du Conseil Général ressentie en revanche comme claire et sans exigence qualitative excessive. Réunions mensuelles et indicateurs de suivi ▪ Commande interne : Un repli manifeste de la base sur les « valeurs fortes historiques de la maison » et « la production quotidienne » au regard d'une stratégie considérée comme sujette à de trop fréquents changements de cap ou d'objectifs considérés comme hors de portée.

DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un caractère très flou de la commande : <ul style="list-style-type: none"> – Une commande parcellisée et non des orientations que le service se devrait de mettre en musique lui-même. Ex : opérations du CPER, programmation du logement social. – Dans le domaine de l'aménagement et de la politique de la Ville un rôle partenarial qui « se décrit mal et s'évalue encore plus mal » – Une commande des collectivités locales apparaissant aussi souvent comme floue. =>une fréquente autocommande des services. ▪ Une organisation des services en conséquence : <ul style="list-style-type: none"> – Des programmes annuels d'activité qui en « constituent.. une phase incontournable » – Des comités de suivi pour les projets importants. Des comités de maîtrise d'ouvrage pour les projets les plus complexes tels que les infrastructures de TC ; ▪ De la gestion ordinaire mais pas du contrôle de gestion
DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grandes priorités d'action (de l'Etat ?) connues au travers du PTE ▪ Commande très précise du Conseil Général sauf en matière de VH ▪ Commandes des DAC restant très imprécises et mal connues. Exception pour la DR à travers son programme d'actions (?). Suivi du CPER par un tableau de bord précis. ▪ Exigences de la DIREN en matière d'environnement connues à partir de ses engagements écrits (?) ▪ Pas de commandes particulière de la direction en ce qui concerne les « secteurs transversaux » internes ▪ POM ne participant pas à la commande
DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une commande interne ayant fait l'objet d'un fort investissement du service, aux plans organisationnel et méthodologique pour améliorer sa qualité. ▪ Une commande externe de l'Etat minoritaire et peu commentée : directives des DAC mal connues, pas de commandes générales du préfet, qui reçoit hebdomadairement le DDE. Une commande de la DGUHC ressentie par le SAU comme imprécise et par le Service Ville et Habitat comme valable et justifiée mais incompatible avec les moyens de la DDE. Une quantité de compte-rendus et de tableaux statistiques fournis aux DAC jugée excessive ? Une multiplication des demandes d'informations de la DRE, dont l'intérêt n'est pas toujours perçu. ▪ Une commande externe du Conseil Général dans le domaine des projets routiers très décriée.

DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commandes des DAC : <ul style="list-style-type: none"> – Nombreuses demandes de remontées d'informations auxquelles la DDE se prête de bonne grâce, en s'interrogeant toutefois sur leur cohérence et leur utilité, et sans grand espoir de retour – Empilement des demandes d'élaboration d'orientations stratégiques se télescopant avec le POM et le PTE. ▪ Critiques sur la nouvelle nomenclature GEODE et le nouvel ISOARD ▪ Mauvaise « priorisation » des politiques nouvelles des DAC (DGUHC surtout) ne tenant pas compte des commandes locales reçues par ailleurs sur les mêmes champs. ▪ Commande du préfet : Suivi des grands dossiers sans s'occuper de la façon dont la DDE gère ses moyens. ▪ Niveau DRE : important pour la DDE en tant que bon niveau d'agrégation et de régulation et également d'interface entre les DAC et les DDE (à l'exception de la DR qui travaille davantage avec une logique départementale). Plus value faible en terme de gestion ▪ Conseil général : Commande faible. Relations confiantes. Pas d'adaptation du programme des interventions de la DDE liée à l'ARTT.
DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commandes des DAC jugées plutôt comme claires . Difficulté liée à la multiplicité des commandes conduisant le service à devoir établir des priorités. Retour des commandes jugées par ailleurs fréquent (Ex d'ISOARD). ▪ Commandes du préfet : « implicites dans les domaines où la DDE est en situation de responsabilité » plus explicites dans le cas d'affaires ponctuelles liées à l'actualité locale. Priorités du préfet pas forcément en accord avec celles des DAC (Ex de l'ingénierie publique) ▪ Commandes du Département : Régies par la convention de mise à disposition fondée sur des obligations de moyens, mais aussi de plus en plus sur des obligations en termes de production et de niveau de service.

DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une perception très floue à tous niveaux des besoins de l'administration centrale en matière de pilotage de l'action de la DDE, et également de l'utilisation qu'elle peut faire des informations qu'on lui fournit, sans pour autant élever de récrimination. ▪ Une perception toutefois beaucoup plus claire de ce suivi de l'administration centrale pour ce qui est de l'utilisation des moyens budgétaires ▪ Une formalisation et un suivi également clair dans l'ensemble de la commande du maître d'ouvrage Etat dans le domaine des grands travaux ▪ Des outils nationaux perçus comme destinés d'abord à satisfaire les besoins d'information des DAC et non pas à ceux correspondant à la gestion opérationnelle des services ▪ Des outils dont on regrette en outre qu'ils arrivent trop tardivement ▪ Un suivi par le Conseil Général de l'activité de la DDE pour son compte visant surtout à s'assurer de la bonne affectation et utilisation des moyens qui lui sont dus et plus informel pour le reste, mais que le Conseil Général peut néanmoins ressentir comme effectif en raison de la proximité et de la fréquence des relations qu'il entretient avec la DDE. Une commande du Conseil Général qui s'efforce au surplus de faire l'objet d'une formalisation croissante à la demande de la DDE
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des commandes des différentes DAC qui paraissent insuffisamment formulées, voire inexistantes ▪ Une DDE qui s'accommode assez bien de cette situation et s'interroge sur les évolutions qui vont résulter de la LOLF ▪ Une commande du préfet au niveau local s'exprimant de diverses manières : PTE, échanges directs Préfet/DDE, propositions de la DDE elle-même... ▪ Une commande du département s'exprimant dans le cadre particulier de la remise sous l'autorité fonctionnelle du DDE des moyens transférés. Une évolution récente marquée par l'émergence progressive d'un service de la maîtrise d'ouvrage placé auprès du PCG. Une proximité du maître d'ouvrage et des relations entre lui et la DDE qui encouragent le développement d'un contrôle de gestion. ▪ Avec les autres collectivités des engagements et des prestations largement déterminés par des choix opérés par la DDE elle-même

DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une perception de la commande variable selon les domaines d'intervention ; <ul style="list-style-type: none"> ➤ CPER : une dimension politique qui interfère avec la clarté de la commande <ul style="list-style-type: none"> – DAC : <ul style="list-style-type: none"> • Consignes claires et formalisées de la DR, mais objectifs concernant toutefois exclusivement la consommation financière • Pilotage de la DTT considéré comme beaucoup moins clair • DGUHC pas évoquée – Acteurs locaux : <ul style="list-style-type: none"> • S'assurent de la réalisation des opérations inscrites au CPER ➤ L'Europe : <ul style="list-style-type: none"> – DAC : commande implicite mais ne s'accompagnant pas de directives propres de leur part – SGAR : Confiance du SGAR dans la DRE pour l'instruction des dossiers. Evaluation qualitative des programmes restant de son ressort ➤ Contrôles routiers : objectifs bien identifiés ➤ Habitat-Logement : innombrables enquêtes auprès des services émanant de la DGUC que la DRE n'est pas en mesure de contrôler et qui n'ont que peu d'intérêt au plan local
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Néant au motif que les services de la DRE sont « principalement des intermédiaires, sans action directe »
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Domaines où la commande n'est pas claire : entretien, gestion hydraulique, développement, activités régaliennes. ▪ Suivi des maîtres d'ouvrage principalement axé sur la consommation des crédits. ▪ Remontée des informations pas formalisée ▪ « Les relations ne sont vraiment contractuelles que pour les contrats de plan et des contrats cofinancés » (?)
SN 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une commande centrale tantôt explicite tantôt implicite ▪ Des commandes assez bien « senties » dans les unités opérationnelles mais qui gagneraient à être davantage « formalisées ou cataloguées , avec des instruments d'évaluation associés »

5. ADEQUATION DES OUTILS INFORMATIQUES	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils nationaux répondant à une fonction de base et dont les cahiers des charges n'ont pas pris en compte les besoins des utilisateurs locaux. Des requêtes lourdes dans la plupart des outils. ▪ En outre une culture du « chacun son outil » qui semble profondément ancrée et liée au fait que c'est chaque chef de service et chaque chef d'unité qui se fixe des objectifs
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Placé auprès du DDE, le contrôleur de gestion apporte à ce dernier les éléments qu'il réclame, en l'occurrence fort peu » ▪ Pas d'irrigation non plus des services, par manque d'exigence des chefs de service et attitude insuffisamment expansive du contrôleur de gestion.
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils nationaux qui ne sont pas pleinement utilisés par la DDE par manque de temps de la DDE mais aussi parce qu'ils ne répondent pas toujours aux besoins locaux. Par méconnaissance également des potentialités de leurs logiciels ▪ De nombreux outils et tableaux locaux élaborés en parallèle, sous Excel le plus souvent ▪ Pas de tableau de bord de la direction du fait notamment de l'absence d'un conseiller de gestion depuis plus d'un an. ▪ Pas de dispositif de suivi formalisé du POM ▪ Un volet prévision qui, s'il existe souvent, n'est pas toujours formalisé ▪ Une culture de gestion présente même s'il existe un manque de formalisme ▪ Reconnaissance de l'utilité du contrôle de gestion pour mieux anticiper même si actuellement travail dans l'urgence et « le nez dans le guidon » qui a conduit à ne pas en faire une priorité ▪ Peu de « tableaux de bord avec indicateurs » mais des « tableaux de suivi »
DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils nationaux « suivistes » (?) et trop souvent subis ▪ Des tâches d'alimentation en données des DAC très lourdes : ▪ La pertinence du niveau arrondissement ▪ Des raisons d'espoir

DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En matière financière des outils qui sont constitués essentiellement au niveau des chefs de service et dont la direction se satisfait pour ses besoins propres , après l'abandon en 1997 du tableau de bord central que lui fournissait le bureau de la comptabilité centrale. ▪ Des outils, dont Cassiopée est le support essentiel, qui sont plus des suivis de consommation des ressources financières que de véritables outils de pilotage ▪ INFRAWIN, un outil intégrant des prévisions et pouvant permettre l'établissement de véritables tableaux de bord mais dont la pleine utilisation suppose un important investissement du service. ▪ Incapacité de Cassiopée à structurer un et générer simplement un système d'information fiable permettant d'assurer le pilotage des moyens financiers
DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de souplesse et insuffisante prise en compte des besoins locaux par les logiciels nationaux ; ▪ De ce fait des compléments locaux, sous Excel, nécessitant une double saisie et n travail supplémentaire
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outils nationaux ne permettant pas toujours à la DDE de produire des indicateurs de gestion soit par impossibilité technique soit par défaut d'ergonomie. ▪ Non utilisation de certains outils soit par résistance, soit pour des raisons techniques ▪ Problèmes aggravés par le retard global d'informatisation de la DDE.
DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouvelle segmentation ISOARD compliquant singulièrement la tâche de saisie des données, au détriment de la fiabilité. ▪ Difficulté à faire communiquer les différents outils assurant le suivi de la production, des moyens financiers et des moyens humains « en temps réel et pas seulement en bilan de fin d'année ». ▪ Difficulté à mettre en place des indicateurs de référence pertinents, prenant notamment en compte à ce titre la qualité des prestations, ou de les croiser entre eux. ▪ Des tableaux de bord qui sont souvent des outils de suivi de la production

DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des possibilités d'exploitation des outils nationaux pour les besoins du contrôle de gestion qui, si elles existent, sont en réalité peu utilisées ▪ Raisons invoquées : <ul style="list-style-type: none"> – Absence de commande de la direction – Manque de disponibilité de la cellule conseil de gestion – Manque de compétence pour l'utilisation de certaines bases de données – Manque de saisie appropriées par les cellules – Et aussi (cf point précédent) sentiment d'outils d'abord conçus pour les besoins des DAC ▪ Limites aussi liées au fait que tant au niveau des responsables d'unité que de des responsables de niveau supérieur on n'éprouve pas nécessairement le besoin d'une meilleure visibilité de son action. ▪ Mauvaise connaissance par ailleurs par la hiérarchie du fonctionnement et des fonctionnalités des outils ; ▪ Critiques formulées sur le caractère trop complexe de certains outils comme Infracwin II et PSN7 ou MSProject. ▪ Au delà de la problématique outil, caractère préjudiciable de l'absence de commande ;
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils de gestion qui ne servent pas ou peu à un véritable contrôle de gestion, soit parce qu'ils ne sont pas bâtis pour, soit parce qu'ils ne sont pas utilisés dans la totalité de leurs fonctions, soit parce que leur ergonomie est mauvaise ▪ Des outils qui participent néanmoins à l'édification d'un « socle » du contrôle de gestion
DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des outils nationaux qui, pour la plupart, répondent à des fonctions de suivi administratif et financier. A l'exception de CORAIL qui n'est pas utilisé. ▪ Des espoirs fondés, pour le suivi du CPER, dans AGIR 1.9, en liaison avec INFRAWIN et, pour les financements européens, dans PRESAGE ▪ Le logiciel GRECO imposé par la DTT pour la gestion des contrôles routiers ne permet aucun suivi.
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Néant au motif que les services de la DRE sont « principalement des intermédiaires, sans action directe »
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Outils (et procédures) nationaux jugés pas complètement satisfaisants ▪ Adaptation de certains de ces outils par le service pour la gestion ▪ Gestion lourde du système de comptabilité VNF. ▪ Non pertinence des indicateurs ISOARD pour l'entretien et l'exploitation des VN

SN 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un système CASSIOPEE dont l'utilisation par les services au titre de leur gestion devrait faire l'objet d'impulsions plus fortes de la part de la DAFAG.▪ Même remarque concernant la nécessité d'une impulsion de la DPSM concernant l'utilisation de GESFIN , pour faire connaître et valoriser ses fonctions d'extraction.▪ Une architecture centralisée du système comptable SICAVE à améliorer notamment pour satisfaire aux besoins des subdivisions, dans la mesure où aujourd'hui seule la comptabilité centrale maîtrise Business Object
-------------	---

6. MESURE DES TEMPS PASSES	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation de CORAIL + pour le suivi des temps passés dans le domaine de l'IP (après un fort réinvestissement de l'outil) et au sein du SGR et des services territoriaux ▪ Exploitation des données CORAIL restant cependant faible et commençant tout juste en ce qui concerne l'analyse des opérations de l'IP ▪ Exercice de bilan CORAIL des activités de la DDE sur les 5 dernières années en cours mais risquant de manquer de fiabilité, toutes les activités n'étant pas saisies. ▪ Exercice ISOARD estimé lourd avec une transmission tardive des quelques résultats qui reviennent
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation forte de Corail dans le domaine de l'entretien routier mais sous-utilisation des informations disponibles en raison de la vacance du poste de responsable administratif du service « Entretien et Exploitation de la Route » ▪ Exigences de l'action l'emportant sur la mesure des résultats
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CORAIL + en place dans les subdivisions depuis plusieurs années et exploité par la cellule chargée de l'entretien routier essentiellement sous l'angle des dépenses en matière d'entretien routier ▪ Mise en place en cours d'un suivi de l'IP dans les subdivisions par opération à partir de CORAIL +, mais pb de la limitation du nb d'opérations dans la version n actuelle de CORAIL + ▪ PILOT Gestion des temps pour le suivi de l'IP dans les cellules du siège. ▪ Mais pas encore d'éléments mesurés réels d'ensemble sur le sujet
DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des objectifs et des pratiques singulièrement pragmatiques reposant sur des démarches propres à chaque responsable hiérarchique territorial

DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CORAIL + entretien outil fondamental de dialogue avec le conseil général pour le suivi de l'EETD , mais ne faisant pas véritablement en la matière l'objet d'exploitations internes sur un plan d'ensemble ▪ Pas d'utilisation d'ensemble non plus de CORAIL+ dans les autres domaines d'intervention des subdivisions (ADS) ▪ Au niveau des subdivisions utilisation (désormais ?) de CORAIL + dans le domaine de l'ingénierie publique ▪ Alimentation quasi automatique d'ISOARD à partir de CORAIL + pour les services fonctionnels du siège (sauf travaux neufs et activités support liées à la gestion du personnel) ▪ Charge de travail CORAIL + estimée à 4,35 agents/an
DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation généralisée de CORAIL + ▪ Exploitation des seules données relatives à l'entretien routier, au niveau de la subdivision et au niveau du SGR ▪ Exploitation sur MEXICO des données recueillies à partir de CORAIL + , donnant lieu au calcul de ratios facilitant la comparaison des subdivisions entre elles, permettant de déterminer les coûts d'entretien de chaussées selon différents critères, et contribuant ainsi à leur fiabilité ▪ Pas d'exploitation en revanche des temps saisis concernant le domaine IP
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hors le parc la mesure des temps passés n'est systématique à travers Corail que dans les unités territoriales. Et depuis peu en matière d'IP (Suivi des temps passés par opération, connaissance des coûts de revient) ▪ Utilisation des résultats Corail minima. ▪ Enquête annuelle ISOARD pour l'ensemble des autres agents de la DDE

DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CORAIL + mis en place dans toutes les cellules. ▪ Assez bonne motivation dans les unités en charge e l'entretien et de l'exploitation de la route et de l'IP. Faible motivation dans les unités urbanisme et logement. ▪ Utilisation des résultats <ul style="list-style-type: none"> – Par le CGM : <ul style="list-style-type: none"> – Restitution annuelle de l'enquête ISOARD faite par le CGM sous la forme d'un « atlas de l'activité de la DDE » – En outre réalisation annuelle par le CGM d'un « indicateur des subdivisions » croisement de plusieurs fichiers (CORAIL + , KSP, WIN ADS...) à partir de manipulations pas particulièrement aisées . – Par les cellules et services : <ul style="list-style-type: none"> – Entretien et exploitation de la route : utilisation très variable d'une subdivision à l'autre. Utilisation par le chef du service de l'entretien routier pour comptabiliser par tâche les équivalents-agents nécessaires et les moyens financiers et s'en servir pour la répartition des moyens de l'année suivante. Mais pas d'indicateurs de résultats et d'efficience. – IP : avant septembre 2001 activité globale suivie par tâche et par partenaire. Depuis cette date par opération. Mais encore aucune utilisation pour l'établissement des devis ou le suivi des écarts entre prévisions et réalités. – Secrétariat général : ni tableau de bord, ni indicateurs pour ses besoins (<i>son activité ?</i>) propres.
DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation ancienne de Corail + ▪ Mais manque de connaissance réelle par la direction et les cadres de deuxième niveau des ressources de l'outil, se doublant même d'un jugement peu favorable porté sur lui et sa fiabilité ▪ Conscience toutefois de l'acquis que représente l'utilisation ancienne de l'outil et existence de pistes de progrès pour en améliorer l'usage ▪ Sentiment chez les acteurs du caractère incontournable de la mesure du temps passé dans le domaine de l'ingénierie publique, à vérifier toutefois chez les contrôleurs « qui développent souvent un discours sur la prévalence du service public ». Conviction aussi de l'intérêt d'une mesure des temps passés par projet. ▪ Net déficit d'exploitation des données agrégées d'ISOARD.
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation généralisée de CORAIL ▪ Mais comptabilisation des temps passés par nature de tâche et non par unité produite

DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'utilisation de CORAIL + ni de mesure des temps passés dans le domaine des études ou des contrôles routiers ▪ Une évaluation récente du temps passés dans le suivi des dossiers européens à la demande du SGAR
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Néant au motif que les services de la DRE sont « principalement des intermédiaires, sans action directe » (?)
SN 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corail utilisé dans une subdivision n entre 1997 et 1999 ▪ Faible utilisation du logiciel de comptabilité analytique Diaman (pour le budget de fonctionnement) posant la question de sa pertinence et de son maintien ▪ Mesure des temps passés sur l'ensemble des domaines d'activité à partir d'ISOARD : en fait pas mesure mais estimation en différentiel à partir des chiffres de l'année précédente. ▪ Utilisation partielle d'ISOARD à des fins d'évaluation des besoins en effectifs dans certains domaines ou de comparaisons interne et interservices.
SN 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une mesure des temps passés faite (depuis 10 ans) par un seul arrondissement, celui de l'entretien et de l'exploitation de la voie d'eau. Mais dont l'utilisation reste « discrète » . ▪ Une connaissance des coûts par unité d'œuvre, qui n'est « pratiquée que hors main d'œuvre », à défaut de pouvoir déterminer par l'utilisation de systèmes comme CORAIL ou Pilot GT les temps passés par affaire ou chantier.

7. ROLE DU CONSEILLER DE GESTION	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rôle du conseiller de gestion pour les personnes interviewées : « un conseiller auprès de la direction et des chefs de service qui s'appuie sur son expérience, ses compétences et sa vision globale et objective de la DDE pour être force de proposition dans les démarches de management et de progrès (dont le contrôle de gestion), valoriser les bonnes pratiques et diffuser une aide méthodologique au pilotage et à l'élaboration des outils. »
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rôle rempli avec discipline mais sans créativité ni valeur ajoutée
DDE 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poste vacant pendant plus d'un an ▪ Nombreuses attentes de la part <ul style="list-style-type: none"> – De la direction : management, contrôle de gestion – Du secrétaire général : outils de gestion et de suivi financier, définition de critères de répartition du budget de fonctionnement – De l'encadrement de 1^{er} et 2^{ème} niveau : tableaux de bord, indicateurs
DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un positionnement central du conseiller de gestion que lui confère sa mission dans le domaine de la programmation routière ▪ Un rôle de : <ul style="list-style-type: none"> – animateur – Synthétiseur (et non contrôleur) – Instigateur – Interlocuteur à l'interne et à l'externe
DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une cellule conseil de gestion de 2 agents de catégorie A au sein du Service «Gestion-Management et Mission Qualité » assurant la fiabilisation et l'agrégation des données recueillies au sein de la DDE et une aide pour la conception d'outils informatiques de gestion et de suivi, mais peu sollicité en revanche pour le conseil en management
DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un « groupe de modernisation » placée sous l'autorité d'un A+ et comprenant 1B+ intervenant à mi-temps, au titre du conseil de gestion, sur le conseil et l'élaboration des documents stratégiques de la DDE (POM et plan d'action) et la collecte (mais non la vérification, l'exploitation et la diffusion) des données relatives à la mesure de l'activité dans CORAIL ▪ La cellule Qualité rattachée au SGR (1B+ et 1C)jouant un réel rôle de contrôle de gestion pour le domaine de l'entretien et de l'exploitation de la route.

DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un conseiller de gestion, responsable d'une « mission gestion communication », placée auprès de la direction, comprenant 7 agents (avec lui), dont 2 (avec lui) sur le conseil de gestion –management. Rôles de conseiller et d'animateur de la politique de modernisation de la DDE et de production plus directement liée au contrôle de gestion.
DDE 8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poste de CGM vacant depuis un an. =>Baisse de qualité du contrôle de gestion qui avait pourtant un niveau correct. ▪ Rôle du CGM : <ul style="list-style-type: none"> – Pilotage d'ensemble de démarches et d'outils comme ISOARD, CORAIL+, le POM , les plans d'actions annuels des services, « l'atlas d'activité de la DDE », « l'indicateur des subdivisions » , ou de diagnostics sur tel ou tel aspect de la gestion de la DDE. – Contrôle des activités de production : mise en œuvre de tableaux de bord demandés par la direction ou les chefs de service ou conseils pour leur établissement. – Participation à des groupes de réflexions, en tant qu'expert, mais aussi animateur ou catalyseur.(ec plan de modernisation IP, réflexion sur le contrôle hiérarchique...)
DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Activité très dispersée de la cellule du conseil de gestion partagée entre des missions de mise en place et d'exploitation d'outils de gestion et des missions « plus qualitatives » relevant de la modernisation et de l'organisation ▪ Absence de commande « politique » adressée par la direction au titulaire du poste de conseiller de gestion ▪ Autonomie déclarée de la fonction
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situation particulière de la DDE liée au rôle joué par le Cabinet du directeur et son responsable, dans la collecte des informations qui remontent au niveau de la direction ▪ Le conseiller de gestion « n'intervient que sur les grandes chaînes de traitement du type ISOARD »
DRE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin non ressenti dans la DRE, les personnes interviewées estimant avoir les outils nécessaires pour piloter l'activité et être les plus compétentes pour réfléchir aux indicateurs
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Néant au motif que les services de la DRE sont « principalement des intermédiaires, sans action directe »

SN 1	<ul style="list-style-type: none">▪ Pas de lettre de mission définissant le rôle du CGM . Un rapport de prise de poste.▪ Rôle d'auditeur, et de conseil en management et gestion. Cheville ouvrière de la préparation et de la mise en œuvre du contrôle de gestion et l'examen des résultats, sans rôle dans la mesure des écarts entre objectifs et résultats, qu'il considère relever de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, et à ce titre principalement des responsables de 2^{ème} niveau.▪ Manque de relais dans les arrondissements▪ Peu de démarches qualité
SN 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Une cellule CGM apparaissant davantage comme apportant une aide à la gestion du Secrétariat général qu'à la direction▪ Flou de ses frontières fonctionnelles par rapport à celles de l'arrondissement PPM et même du secrétariat de direction (qui tient aussi des tableaux de bord pour la direction)▪ Au total un CGM aujourd'hui organiquement faible et pas en mesure de pratiquer un véritable contrôle de gestion

8. LES LEVIERS DE PROGRES ET FREINS AU CHANGEMENT	
Services	Constats principaux
DDE 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les éléments jugés défavorables : <ul style="list-style-type: none"> – Les craintes sur l’avenir des services – Les nombreuses vacances de postes – Les nombreuses sollicitations externes – La faible capacité de mise en prospective – La complexification des projets et des politiques et l’accroissement du nombre des intervenants – La non transmission des connaissances lors des changements de chefs de service ▪ Les éléments jugés favorables : <ul style="list-style-type: none"> – Les évolutions en cours, avec des implications sur l’organisation des services, dont le contrôle de gestion peut constituer un accompagnement – La LOLF, sous réserve qu’elle soit expliquée et commentée – La bonne volonté affichée des cadres de deuxième niveau ▪ Les leviers de progrès : <ul style="list-style-type: none"> – La formation des cadres – La responsabilisation de la hiérarchie – La définition d’objectifs précis accompagnés d’indicateurs pertinents et hiérarchisés – Le développement de véritables cabinets pour animer la démarche – La construction d’outils simples partant des besoins des unités – La systématisation des commentaires d’analyse en accompagnement des tableaux – L’utilisation par l’inspection du contrôle de gestion (?)
DDE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Style de management adopté, avec forte délégation, peu de contrôle de l’action , mais à l’évidence un contact entre le DDE et les chefs de service, contribuant certainement à une bonne efficacité de l’action. ▪ En revanche ambition réduite de mesurer l’action ▪ Faiblesse majeure liée à la brièveté de mise à disposition des crédits sans possibilité de report. ▪ Recours à GEDEHON et CORAIL ne permettant pas bon rapprochement des temps facturés et des temps passés ▪ WinADS ne permettant pas remontée aisée des informations en provenance des subdivisions.

DDE 3

- Freins au changement:
 - Le nombre élevé de postes vacants, ressenti comme un obstacle au développement du contrôle de gestion par la DDE mais dont on peut toutefois se demander s'il ne devrait pas constituer une incitation pour au contraire le développer
 - L'effet « table rase des compétences » lié aux départs
 - L'indépendance et la rigidité du fonctionnement des cellules
 - La forte mobilisation de temps et d'énergie que nécessitent des réformes aussi importantes que celle de l'ARTT
 - La définition encore imprécise du contrôle de gestion qu'il conviendrait de mettre en place
- Leviers de progrès :
 - La bonne sensibilisation du nouveau directeur au sujet
 - Le renouvellement du POM à faire en 2003 et la récente nomination d'un nouveau conseiller de gestion
 - Une certaine stabilisation du contexte
 - L'évolution rapide de la culture du service sur le sujet, notamment au niveau de ses éléments les plus jeunes et les forts renouvellements d'effectifs qui vont intervenir au cours des prochaines années
 - L'amélioration de certains outils comme CORAIL
 - La formation
 - Une explicitation de l'utilité à attendre du contrôle de gestion et des bénéfices à en attendre

DDE 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les freins principaux : <ul style="list-style-type: none"> – réticence culturelle à l'idée de surveillance, – difficulté à reconnaître que les objectifs ne sont pas atteints, – lourdeur des outils et temps passé à les manipuler, insuffisance des outils nationaux dont les données sont quasi-systématiquement retraitées par des applications locales sous Excel, – difficulté conceptuelle du sujet et difficultés à faire coïncider les outils nécessaires aux différents niveaux de management. ▪ Les leviers de progrès : <ul style="list-style-type: none"> – mobilisation autour de l'idée de valorisation du travail accompli plutôt qu'à l'idée de contrôle de surveillance, – acceptation de la notion d'écart, pourvu qu'on les explique et qu'on en tire les leçons, – amélioration des outils et diffusion des pratiques locales intelligentes mises en oeuvre par les services quand elles sont généralisables, – transparence et communication doivent assurer la promotion du pilotage et de ses instruments, notamment grâce aux NTIC et à l'Intranet, – positionnement et valorisation de l'action du CGM par des missions qui peuvent le crédibiliser, – ciblage des principales actions qui feront l'objet du pilotage.
DDE 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freins : <ul style="list-style-type: none"> – L'inadaptation des outils informatiques nationaux – L'organisation hiérarchique faisant obstacle aux actions transversales – Le manque d'implication de l'encadrement de 1^{er} niveau du siège et la position attentiste de l'encadrement intermédiaire. – Une culture de gestion plus développée dans les subdivisions, qui subissent une pression plus forte de leur environnement local, mais une difficulté pour elles à afficher des priorités et à aller au delà d'un simple suivi de gestion – Une population vieillissante et une faible mobilité de l'encadrement intermédiaire – Une culture technique recherchant l'efficacité à tout prix au détriment parfois de la qualité ▪ Leviers de progrès : <ul style="list-style-type: none"> – La relance du POM à condition que la direction demande et obtienne sa déclinaison dans les services. – La prise de conscience de l'utilité de Corail

DDE 6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leviers de changement : <ul style="list-style-type: none"> – L’implication et l’exigence fortes de la direction et, à un moindre degré le relais de l’encadrement intermédiaire – La clarté des objectifs de service et de production – L’existence d’une démarche qualité – La communication sur l’utilité d’un système de contrôle de gestion et le développement de la culture dans ce domaine – La formation au contrôle de gestion et aux outils pouvant en être le support – L’amélioration des outils informatiques – L’adhésion ou au moins « l’indifférence positive » du personnel et des organisations syndicales ▪ Freins : <ul style="list-style-type: none"> – L’absence des leviers précédents – La mobilisation sur de nombreux grands projets – La difficulté à avoir une commande externe stable et claire
DDE 7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leviers : <ul style="list-style-type: none"> – Bonne prise de conscience – Existence d’outils allant dans le sens recherché – L’élément nouveau constitué par la loi organique ▪ Freins : <ul style="list-style-type: none"> – Manque de prévisibilité des moyens – Besoin de formation – Nécessité d’un renforcement de l’animation du contrôle de gestion – Problèmes rencontrés dans l’utilisation des outils. – Retard dans le développement de l’informatique et des réseaux.

DDE 8	<ul style="list-style-type: none">▪ Leviers :<ul style="list-style-type: none">– Existence d’une culture du contrôle de gestion au sein de la DDE, au moins chez les cadres– Pratique du contrôle de gestion d’autant mieux implantée que missions du service concernées mieux délimitées et de nature opérationnelle.– Volontarisme des donneurs d’ordre.(Ex de la Région pour le CPER, de la DGUHC pour l’IP)▪ Freins :<ul style="list-style-type: none">– Sensibilité moindre, voire méfiance vis à vis du contrôle de gestion chez les contrôleurs et les agents hors cadre– Désenchantement lié à la charge exceptionnellement forte des services se doublant de nombreuses vacances de postes– Crainte que le contrôle de gestion serve à des réductions encore plus drastiques d’effectifs. Réserve générale sur l’emploi d’indicateurs d’efficience pour comparer les services– Energie nécessaire au développement du contrôle de gestion, dans un contexte où il est estimé que priorité doit être donnée aux actions concrètes.– Outils de gestion nationaux n’intégrant pas les nécessités du contrôle de gestion et nécessité de les « bricoler » pour satisfaire aux besoins locaux correspondants. Fragilité de cette modalité.– Mauvaise possibilités d’utilisation locale des éléments de contrôle de gestion à destination des DAC
--------------	--

DDE 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eléments favorables : <ul style="list-style-type: none"> – Bonne diffusion et connaissance par ceux qui les saisissent de certains outils – Très bon niveau de la conseillère de gestion – Bonne acceptation par les agents de l'obligation de rendre compte – Caractère discipliné des agents, demandeurs de règles claires ▪ Eléments défavorables <ul style="list-style-type: none"> – Mauvaise connaissance des outils par ceux qui ont vocation à les solliciter – Absence de « commande politique de la direction » – Charge lourde de certaines tâches (réponse au questionnaire ISOARD) – Mélange de deux métiers : pilotage par la gestion (« qui devrait être le cœur du métier ») et actions lourdes de management et d'organisation – Autres chantiers prioritaires (ARTT..) – Départ prochain du conseiller de gestio – Rotation des cadres – Manque d'intérêt des services pour les chiffres – Rareté des analyses critiques concernant l'activité du conseiller de gestion , soit de sa part vis à vis des unités fournissant des données, soit de la part de ces dernières vis à vis de ses prestations – Opposition faite entre une culture de service public et la recherche d'une meilleure « rentabilité » (<i>productivité ?</i>) – Inefficacité des directives descendantes ▪ Au total le sentiment qu' « Il est difficile de parler de freins quand le moteur n'y est pas ! »
DDE 10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atouts <ul style="list-style-type: none"> – Conscience de la nécessité d'évoluer – Pratique du management stratégique – Capacité à contribuer à l'élaboration de politiques – Capacité à mesurer les impacts et pratique du « rendre compte » en direction des donneurs d'ordre et du public – Existence de réseaux de collecte et de remontées des informations – Climat social ▪ Ecueils à éviter <ul style="list-style-type: none"> – Remise en question des missions et valeurs du service public – Défaut d'expression ou d'affichage des priorités fixées aux services – Adoption de concepts ou notions flous pour caractériser les programmes et les actions – Superposition de nouveaux indicateurs et de leur chaîne de production à l'arsenal déjà existant.

DRE 1	<p>Les éléments jugés défavorables :</p> <p>Le contexte de complexification des chaînes de décision qui ne favorise pas l'implication des cadres dans le contrôle de gestion</p> <p>La part très importante de collecte et d'agrégation de données auprès des autres intervenants</p> <p>Trop d'indicateurs qui remontent sans qu'on en perçoive les finalités.</p> <p>Des activités de la DRE qui sont assez éloignées pour la plupart de la production opérationnelle, et qui se prêtent mal au contrôle de gestion. Tout au moins, le choix d'indicateurs pertinents paraît particulièrement difficile.</p> <p>Le coté incontournable du contrôle financier à priori qui tend à déresponsabiliser et pollue la chaîne de décision par un cumul de petits délais de procédure.</p> <p>La dimension politique très forte du CPER qui complique la définition de bons indicateurs de résultat.</p> <p>Les éléments jugés favorables :</p> <p>L'Europe qui simplifie ses programmes et évolue dans le sens de l'évaluation. La mise en place du contrôle de gestion peut être un outil d'accompagnement.</p> <p>La loi organique pour les finances publiques a condition qu'elle soit mieux expliquée et commentée auprès des services.</p> <p>Les procédures mises en place par le SGAR, comme l'appel à projets pour les financements européens, qui sont favorables au concept de contrôle de gestion.</p> <p>Les leviers de progrès identifiés</p> <p>La mise au point d'outils de gestion de projets partenariaux (dispositifs d'échanges)</p> <p>La responsabilisation des différents niveaux de la chaîne de décision</p> <p>La mise à disposition des services d'un guide des indicateurs et des ratios utilisables pour le contrôle de gestion</p> <p>Une commande claire des DAC sur le rôle des DRE permettant de bâtir une démarche qualité avec des objectifs d'efficacité mais aussi, via les observatoires, des indicateurs d'efficacité des politiques publiques (la circulaire DRE du 15 janvier 2001 est retombée comme un soufflé, faute de moyens !)</p>
DRE 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problème posé par la programmation annuelle des crédits d'aide au logement ▪ Logiciel INFRAWIN ne répondant pas pleinement aux souhaits des utilisateurs

SN 1

- Eléments défavorables :
 - La stratégie
 - DAC et VNF :
 - ✓ Faiblesse des moyens et des marges de manœuvre de VNF
 - ✓ Pas de maîtrise de VNF en ce qui concerner l'organisation des services
 - ✓ Objectif de recherche de financement et de consommation des crédits primant sur celui de la bonne utilisation de ces derniers.
 - ✓ Manque de clarification par la DTT et VNF des objectifs et de la doctrine.
 - ✓ Fixation par les services eux-mêmes de leurs objectifs dans le cadre des contrats tripartites, à moyens constants.
 - ✓ Manque de précision et d'objectifs des missions régaliennes
 - Service :
 - ✓ Une certaine appropriation de la stratégie et des objectifs du service seulement au niveau des cadres.
 - ✓ Politiques et stratégies estimées toutefois embryonnaires, incantatoires, et mal reliées aux pratiques.
 - ✓ Absence fréquente de déclinaison au niveau de chaque unité.
 - Interprétation de la stratégie très diverse suivant les agents
 - La culture
 - Intérêt tardif de VNF pour le contrôle de gestion
 - Culture très diverse des agents
 - Culture insuffisante de la maîtrise d'ouvrage à tous les niveaux
 - Sentiment d'utilité des agents lié plutôt à leur capacité à savoir répondre à l'urgence
 - Contrôle de gestion laissé au CGM
 - Le pilotage
 - Navigation surtout à vue
 - Nombreuses urgences et aléas
 - Perplexité sur la possibilité de rationaliser la gestion
 - Tableaux de bord utiles mais insuffisants pour le pilotage
 - Contexte structurel et organisationnel
 - Importance en étendue et taille du SN
 - Eclatement et dispersion des unités.
 - Insuffisance des moyens de communication.
 - Ressources humaines
 - Insuffisance de spécialistes
 - Mobilité et vacance de postes trop importantes
 - Difficultés de recrutement
 - Lourdeur de la gestion
 - Suivi de gestion fondé sur des constats sans références à des objectifs de qualité, à des indicateurs d'alerte, à des ratios ou référentiels
 - Contrôle de gestion :
 - Contestation de son caractère prioritaire et de sa pertinence
- Eléments favorables
 - Environnement plus porteur
 - Evolution de la culture des agents
 - Evolution rapide des pratiques de gestion du SNS
 - Bonnes initiatives prises pour organiser la maîtrise d'ouvrage et améliorer la connaissance de l'activité et des moyens mis en oeuvre
 - Nombreux éléments de connaissance illustrés par l'importance du nombre des tableaux de bord.
 - Intérêt des cadres pour une contractualisation interne et externe, moyennant des prérequis concernant la fixation des objectifs avec les moyens nécessaires, la gestion des compétences,...

SN 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Eléments favorables<ul style="list-style-type: none">– De bonnes réflexions stratégiques de la direction– Une tradition de décompte des temps passés dans les subdivisions et unités chargées de l'entretien-exploitation ;▪ Eléments défavorables<ul style="list-style-type: none">– Le partage d'attribution entre la cellule CGM et l'arrondissement PPM– Une comptabilité analytique peu développée– Des outils perfectibles ou à découvrir– Une programmation VNF manquant de visibilité pluriannuelle– Un « manque de lisibilité des corrélations « gain de productivité/régime indemnitaire »
-------------	--

9.2 Points de convergence et de débat

1.PILOTAGE D'ENSEMBLE	
Points de convergence	Points de débat
Des pratiques au niveau des services qui si elles restent largement perfectibles n'en témoignent pas moins d'une véritable culture du sujet	
Difficulté pour les services à faire de la mise en place et du développement du contrôle de gestion une priorité dans la mesure où d'une part ils sont confrontés à des « urgences au quotidien » auxquelles ils estiment d'abord devoir faire face, et où d'autre part ils ont à supporter le poids d'une surcharge chronique de travail résultant de vacances de postes, nombreuses et souvent de longue durée.	C'est vrai, mais il ne faut pas exagérer. Quand un contrôle de gestion correspond à une nécessité pour le service, il trouve le temps de le faire. Mais pas ce qui est jugé non vraiment utile. Aussi problème de disponibilité du CGM pour le contrôle de gestion.
Action quotidienne soumise à de nombreuses urgences et aléas qui rendent difficiles le respect d'objectifs opérationnels fixés dans un cadre rationnel. Constat allant même jusqu'à faire poser par leurs responsables la question de la pertinence d'un contrôle de gestion qui tenterait d'organiser des situations ressenties comme largement aléatoires.	
Des tableaux de bord qui tendent à se développer au niveau de la direction des services, mais qui n'existent pas toujours ou ne sont qu'une sélection des tableaux de bord des responsables de deuxième niveau. Des tableaux de bord qui au surplus sont davantage des outils de constatation (particulièrement de la consommation des crédits) qu'un outil de pilotage.	Analyse de la consistance de ces tableaux de bord selon les domaines à faire si possible, en s'appuyant notamment sur les approfondissements thématiques demandés aux équipes. Recenser notamment et classer selon la typologie du cahier des charges les indicateurs qu'ils contiennent .
Formulation des orientations et des objectifs fixés aux services ressentie par eux comme souvent floue et également comme n'étant pas clairement et suffisamment en rapport avec les moyens et les compétences dont disposent	Notion de contrat pas assez développée ?

<p>Une DNO dont on reconnaît le bien fondé mais dont on souligne aussi la trop grande généralité des orientations pour constituer une commande suffisamment explicite des DAC et aussi le silence sur certaines actions des services dont ils ne peuvent pour autant pas se dispenser.</p> <p>Des interrogations de même type à l'égard des objectifs (et de leurs indicateurs) dont s'accompagneront les futures missions et programmes de la LOLF</p>	
<p>Multiplicité et manque de cohérence des divers « cadres stratégiques » dans lesquels l'action des services doit s'inscrire (DNO, ARTT, Plan de modernisation de l'ingénierie, PTE..)</p>	<p>Articulation des objectifs et indicateurs des programmes et actions de la LOLF avec ceux de la DNO (Voir à ce sujet l'approche de J.Desrousseaux).</p> <p>Le niveau des objectifs et la nature des indicateurs énoncés d'une part dans les futurs programmes de la LOLF et d'autre part dans la DNO, correspondent-ils à ceux qui permettent d'asseoir un contrôle de gestion dans les services déconcentrés ou faut-il encore les décliner pour les transformer en objectifs et en indicateurs davantage reliés aux actions mises en œuvre et prestations assurées par ces derniers.</p> <p>Comment et en quoi la question précédente recoupe-t-elle le distinguo « indicateurs de performance, intéressant plutôt la « sphère » de l'évaluation \leftrightarrow indicateurs de production (de « résultats intermédiaires ») intéressant plus directement la « sphère » du contrôle de gestion.</p> <p>Au regard de l'esprit et de la lettre de la charte de la déconcentration, jusqu'où peut et doit aller la déclinaison, en direction des services déconcentrés, par les DAC elles-mêmes, des orientations et objectifs des politiques dont elles sont chargées de la mise en œuvre.</p> <p>Une telle déclinaison coïncide-t-elle avec ce qu'on désigne par le concept de « territorialisation des politiques » ou s'agit-il de deux notions différentes. Sur quoi portent dans ce cas les différences.</p> <p>Caractère trop général de la DNO actuelle en partie corrigé par les indicateurs du tableau de bord ministériel. Que faut-il penser des listes d'action visant à assurer sa mise en œuvre, récemment définies par les DAC à l'occasion de la première réunion du comité de pilotage de la DNO ?</p>

	Place des PTE dans le dispositif de pilotage des services déconcentrés ?
Une définition des orientations et des objectifs fixés aux services par les DAC qui ignore par trop le volume et l'importance des moyens qu'ils peuvent y consacrer	Manque de stabilité dans le temps de ces objectifs, lié aux mutations dans les DAC ?
Manque de crédibilité de certaines orientations stratégiques du POM au regard de la réalité des décisions prises ultérieurement	En fait objectifs de principe, hors du temps ?
Des POM qui, même lorsqu'ils comportent des listes d'actions (stratégiques ou non), et même lorsque celles-ci font l'objet d'un suivi au niveau du comité de direction ont du mal à être ou en tout cas à rester de véritables références pour l'action quotidienne des services	Vocation des POM : Projets de services exprimant seulement le sens de l'action et les valeurs des services ? Document stratégique se limitant aux orientations stratégiques ? Document traduisant des engagements de qualité plutôt que des objectifs d'action ? Plan d'actions ? POM références pour l'action : quand ils le sont c'est essentiellement au niveau des responsables de 2 ^{ème} niveau (chefs de service et d'arrondissement). Peuvent-ils l'être et doivent-ils l'être pour les unités de 1 ^{er} niveau ?
Apparition au surplus de nouvelles actions non prévues au moment de l'établissement du POM. (ARTT, loi SRU...)	
Une réalité de l'action quotidienne (et de la stratégie implicite qui lui correspond) fondée davantage sur les programmes d'action dont les services et arrondissements, ainsi que leurs unités, peuvent se doter, les lettres de mission qu'ils reçoivent, ou sur les contrats passés avec certains partenaires comme le Département (ou encore le CPER).	Le choix des actions inscrites au POM constitue-t-il une véritable déclinaison de la stratégie ou s'agit-il d'un rattachement plus formel ?
	Quelle est la part dans ces actions de celles qui concernent directement la production et de celles qui procèdent d'une volonté de progrès ?
	Priorités respectives des plans d'action et de la production quotidienne ?
	Peut-on attendre de tels plans davantage qu'une inculturation de la logique objectifs-résultats ?
	Prise en compte des moyens dans ces plans ?
Une grande liberté et autonomie d'action laissée aux responsables opérationnels du service sans qu'on puisse toujours mesurer si cette liberté procède d'une volonté délibérée de la direction, d'un environnement général du service qui y conduit nécessairement, ou si elle n'est que la contrepartie d'une faiblesse du dispositif de pilotage qui ne permet pas une véritable validation et mise en cohérence des actions.	

2. CONTRÔLE DES ACTIVITES DE PRODUCTION	
Points de convergence	Points de débat
Un « contrôle » encore très largement axé sur la consommation des moyens et des crédits et le suivi de la dépense et de l'activité, sans référence à des objectifs et des résultats à atteindre préalablement fixés, ou à des prévisions.	
Des tableaux de bord le plus souvent conçus et mis en œuvre par chaque responsable de service ou de subdivision en fonction de ses besoins propres, sans souci particulier de cohérence d'ensemble.	
Peu ou pas d'indicateurs permettant une mesure de l'efficacité ou de l'efficacités des services. Mais plutôt des indicateurs se rapportant au suivi des moyens ou à la connaissance l'environnement du service	Le plan de développement du contrôle de gestion établi par le ministère se réfère à l'idée que le champ privilégié du contrôle de gestion est celui de l'« efficacité » (liaison des résultats (intermédiaires ?) obtenus avec les moyens mis en œuvre) et non celui de l'« efficacité » (liaison entre les résultats (intermédiaires ou finaux ?) obtenus et les objectifs fixés). Une telle approche n'est-elle pas trop restrictive, s'agissant notamment des secteurs où l'administration n'intervient pas en tant qu'opérateur (programmes dits « de prestations » dans la terminologie des agrégats budgétaires) mais en tant que régulateur (programmes dits « d'intervention »)
Dans des secteurs comme les grands travaux et les constructions le recours fréquent à des outils d'ordonnancement des opérations	
Une implication très variable du conseiller de gestion dans l'élaboration et le suivi des tableaux de bord	
Domaines où le suivi paraît le plus structuré : ceux où le service est en situation d'opérateur (producteur, prestataire...) <ul style="list-style-type: none"> - Travaux Neufs - Entretien et exploitation - Ingénierie publique (en devenir) 	Place du contrôle de gestion dans une situation où -la commande est subie ? -le service est en situation de partenariat ?
Un niveau de développement des outils et procédures dépendant fortement de la vigueur et de la pression de la maîtrise d'ouvrage.	
S'agissant des Département en particulier, un niveau d'exigences très variable, mais aussi parfois des exigences très poussées concernant	

le niveau de détail des compte-rendus exigés qui ne se doublent pas d'un effort de même niveau du maître d'ouvrage pour expliciter sa politique.	
Utilisation décisionnelle faible des tableaux de bord	
Réticences des services à leur utilisation à des fins de comparaison intré-unités ou inter-services	

3. CONTRÔLE DES ACTIVITES SUPPORT	
<i>Points de convergence</i>	<i>Points de débat</i>
Des instruments divers et variés de suivi des effectifs et des crédits de fonctionnement, au niveau selon le cas de la direction elle-même, du secrétariat général et des services et unités	
Objectif premier : faire le plein des effectifs et consommer intégralement les crédits de fonctionnement, plus que parvenir à une allocation optimale des effectifs entre les unités et à une efficacité maximale dans l'utilisation des crédits.	Lien entre contrôle de gestion et procédure d'allocation des moyens ?
Dans le domaine de la gestion des Ressources Humaines, une volonté le plus souvent exprimée ou constatée de la direction de conserver des marges de manœuvre dans les prises de décision concernant l'affectation des agents . Réticences à s'enfermer dans des automatismes fondés sur des critères préalablement définis ou une application trop mécanique des évolutions affichées en la matière dans le POM	Est-il pertinent de normer la déclinaison interne des effectifs autorisés d'un service ou ne vaut-il pas mieux disposer de la capacité à apprécier la situation au cas par cas ?
	Est-il possible dans une situation chronique de sous-effectifs (ou de tur-over important) de prendre d recul, quitte à ne pas « parer au plus urgent » ?
	L disparition du PGPE n'a-t-elle pas entraîné un recul ?
Pas nécessairement de clés fondées sur des « ratios objectifs » pour la répartition entre les services et unités du budget de fonctionnement, mais plutôt au contraire des arbitrages restant fortement guidés par les répartitions pratiquées au titre des exercices précédents	Pertinence des ratios DPSM pour la répartition interne du budget de fonctionnement entre les services et arrondissements, voire les unités ?
	La tendance à globaliser et déconcentrer les budgets de fonctionnement au niveau des unités elles-mêmes vise à permettre de ramener les arbitrages au bon niveau de décision. Dispose-t-on toujours au niveau des unités des éléments de connaissance suffisants pour les prendre dans les meilleurs conditions ?

4. QUALITE DE LA COMMANDE	
Points de convergence	Points de débat
<p>Commande externe largement structurée, semble-t-il, du point de vue de ses implications opérationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ En ce qui concerne l'Etat (resp. les DAC ?) par les circulaires de programmation et les procédures de mise en place et de suivi des crédits ○ En ce qui concerne le Département par le niveau d'exigence du Conseil Général et le degré de formalisation du dispositif de mise à disposition 	<p>La mise en œuvre de la LOLF va s'accompagner d'une profonde rénovation des procédures budgétaires et de la mise en place d'un nouveau progiciel de gestion budgétaire et comptable (Accord) qui vont déjà induire dans les services une profonde modification de leur pratique. Ces deux chantiers vont-ils pouvoir se concilier avec la mise en œuvre simultanée d'un dispositif de contrôle de gestion lui-même repensé et sinon ne convient-il pas de leur donner la priorité sur ce dernier.</p>
<p>Une commande des DAC très diversement ressentie selon les DAC</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ DR : claire avec les contrats de plan (notamment DRE) ○ DGUHC : claire pour Ingénierie publique. Pas du tout hiérarchisée, ignorant problèmes de délais et moyens (mais justifiée sur le fond) dans les autres domaines. ○ DPSM : manquant de coordination pour tout ce qui concerne les définitions de stratégie 	<p>Quels sont les « commanditaires » suffisamment professionnels pour que leur commande puisse servir de support à la mise en place d'un contrôle de gestion</p> <p>Comment faire pour pallier une insuffisance du commanditaire ?</p> <p>Le développement de la contractualisation peut répondre, au moins en partie ?</p>
<p>Une commande des DAC apparaissant sinon comme parcellisée et souvent imprécise, floue, ou peu claire.</p> <p>Une commande concernant l'activité de mise à disposition des DDE au profit des collectivités locales autres que le Département souvent peu explicite, que ce soit de la part de ces collectivités ou des DAC.</p>	
<p>Des remontées d'informations au profit des DAC nombreuses et auxquelles on se prête,</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ en s'interrogeant toutefois sur leur utilité ○ en regrettant de ne pas en avoir de retours ○ en déplorant leur manque de cohérence avec les besoins d'information propres du service 	
<p>Une commande du préfet exprimée essentiellement à travers les réunions régulières (rythme hebdomadaire fréquent) qu'il a avec le chef de service et essentiellement centrée sur les grands dossiers ou les dossiers sensibles. Dans certains domaines comme l'IP, priorités du préfet pas nécessairement en harmonie avec</p>	<p>Place et rôle du PTE</p>

celles des DAC.	
Les modalités de la commande du PCG sont très diversifiées <ul style="list-style-type: none">○ depuis la confiance (et la volonté de se laisser la marge de manœuvre maximale)○ jusqu'à une commande précise et surtout celle d'un rendu- compte très détaillé.	
La réactivité est une qualité que l'on accepte de mettre en œuvre facilement vis à vis d'un PCG ou d'un préfet, plus difficilement vis à vis d'un DAC.	

5. ADEQUATION DES OUTILS INFORMATIQUES	
<i>Points de convergence</i>	<i>Points de débat</i>
Des logiciels nationaux assurant le traitement informatisé d'un certain nombre de procédures administratives ou comptables, et le cas échéant la fourniture d'informations statistiques ou autres au profit de l'administration centrale mais dont la conception n'a pas pris en compte les besoins de gestion et de contrôle de gestion du service local utilisateur, que ce soit sur un plan technique ou au niveau de l'ergonomie du produit.	Analyse plus précise des problèmes rencontrés à cet égard dans le cadre des approches thématiques par filière.
En conséquence de fréquents « bidouillages » locaux et le développement de produits locaux sous Excel, nécessitant une double saisie des informations, représentant une charge importante pour le service et n'offrant pas nécessairement les meilleures garanties en ce qui concerne la fiabilité des données traitées et produites.	
Néanmoins un développement local d'outils de contrôle de gestion, qui « s'ils ne sont pas suffisants pour que l'on puisse parler d'un pilotage des activités en fonction des résultats affichés ou attendus » témoignent d'un réel potentiel mobilisable	
	<p>Trois grands chantiers accompagnent la mise en œuvre de la LOLF :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La modernisation des modes de gestion interne des ministères ▪ La définition des nouveaux contenus des budgets ministériels ▪ La conception de nouveaux standards et de nouveaux outils de procédures financières <p>Chacun d'entre eux aura de fortes implications au niveau des services déconcentrés et il apparaît donc nécessaire d'affirmer et de réaliser leur cohérence et leur unité. Comment, tant au niveau des procédures que des outils mis en œuvre ?</p>
	La mise en œuvre de la LOLF va s'accompagner d'une profonde rénovation des procédures budgétaires et de la mise en place d'un nouveau progiciel de gestion budgétaire et comptable (Accord) qui vont déjà induire

	<p>dans les services une profonde modification de leur pratique. Ces deux chantiers vont-ils pouvoir se concilier avec la mise en œuvre simultanée d'un dispositif de contrôle de gestion lui-même repensé et sinon ne convient-il pas de leur donner la priorité sur ce dernier ?</p>
	<p>Il existe une sorte de « continuum » entre la « gestion », le « contrôle opérationnel » (cf la définition de celui-ci donnée dans le guide d'autoévaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat) et le « contrôle de gestion ». Au regard des nombreux outils recensés dans les services déconcentrés visités, à leurs divers niveaux d'intervention, comment peut-on préciser leur vocation et leur usage au titre respectivement de la « gestion », du « contrôle opérationnel » et du « contrôle de gestion » ?</p>

6. MESURE DU TEMPS PASSE (ET CONNAISSANCE DES COÛTS)	
<i>Points de convergence</i>	<i>Points de débat</i>
Trois outils principaux de recueil du temps passés actuellement utilisés dans les services déconcentrés : CORAIL +, PILOT, ISOARD	Le plan de développement du contrôle de gestion du ministère est principalement centré sur une approche visant à cerner les coûts des activités des services dans un certain nombre de domaines. Quelle définition donne-t-on de ces coûts et pour quel usage ?
Utilisation de CORAIL + couvrant toutefois rarement l'ensemble des domaines d'activités du service, et concernant principalement le domaine de l'entretien routier et de l'exploitation . Parmi les raisons explicatives : l'exigence de rendu-compte au CG, la facturation aux communes (ou tiers), qui sont des incitations fortes et agissent en faveur d'une meilleure fiabilité ?	
Une utilisation de CORAIL + Entretien routier restant toutefois le plus souvent partielle et fragmentaire et très dépendante, en ce qui concerne l'échelon direction de l'implication du RGR, de celui du conseiller de gestion, et aussi du niveau de dialogue avec le Conseil Général et les services départementaux .	Quelles sont les raisons de cette utilisation limitée d'un outil comme CORAIL+ dans le domaine de l'entretien routier ? Entre l'implication du RGR et celle du conseiller de gestion , y en a-t-il une qui soit plus déterminante que l'autre ? Réticence du personnel à toute comparaison ou à tout jugement de valeur ?
Des limitations à l'usage de CORAIL + actuel dans le domaine de l'ingénierie publique (pb du nombre d'opérations susceptibles d'être suivies). Des points de vue contrastés en ce qui concerne l'utilisation de PILOT aux mêmes fins.	
Lourdeur et complexité du nouvel ISOARD , sur la pertinence des rubriques duquel s'interrogent les services	

7. RÔLE DU CONSEILLER DE GESTION	
<i>Points de convergence</i>	<i>Points de débat</i>
Poste subissant fréquemment de longues vacances ce qui peut témoigner de la moindre priorité qu'on lui accorde actuellement dans l'ordre des urgences au sein des services	
Un rôle le plus souvent double du conseiller de gestion et de son équipe <ul style="list-style-type: none"> ○ Assistance à la mise en œuvre des démarches de modernisation et de management du service et animation de certaines des démarches s'y rapportant ○ Aide à l'élaboration et à l'exploitation des tableaux de bord et dispositifs de contrôle de gestion <ul style="list-style-type: none"> - De la direction - Des services et unités 	<p>Les deux rôles sont-ils compatibles et peuvent-ils valablement être confiés au même responsable ? Quelles évolutions du rôle du conseiller de gestion sont-elles souhaitables ?</p> <p>Le renforcement du contrôle de gestion peut-il se faire dans le cadre organisationnel actuel ? Faut-il dissocier clairement conseil management et contrôle de gestion ? Avantages et inconvénients de déconcentrer le contrôle dans des secteurs spécifiques ?</p>
Un rôle personnel du conseiller de gestion plutôt tourné vers le premier aspect que vers le contrôle de gestion	<p>En sus d'un « contrôle de gestion » ayant pour objectif l'analyse des performances des services en se fondant sur des indicateurs et des tableaux de bord, ne convient-il pas d'organiser un contrôle interne visant à s'assurer du respect des procédures et notamment de celles permettant l'obtention des données nécessaires à l'exercice du contrôle de gestion et garantissant leur exactitude et leur fiabilité.</p> <p>Quid par ailleurs de l'évolution des contrôles externes respectivement dévolus au comptable public et à l'inspection générale ?</p>
Positionnement variable du conseiller de gestion. Intérêt de crédibiliser l'action du conseiller de gestion, soit en lui conférant une mission complémentaire dans un domaine particulier comme celui de la programmation routière, soit en le rattachant à la direction, soit encore en lui conférant la responsabilité d'une mission ou cellule.	

8. LEVIERS DE PROGRES ET FREINS AU CHANGEMENT		
Points de convergence		Points de débat
Leviers et voies de progrès	Un développement manifeste de la culture du contrôle de gestion dans les services, en particulier au niveau de l'encadrement et chez les éléments les plus jeunes Cadres A+ et A	
	Une perception plus claire des finalités, de l'utilité et des outils du contrôle de gestion, à travers des actions d'information, formation et communication	
	L'impulsion donnée par le vote de la LOLF, sous réserve qu'elle soit présentée et expliquée	
	La clarification et la simplification du système de fixation des objectifs aux divers niveaux de responsabilité et des chaînes de décision relatives aux actions qui en découlent.	
	L'implication forte de la direction	
	Un dispositif d'animation et d'accompagnement à la mesure de l'enjeu	
	Le renforcement et la crédibilisation du rôle du conseiller de gestion	
	L'amélioration des outils de gestion pour les rendre aptes à satisfaire aux besoins du contrôle de gestion et moderniser leur ergonomie	
	La mise au point d'un système d'indicateurs nationaux et locaux véritablement signifiants pour les services	
Freins	Les incertitudes et les craintes concernant l'avenir des services.	Il y en a toujours eu. Cela ne doit pas servir de prétexte
	Une action quotidienne placée souvent sous le signe de l'urgence et la mobilisation déjà réclamée par d'autres réformes comme celles de l'ARTT, de la loi SRU ou de l'ingénierie publique	
	Le caractère trop éclaté et insuffisamment explicite de la commande	

	Les contraintes rencontrés par les services dans le domaine de la gestion des Ressources Humaines, en termes de vacances de postes, de mobilité excessive, de recrutement, d'adaptation des effectifs et des compétences aux plans de charge	Si la marge n'est pas nulle, mais l'évolution lente, sait-on assez anticiper ?
	La connaissance encore insuffisante des concepts et pratiques du contrôle de gestion	
	Une réticence souvent forte de la part des contrôleurs	
	Les rigidités budgétaires et administratives de tous ordres de la gestion publique	

Annexe 10 *Liste des informations remontant des SD aux DAC*

Evaluation des outils et procédures de contrôle de gestion

Liste des informations régulièrement communiquées aux DAC

DGUHC

Secteur d'activité	Destinataire de l'information	Cadre de la demande	Nature des informations demandées	Périodicité	Directives, notes, circulaire qui encadrent les envois
Habitat/Logement	DGUHC via DRE	"Etat PR"	Informations relatives au financement logement, PAH, qualité de service, suivi des contrats de ville et de la prime à l'amélioration de l'habitat (nombreuses fiches en complément des extractions semestrielles SIGAL)	mensuelle	Note DGUHC
	DGUHC/FB5 et QC4	Suivi du financement du logement social	Etat semestriel du financement du logement social PLUS et PALULOS : - nombre de logements financés - suivi financier Extraction du logiciel SIGAL	semestrielle	Message CISM/SIGAL
	DGUHC/IUH1	Enquête sur les Fonds de Solidarité Locale	Tableau de bord financier année N-1 : Bilan quantitatif annuel de l'activité N-1 par type d'intervention Bilan qualitatif	annuelle	note annuelle
	DGUHC/OC3	Statistiques relatives aux attributions de logements locatifs sociaux	Renseignements sur l'attribution de logements sociaux, sur la vacance, sur les ressources et sur les réservations de logements	annuelle	note annuelle DGUHC
	DGUHC/OC3	Bilan des ventes de logements HLM	Renseignements sur les acheteurs, le nombre de logements et sur l'impact financier des ventes	annuelle	Note DGUHC
	DGUHC/OC3	Tableaux relatifs aux études	Liste, suivi financier et échéancier des études financées sur titre V et IX	annuelle	
Outils et procédures du contrôle de gestion dans les services de contrôle de l'équipement : Rapport de l'instance d'évaluation - juin 2002					

Annexe 11 Documents consultés

- J.P.WEISS (Décembre 1996) : L'évaluation du coût des activités et des actions.
- J.P.WEISS (Novembre 1999) : Le développement du contrôle de gestion au ministère de l'Équipement. Note de problématique. Présentation au comité de modernisation du ministère.
- Inspection générale des Finances (Février 2000) : Rapport de synthèse de la mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat
- Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE)-Groupe de travail interministériel « Amélioration de la gestion publique » : Rapport sur l'état de développement du contrôle de gestion et de la contractualisation dans les ministères.
- DIRE (Août 2000) : Note de synthèse de Jean-Pierre WEISS, président du Groupe de travail interministériel « Amélioration de la gestion publique », au délégué interministériel à la réforme de l'Etat.
- Ministère de l'Economie et des Finances (Août 2000) : Guide d'autoévaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat.
- Cour des comptes (21 décembre 2000) : Référé relatif au contrôle global des DDE
- DIRE et direction du Budget (DB) : Circulaire relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations (21 juin 2001)
- DIRE et DGAFP : Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion. Guide méthodologique (septembre 2001)
- METL : Directive nationale d'orientation
- METL : Circulaire du 22 février 2002 relative à la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation
 - Circulaire
 - Fiches descriptives des indicateurs
 - Tableau de bord ministériel
- METL : Circulaire DPSM du 11 mars 2002 relative à la modernisation du dispositif de pilotage des services déconcentrés
- METL : Fiches « Agrégats budgétaires » du projet de loi de finances 2002
- METL : Plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion (Avril 2002)
- METL : Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat (Eléments de méthodologie).
 - Hélène Löning, Yvon Pesqueux, Eve Chiapello, Véronique Malleret, Jérôme Méric, Daniel Michel, Andreu Solé : Le contrôle de gestion. Dunod (1998)

- Jacques le Menestrel, Marc Schpielberg : Au revoir et merci Monsieur Taylor. Editions d'organisation (1999)
- Sylvie Trosa : Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle. Editions d'organisation (1999)
- Mensia Conseil : Etude sur la définition des indicateurs de performance associés aux objectifs inscrits dans les agrégats budgétaires du projet de loi de finances 2002 (juillet 2001)

Annexe 12**Abréviations et sigles employés**

ACCORD	Application Coordonnée de Comptabilisation d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat
ADP	Aéroport De Paris
ADS	Application du Droit des Sols
AGILLOS	Application de Gestion de l'Inventaire des Logements Locatifs Sociaux
AGIR	Application de Gestion des Investissements Routiers (Programmation pluriannuelle des investissements routiers par la DR et les DRE.)
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
AP	Autorisation de Programme
APA	Allocation personnalisée d'autonomie (pour les personnes âgées)
ARTT	Aménagement et Réduction du temps de Travail
AUH	Aménagement Urbanisme et Habitat
BD	Base de Donnée
CASSIOPEE	(Cassiopée est aujourd'hui l'outil de référence des ordonnateurs secondaires de l'équipement) <i>Lancé en 1987, Cassiopée est une application en réseau à trois niveaux de déconcentration : comptabilité centrale du service déconcentré, gestionnaires déconcentrés (au sens de la circulaire du 1^{er} octobre 1980), unités comptables (par exemple les subdivisions ou encore certaines cellules du "siège" du service déconcentré). Cassiopée est interfacé avec plusieurs autres applications soit à vocation nationale: Gesper, MR4G, Infracin, soit locales : systèmes comptables des CETE</i>
CA	Chiffre d'Affaires
CASCROUT	Application locale DDE 66 pour la connaissance des coûts routes départementales
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
CHI	Contrôle Hiérarchique Interne
CG	Conseil Général
CG 59	Conseil Général du Nord
CG 92	Conseil Général des Hauts-de-Seine
CGM	Conseiller de Gestion Management
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CIFP	Centre Interrégional de Formation Professionnelle
CIMAT	(Interface entre CORAIL+ et MR4G pour la facturation des locations d'engins)
CIRE	Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat
CORAIL	(Suivi de l'activité des services)
CP	Constructions Publiques
CP	Crédits de paiement
CPER	Contrat de Plan Etat Région
DAC	Direction d'Administration Centrale
DAFAG	Direction des Affaires Financières et de l'Administration Générale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DCG	Direction du Contrôle de Gestion
DF	Direction des Finances
DG	Directeur (ou Direction) Général(e)
DGA	Directeur (ou Direction) Général(e) Adjoint(e)
DGAC	Direction Générale de l'Aviation Civile

DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIAMAN	
DIRE	Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat
DOS	Document d'OrientatiOn Stratégique
DNO	Directive Nationale d'OrientatiOn
DPSM	Direction du Personnel et des Services et de la Modernisation
DR	Direction des Routes
DRDE	Directeur Régional et Départemental de l'Equipement
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSCR	Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière
DTMPL	Direction des Transports Maritimes, des Ports et du Littoral
DTT	Direction des Transports Terrestres
ECOLO	
EGIR	(Synthèse des produits de l'ingénierie publique. Tableaux de bord et compte rendu annuel.)
FSL	Fond de Solidarité du Logement
GALION	(Gestion des aides à la pierre)
GEDEHON	GEstion DEs HONoraires
GEODE	
GESFIN	(Pré-liquidation de la paie)
GESPER	GEStion du PERsonnel
GPI	
GRECO	Gestion régionalisée des contrôles et des transporteurs
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INFRAWIN	
IP	Ingénierie Publique
IQOA	Image Qualité des Ouvrages d'Art
IQRN	Image Qualité des Routes Nationales
ISOARD	Instrument Statistique d'Observation de l'Activité Réelle des DDE
KSP	CASSIOPEE (<i>voir supra</i>)
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
MEXICO	
MIGT	Mission d'Inspection Générale Territoriale
MR4G	comptabilité des parcs
NQ	Note de qualité
(N)TIC	(Nouvelles) Technologies de l'Information et de la Communication
PAH	Prime à l'Amélioration de l'Habitat
PALULOS	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PCG	Président du Conseil Général
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PERICLES	
PGPE	Plan de Gestion Prévisionnel des Effectifs
PILOT	PILOTage de l'Ingénierie publique
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLUS	Prêt locatif à usage social
POM	Plan-Objectifs-Moyens ; Plan-Orientations-Mesures
PPR	Plan de Prévention des Risques
PRESAGE	

PTE	Projet Territorial de l'Etat
RD	Route Départementale
RGR	Responsable de la Gestion de la Route
RN	Route Nationale
SD	Services Déconcentrés
SGR	Service de Gestion de la Route
SAFIR	
SAP	
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAPL	Section des Aides Publiques au Logement
SETRA	Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SICAM	Système Informatique de Comptabilité Administrative du Ministère pour les dépenses et les recettes
SICAVE	
SICRE	
SIGAL	Système informatique de gestion des aides au logement
SN	Service de Navigation
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
STRMTG	Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés
TC	Transports en Commun
TPI	Thème Prioritaire d'Inspection
VH	Viabilité Hivernale
VNF	Voies Navigables de France
WINADS	(gestion de l'instruction des autorisation et des actes d'urbanisme)

Annexe 13 **Mise en œuvre de la LOLF** **Etat des lieux**

CGPC 1^{ère} Section

Septembre 2002

Les décisions, travaux et réflexions interministériels

La démarche « agrégats budgétaires »

Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la gestion publique (Août 2000, DIRE et Direction du Budget)

- Etat des lieux sur les pratiques actuelles de contrôle de gestion et de contractualisation dans les ministères
- Rapport sur les indicateurs de résultats dans les documents budgétaires

Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat (Août 2000, DIRE et Direction du Budget)

Le Comité Interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000

Les travaux des huit groupes de travail constitués à la suite du CIRE du 12 octobre 2000 pour préparer la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

- 1) Gestion des emplois et du personnel ;
- 2) Définition des programmes, mesures de résultats et démarches de performance.
- 3) Déconcentration, délégation et gestion des crédits.
- 4) Contrôles a priori et a posteriori.
- 5) Organisation des services et des métiers.
- 6) Pluriannualité des autorisations budgétaires.
- 7) Conduite du changement et suivi des expérimentations.
- 8) Mutation des systèmes d'information budgétaire comptable et de gestion.

Les 7 premiers groupes ont remis un rapport en juin 2001.

Circulaire du 8 janvier 2001 du Premier ministre relative aux directives nationales d'orientation.

Circulaire DIRE-Direction du Budget du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion

La loi organique du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances

Le Comité Interministériel à la réforme de l'Etat (CIR E) du 15 novembre 2001

Les 11 chantiers de mise en œuvre de la réforme définis par le CIRE du 15 novembre 2001, regroupés en trois groupes de chantiers sous l'intitulé général « vers un nouvelle gestion publique »

Les nouveaux modes de gestion interne

(pilotage : DIRE, en coordination avec la direction du budget) :

- Développement du contrôle de gestion,
- Engagements de qualité,
- Développement de la gestion des ressources humaines,
- Mise en œuvre de la déconcentration ;

Les nouveaux contenus des budgets ministériels

(pilotage : direction du budget, en coordination avec la DIRE) :

- Élaboration des programmes,
- Formulation des objectifs et des indicateurs de résultats,
- Évolutions de la budgétisation des crédits ;

Les nouveaux standards et les nouveaux outils des procédures financières

(pilotage : direction du budget et direction générale de la comptabilité publique, en coordination avec la DIRE) :

- Budgets locaux,
- Reconfiguration de la chaîne des contrôles du processus de dépense,
- Comptabilité d'exercice,
- Refonte des systèmes d'information financière.

Le projet ACCORD

La circulaire du 18 février 2002 de la Direction du Budget relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} Août 2001. Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels.

La circulaire du 22 Avril 2002 du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et de la Secrétaire d'Etat au Budget relative à la mise en place du comité interministériel d'audit des programmes

Le mandat sur le contrôle de gestion donné par le comité de pilotage LOLF au groupe de travail « Amélioration de la gestion publique »

Les travaux relatifs au traitement de la fonction personnel récemment entrepris sous l'égide du « pôle personnel » de la LOLF

Les décisions, travaux et réflexions ministériels

Les travaux conduits dans le cadre de la démarche « Agrégats Budgétaires », dont notamment

- l'étude sur la définition des indicateurs de performance associés aux objectifs inscrits dans les agrégats budgétaires du projet de loi de finances 2002 (rapport de juillet 2001 du bureau d'étude Mensia)

Les travaux de la mission Accord de la DAFAG

La Directive Nationale d'Orientation du 15 février 2001

La circulaire du 22 février 2002 relative à la mise en oeuvre de la DNO

Les travaux du comité de suivi de la mise en oeuvre de la DNO (première réunion le 20 juin 2002)

La circulaire du 11 mars 2002 relative à la modernisation du dispositif de pilotage (réforme du système GEODE)

La réponse en date du 5 avril 2002 faite par le ministère au cahier des charges joint à la circulaire de la direction du budget du 18/02/02

Le plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2002-2004 (Avril 2002)

L'action d'évaluation de CGPC sur les outils et procédures du contrôle de gestion dans les services déconcentrés (en cours)

La « proposition d'expérimentation territoriale de la loi organique sur la loi de finances » de la DPSM (25 juin 2002)

Adresses internet ou intranet utiles

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Site « Vers une nouvelle gestion publique » :

<http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/lof/index.htm>

Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire

Relevés des décisions du CIRE :

http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/cire/cire_index.htm

Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

La modernisation au ministère :

<http://intra.dpsm.i2/modernisation/portail.htm>

Le pilotage des services :

http://intra.dpsm.i2/services_activites/portail.htm

L'action d'évaluation des outils et procédure de contrôle de gestion du CGPC :

http://intra.cgpc.i2/activite/colleges/college_management/

Rubrique : Action d'évaluation des outils et procédures de contrôle de gestion

Nom d'utilisateur : *****

Mot de passe : *****