



contrôle de gestion  
des **Programmes**

CGP du 20 décembre 2006

**AVEC VOUS** l'administration  
**SE MODERNISE**

Le tableau de bord de pilotage

Préparée par un groupe de synthèse<sup>1</sup> interministériel réuni par la DGME, la présente note de contrôle de gestion vise à soutenir la mise en œuvre du pilotage infra annuel dans les services de l'État, et notamment la tenue régulière de réunions pour faire le point, en cours d'année, sur la performance attendue et sur la mise en œuvre des leviers d'action.

La note est limitée aux points clefs, notamment les questions impliquant fortement la direction des unités. Elle ne dispense pas d'une lecture des publications récentes de référence (cf. bibliographie). Elle n'aborde pas non plus les schémas directeurs des systèmes informatiques de pilotage, traités par ailleurs<sup>2</sup>.

Simple cadrage de l'apport du contrôle de gestion au pilotage des services, la note n'a pas de vocation normative : chaque administration fixant par elle-même le cadre général de conception et de déploiement de ses outils de pilotage.

## Résumé

### Introduction

- 1. Définir les finalités des tableaux de bord**
  - 1.1 Le tableaux de bord de pilotage
  - 1.2 Les tableaux de bord d'activité des services
  - 1.3 Les tableaux de bord de projet, pour les responsables de projet
- 2. Mettre en place les références et les outils d'analyse**
  - 2.1 Définir les objectifs de performance
  - 2.2 Définir le modèle d'analyse
  - 2.3 Identifier les leviers d'action
  - 2.4 Définir les indicateurs du tableau de bord
  - 2.5 Organiser les analyses de gestion
- 3. Conduire des projets de conception de tableaux de bord de pilotage**
  - 3.1 Fixer les orientations
  - 3.2 Impliquer la direction
  - 3.3 Organiser le processus de concertation au sein d'une unité
  - 3.4 Assurer l'emboîtement des tableaux de bord au sein d'une administration
- 4. Utiliser le tableau de bord en tant qu'outil décisionnel, de reporting et d'animation**
  - 4.1 Formaliser et suivre les décisions prises
  - 4.2 Satisfaire les besoins du reporting infra annuel
  - 4.3 Assurer l'animation des équipes en fonction des objectifs de performance

---

<sup>1</sup> **Membres participants / Pilotes** : Ministère des affaires étrangères - Emmanuel Millard / Ministère de la Défense - Gérard Blondé / Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : Pierre Marx / **Membres** : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Bernard.Schneidermann / Ministère de l'éducation nationale - Tanguy Chatel / Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire - Henry de Medlege / Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative - Alexis Manouvrier / Direction générale de l'aviation civile - Thibaut Lallemand / Direction régionale de l'action sanitaire et sociale Orléans - Isabelle Robinet / IGPDE Recherche, études et veille, comparaisons internationales - Annie. Chemla Lafay - Brigitte Coué / DGME - Alexis Meyer / **Rapporteur** : Direction générale de la modernisation de l'État - Gilles Viger

**Membres correspondants** / Services du premier ministre - Patrick Vincent / Ministère de la culture et de la communication - Anne Fendt / Ministère de l'Écologie et du développement durable - Jean Abèle / Ministère de l'emploi de la cohésion sociale et du logement - Danièle Bugeaud / Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire - Christian Riguet

<sup>2</sup> Cf. Initiative Adèle "aide à la décision"

## **Résumé de la note**

*En s'inscrivant dans le cadre de la déclinaison des objectifs de performance et de sa traduction en plans d'action, le tableau de bord sert les besoins des unités pour leur propre pilotage, selon une organisation de l'information également cohérente avec les besoins de reporting. Il permet de suivre la réalisation des opérations engagées et d'alerter sur les écarts, afin d'engager les actions correctives nécessaires à la réalisation des objectifs.*

*La maîtrise de l'articulation entre les objectifs et les leviers d'action, sur lesquels portent effectivement le pilotage, est un point clef. Elle peut s'appuyer soit sur l'élaboration d'une carte stratégique visant à intégrer les leviers d'action dans des chaînes causales, selon un schéma d'analyse prédéfini, soit sur une concertation directe entre les responsables sur les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs.*

*Les indicateurs de performance figurant dans le tableau de bord permettent de mobiliser les équipes sur les objectifs de performance. Ils doivent cependant être souvent complétés par des indicateurs qui portent directement sur la mise en œuvre des leviers d'action : disponibles en infra annuel, ils sont aussi situés plus en amont dans la chaîne de causalité et permettent d'alerter plus tôt.*

*Les commentaires de gestion, systématiquement associés aux indicateurs, évaluent l'impact des écarts constatés sur la performance finale. Ils participent aussi à la sécurisation des informations de gestion et sont un élément majeur du contrôle interne.*

*La conception des tableaux de bord se conduit en mode projet, dans le cadre d'orientations relatives à l'architecture d'ensemble, et fixées au niveau des ministères ainsi que des programmes. Elle requiert une forte implication de la direction, notamment pour préciser l'articulation des responsabilités managériales par levier d'action et la hiérarchisation des différents axes d'analyse, ainsi que l'articulation de l'outil avec le dialogue de gestion.*

*Il est aussi important de s'assurer de la cohérence du pilotage au sein d'une même chaîne de management, au travers de l'emboîtement des tableaux de bord, qui doit permettre de définir la contribution de chaque niveau à la réalisation des objectifs du PAP et de rendre lisible cette contribution à l'ensemble.*

*L'utilisation du tableau de bord en tant qu'outil de reporting est en principe limitée au contrôle des résultats, dans le cadre du dialogue de gestion et en contrepartie de l'autonomie de gestion. Par exception, et dès lors que les résultats ne seraient pas atteints, le dialogue peut aussi porter sur l'adéquation des leviers d'action et sur les conditions de leur mise en œuvre.*

*La direction décide des modalités de discussion du tableau de bord en comité de direction, et des conditions de sa diffusion, en fonction des enjeux et des exigences de la communication interne sur les résultats réalisés.*

## **INTRODUCTION**

Le contrôle de gestion vise à maîtriser les activités pour que les résultats attendus soient atteints : **la performance est le véritable objet du contrôle de gestion**, qui est conçu avec les responsables opérationnels afin qu'ils servent leurs besoins.

Le contrôleur de gestion n'est pas propriétaire de cette démarche qui est l'une des dimensions de la fonction de manager : il a seulement pour mission de la faciliter, dans le cadre d'une véritable culture de mesure et de pilotage au sein de l'administration.

Cette démarche comprend plusieurs étapes organisées en boucle, notamment :

- Définir la stratégie, les objectifs, la nature et le niveau la performance attendue,
- Ajuster les moyens, définir les plans d'action et mobiliser les ressources,
- Suivre les réalisations et détecter les besoins de réaction pour assurer l'atteinte des objectifs,
- Réajuster les objectifs.

Elle comporte à la fois :

- **Un volet « pilotage », au niveau des services**, axé sur le suivi des réalisations, et correspondant à la mise en œuvre des leviers d'action.

Ce pilotage est exercé par les responsables opérationnels sur les activités qui leur sont déléguées, dans le cadre leur autonomie de gestion.

- **Un volet « reporting »**, associé au dialogue de gestion entre les niveaux hiérarchiques, et qui satisfait essentiellement les besoins de contrôle de l'instance délégante sur les activités déléguées.

Focalisé sur le suivi des réalisations et la détection des besoins de réaction, **le tableau de bord sert d'abord les besoins de pilotage des services**, selon une structure et une organisation de l'information également cohérentes avec les besoins de reporting.

## **1. DEFINIR LES FINALITES DES TABLEAUX DE BORD**

### **1.1 Le tableaux de bord de pilotage**

Le tableau de bord est un outil de pilotage opérationnel conçu pour un responsable, ou plus généralement pour son équipe de direction, en vue de s'assurer de la réalisation des objectifs de performance, sur lesquels il est engagé.

En s'inscrivant dans le cadre de la déclinaison de la stratégie des programmes et de sa traduction en plans d'action, le tableau de bord doit permettre :

- de suivre la réalisation des plans d'action : leur avancement et leurs résultats.
- d'alerter sur les écarts afin d'engager des actions correctives.

Il est constitué d'indicateurs chiffrés et généralement de commentaires associés.

- **Permettre le pilotage opérationnel**

Pour être reconnus comme de véritables outils de pilotage par les responsables auxquels ils sont destinés, les tableaux de bord doivent satisfaire une triple exigence :

- Réactivité, en s'appuyant sur des indicateurs rapidement accessibles et suffisamment en amont dans la chaîne de causalité (action / résultat). Cela suppose aussi une réflexion préalable quant aux fréquences de mesures les plus adaptées, qui peuvent être variables selon les leviers d'action mis en œuvre.
- Sélectivité, en s'appuyant sur un nombre réduit d'indicateurs. Cela suppose de structurer les informations, afin de limiter le nombre d'indicateurs par responsable
- Orientation vers la prise de décision, en s'appuyant largement sur des indicateurs qui soient proches des opérations (tels que les indicateurs de mise en œuvre de leviers d'action), et en incluant des commentaires de gestion (cf. infra). Cela suppose une représentation claire des relations causales entre les leviers d'action et les objectifs de performance.

- **Décliner la stratégie des programmes dans les plans d'action**

Les plans d'action sont au service de la stratégie des programmes et le tableau de bord est entièrement focalisé sur celle-ci, même s'il n'est pas toujours possible de retenir – à l'identique – l'ensemble des indicateurs de performance définis au niveau des programmes (cf. infra : soit qu'ils ne sont pas totalement adaptés au niveau déconcentré, soit qu'ils ne se prêtent pas à un suivi infra annuel, soit qu'ils ne sont pas suffisamment orientés vers la prise de décision opérationnelle).

- **Appréhender la performance dans son ensemble**

Le tableau de bord de pilotage vise à rendre compte de l'ensemble des résultats dont est redevable le responsable d'unité, dans son champ de compétence.

## **1.2 Les tableaux de bord d'activité des services (pour mémoire)**

Les tableaux de bord d'activité n'ont pas la même ambition que les tableaux de bord de pilotage : ils ne s'intéressent pas à des actions structurées et reliées entre elles pour atteindre des objectifs.

Même s'ils peuvent se rapporter à des objectifs des services, au niveau desquels ils sont conçus, les outils de suivi des activités se situent rarement dans le cadre global des objectifs de performance des programmes dont ils relèvent. Ils peuvent également être porteurs d'incohérences dans les objectifs poursuivis.

Ils présentent néanmoins l'avantage d'être proches des responsables opérationnels et de répondre à leurs besoins.

### ***Exemples de tableaux de bord d'activité :***

Pour un service opérationnel : les nombres d'opérations réalisées, par nature, les moyens affectés et la consommation de ressources,

Pour la fonction RH : suivi des activités de la fonction RH : paye, formation, recrutement, mutations, etc.

Pour un service informatique : les relevés d'activité de production et de maîtrise d'œuvre, les activités de maintenance, le suivi d'avancement des projets et les ressources consommées, etc.

Pour la fonction qualité : la mise en place de conventions et de chartes, de certifications, etc.

Pour le contrôle interne : le suivi des missions de contrôle, la réalisation des autocontrôles, etc.

## **1.3 Les tableaux de bord de projet (pour mémoire)**

De même que le tableau de bord de pilotage, le tableau de bord de projet est structuré pour atteindre des objectifs. Il s'en distingue cependant par la prise en compte d'un échéancier (un début, une fin, des jalons) et la définition de résultats intermédiaires.

L'enchaînement des actions et leur regroupement en grandes phases répond à une logique propre au projet, orientée vers la recherche permanente du chemin critique optimum.

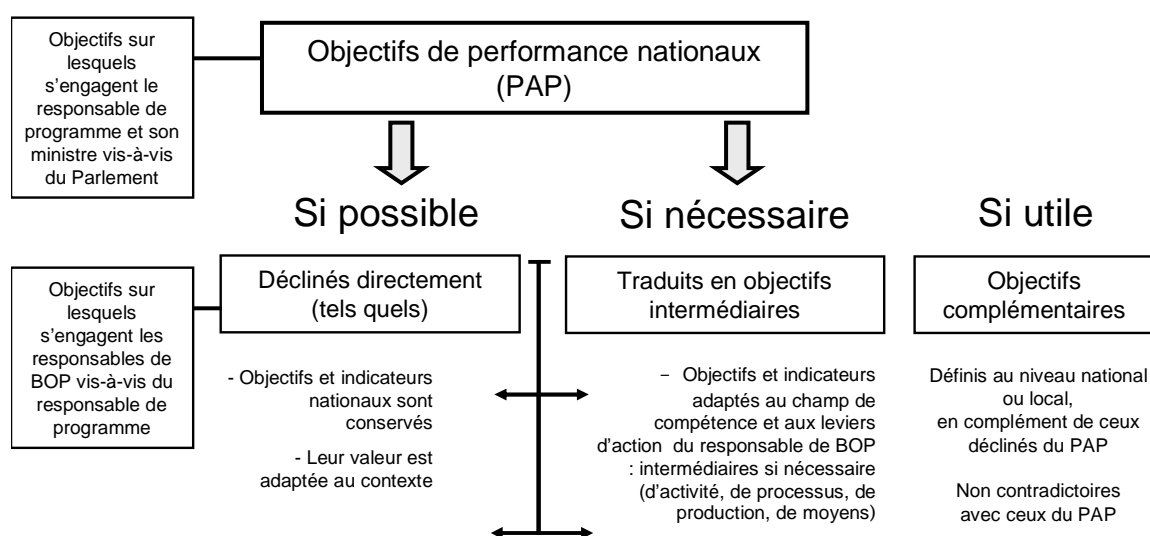
La maîtrise des techniques de pilotage de projet ne relève pas spécifiquement du domaine d'expertise usuelle du contrôleur de gestion, même s'il doit en connaître les bases. L'étude des tableaux de bord de projet n'est pas abordée dans la présente note de contrôle de gestion.

## 2. METTRE EN PLACE LES REFERENCES ET LES OUTILS D'ANALYSE

### 2.1 Définir les objectifs de performance

Le pilotage infra annuel vise à s'assurer de la réalisation des objectifs de performance des programmes, déclinés dans les unités selon les modalités détaillées dans la note de cadrage de la première réunion plénière de contrôle de gestion des programmes (6 juillet 2006)

Schéma de mise en place des objectifs opérationnels du programme



*NB : un objectif complémentaire peut être national, dans la mesure où il s'appliquerait à tous les BOP concernés*

Les objectifs opérationnels sont ici définis comme ceux sur lesquels s'engage le responsable d'unité, vis-à-vis de son responsable de programme, qu'ils contribuent aux objectifs du programme ou qu'ils soient spécifiques à l'unité.

Ils peuvent être complétés par des objectifs internes aux unités, en particulier pour s'assurer de la mobilisation et de l'implication des agents sur des actions d'amélioration décidées par le responsable d'unité, dans le cadre de ses compétences.

Les objectifs de performance internes aux unités répondent aux mêmes critères que les objectifs de performance du programme : ils sont conçus selon une logique de résultat (et non de moyens).

## **2.2 Définir le modèle d'analyse**

Maîtriser l'articulation entre, d'une part, les objectifs de performance (*traduisant la vision stratégique du programme*) et, d'autre part, les leviers d'action devant être mis en œuvre (*et sur lesquels porte essentiellement le pilotage infra annuel*), est certainement le point clef pour élaborer des tableaux de bord pertinents.

Différents modèles d'analyse de cette articulation peuvent être utilisés en fonction des modes de management. Il est cependant d'usage de distinguer principalement deux modèles de référence, selon que la démarche s'appuie :

- soit sur une analyse logique, structurée selon des axes prédéfinis au niveau du programme, et intégrant les leviers d'action identifiés sur chaque axe, dans une chaîne causale les reliant aux objectifs de performance (Cf. annexe : principes d'élaboration de la carte stratégique, introduits par R. Kaplan et D. Norton - Harvard BS).
- soit sur une concertation directe entre les responsables, sur les leviers d'action que chacun doit mettre en œuvre pour atteindre les objectifs : cette approche, introduite dans la maquette des BOP, est proche des méthodes d'élaboration des tableaux de bord qui, en France, ont fait l'objet d'approfondissements constants, notamment sous l'égide du groupe HEC (cf. méthode OVAR).

Les ouvrages les plus récents (cf. bibliographie jointe en annexe et documentation) présentent les grandes lignes de ces modèles en soulignant leur convergence.

La présente note n'a pas pour objet d'en faire une présentation complète, mais simplement de souligner le rôle du contrôle de gestion des programmes qui doit coordonner les travaux d'élaboration des tableaux de bord des unités, selon une démarche d'analyse cohérente de l'articulation entre objectifs et leviers d'action.

## **2.3 Identifier les leviers d'action**

La présentation des leviers d'action est indissociable de la mise en place des objectifs de performance : elle les rend crédibles vis-à-vis de la hiérarchie qui les valide et du personnel dont ils permettent la mobilisation.

Elle est aussi au cœur de la démarche de pilotage infra annuel, en assurant le lien entre la présentation des objectifs de résultat, et la définition des actions qui sont nécessaires à leur réalisation et sur lesquelles porte le pilotage.

Les leviers d'action, dont la mise en œuvre est suivie dans les tableaux de bord de pilotage, correspondent aux éléments les plus significatifs des projets d'amélioration élaborés par les organisations. Ils peuvent être conçus et conduits :

- au niveau ministériel ou au niveau des Programmes, notamment dans les «FRM - feuilles de route de modernisation» ou à partir des audits de modernisation,
- au niveau local, dans les BOP ou les UO.

Ils figurent dans les BOP, à titre d'information, en distinguant ceux qui relèvent du niveau du BOP, et, le cas échéant, ceux qui relèvent de niveaux supérieurs et qui ont un impact déterminant sur la performance attendue des BOP.

Il appartient aux responsables, à chaque niveau, de déterminer si les objectifs peuvent être atteints au moyen, par exemple, de :

- simples ajustements de processus ou d'allocation de moyens,
- méthodes d'amélioration continue comme, par exemple, le management par la qualité totale des processus existants (résolution de problème pour réduire puis supprimer les défauts : retards, défaut de valeur ajoutée, produits défectueux, défaillances globales, manque de qualification des opérateurs).
- méthodes d'amélioration discontinue comme, par exemple, la réingénierie ou les réorganisations.

Au-delà des projets d'amélioration, l'organisation peut aussi conduire des programmes de transformation qui visent à développer de nouvelles méthodes de mise en œuvre de processus

Les actions sont la déclinaison directe et quantifiée des leviers d'action. Leur identification permet de s'assurer que l'intention d'amélioration sera mise en œuvre et que sa réalisation fera l'objet d'un suivi précis, le cas échéant dans le cadre d'un plan d'action spécifique.

La définition des responsabilités de mise en œuvre prolonge l'analyse des leviers d'action. Elle permet de structurer les tableaux de bord par pôle de responsabilité, voire de les emboîter entre niveau différents.

## **2.4 Définir les indicateurs du tableau de bord**

Le choix des indicateurs répond à différents critères de sélection :

- la fidélité ; c'est à dire bien refléter le sens et l'importance du phénomène étudié
- la clarté et le lien avec l'action ; c'est dire pouvoir être facilement compris
- le risque de manipulation ; c'est-à-dire ne pas être facilement manipulable
- la capacité d'anticipation ; c'est-à-dire pouvoir alerter avant que les conséquences ne soient irréversibles, en étant situé en amont, dans la chaîne de causalité

Ils peuvent mesurer, soit des résultats par rapport à des objectifs de performance, soit la réalisation ou le degré de mise en œuvre des leviers d'action

Il est important de s'attacher à décliner, dans les services, les indicateurs de performance des PAP, afin de mobiliser l'ensemble de la chaîne de responsabilité sur les objectifs collectifs du programme. Cependant les indicateurs de performance peuvent être mal adaptés aux besoins du pilotage opérationnel, dès lors qu'ils ne seraient pas mesurables, en infra annuel, ou qu'ils seraient trop éloignés des opérations réalisées.

A l'opposé, le suivi de la mise en œuvre des leviers d'action, dès lors que ceux-ci sont bien corrélés aux objectifs de performance, peut être mieux adapté aux besoins du pilotage, d'une part du fait de son caractère infra annuel, et aussi de sa capacité à alerter plus tôt, en étant plus en amont dans la chaîne de causalité.

Il appartient à la direction, avec l'appui du contrôle de gestion, de sélectionner les indicateurs adaptés à ses besoins, en optimisant à la fois : le niveau de proximité avec les objectifs de performance, l'efficacité pour le pilotage, la limitation du nombre d'indicateurs.

## **2.5 Organiser les analyses de gestion**

Les commentaires de gestion sont rédigés indicateur par indicateur. Ils permettent, dans un contexte donné, de dépasser le caractère éventuellement imparfait des indicateurs, et de s'attacher à la réalité de la performance. Elaborés par rapport à des objectifs, les commentaires de gestion analysent l'écart entre des réalisations, et des données attendues à la date de la mesure. Ils nécessitent de décliner dans le temps les valeurs cibles des objectifs et comportent trois niveaux d'analyse :

- la recherche de l'origine de l'écart (par exemple : la consommation de telle ressource)
- l'explication de l'écart identifié (ses causes)
- la mise en perspective de l'écart (son impact prévisible sur la performance finale).

Les commentaires de synthèse portent sur un ensemble d'indicateurs (un tableau, ou ensemble de tableaux). Ils attirent l'attention de la direction sur les éléments majeurs, et sont orientées, si besoin, vers la prise de décision.

Les notes de pilotage (mensuelles ou trimestrielles) ont une portée plus générale. Synthèses du tableau de bord, notamment pour les niveaux supérieurs de direction (ministère, programme), elles font le point sur la performance attendue et sur les ressources consommées.

En fonction des modes d'organisation (cf. § 4.3), la rédaction des commentaires est assurée soit :

- par le contrôle de gestion de l'unité,
- directement par les divers responsables opérationnels d'une même unité, (chacun pour les indicateurs relevant de ses compétences propres).

Dans ce deuxième cas, il appartient au contrôleur de gestion de l'unité de formuler une synthèse critique sur les commentaires transmis au responsable de l'unité.

De façon générale, la pertinence des commentaires de gestion, sur lesquels s'appuie le responsable d'unité, relève de la fonction de contrôle de gestion, dans sa mission première d'aide au pilotage.

Les commentaires de gestion participent à la sécurisation des informations de gestion ; à ce titre, ils sont un élément clef du contrôle interne.

Les commentaires de gestion, de synthèse ou les notes de pilotage peuvent, ou non, être régulièrement transmis au niveau hiérarchique supérieur, selon un format prédéterminé.

## **3. CONDUIRE DES PROJETS DE CONCEPTION DE TABLEAUX DE BORD DE PILOTAGE**

L'organisation et le format du tableau de bord répondent aux exigences de stabilité et de continuité auxquelles doivent satisfaire le management et ses modes de pilotage. Sa conception engage la direction sur plusieurs années, même si des actualisations doivent être régulièrement réalisées, par exemple pour prendre en compte de nouvelles activités ou des réorganisations majeures, ou encore pour traduire de nouvelles priorités dans la sélection des indicateurs.

Les travaux de conception du tableau de bord se conduisent en mode projet ; ils comportent généralement un volet informatique, non abordé ici.

### **3.1 Fixer les orientations**

Les unités doivent assumer pleinement la maîtrise d'ouvrage de leurs tableaux de bord, en fonction de leurs propres besoins. Cependant, il peut s'avérer nécessaire de préciser des règles et des orientations communes au niveau des administrations centrales, pour la conduite des projets de développement et de mise en place des outils de pilotage.

Généralement établies sous l'autorité des secrétaires généraux ministériels et/ou des DAF, et intégrées dans les chartes de gestion des programmes, ces orientations peuvent par exemple avoir pour objectif de :

- assurer la cohérence des projets avec les principes d'urbanisation des systèmes centraux d'informations de gestion,
- optimiser les coûts de conception, de développement et de mise en œuvre, et s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des processus de reporting et de contrôle, notamment dans le cas où plusieurs programmes se partagent un même réseau de services déconcentrés.
- situer les outils de chaque programme les uns par rapport aux autres, notamment dans la mesure où ils ont vocation à partager des indicateurs de performance ou de plans d'action (*par exemple avec des programmes de soutien*), voire à alimenter le tableau de bord ministériel.

De même, au sein de chaque programme, il peut aussi être nécessaire de cadrer les initiatives attendues de chaque niveau, en précisant si les projets peuvent être conduits séparément, en parallèle ou de façon coordonnée (*projets des directions centrales, des programmes, des directions régionales ou départementales, des BOP, des UO*).

En première approche, et de façon non limitative, trois schémas type peuvent être esquissés pour illustrer les options envisageables :

- un emboîtement des tableaux de bord (par exemple : Programme / BOP / UO) : les indicateurs de chaque niveau ont alors vocation à être partiellement consolidés au niveau supérieur, dans le cadre d'un pilotage intégré pouvant relever d'une même application informatique (par exemple : mission travail – emploi, comptabilité publique, etc.)
- des simples relations d'échanges d'information prédéfinis entre différentes sphères de pilotage, relevant d'une administration commune, chaque sphère ayant son système de pilotage propre (par exemple : programmes du ministère de la défense)
- un fractionnement total de la démarche de pilotage : chaque BOP élabore son propre tableau de bord de pilotage infra annuel, sans devoir se coordonner avec d'autres BOP relevant du même programme

En appui de cette démarche de cadrage d'ensemble, le contrôle de gestion ministériel évalue les différents schémas d'architecture envisageables en termes d'efficacité, d'efficience, et de cohérence avec les modes d'organisation et de management.

### **3.2 Impliquer la direction**

Les choix majeurs à opérer pour conduire des projets de conception de tableaux de bord de pilotage sont d'essence managériale ; ils ne se réduisent pas à leur dimension purement technique.

Même s'il revient au contrôle de gestion de conduire les projets de conception, à chaque niveau et dans le respect des orientations fixées au niveau central, l'implication de la direction est nécessaire à chacune des étapes et plus particulièrement dans les étapes initiales (*cadrage, dossier de conception...*), afin de préciser notamment :

- l'articulation des responsabilités managériales qui sous-tendent l'organisation de l'outil, ainsi que, le cas échéant, les chaînes causales ou les cartes stratégiques,
- l'équilibre entre les différents types d'indicateurs (réalisation d'objectifs, mise en œuvre de leviers d'action),
- les modes de présentation et de mise en perspective des résultats : écart sur objectif, évolution dans le temps, étalonnage interne et externe, prévisions de réalisation...
- la place et la profondeur des commentaires,
- la fréquence et le contenu des phases de pilotage (mensuel, trimestriel, annuel),
- l'articulation de l'outil avec le dialogue de gestion.

Accessoirement, la direction peut aussi être amenée à faire part de ses préférences pour les styles de présentation et de mise en forme.

### **3.3 Organiser le processus de concertation au sein d'une unité**

Les processus de concertation sur le contenu et la forme du tableau de bord sont essentiels pour garantir sa parfaite appropriation par les responsables opérationnels. Conduits par le contrôle de gestion, avec l'appui de la direction, ils sont adaptés à chaque entité, et à la complexité du projet.

Les processus de concertation s'appuient sur une réflexion préalable, chaque responsable de pôle (service, département, secteur d'activité, pôle fonctionnel...) étant appelé à formaliser trois questions type, à partir des objectifs de performance du programme déclinés au niveau de son unité :

- quels sont les objectifs pour ma propre fonction ?
- quels moyens sont mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ?
- quels acteurs sont impliqués ?

Inscrites dans une grille d'analyse matricielle objectifs/actions, les réponses permettent de vérifier la pertinence des objectifs, l'impact des leviers d'action, et d'approfondir leurs relations de causalité. Elles permettent aussi de comprendre les logiques de management de chaque responsable.

La concertation porte principalement sur des grilles d'analyse de ce type : elle doit précéder la fixation des indicateurs. Elle permet de confronter les difficultés d'analyse, de mettre en évidence les points forts qui vont structurer le tableau de bord de l'unité, d'assurer la cohérence de son pilotage, d'individualiser les responsabilités, et d'harmoniser les grilles d'analyse.

Ce n'est qu'à l'issue de ce processus, dont l'ampleur doit bien sûr être adaptée aux enjeux, que chaque participant est appelé à préciser les schémas de mise en œuvre des actions dont il est responsable et à sélectionner les indicateurs adaptés.

### **3.4 Assurer l'emboîtement des tableaux de bord de pilotage au sein d'une administration (ministère / programmes / BOP / UO)**

#### ***Assurer la cohérence du pilotage, au travers de l'emboîtement des tableaux de bord des unités***

Au sein des administrations, les tableaux de bord sont conçus par les services pour leurs propres besoins de pilotage.

Cependant, la constitution des Programmes répondant aux exigences de la LOLF amène à s'assurer, au sein de chaque Programme, d'une organisation des divers tableaux de bord, sous forme d'un système, tenant compte des interdépendances entre les plans d'action à chaque niveau, et permettant d'exercer les contrôles infra annuels adaptés aux partages de responsabilités et aux modes de management.

#### **L'alignement des leviers et des plans d'action sur la stratégie des programmes**

L'implication des Responsables de Programme dans l'élaboration des tableaux de bord des BOP est nécessaire pour assurer la cohérence des outils de reporting.

Au minimum, les responsables de Programme sont informés, annuellement et dans le cadre du dialogue de gestion, des leviers d'action mis en œuvre dans les BOP ; ils veillent à leur alignement sur la stratégie du Programme. Il en est de même des responsables de BOP par rapport aux UO.

L'alignement vertical des plans d'action sur la stratégie du programme est généralement doublé par un alignement horizontal entre les plans d'action des BOP :

- utilisant des structures communes de soutien : il s'agit alors de s'assurer de la cohérence des résultats attendus par les BOP, concernant des actions relevant des processus partagés.
- ou contribuant par exemple à une même action territoriale coordonnée par le Préfet

#### **L'emboîtement des tableaux de bord en fonction des responsabilités de mise en oeuvre**

Au-delà de la cohérence des objectifs et des leviers d'action avec la stratégie des programmes, il est aussi nécessaire de les positionner selon les différents niveaux hiérarchiques (Programme / BOP / UO et, le cas échéant : direction centrale, régionale...)

L'analyse de cet emboîtement traduit les définitions des champs de compétence et les modes de collaboration entre les niveaux. Elle est réalisée dans le cadre d'un processus de concertation, analogue à ceux qui sont conduits au sein des unités.

Elle est basée essentiellement sur l'analyse des leviers d'action, et des diverses responsabilités impliquées dans leur mise en œuvre (ministre, administration centrale, responsable de programme, BOP, UO...) en distinguant les fonctions opérationnelles, et les fonctions de soutien.

Cette cartographie est régulièrement documentée et mise à jour par le contrôle de gestion sous l'autorité du responsable de programme. Elle permet, si nécessaire :

- de traduire des leviers d'actions de niveau n+1 en objectifs intermédiaires de niveau n, et vis versa,
- de s'assurer de l'éclatement des leviers d'action en plusieurs plans d'action ou types d'actions, attribués à des responsabilités distinctes, entre les différents niveaux,
- d'identifier les responsables « chef de file », en cas de responsabilités partagées,
- de définir des indicateurs cohérents de suivi, qui seront intégrés, le cas échéant, dans des tableaux de bord de différents niveaux.

### **Risques :**

- Juxtaposer d'un côté des indicateurs stratégiques du PAP, et de l'autre des indicateurs de plans d'action opérationnels, chacun disposant, à son niveau, de son propre tableau de bord.

*Il est important de commencer par la concertation sur les objectifs, les leviers d'action et leur mise en œuvre (le choix des indicateurs est second), d'identifier la contribution de chacun à la réalisation des objectifs du PAP et de rendre lisible cette contribution à l'ensemble.*

### **Opportunités :**

- Opportunité de dialogue sur les facteurs de performance, et sur la mise en cohérence de la stratégie avec les opérations.
- Favoriser le décloisonnement en articulant les activités des différents acteurs de la performance, et en introduisant des indicateurs transversaux, par exemple, et si nécessaire, pour le pilotage de processus partagés.

## **4. UTILISER LE TABLEAU DE BORD, EN TANT QU'OUTIL DECISIONNEL, DE REPORTING ET D'ANIMATION**

### **4.1 Formaliser et suivre les décisions prises**

En tant qu'outil décisionnel, le tableau de bord permet d'alerter et d'orienter la direction pour décider d'actions correctives.

Cependant, et le plus souvent, les leviers d'action correspondant à ces actions correctives sont déjà intégrés dans le tableau de bord : il est rare de devoir mettre en œuvre un levier d'action nouveau, qui remettrait en cause, en cours d'année, l'organisation ou le contenu du tableau de bord.

Les actions correctives sont le plus souvent de simples ajustements dans l'importance relative accordée aux leviers d'action pré identifiés ; en ce sens, elles correspondent plus à des impulsions managériales, qu'à de véritables plans d'action improvisés en cours d'exercice. En tout état de cause, il est conseillé de ne pas modifier l'organisation des tableaux de bord en cours d'exercice, ni d'ailleurs les objectifs opérationnels et les cibles. Si besoin, un document annexé au tableau de bord regroupera les objectifs et engagements complémentaires établis en cours d'année ; on procédera de même pour les nouveaux plans d'action.

Ces principes généraux ne valent évidemment pas pour la gouvernance des activités conduites en mode projet : elles sont dotées d'outils de pilotage appropriés qui, par nature, intègrent le suivi des décisions de pilotage prises en continu.

#### **4.2 Satisfaire les besoins du reporting infra annuel**

Le reporting infra annuel de performance est organisé à partir des outils de pilotage des unités. Il peut avoir diverses finalités :

##### Le contrôle des résultats, dans le cadre du dialogue de gestion et en contrepartie de l'autonomie de gestion.

On doit distinguer le contrôle annuel de résultat (ou évaluation), des rapports de gestion intermédiaires qui visent à anticiper les résultats à venir. Des rythmes spécifiques peuvent toutefois être retenus, en fonction du risque perçu, ou encore pour les Opérateurs.

En cohérence avec les principes d'autonomie de gestion, le contrôle des services porte essentiellement sur l'atteinte des objectifs, et s'appuie sur les indicateurs de résultat.

Si les objectifs ne sont pas atteints, le dialogue porte alors sur l'adéquation des leviers d'action mis en œuvre, par rapport à la stratégie du programme. En dernier ressort, et si le choix des leviers d'action n'est pas en cause, le dialogue porte sur la conduite des plans d'action et sur le détail des actions.

##### Le pilotage de niveau n, intégrant des résultats de niveau n-1

*Par exemple : le pilotage infra annuel des Programmes*

Les tableaux de bord de pilotage de niveau n sont en général alimentés, en partie, par des données extraites des tableaux de bord de niveau n-1

Ce besoin ne saurait remettre en cause l'autonomie de gestion du niveau n-1 : le contrôle porte avant tout sur le résultat, mais le rythme en est généralement plus soutenu, pour répondre aux besoins de pilotage infra annuel propres au niveau n.

\*

\*

\*

Sous l'autorité du responsable de programme, le contrôle de gestion s'assure de l'efficacité et de l'efficience des processus de reporting de performance, par rapport aux niveaux inférieurs de pilotage, et en concertation avec ceux-ci.

Les critères d'efficacité portent notamment sur les délais de réalisation des reporting, leur fiabilité, leur utilité réelle, la pertinence des indicateurs et des alertes correspondantes. Les critères d'efficience portent notamment sur la maîtrise du coût des processus, rapporté aux enjeux, c'est-à-dire aux risques de non réalisation des objectifs fixés.

Quelque soit son objet, le reporting infra annuel ne saurait conduire à analyser au niveau n+1 l'intégralité des indicateurs de niveau n. Il doit tendre à moduler le contrôle en fonction des résultats constatés, et aussi en fonction du risque perçu.

### **4.3 Assurer l'animation des équipes en fonction des objectifs de performance**

#### L'animation des équipes de direction

Le tableau de bord est rarement conçu pour un décideur seul, mais, plus généralement pour une équipe de direction. A ce titre, c'est déjà, en soi, un outil partagé. En réalité, le format du tableau de bord et ses processus d'élaboration sont en partie conditionnés par la composition du comité de direction auquel il est présenté, par ses modes de travail, et de façon plus générale par les modes de management (hiérarchique, matriciel, etc.).

En particulier, et lorsque le comité de direction regroupe plusieurs domaines de responsabilité, il est fréquent que le tableau de bord comprenne un chapitre de synthèse, et des chapitres complémentaires relevant de chaque domaine, considéré comme un centre de responsabilité individualisé doté d'un pilotage autonome. Ces chapitres complémentaires représentent soit une synthèse, soit de simples extraits des tableaux de bord des responsables concernés.

Les points clefs concernent :

- la responsabilité des commentaires de gestion : le choix entre les diverses options (cf. § 2.5) et leurs variantes relève du responsable d'unité. Au minimum, le contrôle de gestion central assume un commentaire de synthèse, lequel ne peut pas se réduire à la simple juxtaposition des commentaires des sous ensembles qui constituent l'unité.
- les modes de présentation du tableau de bord en comité de direction, en fonction de ses modes d'animation : tour de table, présentation unique, débat ou simple communication, etc.

Dans tous les cas, il est nécessaire de bien prédéfinir les rôles et les interventions attendues de chacun, notamment selon que cette présentation doit déboucher sur des décisions différées, ou formalisées sur le champ.

#### L'animation de l'ensemble des collaborateurs

Au-delà du comité de direction de l'unité, le tableau de bord est parfois plus largement diffusé, afin de mobiliser l'ensemble des collaborateurs sur les résultats des actions auxquels ils participent. Cependant, l'utilisation du tableau de bord comme outil de communication interne, et pas seulement comme outil de pilotage exploité par une équipe de direction, n'est pas neutre : elle conditionne son contenu et aussi l'orientation des commentaires de gestion ainsi publiés.

Il appartient donc au management de prendre position sur l'étendue de la diffusion du tableau de bord, en choisissant parmi les diverses options possibles :

- publication intégrale du tableau de bord et des commentaires de gestion associés, avec un accompagnement managérial approprié,
- publication d'extraits ou de synthèses, éventuellement différenciés et ciblés selon les équipes destinataires, et avec des relais de communication au niveau de l'encadrement intermédiaire,
- diffusion restreinte aux seuls décideurs impliqués dans les processus de pilotage.

**Risques :**

- Indifférence des agents en cas d'insuffisance de communication ou, à l'opposé, banalisation du pilotage et de ses enjeux en cas d'excès,
- prédominance des exigences de la communication sur celles de l'analyse factuelle par centre de responsabilité, « langue de bois », etc.

**Opportunités :**

- Développer une culture commune, donner du sens aux activités individuelles, montrer que la performance est simple et réalisable, responsabiliser, mettre sous tension, accroître la réactivité, etc.

*Ces risques et opportunités sont souvent renforcés par le débordement de la communication interne sur la communication externe : prendre le parti de diffuser largement les tableaux de bord revient à les rendre publics, ce qui suppose de prendre les mesures d'accompagnement propres à en anticiper les conséquences.*

Le contrôleur de gestion contribue à fixer ces choix, par sa connaissance des enjeux et des conditions pratiques de mise en œuvre, en sachant qu'une large diffusion imposera une rigueur accrue dans les processus d'élaboration du tableau de bord et de rédaction des commentaires, qui devront être sous-tendus par une solide vision prospective.

---

## Bibliographie

Le contrôle de gestion - Henri Bouquin - 7<sup>ème</sup> édition - PUF - Août 2006

Tableaux de bord pour décideurs qualité - Jean-Yves Saulou - AFNOR Juillet 2006

Les tableaux de bord de la performance - Patrick Iribarne - 2<sup>ème</sup> édition - Juin 2006

Tableaux de bord et balanced scorecards - Carla Mendoza, Marie-Hélène Delmond, Françoise Giraud, Hélène Löning, Alexis de Font Réaulx - GRF - novembre 2005

Manager avec la LOLF – Xavier Inglebert – GRF - Juillet 2005

La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF – juin 2004

The American balanced scorecard versus the French tableau de bord : the ideological dimension - Annick Bourguignon, Véronique Malleret, Hanne Noerrekli - Management Accounting Research, 15, 2, June 2004,

Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État, éléments de méthodologie - DIRE - sous la direction de Patrick Gibert - Juin 2002 -

Comment utiliser le tableau de bord prospectif : pour créer une organisation orientée stratégie. R. Kaplan et David P.Norton - Editions d'Organisation - 2001

Le tableau de bord prospectif : pilotage stratégique – R. Kaplan et David P.Norton - Editions d'Organisation - 1998

Centre de ressources interministériel de contrôle de gestion  
<http://controledigestion.modernisation.gouv.fr/>

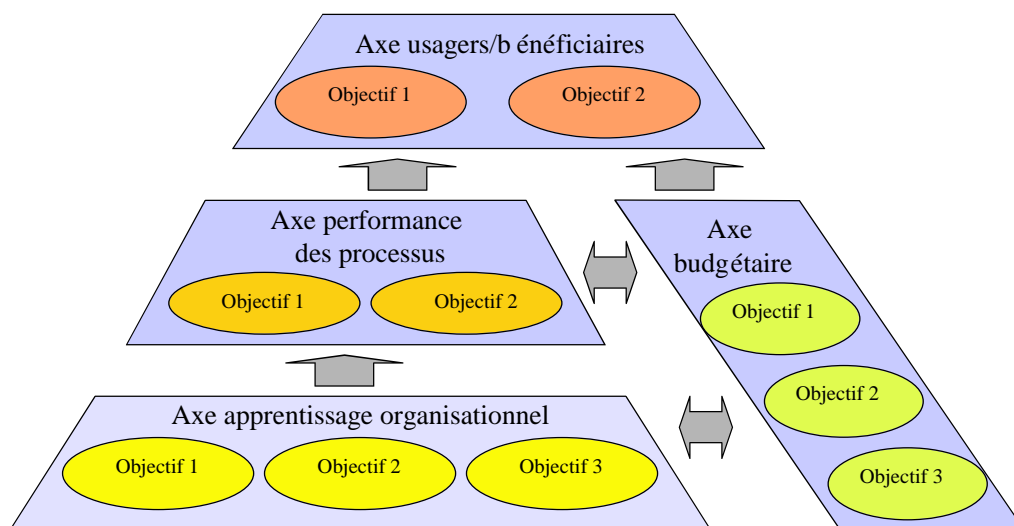
## Annexe : la carte stratégique

La carte stratégique est un des éléments majeurs introduits 80 par Robert Kaplan et David Norton, dans le cadre de leur modèle stratégique (Balanced Scorecard).

La carte stratégique est une structure d'analyse logique destinée à décrire et appliquer la stratégie ; elle propose un système d'évaluation des relations de cause à effet, qui fournit les bases pour concevoir un tableau de bord dans lequel chaque indicateur est intégré dans une chaîne causale qui relie les résultats aux éléments qui les induisent.

Adaptée au secteur public, la méthode prend appui sur quatre axes d'analyse, afin de fournir une image équilibrée de la performance actuelle et future :

- L'axe « citoyens / bénéficiaires » relatif à la satisfaction de leurs attentes : sur quels points améliorer la performance socio-économique, et la satisfaction des usagers ?
- L'axe « processus internes » relatif à l'efficacité et à l'efficience des processus clefs : quels processus de travail faut-il améliorer ? (par exemple : production de services, démarche qualité, processus de gestion, etc.).
- L'axe « apprentissage organisationnel » relatif à la manière dont l'innovation se produit : quelles compétences faut-il développer et comment être en progrès continu ? (par exemple : compétence et motivation du personnel, gouvernance informatique, etc.).
- L'axe budget/tutelle/finances relatif à la gestion des ressources financières : comment gérer au mieux le budget alloué ? (par exemple : optimiser le coût des services concédés, maintenir des marges de manœuvre budgétaires, etc.).



D'après Xavier Inglebert, Manager avec la LOLF, 2005

Ainsi conçue (cf. les développements conceptuels dans les publications des auteurs), la carte stratégique formalise la mission de l'organisation, ses valeurs, la vision de ses responsables. C'est une feuille de route, alors que les données nécessaires au pilotage (leviers d'action, mesures,...) sont regroupées dans le tableau de bord prospectif. La carte stratégique et le tableau de bord prospectif constituent un modèle stratégique complet.