



PAR
VERONIQUE FOUQUE
CHEF DU BUREAU
DE LA PERFORMANCE
DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET
DE LA FONCTION FINANCIÈRE¹

Contrôle de gestion et performance publique : quel avenir ?

À l'heure où l'Administration connaît une profonde remise en question le comité éditorial est heureux de vous présenter une nouvelle rubrique consacrée aux Services Publics pour vous faire (re)découvrir toutes les évolutions et tous les points d'amélioration apportés au sein de l'administration publique. Ce mois-ci, découvrez combien contrôle de gestion et performance publique sont liés.

La LOLF est à l'origine de l'accélération du développement du contrôle de gestion dans les ministères.

LA PERFORMANCE DANS LA GESTION PUBLIQUE

Même si la comptabilité analytique était prévue dès le décret de 1962 portant règlement

général sur la comptabilité publique, le développement du contrôle de gestion dans les services de l'État est lié à la circulaire du 21 juin 2001 en cohérence avec la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF), votée le 1^{er} août 2001 et mise en œuvre en 2006, qui introduit la performance dans la gestion publique.

La LOLF a impliqué un renforcement des pratiques de contrôle de gestion. En effet, avec une nouvelle architecture budgétaire structurée sous forme de missions, programmes et actions, l'examen du projet de loi de finances suppose dorénavant que les « *projets annuels de performance* » précisent les « *actions, coûts associés, objectifs poursuivis, résultats obtenus et attendus pour les années à venir au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51-5). De la même manière, sont joints au projet de loi de règlement les « *rapports annuels de performance* » présentant « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et coûts associés* » des programmes (article 54).

Enfin, l'article 27, exige de l'État la mise en œuvre d'une « *comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Développement de la mesure de la performance dans le secteur public

La mesure de la performance s'est donc bien installée dans la sphère publique, malgré certaines difficultés structurelles et culturelles.

Fait-on pour autant du contrôle de gestion ?

Les réflexions qui suivent visent à montrer que la route pour le développement d'un contrôle de gestion au service



de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques est sans doute encore longue mais des progrès conséquents ont été réalisés sur lesquels il faut capitaliser.

Alors que dans la sphère marchande la « culture de la mesure du résultat » s'est imposée naturellement du fait des contraintes économiques et de la concurrence, son apparition dans la sphère publique est plus récente, sous l'influence à la fois du « new public management » et sous la pression budgétaire pour une meilleure efficacité de l'action publique.

La LOLF a conduit l'Etat à mieux définir ses missions, et à se fixer des objectifs et des indicateurs de résultat en même temps que les crédits qui sont alloués aux ministères et à leurs opérateurs

Dans les entreprises, la performance se mesure de manière assez directe à partir d'indicateurs financiers (chiffre d'affaires, résultat d'exploitation, *cash-flow*, création de valeur pour l'actionnaire,...) et stratégiques (coût de production, part de marché, fidélité des clients, satisfaction des employés, ...).

Dans le cadre de la LOLF, la performance se définit de trois manières : l'efficacité socio-économique pour le citoyen, la qualité de service pour l'utilisateur et l'efficacité pour le contribuable.

L'ensemble des 31 missions du budget général de l'Etat (ex : Enseignement scolaire, Justice, Défense,...) se déclinent ainsi au PLF 2015 en 120 programmes (ex : enseignement scolaire public du premier degré, administration pénitentiaire,...), 331 objectifs (ex : « conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire » ; « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires ») et 677 indicateurs

Le contrôleur de gestion est le garant de la qualité du dialogue de gestion et de l'alignement stratégique des différents intervenants

(ex : « proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun – palier 2 » ; « taux d'incidents pour 10 000 détenus »).

Cet exercice de définition des indicateurs de performance a été plus ou moins aisé et « assimilé » par les ministères selon la nature des politiques publiques :

- peu évident pour les missions régaliennes (Défense, Action extérieure de l'Etat, Conseil et contrôle de l'Etat,...)

- plus « facile » pour des missions de production de service (ex : délai moyen de délivrance des titres par l'administration territoriale) ou politiques d'intervention (santé, travail et emploi,...)

Les responsables de programmes (RPROG) introduits par la LOLF rendent compte au Parlement des résultats obtenus lors de l'examen des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP). Cependant, il peut être difficile d'établir pour les politiques publiques un périmètre de responsabilité. En effet, trois facteurs compliquent la notion de « responsabilisation » voulue par la LOLF :

- d'une part, la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques est largement partagée entre plusieurs acteurs ministériels (ex : politique de l'emploi) ou avec les collectivités locales (ex : enseignement puisque la dépense de l'Etat ne représente que 50% de la dépense intérieure d'éducation) ; ainsi les déterminants du taux de pollution dépassent nettement le champ d'action du programme 174 « Energie, Climat et après mines », seul pro-

gramme dont un indicateur comprend le mot « pollution » ; - d'autre part, les services de l'Etat mettent en œuvre des politiques publiques dont les impacts ne sont mesurables que sur le moyen / long terme (ex : éducation, santé, ...)

- enfin, l'évaluation de l'efficacité est complexe car celle-ci dépend très fortement des contextes socio-économiques locaux et des conditions de mise en œuvre.

Nonobstant ces difficultés, on peut néanmoins considérer que l'information existe désormais, de manière publique et facilement accessible (www.performance.gouv.fr), sur la manière dont l'Etat atteint ou non les objectifs qu'il se fixe, ce travail étant réalisé par les contrôleurs de gestion ministériels.

Outiller le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est un processus par lequel différents échelons administratifs échangent des informations et parviennent à une décision concertée sur les objectifs à atteindre et sur les moyens mobilisés pour y parvenir. La fonction contrôle de gestion est souvent « à la manœuvre » pour organiser ce dialogue : produire les indicateurs, définir les inducteurs de coûts, répartir les moyens entre services déconcentrés.

Le niveau de dialogue est variable selon les cas, entre une décision strictement descendante sur la fixation de cibles et l'allocation des moyens et un échange qui donnerait lieu idéalement à un aller-retour à partir d'une expression de besoin remontant du terrain vers

l'autorité chargée de distribuer les moyens ; la rareté des fait que l'on va à la fois vers une distribution des moyens plutôt « top-down » nuancée cependant par un souci croissant de concertation sur la fixation des cibles et surtout des plans d'actions.

Enfin, dans le cas d'un dialogue de gestion avec des entités qui présentent des particularités fortes, le contrôleur de gestion s'efforce de prendre en compte les spécificités de ces dernières, qu'elles soient d'ordres économiques, sociologiques ou culturelles.

La contractualisation fait partie de la logique des administrations

La contractualisation s'est développée dans l'enseignement supérieur dès les années 1990, de même que les contrats avec les opérateurs de l'Etat à la suite de la mise en œuvre de la LOLF.

Le contrat d'objectifs formalise des objectifs et des engagements, réciproques – et parfois des moyens – dans le cadre d'une relation managériale à double sens entre une autorité de tutelle et un service qui les met en œuvre. Il formalise les objectifs sur la base d'indicateurs appropriés qui sont communiqués et discutés à échéances régulières entre les acteurs.

Un exemple typique est le contrat d'objectifs qui unit le STIF¹ et la RATP, depuis le début des années 2000. Il contient 140 indicateurs dont la pertinence est contrôlée régulièrement par des audits. Le système de bonus-malus qui en découle, influence l'action

des départements de l'entreprise. Cette contractualisation a été un élément fort de l'évolution de la RATP.

Plus précisément, pour les opérateurs, des contrats de performance avec le ministère de tutelle sont en voie de généralisation. La contractualisation a contribué à donner une dimension opérationnelle au contrôle de gestion, et à le légitimer, quand il en est le maître d'œuvre.

DES MARGES DE PROGRÈS EXISTENT POUR DÉVELOPPER LE CONTRÔLE DE GESTION

Dans les entreprises privées, le contrôle de gestion a renforcé son rôle à la fois en amont (contribution à l'analyse stratégique, aide à la décision pour l'allocation des ressources) et en aval (optimisation des coûts).

Si on rappelle la définition du contrôle de gestion dans la circulaire de 2001 « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations », on constate que dans les administrations, en particulier au niveau central, le déploiement du contrôle de gestion se heurte à plusieurs difficultés :

- souvent l'absence d'expression claire d'une stratégie ;
- souvent également la difficulté d'identifier « un » responsable ;
- les modalités d'organisation extrêmement fluctuantes d'un ministère à l'autre.

Non soumises à la concurrence, ni à la contrainte d'équilibrer un compte d'exploitation, les administrations doivent répondre aux attentes du public

selon un principe d'égalité d'accès qui n'incite pas à une analyse segmentée des besoins et des coûts. Il n'existe d'ailleurs généralement pas de comptabilité analytique. À l'inverse, les opérateurs de l'Etat ou les services déconcentrés intègrent souvent une fonction contrôle de gestion plus étoffée.

La Cour des Comptes préconise ainsi dans son rapport sur la gestion budgétaire 2013 que la fonction contrôle de gestion fasse l'objet d'un décret, texte de niveau juridique supérieur à la précédente circulaire de 2001 : « *Compte-tenu de l'enjeu du contrôle de gestion pour la maîtrise des dépenses publiques, son cadre devrait être repensé et faire l'objet d'un décret d'organisation [..]* ».

D'ores et déjà, le décret du 24 juillet 2014 confie aux secrétaires généraux la responsabilité du contrôle de gestion ministériel, ce qui permettra de renforcer une synthèse ministérielle souvent circonscrite aux projets et rapports annuels de performance et très limitée sur l'enjeu de maîtrise des coûts. Le secrétaire général pourra notamment exercer un rôle d'impulsion, d'harmonisation des pratiques des directions vis-à-vis des services déconcentrés, et de développement des systèmes d'information décisionnels, en coordination avec la politique de développement des systèmes d'information, qui relève également de sa responsabilité.

QUEL AVENIR POUR LE CONTRÔLE DE GESTION DANS LE SECTEUR PUBLIC ?

Au niveau mondial se déploie un système de gestion de la performance publique, guidé par des motivations communes de maîtrise des dépenses et d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques (évaluation par l'OCDE de la performance des services de l'emploi ou des

systèmes éducatifs, travaux de France Stratégie,...). Il apparaît donc nécessaire de renforcer le rôle et l'apport du contrôle de gestion à l'amélioration de la conduite des politiques publiques.

Contribuer à clarifier les stratégies

Le contrôleur de gestion porte une mission de clarification de la politique publique, il est le garant de la qualité du dialogue de gestion et de l'alignement stratégique des différents intervenants. Il doit intégrer la vision du responsable de programme pour la porter vers des acteurs divers (les organismes sous tutelle, les directions, les départements, les services). Comme dans les entreprises privées, les informations que ces derniers introduisent dans les reportings doivent servir la prise de décision.

Eclairer le lien entre les résultats et les moyens

Sur la question délicate de l'articulation entre les résultats et les moyens, il n'y a souvent pas de sens à établir un lien direct entre les deux. En matière de politiques publiques, les aspects de contexte, la multiplicité des intervenants, le délai pour constater des résultats, et cette mise en relation par ailleurs souvent souhaitée, est très difficile à établir. En revanche, c'est l'objet même du contrôle de gestion d'analyser quelles activités produisent quels résultats, de manière à optimiser l'allocation des moyens et les déployer là où c'est le plus utile.

Le contrôle de gestion doit aussi au travers du benchmarking favoriser l'identification des « bonnes pratiques ». En effet, lorsque l'essentiel du budget d'un ministère est consacré par exemple aux frais de personnel, il est essentiel de s'interroger sur les pratiques professionnelles des agents. L'analyse

de cette chaîne de la valeur représente l'un des principaux enjeux du contrôle de gestion dans les services publics, et l'un des leviers pour améliorer le dialogue de gestion.

Améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts

Dans les entreprises, le contrôle de gestion s'est développé du fait de la contrainte de maîtrise des coûts. Dans le contexte actuel de rareté budgétaire, il devient indispensable de connaître les structures de coût des différents services produits et des différentes politiques de manière à pouvoir optimiser les organisations et investir sur les leviers les plus créateurs d'efficacité.

Développer les systèmes d'information décisionnels

Les indicateurs aident les décideurs à faire le lien entre les facteurs clés mis en œuvre, les leviers actionnés et les résultats atteints. Piliers de la mesure de la performance, les systèmes d'information (SI) doivent permettre de renseigner ces indicateurs, ce qui suppose des remontées d'informations fiables et régulières. Les SI créent une interface entre niveau stratégique et opérationnel.

Le contrôle de gestion dans les services publics ne se réduit ni à la LOLE, ni aux indicateurs de performance figurant actuellement dans les documents budgétaires. Il est au cœur des objectifs de maîtrise de la dépense publique et d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques que s'assigne le pays ; c'est pourquoi il est appelé à jouer un rôle clé dans les années à venir. ●

1. Direction du Budget – deuxième sous-direction, Ministère des Finances et des Comptes publics

2. STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France.