



ASSOCIATION NATIONALE
DES DIRECTEURS FINANCIERS
ET DE CONTRÔLE DE GESTION

La Performance Économique des Services Publics :

Enjeux et réalités



Les e-cahiers techniques de la DFCG

N°3

Juin 2010



ASSOCIATION NATIONALE
DES DIRECTEURS FINANCIERS
ET DE CONTRÔLE DE GESTION

Les e-cahiers techniques de la DFCG

La Performance Économique des Services Publics :

Enjeux et réalités



Ouvrage collectif

Composition du groupe de travail

Groupe de travail présidé par :

Philippe BARON, Associé Secteur Public – Logica

Membres du groupe de travail :

Anne REY, Contrôleur de Gestion – IGN

Gérard BLONDÉ, Responsable du Contrôle de Gestion Ministériel –
Ministère de la Défense

Maria-Giovanna FALZONE, Référent Projet Consolidation Budgétaire –
Pôle Emploi

Didier MENUSIER, Directeur Général Adjoint Secteur Public France –
Logica

Emmanuel MILLARD, Chef de Service Contrôle de Gestion Ministériel –
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Valérie HAQUIN, Manager Général – La Poste Siège Social du Courrier,
Direction de la Communication et des Relations Institutionnelles

Philippe LEGLISE, Directeur Financier – Météo France

Bérenger VERGUES, Chef du Département du contrôle de gestion –
Météo France

*Nous tenons également à remercier l'équipe permanente de la DFCG,
et la rédaction de la revue Echanges, pour leur aide et leur disponibilité.*



La DFCG est l'association française des dirigeants finances gestion.

Implantée dans toutes les régions de France, elle regroupe 3 000 membres de tous les secteurs économiques du pays.

Toutes les tailles d'entreprise sont représentées, de la PME aux groupes internationaux, à l'image du tissu économique français.

Elle propose, entre autres, à ses membres de participer à de nombreux événements (petits déjeuners, conférences, dîners-débats, formations...) ; elle organise, chaque année, Financium, son congrès annuel.

Des groupes de travail, réunis au sein d'un Comité scientifique, mènent une réflexion sur les différentes problématiques que rencontrent les dirigeants financiers dans le cadre de leurs fonctions ; les résultats de leurs travaux sont publiés sous forme de cahiers techniques, d'articles ou de fiches point de vue.

Enfin, la DFCG publie le mensuel Echanges, une revue de référence pour la fonction finances gestion.





Sommaire

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 7 |
| LA PROBLÉMATIQUE DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS | 8 |
| 1. Le concept de performance économique | 8 |
| 2. Les caractéristiques du concept de performance économique dans le domaine des services publics | 11 |
| 2.1 Les enjeux de la gestion de la performance | 11 |
| 2.2 La performance des politiques et l'efficacité de leur gestion | 13 |
| 2.3 Les différentes catégories d'acteurs de la performance | 15 |
| 2.4 Les apports de la LOLF | 16 |
| RETOURS D'EXPÉRIENCES RÉUSSIES | 19 |
| 1. Ce que nous apprennent les expériences menées par certaines entités publiques | 19 |
| 2. La performance dans les administrations régaliennes | 20 |
| 2.1 Introduction | 20 |
| 2.2 Cas du Ministère de la Défense | 21 |
| 3. Performance d'un service public de l'assainissement : exemple du SIAAP | 22 |
| 3.1 Périmètre, missions et enjeux | 22 |
| 3.2 Gestion et mesure de la performance : modalités et outils | 24 |
| 3.3 Evolution de l'organisation du syndicat pour une plus grande efficacité | 25 |
| 3.4 Une approche spécifique de la performance | 25 |
| 4. La performance à Pôle Emploi : La fusion – accélérateur de la performance | 26 |
| 4.1. Notre vision de la performance économique | 26 |
| 4.2. ANPE, ASSEDIC : synthèse des méthodes de suivi de la performance | 27 |
| 4.3. La réussite de la fusion : des enjeux à forte valeur ajoutée pour une performance accrue | 28 |
| 4.4. Perspectives pour un suivi de la performance | 31 |
| 5. La performance au niveau d'un établissement public national | 32 |
| 5.1. Introduction | 32 |
| 5.2. Exemple de la comptabilité analytique de Météo-France | 32 |
| ACTIVER LA DYNAMIQUE DE PERFORMANCE | 34 |
| CONCLUSIONS | 38 |
| ANNEXE - PÔLE EMPLOI | 39 |
| Indicateurs de performance suivis dans la convention tripartite | 39 |



Introduction

L'objectif du présent cahier technique, consacré à la performance économique des services publics, est de proposer sur ce thème de nouvelles pistes de réflexion, et d'identifier des voies de progrès à caractère novateur, étayées par des retours d'expérience réalisés par des professionnels de la finance et du contrôle de gestion.

Le propos de ce cahier ne consiste pas à juger de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques, mais à mesurer la performance des organisations chargées de mettre en place ces politiques, qu'il s'agisse de la fonction publique d'Etat (administrations centrales, opérateurs), des collectivités territoriales, de la fonction hospitalière, ou des organismes publics de diverse nature.

Depuis longtemps déjà, on s'est donné les moyens de juger de la performance technique et de la qualité des politiques publiques : les organisations publiques ont fait de considérables progrès quant à la définition d'indicateurs de pilotage et à la qualification de ces indicateurs. L'apport de la LOLF a permis une avancée considérable en la matière à travers les programmes et rapports annuels de performance (PAP et RAP) grâce à un suivi précis d'objectifs en ligne avec des stratégies prédéfinies. De même, les actions de la RGPP contribuent à remettre en cause les stratégies et les modèles économiques.

L'appréhension de la performance économique et le pilotage des résultats n'ont cependant pas encore atteint dans les organisations publiques le stade de maturité qu'ils connaissent dans le secteur privé. Les raisons en sont multiples : la notion de rentabilité dans le public est peu ou difficilement perçue, et la gestion des performances reste trop souvent encore l'affaire des seuls contrôleurs de gestion (lorsque la fonction existe réellement), sans reconnaissance de la part des managers.

L'optimisation de la performance économique permettant de connaître et mesurer le coût réel des activités produites par les services publics passe par la mise en œuvre d'un certain nombre de leviers bien connus :

- comptabilité analytique,
- tableaux de bord mensuels de direction générale comportant un nombre limité d'indicateurs assortis de cibles et destinés à piloter et valider le bien-fondé de la stratégie qu'ils déclinent,
- instauration d'un vrai dialogue de gestion en interne et en externe (vis-à-vis des tutelles),
- discipline et rigueur comptables,
- recours plus systématique au « benchmarking »,
- nécessaire responsabilisation des managers, à tous les niveaux.

Cette optimisation est possible : la diversité des exemples tirés de l'expérience que propose ce document permet de l'illustrer.





LA PROBLÉMATIQUE DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS

Les services publics dont nous étudions ici les conditions de performance regroupent :

- les ministères : administrations centrales, services territoriaux, réseaux techniques, réseaux de formation, etc.
- les collectivités territoriales,
- les organismes d'assurance sociale (Maladie ; Famille ; Vieillesse ; Recouvrement).

1. Le concept de performance économique

Qu'est-ce que la « performance économique » ? : une notion qui est la référence dans le secteur privé pour apprécier le comportement des entreprises avec un seul objectif de fond : la rentabilité, le taux de profit. Ainsi la performance économique intègre des éléments tels que le Chiffre d'Affaires, la marge, le taux de rentabilité... c'est-à-dire une performance économique facilement mesurable et identifiable pour une entreprise privée.

Cette notion peut-elle s'appliquer aux organisations publiques ? Il est vrai que ce concept est très difficile à définir et à circonscrire pour des entités pour lesquelles le client direct n'existe pas dans tous les cas ou du moins n'est pas clairement identifiable. Très souvent la notion de chiffre d'affaires ne contient pas vraiment de réalité. L'offre de prestations s'adresse à un marché captif où il n'existe pas d'opérateur alternatif. On se posera la question du « revenu ». Existe-t-il ? Est-il représentatif de la valeur de la prestation produite ? Peut-il être facilement mis en rapport avec un « coût de production » ?

Dans beaucoup de cas, la réponse n'existe pas. Alors comment mesurer une performance économique si l'on ne peut pas mettre en évidence un résultat économique ? Ou alors comment établir une équation entre ce qui a été produit (volume, qualité) et ce que cela a coûté au regard des différents moyens mis en œuvre ?

Devant cette difficulté, les organismes de services publics ont privilégié un mode de gestion et de pilotage sur la base des notions suivantes :

- maîtrise de la production technique, à l'aide d'indicateurs de performance très poussés. Exemple : temps d'attente aux guichets, délais, ...
- maîtrise budgétaire, à l'aide d'un contrôle a priori des dépenses et d'un bouclage en fin d'année de la consommation des moyens.

Mais si la priorité de la gestion des organismes publics est sans conteste le suivi de la performance technique, au motif de servir l'intérêt général, la gestion économique devient une obligation, et de ce fait la maîtrise de la performance économique, que nous allons développer dans ce document, revêt alors un caractère incontournable.

Comment est établie la performance économique dans le secteur privé ?

Si l'on se réfère aux exemples issus du monde de l'entreprise privée, la notion de performance est immédiatement perçue, comprise et significative. Une entreprise performante est une entreprise qui gagne de l'argent avec une utilisation optimisée de ses moyens tant commerciaux, de production, qu'administratifs.

Des quantités de ratios, de comparaisons permettent d'évaluer cette performance. Éventuellement le cours de bourse, si l'entreprise est cotée, confirme sa position.

De quoi parle-t-on donc ?

Tout d'abord les premiers éléments qui traduisent cette performance sont le chiffre d'affaires et le niveau des profits réalisés. Ces résultats sont immédiatement rapprochés des moyens, effectifs, charges de fonctionnement mis en jeu par l'entreprise pour atteindre ces résultats.

Ainsi le taux de marge, de même que la rentabilité des capitaux investis reflètent-ils la capacité de l'entreprise privée à être performante.

Ces éléments sont incontestables et incontournables pour chiffrer le niveau de performance.

Mais ils ne suffisent pas et très rapidement, les observateurs recherchent d'autres éléments pour apprécier cette performance.

Tout naturellement les indicateurs complémentaires se trouvent dans le domaine des clients. La satisfaction des clients, à travers, la réactivité de l'entreprise, sa capacité à tenir ses délais, sa capacité à accueillir ses clients, à traiter ses demandes, à répondre à ses besoins constituent d'autres facteurs très fondamentaux pour apprécier la performance de l'entreprise.

Ces éléments doivent également permettre d'apprécier sa faculté à acquérir rapidement de nouveaux marchés.

En tant que tels ces indicateurs sont également essentiels, parce qu'ils constituent autant de facteurs clefs de succès pour l'entreprise. Donner satisfaction aux clients, les fidéliser sont des atouts de base pour consolider le niveau d'activité et de chiffre d'affaires, eux-mêmes sources de revenus et générateurs de profits.

Mais les indicateurs clients ne sont pas suffisants.

Il est en effet également nécessaire d'utiliser des indicateurs de mesure de la performance dans des domaines d'activité au sein desquels repose la faculté de l'entreprise à être performante, c'est-à-dire dans des domaines aptes à générer de la rentabilité. Ces domaines d'activités constituent autant de leviers de performance pour l'entreprise. Ils s'appliquent à des fonctions, telles que la production, la logistique, les ressources humaines, les systèmes d'information, la R et D ..., dont la maîtrise se justifie avant tout par la nécessité de mettre sous contrôle des fonctionnements à la base de la création de valeur pour l'entreprise, à l'origine de l'avantage concurrentiel qui va lui permettre de s'étendre sur son marché, voire d'empêcher ses concurrents de lui grignoter des parts de marché et de profits.

Ainsi si ces indicateurs de la performance sont systématiquement utilisés c'est parce qu'ils jouent un rôle essentiel dans l'appréciation de ce qui va construire la performance économique et l'atteinte des résultats économiques.



On s'aperçoit également que comparer les résultats à un objectif, qui est en fait le véritable sens de la performance, n'est pas systématiquement le premier critère. Quand on analyse le taux de rentabilité d'une entreprise, on ne se réfère pas systématiquement à un objectif, mais à d'autres repères qui sont les autres, les concurrents sur le marché, l'acceptable comme taux de profit au regard du secteur professionnel au sein duquel on se positionne. Toutefois, bien évidemment chaque entreprise se fixe des objectifs de rentabilité, met au point un budget, autant d'éléments pour piloter la performance.

Peut-on transposer facilement ces concepts de la performance économique au domaine des services publics ?

La notion de performance économique est devenue dans les services publics une actualité et un besoin. Il convient que les services publics soient performants sur le plan économique.

Mais comment cette notion trouve-t-elle une application concrète dans les services publics ? Est-ce raisonnable de s'inspirer des modèles du privé alors que la notion de résultat économique de taux de marge et de rentabilité, de chiffre d'affaires n'ont pas de caractère concret et tangible ? Dans beaucoup de cas, il n'existe pas de clients, voire pire, la production n'est pratiquement pas mesurable.

Comment alors s'y retrouver ? Quelle définition et quel sens donner à ce concept ?

Apporter une traduction économique à la performance des services publics nous semble possible. Tout simplement parce que toute activité de services publics a évidemment une base économique : un budget, des moyens mobilisés pour produire un service, dans beaucoup de cas des bénéficiaires directs, et dans certains cas une rémunération du service rendu.

Mais ces quelques notions de base, n'ont évidemment pas le caractère mécanique qui permet de mesurer à l'aide d'un indicateur unique la performance d'un service public.

Ainsi il convient de trouver la bonne équation qui permettra, à l'aide d'un ou quelques chiffres d'apprécier la performance, y compris d'ordre économique.

Enfin, parler performance c'est également responsabiliser. Les décideurs en charge de diriger les organismes publics quels qu'ils soient doivent être de véritables chefs d'entreprise. Ils répondent à un actionnaire qui est l'Etat, en règle générale, et s'engagent sur des objectifs de performance.

Cette mise en responsabilité des acteurs fait partie du dispositif à mettre en place pour gérer la performance. Fixer des indicateurs, déterminer des objectifs n'auraient véritablement aucun sens si il n'existait pas des responsables en charge de piloter et gérer.

Il ne suffit pas d'inventer les meilleurs indicateurs du monde. Si le système de responsabilisation des acteurs n'est pas en place, la machine tournera dans le vide.

Mais qui dit système de mesure de la performance, dit également modalités de fonctionnement du système de pilotage.

Produire les chiffres d'abord, les analyser ensuite, les challenger, passe par l'utilisation de fonctions spécifiques. Dans l'entreprise cette fonction s'appelle le contrôle de gestion ; un nom barbare peut-être, mais maintenant consacré et qui a permis de faire épanouir de la manière la plus éclatante qu'il soit le concept de pilotage de la performance.

Les contrôleurs de gestion sont là pour apporter une aide et une assistance indispensable à la gestion des activités d'une entreprise. Ils ne décident pas, bien sûr, mais ils apportent des expertises pour comprendre les chiffres, développer les analyses, et n'hésitent pas à contester les initiatives trop audacieuses ou insuffisamment fondées.

Cette fonction est essentielle à la vie de tous les jours des décideurs.

Elle fait partie du dispositif à mettre en place pour piloter la performance.

Alors mettre en place ce concept de la performance dans les services publics est-il possible ?

Est-ce la bonne réponse aux enjeux et aux défis auxquels doivent faire face nos services publics ?

Les différentes expériences qui sont exposées ci-après vont nous mettre sur la voie.

2. Les caractéristiques du concept de performance économique dans le domaine des services publics

2.1 - Les enjeux de la gestion de la performance

Les besoins en services publics changent, augmentent ou naissent du fait des changements de la population et de ses besoins (ex : vieillissement de la population = plus de besoins en retraite). Comment l'Etat adapte-t-il son offre de services publics et avec quels moyens ?

Les ressources financières de l'Etat diminuent. Quelle rationalisation est faite des moyens alloués aux services publics ?

Comment l'Etat mobilise-t-il ses fonctionnaires, comment les valorise-t-il, qui donne du sens à leurs actions, quels sont les choix de management public ?

Il existe un véritable besoin pour rendre performants les services publics. Même s'ils le sont déjà, il faut qu'ils le soient davantage.

Et il existe assurément énormément de marges de manœuvre.

En effet l'immensité des fonctions couvertes, des moyens en œuvre, des objectifs à atteindre ne peut être optimisée de manière naturelle, sans rigueur dans la gestion.

Une micro-entreprise peut s'auto-optimisée facilement. Mais pas des « Gigas entreprises » comme nos organismes publics.

Or à ce jour les modes de pilotage ne sont pas en place.

Dès lors leur déploiement répondrait à des enjeux immédiats : exploiter au mieux les moyens et les potentiels mis à disposition dans les services publics.

Qu'est-ce que cela signifie ?

En premier lieu, utiliser chaque ressource de la collectivité de la meilleure manière possible pour produire un service public de qualité, utile, à la bonne population, dans les meilleurs délais et au juste coût.



Ceci permet alors de répondre aux différents enjeux suivants :

- maîtriser les ressources de l'Etat,
- s'adapter aux besoins de la collectivité en développant des services en phase avec l'évolution de la société,
- donner satisfaction aux bénéficiaires et aux citoyens en répondant à leurs attentes.

Ces trois préoccupations constituent autant d'enjeux de société pour toute nation moderne qui souhaite organiser une forme de société juste, équilibrée en fonction des moyens et des possibilités offertes par son économie.

Dès lors il devient possible d'arbitrer entre services et moyens. Les moyens de la Nation ne sont pas infinis, il s'agit de les utiliser en fonction des priorités des politiques publiques.

Maîtriser les ressources de l'Etat

Est-on sûr que l'ensemble des moyens humains, techniques, administratifs mis en jeu pour produire les services publics soient parfaitement bien utilisés ? En termes de compétences, en termes d'effectifs, en termes d'investissements ?

Comment sont consommés ces moyens de production ? Peut-on faire mieux ? Si oui comment ? Ne peut-on faire différemment, moins cher pour le même niveau de qualité ?

Inversement certaines activités ne sont-elles pas insuffisamment dotées ? Comment réorienter des moyens affectés à des activités devenues obsolètes vers des activités nouvelles ?

La réponse à toutes ces différentes questions aboutit nécessairement à mieux utiliser les ressources de l'Etat. Il convient d'instruire tous ces sujets.

S'adapter à l'évolution de la société

Anticiper les futurs besoins de la société c'est également s'organiser pour être en mesure de les produire et en garder la maîtrise. C'est également se préoccuper des moyens et des ressources qu'il conviendra de mobiliser. Ces réflexions doivent également répondre au souci d'éliminer les activités qui ne servent à rien, voire d'intégrer l'utilisation de nouvelles technologies avec toutes les conséquences et effets que cela peut induire.

Donner satisfaction aux bénéficiaires

Donner satisfaction aux bénéficiaires signifie bien faire son travail. Bien répondre aux demandes, produire les prestations avec le souci de l'efficacité et celui de fournir le bon service au niveau de promesse annoncée.

Cet aspect est également déterminant pour consolider la solidarité nationale et mettre les citoyens en situation de recevoir un service cohérent avec leurs attentes.

Chacun de ces trois enjeux est imbriqué l'un à l'autre.

Leur satisfaction répond au souci de disposer de services publics performants.

Enfin, il existe un dernier besoin et une dernière raison pour maîtriser la gestion économique : justifier les moyens au regard d'un niveau de service donné.

Au moment où l'on souhaite réduire les dépenses de l'Etat, pouvoir mesurer les conséquences de telle ou telle réduction de moyens sur la production de service est absolument indispensable. Seule la mise en place de dispositifs de mesure et de contrôle permet d'avoir la réactivité nécessaire pour apprécier le fondement de telle ou telle compression de ressources.

2.2 - La performance des politiques et l'efficacité de leur gestion

Nous supposons dans ce qui suit qu'il n'y a de service public que s'il existe une politique publique qui lui corresponde. Une caractéristique forte des activités de service public est donc que, au-delà de leur performance propre, elles sont également censées produire d'autres effets plus ou moins mesurables, d'une part, et plus ou moins facilement raccordables à des causes précises, de l'autre.

Si ces politiques n'existent pas, alors ne subsiste que la performance industrielle de l'activité.

La performance ou tout simplement l'utilité d'une politique publique n'est pas le résultat direct de l'efficacité avec laquelle elle est mise en œuvre. Le lien entre les deux choses n'est pas évident. Savoir si le RSA atteint ses objectifs est une chose ; savoir s'il est correctement administré – qualité de service aux bénéficiaires ; coût de gestion – en est une autre. Il s'agit dans un cas de l'évaluation d'une politique publique, avec les difficultés bien connues de mesure des effets et d'estimation de la part des politiques dans ces effets (la baisse du chômage est-elle imputable aux seules politiques de l'emploi ?). Il s'agit dans l'autre cas de mesurer la performance de processus de gestion et de production beaucoup plus classiques.

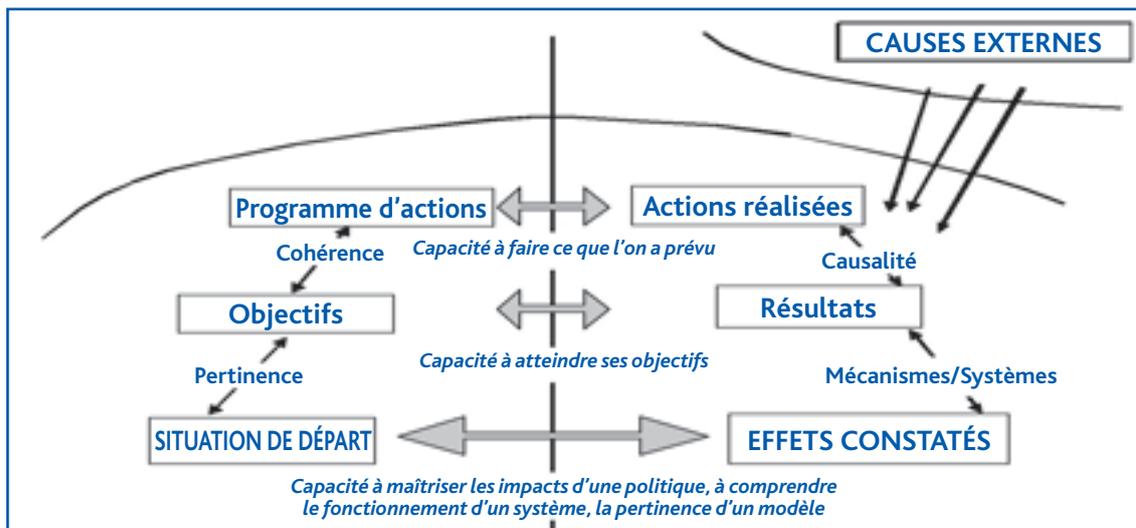
Certes, la bonne gestion est souvent une condition nécessaire de la performance d'une politique : mal mise en œuvre, celle-ci a moins de chances d'atteindre ses objectifs. Mais la réciproque n'est pas vraie : il est possible de bien administrer une politique peu efficace, ou partiellement efficace. Jusqu'au début des années 2000, les politiques de prévention routière se succédaient sans effet notable sur le nombre annuel des accidents, des blessés et des tués, les acteurs du système imputant ces mauvais résultats au manque de moyens. Le nombre des morts sur la route a depuis été divisé par 2 sans que le coût global des politiques ait sensiblement varié : la question était celle de la pertinence des mesures prises (permis à points ; radars et contrôles ; amendes) avant que d'être celle de l'efficacité des services publics en charge de ces politiques.

L'augmentation tendancielle des dépenses de santé (leur montant annuel est de l'ordre de 150 G€), qui s'explique par des facteurs conjoncturels tels que l'augmentation de la durée de vie moyenne, le coût croissant de la recherche et celui du développement technologique, la mondialisation des pathologies, etc., est plus ou moins bien contenue par les mesures de régulation mises en œuvre. Mais il est difficile de mesurer la contribution de ces mesures à la maîtrise des dépenses, de même qu'il serait absurde de les déclarer inefficaces au motif que les dépenses continuent à croître.

Il n'est pas possible de dissocier totalement la question de l'efficacité de la gestion de celle de l'efficacité des politiques, puisque la première contribue à la seconde – c'est même sa raison d'être. Pour autant, il n'est pas possible non plus de lier les deux choses de façon simple, les mécanismes au travers desquels un faisceau d'actions publiques est susceptible de produire un effet n'étant jamais ni totalement connus, ni totalement figés – les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets...

Le questionnement de la performance peut être appréhendé au travers du schéma suivant.





Ce schéma fait apparaître que la gestion de la performance d'un service public repose sur la capacité :

- à définir les objectifs à atteindre, objectifs multiples dont la combinaison est censée produire un effet sur la situation sur laquelle porte la politique. S'il s'agit par exemple de la qualité de l'accueil du public, des objectifs précis seront définis en matière d'adaptation des modes aux besoins des clients (internet ; téléphone ; courrier ; accueil physique) ; d'aménagement des espaces ; d'adaptation des horaires ; de formation des personnels d'accueil ; de processus de traitement des demandes ; etc.

Il est clair que ceci suppose que l'on dispose d'un modèle causes-effets, évidemment imparfait, dont il s'agit aussi de tester la pertinence,

- à monter des programmes d'action adaptés à ces objectifs, et à leur affecter les ressources nécessaires,
- à mesurer les réalisations effectives, ainsi que leurs résultats,
- à mesurer ou identifier les effets produits.

Il est alors possible d'évaluer :

- la performance de la politique mise en œuvre et celle du modèle de causalité utilisé, à l'aune des effets produits et de la part que l'on peut en imputer aux actions conduites,
- l'efficacité de la gestion, sur la base :
 - o des actions réellement mises en œuvre (100 % des gagnants du LOTO commencent par jouer),
 - o des résultats atteints, comparés aux objectifs initiaux,

Ces deux notions sont à la fois distinctes et raccordées. L'efficacité de la gestion est une condition nécessaire, mais non suffisante.

2.3 - Les différentes catégories d'acteurs de la performance

Après avoir pris conscience des enjeux forts liés à la mesure et à la maîtrise de la performance dans les services publics, nous devons maintenant réaliser que ces enjeux n'ont pas les mêmes définitions selon la typologie de services publics.

En effet, si nous sommes désormais persuadés que la notion de performance économique a un sens dans tout service public, comment la mesurer, la mettre en œuvre dans une entité de type régalién, dans un ministère par exemple ou dans une collectivité locale ou chez un opérateur de service public, peut comporter une grande variété de réponses.

Où sont les clients, quelles sont les prestations « consommées » par les utilisateurs ? On parle plus souvent de bénéficiaires, d'allocataires, le terme « usagers » ayant laissé progressivement la place.

Trouver des indicateurs de performance économique dans un organisme public revient tout d'abord à en identifier les recettes propres : qui paie la prestation produite ? Est-ce que le bénéficiaire paie directement tout ou partie de la prestation qu'il consomme ou est-ce que l'activité de l'organisme public est financée par une redistribution de prélèvements opérés sur les populations et les entreprises, redistribution qui relève bien souvent de choix politiques.

Il faut ensuite identifier les coûts du service public : comme pour une entreprise privée, ceux liés aux charges du personnel utilisé directement pour répondre aux besoins des utilisateurs, aux charges de structure (bâtiments, matériels, systèmes informatiques...) et aux coûts induits par l'activité (traitement des réclamations, gestion des trop-perçus par exemple...).

Cette identification du client du service public et du coût de la prestation est un préalable à l'évaluation de la plus-value de cette dernière. Est-ce que quantitativement, qualitativement ou économiquement parlant, le service rendu peut être réellement apprécié comme performant, et pour quels moyens alloués ?

Ces questions posées sont les prémices de tout tableau de bord de pilotage d'un organisme public. Mais si certains services commencent à en être dotés, encore faut-il le faire vivre, le faire évoluer en laissant à chacun la possibilité de proposer des actions d'amélioration pour toujours mieux répondre aux attentes et besoins des utilisateurs du service public. Tout repose alors sur le choix d'organisation managériale qui est fait au sein du service public et de son impact sur la performance de l'organisme : ses agents sont-ils responsabilisés sur leur capacité d'adaptation aux attentes des usagers, leurs pratiques et méthodes sont-elles suffisamment renouvelées pour répondre à des besoins sociaux en constante évolution ; sont-ils assez réactifs, assez formés pour anticiper les évolutions de leurs missions ?

Face à la nécessité de faire évoluer les concepts économiques dans les organismes publics, il convient de les approfondir en respectant les spécificités de chaque organisation.

En effet, la création de valeur, les missions peuvent être très différentes selon la catégorie de service public dont on parle.

Concevoir un seul principe, une seule modalité, un seul type de tableau de bord économique pour piloter l'efficacité économique selon un mode générique est tout à fait illusoire. Cela pourrait même aboutir à brouiller les objectifs, à rendre confus la lisibilité de la gestion.

De même dans le privé, dans chaque entreprise, y compris relevant d'une même branche d'activité, les tableaux de bord économiques sont adaptés.



Ainsi nous pensons qu'engager une démarche de construction de pilotage économique doit obligatoirement prendre en considération les spécificités des organismes publics concernés.

Dans cet esprit, nous avons essayé de structurer quelque peu, à titre d'exemple, des catégories de services publics pour concevoir une approche de pilotage économique.

Nous pouvons dès lors imaginer la classification suivante des acteurs de la performance dans nos services publics, à savoir :

- ceux pour lesquels il est facile d'identifier des clients et du chiffre d'affaires (collectivité territoriale ou service délégué) : les missions sont bien définies et la production peut être facilement mesurée,
- ceux pour lesquels il n'y a ni client direct, ni chiffre d'affaires réel (les organismes de type régaliens ou les administrations centrales) : les missions, productions et plus-values sont difficiles à définir,
- et enfin ceux pour lesquels on trouve des clients mais pas de chiffre d'affaires (par exemple dans un organisme de Sécurité sociale) : les missions sont clairement identifiées et la production pourrait être facilement mesurable.

Toutefois on ne part pas de rien et certaines avancées illustrent déjà cette évolution vers un souci de pilotage économique des services publics.

Parmi celles-ci, la LOLF constitue une formalisation particulièrement fédératrice.

Où en sommes-nous actuellement dans la mise en application concrète de la LOLF ?

2.4 - Les apports de la LOLF

D'initiative parlementaire, la loi organique relative aux lois de finances a été promulguée le 1^{er} août 2001 et remplace l'ordonnance du 2 juin 1959.

Entrée en vigueur en 2006, elle fixe le cadre de la « nouvelle constitution financière de l'État » : la préparation, l'adoption et l'exécution des lois de finances. Annoncée comme un puissant levier de réforme de l'État, la LOLF doit conduire les administrations à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Un nouveau cadre budgétaire : performance et lisibilité de l'action publique

Le budget est désormais présenté par grandes politiques publiques (sécurité, culture, justice...). Au nombre de trente-trois, elles sont appelées « missions ». Une mission peut-être ministérielle ou interministérielle et regroupe un ensemble de programmes. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

Les programmes relèvent d'un seul ministère, ils définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. C'est l'unité de l'autorisation parlementaire : un programme est une enveloppe globale et limitative de crédits confiée à un responsable de programme désigné par le ministère. Il peut modifier la répartition des crédits par nature (excepté en direction des dépenses de personnel) ou entre les actions : c'est le principe de fongibilité. Les actions précisent, de manière indicative, la destination des crédits.

L'un des enjeux majeurs de la réforme est d'instaurer une démarche de performance au sein de l'État, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique. En conséquence, les débats

parlementaires, tant pour le budget que pour l'exécution, ne portent plus uniquement sur la justification des crédits, mais également sur la stratégie des programmes.

Les documents budgétaires ont été complétés par un volet « Performance ». A chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance, qui figurent dans le projet annuel de performances, annexé à la loi de finances pour chaque mission. Les PAP sont également constitués d'un volet sur les prévisions d'utilisation des crédits et des personnels (Justification au premier Euro - JPE), d'un volet sur les « Opérateurs » et d'un volet sur la « Comptabilité d'analyse des coûts ».

Au début de l'exercice suivant, les administrations rendent compte de l'exécution dans un rapport annuel de performances de l'année précédente, annexé à la loi de règlement, qui explique les écarts qui peuvent apparaître entre leurs prévisions et leurs réalisations.

Ce nouveau cadre budgétaire participe d'une meilleure information du Parlement, des citoyens et des gestionnaires, qui sont ainsi en mesure d'apprécier les moyens déployés et les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le rapprochement dans les documents budgétaires de la JPE et du volet « Performance » doit permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique.

Une comptabilité publique plus riche

La comptabilité devient un véritable instrument de pilotage de l'action publique. Elle s'inspire de la comptabilité d'entreprise : une comptabilité générale enrichie et une comptabilité d'analyse des coûts viennent compléter la comptabilité budgétaire. Ainsi, la comptabilité ne retrace plus seulement les dépenses et les recettes, mais tient compte du patrimoine de l'État : ce qu'il possède et ce qu'il doit. L'État publie chaque année un bilan et un compte de résultats faisant l'objet d'une démarche de certification par la Cour des Comptes.

Le suivi budgétaire distingue les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP), afin de mieux suivre et couvrir les engagements de l'État. Ce double suivi s'inscrit aussi dans une vision pluriannuelle de la dépense. Les crédits sont répartis par action (destination) et par titre de dépenses (nature), assorti d'un plafonnement des emplois (ETPT) par ministère: la loi de finances fixe un effectif maximum pour chaque ministère et, depuis le 1er janvier 2009, pour leurs opérateurs.

La comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC) permet de rattacher le coût des fonctions support (actions ou programmes) et des services polyvalents (multiprogrammes) aux politiques auxquelles elles concourent. Elle rend compte du coût complet des actions et programmes.

Une redistribution des fonctions de contrôle et de pilotage axée sur la performance

La LOLF s'est également accompagnée d'une évolution du rôle des principaux acteurs du contrôle et du pilotage des finances publiques de l'État.

Le Parlement s'est vu confier de nouvelles responsabilités, notamment un rôle renforcé dans le débat public sur les finances de l'État (100% crédits votés, droit d'amendement) et un pouvoir de contrôle accru de l'efficacité de la dépense publique (Loi de règlement, Commissions des Finances,...). La LOLF a renforcé le rôle de la Cour des Comptes, notamment en matière de contrôle et d'évaluation (assistance au Parlement) et lui a confié la mission de certification des comptes de l'État.



Le pilotage de la performance s'appuie sur une chaîne de responsabilité garantissant un engagement à tous les niveaux. Les responsabilités des gestionnaires ministériels ont été renforcées, notamment celles des directions des affaires financières.

A la tête de chaque programme, le responsable de programme (RProg) est garant à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance de son programme. En contrepartie de son engagement sur les objectifs stratégiques qui le concernent, il est doté d'une grande liberté de gestion des moyens (crédits et personnels) mis à sa disposition. Il délègue la gestion opérationnelle à un ou plusieurs responsables de budget opérationnel de programme (R-BOP), qui dispose des mêmes souplesses de gestion (enveloppe globale de moyens) et s'engage, à son niveau, sur des objectifs à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles (UO), qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Le dialogue de gestion est renforcé pour garantir une déclinaison effective de l'autonomie et des responsabilités nouvelles accordées aux gestionnaires et obtenir un pilotage plus souple. La concertation doit permettre la mise en cohérence des objectifs poursuivis avec les priorités à tous les niveaux.

Quels sont les axes d'évolution possibles ?

La démarche de performance peut encore être améliorée à travers :

- le renforcement de la pertinence du choix des objectifs et indicateurs,
- la fixation systématique de cibles stables,
- le développement d'indicateurs de soutien transversaux,
- l'harmonisation des indicateurs communs,
- le renseignement et la fiabilisation des données.

La qualité du dialogue de gestion et la coopération entre les services doivent être renforcées, conditions nécessaires à la liberté de gestion promise aux gestionnaires. Cela passe notamment par l'adaptation des systèmes d'information aux nouveaux enjeux de la gestion publique. Il s'agit pour l'Administration d'une priorité. La mise en œuvre de la LOLF dans les systèmes d'information a été confiée à l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE). Le projet Palier a permis l'adaptation aux dispositions de la LOLF (Accord, India) en attendant la mise en service de Chorus, système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État. Expérimenté dans certains ministères 'pilotes' depuis 2008, il sera généralisé d'ici la fin 2010 à toutes les administrations centrales et déconcentrées. Commun à tous les acteurs de la gestion publique, il recouvre les dépenses, les recettes et la comptabilité de l'État.

Enfin, l'intégration des opérateurs de l'Etat dans le périmètre de la LOLF est en cours, à l'instar de ce qui a été fait au niveau des services de l'Etat.



RETOURS D'EXPÉRIENCES RÉUSSIES

1. Ce que nous apprennent les expériences menées par certaines entités publiques

En préambule à ce chapitre, et en complément de ce qui a été présenté dans les chapitres précédents, il nous est apparu intéressant de présenter une synthèse des enseignements principaux que nous retirons, non pas d'une vision théorique du pilotage de la performance, mais de projets menés dans des organismes publics de différents statuts et exerçant des missions très différentes. De la variété de ces situations, nous retirons des enseignements communs mais également des analyses spécifiques.

En ce qui concerne les points communs à ces différentes catégories d'organismes on peut notamment souligner :

- La distinction nécessaire entre la performance « annuelle » et la performance « à terme » : l'exercice de missions de services publics conduit la plupart des organismes publics à intervenir aussi bien dans une logique court terme que moyen terme voire long terme. Ainsi, dans le secteur de la santé, il convient d'apporter les soins au jour le jour dans un cadre de ressources défini (à travers le réseau des hôpitaux) et, parallèlement, d'organiser des dispositifs de prévention (ex : grippe aviaire) et de rechercher les thérapies de demain. Les dispositifs d'évaluation de la performance qui mixent les approches financières et de résultats physiques obtenus doivent distinguer des indicateurs de suivi correspondant à l'échelle annuelle (exemple : taux d'occupation des lits à l'hôpital) de ceux relevant d'une échelle pluriannuelle (exemple : efficacité d'un dispositif de prévention).
- La vigilance sur les risques d'impact d'une communication externe sur la mesure de la performance du fait de la dérive possible quant à la présentation des indicateurs : l'utilisation à des fins de communication externe, pour ne pas dire médiatisation, des informations fournies par les indicateurs de performance présente le risque d'influencer la conception même de ces indicateurs lorsqu'il s'agit de sujets sensibles (prévention routière, immigration, chômage...).
- Les difficultés liées à des informations manquantes pour apprécier réellement la performance : le pilotage de la performance ou au résultat est un concept relativement nouveau dans le secteur public qui a commencé à vraiment s'y développer pour l'administration de l'Etat suite à la mise en œuvre de la LOLF (nous indiquons volontairement mise en œuvre et non vote de la loi car cinq années se sont passées entre les deux sans que des progrès significatifs aient été faits dans cette période – c'est essentiellement un an avant le 1/1/2006 date d'effet de la LOLF que les travaux ont réellement commencé à avoir une certaine diffusion. Une étude menée par LOGICA-TNS SOFRES en octobre 2006 relevait que 50% des fonctionnaires interrogés disaient ne pas vraiment connaître la LOLF). Dans cette situation, il est facile de deviner qu'il manquait dans beaucoup d'administrations les différents systèmes de mesure, de collecte et de traitement des données sources pour le calcul des indicateurs. Encore aujourd'hui subsistent des manques en la matière, parfois des réticences (quand notamment les systèmes de mesure de la performance aboutissent à des données très individualisées).



- La perception différenciée de l'appréciation de la performance par les acteurs internes : l'évaluation de la performance ne relève pas toujours d'indicateurs quantitatifs mais également qualitatifs notamment quand les résultats ne sont mesurables que sur du long terme et relèvent plus de l'évaluation des politiques publiques. Nous prendrons deux exemples qui posent quelques difficultés de mesure objective à l'échelle annuelle (et infra-annuelle) : le rayonnement de la politique culturelle de la France et la performance d'une équipe de recherche fondamentale dans le domaine X. Dans ces cas, il est fréquent de constater que l'appréciation de cette performance au niveau annuel diffère d'un décideur à l'autre y compris en s'adressant à des spécialistes du domaine concerné. Les établissements publics de recherche ont ainsi mis en place des comités d'évaluation associant des chercheurs, des spécialistes d'autres établissements et d'autres pays pour évaluer et orienter ; mais il est légitime de se demander si de tels dispositifs couvrent vraiment tous les champs de l'appréciation de la performance.
- La distinction des catégories de prestations dont on apprécie le niveau de performance suivant plusieurs axes tels que enjeux (financiers, humains, de service aux citoyens...), activité (régalienne ou non), destinataires (interne, autre administration, citoyen ou entreprise), prestations (production physique, production intellectuelle, subvention, prévention et maintien en condition opérationnelle...) : au sein d'un même organisme public ces différentes catégories sont souvent présentes et il convient donc d'adopter une approche adaptée à ces différents axes et non seulement à l'activité déclarée comme principale.

2. La performance dans les administrations régaliennes

2.1 - Introduction

Il est difficile de présenter sous un seul chapitre les points clefs de la performance des ministères tant les missions et les organisations peuvent être différentes ; pour illustrer ces propos, on peut relever :

- L'exercice de la mission régalienne consistant à rendre la justice dévolue aux services du ministère du même nom,
- Les démarches de prévention développées au sein du ministère de la santé et des établissements placés sous sa tutelle,
- La mission de recouvrement de l'impôt,
- La mission de défense du territoire national,
- La gestion des subventions (instruction des dossiers, attribution, suivi et bilan),
- Le développement et l'entretien des infrastructures routières nationales.

Il est en fait indispensable de distinguer différents cas en fonction des missions exercées par les ministères et d'adapter la vision que l'on peut avoir de cette performance par périmètre cohérent d'activité. Ainsi que cela a été présenté en introduction au présent chapitre, la définition de ce qu'est la performance (qui ne peut se réduire à une approche uniquement financière) et les moyens de mesurer et d'évaluer celle-ci varient en fonction de la nature même de la mission et des activités concernées.

De ce fait, nous avons choisi d'illustrer nos propos par un exemple qui ne saurait être calqué directement sur un autre ministère sans analyse spécifique.

2.2 - Cas du Ministère de la Défense

2.2.1 - Préambule

Les activités du ministère de la Défense sont très variées. Si l'on revient à la mission de base de Défense du territoire et notamment celle d'être prêt à intervenir en cas de conflit, nous avons ici une situation peu comparable au secteur privé : comment évaluer sa performance en situation de paix ?

Il devient indispensable de définir des objectifs de performance adaptés en traduisant ce qui doit être fait pour « être prêt », qui correspondent à des critères de performance intermédiaires. Toute la difficulté est d'objectiver les liens entre la mission générale, les objectifs de performance mesurable et les moyens que l'on accepte d'y consacrer – il y a ici une dimension politique qui consiste à définir le niveau attendu ou les moyens alloués, en effet comme pour la recherche ou la santé il n'y a pas de limite objective.

A l'analyse et en vue de mieux apprécier ce qui peut permettre d'apprécier sa performance, il est possible de caractériser les prestations du ministère de la Défense de la façon suivante :

- des prestations mixtes : internes, entre administrations mais peu de prestations directes aux citoyens,
- des activités qui relèvent du domaine régalien et de domaines non régaliens,
- des actions et des réflexions qui s'inscrivent dans le long terme (cf. LPM ou Livre Blanc de la Défense),
- l'existence d'enjeux d'intégrité du territoire et de protection des ressortissants français qui situent la question de la performance, y compris en temps de paix, bien au-delà des enjeux financiers, technologiques et humains.

2.2.2 - Exemple du projet PITAGORE

Engagé depuis plusieurs années dans une politique de modernisation de sa gestion, le Ministère de la Défense s'est engagé dans une nouvelle phase de professionnalisation de sa fonction de pilotage avec le projet Pitagore.

Initié en janvier 2006, le projet prévoit la mise en place d'un dispositif de pilotage transverse, stratégique et opérationnel, pour chaque organisme du Ministère de la Défense. Depuis le Ministre jusqu'aux différents Etats-Majors, la Délégation Générale de l'Armement, le Secrétariat Général pour l'administration..., chaque décideur d'entité et son contrôleur de gestion disposera d'un système de pilotage instrumenté adapté pour suivre et contrôler l'atteinte de ses objectifs dans le cadre de sa mission. Ainsi, dans le tableau de bord du ministre figure par exemple un indicateur de taux de disponibilité des matériels, permettant d'assurer, entre autres, le suivi de la disponibilité des avions.

La Mission d'Aide au Pilotage (MAP) est l'entité chargée d'animer à la fois la démarche de pilotage et d'aide à la décision à l'échelle du Ministère (dont la mise en place de Pitagore) et d'élaborer le tableau de bord du Ministre.

La Loi Organique relative à la Loi de Finance (LOLF) s'inscrit dans une réforme budgétaire instaurant une gestion des finances publiques reposant sur des engagements en termes de



résultats et non plus seulement de moyens. Elle représente le point de départ pour la réforme et l'amélioration des modes de gestion pour tous les organismes publics.

Dans le cadre du Ministère de la Défense, l'accent a été mis sur le décloisonnement entre les différentes entités et notamment sur une véritable vision interarmées.

Le projet a donné lieu à un déploiement du dispositif de pilotage dans les différents périmètres décisionnels du Ministère, tels que les différents Etats-Majors, la Délégation Générale de l'Armement, le Secrétariat Général pour l'administration, ... Chaque dispositif comprend objectifs, indicateurs spécifiques et tableaux de bord. De 50 organismes prévus initialement, ce sont plus de 80 entités qui sont concernées en 2009. L'ensemble constitue un tout cohérent. Ainsi, chaque chef d'état major doit pouvoir élaborer un dispositif pour ses besoins propres mais également pour alimenter celui du Ministre. La réalisation de l'instrumentation de Pitagore est réalisée en trois mois. Celui de l'Etat Major des Armées est opérationnel depuis début avril 2006. Depuis, celui de la Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Informations, DIRISI a été mise en service en mai 2006 ; celui du Ministre début juillet 2006.

Le changement culturel profond que signifie le passage d'une logique de pilotage des moyens à une logique de pilotage des résultats a été pris en compte dans les choix d'organisation de la démarche (accompagnement des équipes...) et des outils (permettre une prise en main rapide par les utilisateurs pour se plonger dans le contrôle de gestion et le pilotage). Aujourd'hui, le dispositif est conduit à s'adapter à l'évolution des besoins de pilotage et doit ainsi intégrer le pilotage des actions RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) du Ministère de la Défense ou bien les priorités à mettre en œuvre dans le cadre du Livre Blanc de la Défense.

3. Performance d'un service public de l'assainissement : exemple du SIAAP

3.1 - Périmètre, missions et enjeux

3.1.1 - Périmètre

Le SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne) transporte et épure chaque jour 2.5Mm³ d'eaux usées produites par 8.5 millions d'habitants des départements de Paris, Hauts de Seine, Seine Saint Denis et Val de Marne, ainsi que de 180 communes regroupées en syndicats intercommunaux dans les autres départements de l'île de France. Ces eaux usées provenant des égouts sont déversées dans des collecteurs départementaux et transportées jusqu'aux stations d'épuration pour y être traitées avant leur rejet au milieu naturel.

3.1.2 - Missions

Le SIAAP a vocation à être un service public de référence dans le domaine de l'assainissement :

- près de 1 700 agents exerçant des métiers techniques et administratifs au service de l'intérêt général,
- 5 stations d'épuration (6 fin 2010) dont la plus grande d'Europe à Achères,
- un réseau de 420 km d'émissaires, dont 160 km d'émissaires principaux,
- des ouvrages de stockage contre les inondations,

- 24 barrages flottants et 5 îlots de survie pour assurer le maintien du bon état écologique du milieu naturel,
- gestion automatisée des réseaux, notamment en temps de pluie, afin de préserver la qualité de la Seine et de la Marne, et ce grâce au système « MAGES » de gestion des flux,
- une activité de dépollution des eaux soucieuse de l'environnement et éco-responsable : « 0 nuisance », traitement optimisé de l'azote et du phosphore, traitement biologique des eaux usées, réutilisation maximale du biogaz produit, transport fluvial privilégié, diversification des filières de valorisation des boues d'épuration...
- des ouvrages compatibles avec les normes imposées par les directives européennes (DERU, DCE...),
- un engagement fort en matière de développement durable par la mise en place d'une quarantaine d'actions à poursuivre à travers l'Agenda 21, et la recherche de solutions innovantes pour traiter les eaux et boues d'épuration,
- un engagement fort également en matière de coopération internationale.

Le SIAAP a ainsi pour mission d'épurer les eaux usées en totale conformité avec les normes réglementaires imposées par les directives européennes et nationales, tout en préservant la santé des usagers, la sécurité des agents, l'environnement et le milieu naturel, et ce, à un coût économique raisonnable et maîtrisé.

Dans le contexte de crise économique actuel, le prix de l'eau fait d'autant plus débat. Il importe donc de limiter l'évolution à la hausse de la redevance d'assainissement, principale source de financement du SIAAP à côté des subventions reçues de l'AESN (Agence de l'Eau Seine Normandie) et de la région Ile de France, et de l'emprunt. De cette manière, le SIAAP rend d'autant plus légitime sa vocation de service public et sait répondre aux attentes des élus, et en particulier de son Président et de son Conseil d'administration, instance délibérante et décisionnelle.

Usagers/citoyens, partenaires et élus représentent ainsi l'ensemble des « clients » du SIAAP.

3.1.3 - Enjeux

Les exigences auxquelles le SIAAP, en tant qu'industriel responsable, est confronté, sont nombreuses, diverses, et tout à fait similaires à celles d'un opérateur du secteur privé :

- anticipation des besoins,
- choix, dimensionnement, priorisation et planification des investissements,
- optimisation des achats, des stocks et des coûts de fonctionnement,
- optimisation des méthodes et coûts de maintenance par la mise en place d'une GMAO,
- validation et arbitrage des orientations stratégiques et des prévisions budgétaires, la mise aux normes des usines par rapport à la réglementation européenne se traduisant par un programme d'investissements de grande ampleur,
- arbitrage entre les enjeux budgétaires à moyen et long terme et les enjeux à court terme,



- adaptation de l'organisation aux axes stratégiques prioritaires,
- optimisation des outils d'analyse et de suivi des performances,
- respect des délais et des coûts,
- optimisation de la sécurité des agents,
- formation et adaptation des agents à l'évolution rapide des métiers,
- maîtrise du niveau de l'endettement et de l'augmentation de la redevance,
- amélioration de la qualité du service rendu au regard des préoccupations des usagers en matière de santé publique et de développement durable,
- diversification des filières de valorisation des boues...

Ces enjeux nécessitent une planification physique et financière à long et moyen termes mais également un pilotage à court terme rythmé par le cycle budgétaire annuel et la production de bilans et tableaux de bord mensuels.

3.2 - Gestion et mesure de la performance : modalités et outils

3.2.1 - Bilans d'exploitation

La performance épuratoire des usines et du réseau du SIAAP est déclinée à travers un nombre très important de paramètres et d'indicateurs d'exploitation suivis au quotidien et soumis mensuellement et annuellement à la validation des instances réglementaires extérieures : AESN et SNS notamment.

Ces paramètres de suivi de la qualité épuratoire font aussi l'objet de bilans internes et d'une diffusion publique mise à jour tous les mois via le site extranet du SIAAP.

3.2.2 - Planification à long terme et budget

L'importance et le choix des investissements, en accord avec les décisions prises dans le cadre du contrat de bassin passé avec l'Agence de l'eau, nécessitent une planification à long terme (15/20 ans) remise à jour annuellement.

Le budget primitif, les deux décisions modificatives et le compte administratif permettent d'assurer le suivi de l'exercice budgétaire et de ses résultats. La bonne exécution du budget dépend de la qualité des prévisions ainsi que de l'attention portée à l'enregistrement des dépenses et des recettes et à la gestion de la trésorerie et de la dette.

3.2.3 - Le tableau de bord, outil de pilotage court terme

Le tableau de bord mensuel (à J + 13) mis en place au niveau de la direction générale regroupe 25 indicateurs représentatifs de l'activité et des priorités du SIAAP, assortis pour la plupart de cibles annuelles, et évolutifs en fonction des priorités du SIAAP (revus chaque année).

Outil de dialogue et de pilotage, il a pour objet :

- d'aider à des comparaisons dans le temps (mesure du progrès) et l'espace (comparaison entre les usines, les différents modes épuratoires),

- de mesurer les activités et leur évolution,
- d'alerter sur les dérives,
- de mettre en évidence les progrès réalisés,
- d'éclairer la réflexion et d'aider à la décision,
- de favoriser la mobilisation des directions opérationnelles et fonctionnelles sur les enjeux fixés par la direction générale.

Il fait l'objet chaque mois d'un document d'une quinzaine de pages préparé par les directions opérationnelles, validé et diffusé au comité de direction par le contrôle de gestion avec une note de commentaires, puis présenté chaque mois également en comité de direction.

3.2.4 - Analyse du coût des usines et du réseau

Basé sur les données issues des comptabilités générale et analytique, un document (produit et diffusé annuellement par le contrôle de gestion au comité de direction) présente une analyse des coûts de l'épuration et du traitement des boues rapportés aux volumes traités, et déclinés par activité. Cette analyse donne des éléments de comparaison et d'appréciation des performances des différents ouvrages, entre eux et dans le temps, même si la diversité des processus épuratoires et le dimensionnement très différent des usines ne facilitent pas l'interprétation des résultats. Cette analyse apporte cependant un éclairage complémentaire par rapport à l'analyse budgétaire classique menée en parallèle. En effet, la stricte application de la norme et du plan comptable M49 relatifs aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable ne permet pas à elle seule de mesurer la réelle efficacité du fonctionnement du système d'assainissement. Il en va ainsi de toutes les normes comptables publiques, non suffisantes en elles-mêmes pour mener à bien l'analyse des activités des EPA, et encore moins des EPIC.

3.3 - Evolution de l'organisation du syndicat pour une plus grande efficacité

En moins d'une dizaine d'années, le SIAAP a considérablement fait évoluer son organisation interne : certaines structures ont été allégées, d'autres renforcées, notamment celles liées au cœur de métier du syndicat, et ce dans un souci de meilleur fonctionnement. La création récente d'une direction de la santé et de l'environnement ainsi que celle d'une direction des achats illustrent ce souci d'optimiser les ressources et les moyens de gestion des activités, ainsi que les coûts.

Parallèlement, de gros projets ont été ou continuent d'être menés, ayant pour objectif l'amélioration des performances et la rationalisation des coûts de fonctionnement. La mise en place du système « MAGES » de régulation des flux dans le réseau en amont des usines de traitement, aussi bien que celle d'une GMAO destinée à mieux gérer les interventions de maintenance et à en réduire les coûts en sont deux exemples notables.

Ces changements ne vont cependant pas sans difficultés, et ils nécessitent un accompagnement important auprès des agents pour expliquer, convaincre et faciliter l'adhésion.

3.4 - Une approche spécifique de la performance

Les quelques exemples cités plus haut font ressortir de fortes similitudes avec les pratiques des entreprises privées quant à la façon d'appréhender et d'évaluer la performance.



Il subsiste toutefois des spécificités inhérentes aux modes de management et de gestion d'un établissement public :

- la spécificité du statut des agents de la Fonction Publique, qui nécessite une approche managériale adaptée à l'intérieur d'un cadre aux limites imposées,
- le poids des réglementations administratives (contrôle de légalité, contrôle du comptable public, passation et gestion des marchés...) impose des contraintes fortes et nécessite des ressources en conséquence. Il n'en reste pas moins nécessaire de rationaliser les modes de fonctionnement administratifs en interne, et un travail est mené en ce sens pour alléger et simplifier les procédures,
- la concurrence n'impose certes pas sa loi avec la même force que dans la sphère privée : le souci de la performance, en particulier de la performance épuratoire des usines, n'en est pas moins très important car il conditionne « l'image de marque » de l'établissement et le maintien de l'activité dans la sphère publique,
- la culture de gestion, relativement nouvelle, se met en place progressivement,
- l'importance attachée aux résultats financiers, ainsi qu'à la gestion de la dette et de la trésorerie, est forte également, soumise au regard des élus et des partenaires,
- un management par objectifs, même si il n'est pas directement lié au mode de rémunération, a été mis en place et contribue à fédérer davantage les équipes autour des axes stratégiques définis par la direction générale.

4. La performance à Pôle Emploi : La fusion – accélérateur de la performance

4.1 - Notre vision de la performance économique

Est performance dans une entreprise, tout ce qui contribue à améliorer le couple valeur-coût, c'est à dire à améliorer la création nette de valeur.

La notion de valeur est employée dans le sens précis de « réponse aux besoins d'un client ou d'un groupe social », différent du sens que l'on trouve en gestion financière ou boursière lorsque l'on parle de « valeur actionnariale » ou de « création de valeur économique » par exemple dans les méthodes EVA (economic value added). Concernant l'exercice d'un service public, la performance financière étant difficilement traçable et mesurable, nous retiendrons donc cette définition de la valeur car elle n'est pas uniquement axée sur l'appréciation d'éléments économiques.

La volonté d'améliorer la valeur créée pour les « clients » se traduit par des jugements des acteurs de l'organisation sur les voies et moyens de cette amélioration. Pour piloter le couple valeur-coût, abstraction souvent inaccessible dans le fonctionnement quotidien de nos organisations, il faut donc le traduire en éléments d'appréciation plus tangibles c'est-à-dire en objectifs stratégiques concrets et en concevoir les évolutions futures.

Est performance donc tout ce qui contribue à atteindre les objectifs stratégiques. Cette définition de la performance, qui est le fil conducteur de notre démarche de pilotage, a une implication évidente : les systèmes de pilotage doivent être directement reliés à la stratégie, mais de façon explicite et systématique. Dans une organisation comme Pôle-Emploi, la logique de pilotage stratégique-opérationnelle prime sur la logique financière et la notion de performance est

fortement orientée qualité des services rendus aux clients (entreprises et demandeurs d'emploi) même si les éléments économiques sont, bien évidemment, intégrés. Suivant ces constats, la performance s'analyse donc à la lumière des impacts des évolutions stratégiques, opérationnelles et organisationnelles sur la valeur des services rendus aux clients.

La création de Pôle-Emploi issu de la fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic, aboutissant à l'unification de l'offre de services des deux institutions historiques, vise à accroître la performance globale.

Dans cette perspective, nous avons donc distingué deux phases dans notre analyse :

1. les méthodes et pratiques de la performance dans les 2 institutions historiques,
2. la fusion, ses enjeux et les impacts sur la performance globale.

Enfin, nous aborderons nos perspectives d'amélioration en matière de suivi de la performance.

4.2 - ANPE, ASSEDIC : synthèse des méthodes de suivi de la performance

Les démarches de pilotage et de mesure de la performance dans les 2 institutions historiques, permettaient d'analyser, d'un côté l'évolution de l'activité (indicateurs stratégiques, indicateurs de qualité de services, suivi des dispositifs spécifiques....) d'un autre côté les moyens (humains et financiers) reliés à l'activité.

Concernant le premier volet d'analyse les démarches et outils de pilotage développés au niveau siège se déclinaient au niveau local : cette organisation contribuait, entre autres, à un benchmarking interne (comparaison du régional au national, comparaisons inter régions) et à une dynamique de progrès.

La volonté de mieux maîtriser la dépense et de rationaliser la gestion afin de dégager des marges de manœuvre a abouti :

- à la mise en place d'une compatibilité analytique dans les deux institutions afin d'étayer la construction budgétaire ; l'approche retenue a été celle d'une comptabilité par activités (ABC/ABM). Notons toutefois que ces démarches n'ont pas abouti à la création d'une comptabilité analytique native, mais plutôt au référencement de l'activité de deux institutions (préalable à la future comptabilité analytique de Pôle-Emploi).
- au développement d'outils spécifiques permettant de relier l'activité aux ressources (affectation des charges suivant les flux d'activité, définition d'un niveau de prestations corrélé à l'état de la demande d'emploi...).

Des investissements significatifs ont été consacrés dans les deux ex-institutions pour construire des systèmes d'information sur le suivi d'activité (SID et SIAD). L'enjeu est, dans le cadre de la création de Pôle Emploi, d'unifier les démarches et fédérer les outils.



4.3 - La réussite de la fusion : des enjeux à forte valeur ajoutée pour une performance accrue

Un des objectifs de la fusion : recherche d'une meilleure performance par les synergies et par la mutualisation des moyens

En décidant de fusionner les Assedic et l'ANPE, début 2008, les Pouvoirs publics ont concrétisé un projet, visant à la création d'un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La fusion répond donc à un triple objectif nécessitant un pilotage dédié de la performance :

- faciliter les démarches des usagers – entreprises et demandeurs d'emploi - qui disposeront en tout point du territoire d'un réseau polyvalent assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement,
- améliorer la qualité du service rendu, notamment en matière de collecte des offres d'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté sur le marché du travail,
- réduire les tensions sur le marché du travail et contribuer à une plus grande fluidité des parcours professionnels.

L'objectif est bien que Pôle Emploi soit plus performant du point de vue des entreprises comme des personnes à la recherche d'un emploi, en profitant des acquis des deux institutions préexistantes et des savoir-faire de leurs personnels. Une efficacité et une efficience qui s'apprécient au regard des résultats sur la qualité des services rendus, mais également au regard d'une optimisation plus importante des moyens alloués.

L'optimisation des moyens se traduit par une transformation globale de l'activité et par une recherche constante de synergie dans le cadre du rapprochement opérationnel :

- en phase préparatoire de la fusion, un important projet d'unification des services a permis d'optimiser la mobilisation de ressources dès la création de Pôle Emploi pour une offre de service simplifiée (un seul numéro de téléphone pour accéder aux services de Pôle Emploi avec la capitalisation autour de l'infrastructure déjà opérationnelle ; un accès par une page unique aux services web, ...),
- la convergence des systèmes d'information au sein de Pôle Emploi a permis d'accorder des marges de manœuvre supplémentaires pour optimiser l'infrastructure et éviter des redondances (convergence des SI finances, convergence des SI RH, ...) tant d'un point de vue applications informatiques que d'un point de vue activités,
- la politique d'achat fédérée au sein de Pôle emploi permet de dégager directement des économies d'échelle (optimisation des contrats fournisseurs, négociation renforcée,...),
- l'optimisation de la production au service de la production (front to front), est une orientation forte, par exemple :
 - o mise en place de l'entretien unique, permettant de réduire la durée théorique d'un entretien pour le demandeur d'emploi de 62' (entretien inscription + entretien projet personnalisé d'accès à l'emploi) à 45' (entretien unique),

o mise en place des sites mixtes, permettant notamment d'optimiser notre capacité d'accueil.

Ces exemples d'évolution de l'activité permettent notamment de réallouer les ressources dégagées (objectif de 3200 ETP) vers d'autres activités (relation avec les entreprises, personnalisation de la relation avec le DE...).

- la transformation des fonctions support pour la production (back to front) est un objectif de renforcement de la performance,

Un objectif d'accroître de 79.5 % à 83 % des effectifs totaux la part des effectifs dédiée à la production des services, soit un gain de 1400 ETP.

- la volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement, par exemple la réduction des coûts de fonctionnement (-10% en € constants à horizon 2011), et la rationalisation de la politique immobilière...

Les économies prévisionnelles seraient redéployées vers d'autres centres de coûts (prestations en direction des demandeurs d'emploi, projets d'optimisation...).

Des résultats et des moyens « contractualisés » avec les parties prenantes (Etat, Unedic)

Le 2 avril 2009, l'Etat, l'Unedic et Pôle Emploi ont conclu une convention qui définit, pour les trois années à venir, les moyens alloués à Pôle Emploi au regard des objectifs qui lui sont assignés pour améliorer, par étapes successives, les conditions de délivrance de ses services.

Cette convention fixe entre autres les orientations en matière de pilotage de la performance en intégrant notamment la définition pour chacun des grands processus (processus de délivrance de services, processus support, notamment gestion des ressources humaines, gestion des systèmes d'information, comptabilité/finances) :

- des procédures de dialogue de performance et des outils de contrôle de gestion permettant de responsabiliser les managers à tous les niveaux notamment à l'échelon régional,
- des objectifs opérationnels nécessaires pour atteindre les résultats attendus, tant en termes d'efficacité que d'efficience,
- des outils de comptabilité analytique afin d'apprécier la répartition des ressources et de calculer les coûts complets des différents services ainsi que de distinguer le cas échéant les opérations relevant du mandat de service public de celles relevant d'activités à caractère commercial,
- des procédures et outils de contrôle interne permettant de maîtriser les principaux risques identifiés.

Ces orientations cadrées dans la convention sont dans la continuité des démarches de pilotage de la performance préexistantes dans les deux institutions.

Le système de pilotage est indissociable des instances de gestion qui l'animent. Au regard de la convention tripartite, un comité de suivi est mis en place.



Le suivi de la convention porte à la fois sur les engagements respectifs des trois parties signataires et sur l'évaluation des résultats obtenus par Pôle Emploi au regard des objectifs fixés. Il s'appuie sur les indicateurs de performance¹ (cf. annexe 1), et tout autre élément permettant d'apprécier la mise en œuvre de la convention (évaluation des prestations, études, analyse de l'environnement et de la situation de l'emploi et du chômage). Le suivi de la mise en œuvre de la convention et plus précisément une vision ponctuelle de la performance de Pôle Emploi sont resitués dans le contexte économique et dans ses évolutions.

Le périmètre des objectifs assignés à Pôle-Emploi est plus large que les engagements de la convention tripartite (objectifs liés à des évolutions règlementaires, organisationnelles, politiques sociales...). L'atteinte de ces objectifs implique l'installation d'un dispositif de pilotage interne à tout niveau structurel.

Des objectifs, des moyens et un système de pilotage installés à deux niveaux : stratégique, opérationnel

Au niveau stratégique, la direction de la stratégie et des programmes, au sein de la direction de cabinet, est garante de l'alignement des investissements sur les objectifs stratégiques de Pôle-Emploi.

Des outils (portefeuille projets et fiches projets) et des indicateurs (ROI, ratio d'efficacité, avancement...) contribuent à définir ce système de pilotage stratégique et à positionner la direction de la stratégie et des programmes en tant que garante du suivi de la performance stratégique de l'établissement.

Au niveau opérationnel (DGA, DR, Direction de la transformation), la déclinaison de la stratégie en plans d'action opérationnels et projets, se concrétise en un dispositif de pilotage formalisé par un tableau de bord unifié (cf. annexe 2).

L'évolution du dispositif de pilotage (processus + outils) est un projet à part entière et vise :

- à définir le périmètre de suivi de la performance et ses modalités (processus, activités, moyens alloués, indicateurs de mesure de la performance),
- à automatiser le suivi en dotant Pôle-Emploi d'un système de pilotage unifié.

Ce dispositif supporte le pilotage à chaque niveau structurel (d'une agence locale, à la structure territoriale/régionale jusqu'au niveau direction générale).

Le management du réseau s'installe dans le cadre d'un dialogue rapproché entre les Directions Régionales (DR), les Directions du siège (DGA) et la Direction Générale. Ce dialogue s'articule autour d'un dossier annuel fixant la contribution des DR et des DGA à l'atteinte des objectifs stratégiques et les moyens nécessaires pour les atteindre. Le processus d'élaboration budgétaire devient un outil privilégié du pilotage de la performance, et de ce fait, le dialogue de performance un acte managérial fort, qui contribue au développement d'une culture de responsabilité. Le dialogue de performance est donc cadré par des orientations stratégiques (phase top-down) et les managers déclinent ces orientations en plans d'action opérationnels (phase bottom-up) contextualisés au regard des spécificités socio-économiques de chaque région. Ceci aboutit à une contractualisation annuelle sur des niveaux de résultats avec des objectifs cible et des moyens (humains et financiers).

¹ Indicateurs de suivi du processus de fusion, indicateurs de résultats, indicateurs de services aux entreprises...

4.4 - Perspectives pour un suivi de la performance

Lors de la création de Pôle-Emploi nos priorités se sont axées autour de la continuité et de la qualité du service rendu aux usagers, de la mise à disposition d'une offre de service élargie et davantage ciblée, d'une meilleure adaptation au contexte économique. Néanmoins nous sommes conscients de la nécessité et de l'importance de la mise en place d'un suivi de la performance économique : le suivi de la performance économique relatif à la nouvelle institution est notre prochaine étape dans une logique d'optimisation globale de pilotage.

C'est pourquoi, Pôle Emploi met en œuvre progressivement trois types d'évolution pour compléter son dispositif :

- le pilotage économique des projets,
- la mise en place d'un dispositif de comptabilité analytique unifiée,
- la prévision d'activité.

Pilotage économique des projets

Actuellement, le pilotage des projets est orienté par les délais. En perspective, Pôle Emploi vise à renforcer ce pilotage avec une dimension économique.

Ce pilotage économique se concrétisera notamment par une évaluation précise des coûts des projets et leurs impacts sur les coûts de fonctionnement, et dans le suivi de l'avancement budgétaire.

Pôle Emploi introduira progressivement les notions de retour sur investissement et de délais de récupération, pour les projets d'optimisation notamment (par exemple sur la transformation des fonctions support).

Poursuite des travaux d'unification de la comptabilité analytique

La démarche prévue est de mettre en place une comptabilité par activité (ABC/ABM), afin :

- d'assurer un suivi des coûts par activité et par produit,
- d'étayer la construction budgétaire,
- de mieux piloter l'activité.

La prévision d'activité

La gestion de la performance chez Pôle Emploi s'appuie sur une structure de reporting de l'activité (a posteriori).

De plus en plus, dans une logique de réactivité accrue (conjoncture, évolutions réglementaires, etc.), Pôle Emploi doit se doter d'une capacité de prévision/visibilité globale de son activité (à titre préalable), afin :

- de permettre aux responsables de prendre les bonnes décisions en avance de phase,
- d'anticiper les événements et de préparer les changements.

La mise en place d'un dispositif d'anticipation globale d'activité s'appuie sur le savoir-faire existant en matière de prévision et vise à développer des aptitudes de prévision d'activité opérationnelle (besoins prévisionnels sur l'ensemble de la charge du réseau, impacts des mesures réglementaires sur l'ensemble de l'activité, impacts de la conjoncture sur les activités de prévisions...).



5 La performance au niveau d'un établissement public national

5.1 Introduction

Il existe une grande diversité d'EPN parmi lesquels est déjà organisée une première classification « statutaire » : les établissements publics administratifs, les établissements publics scientifiques et technologiques et les établissements publics industriels et commerciaux. Dans chacune de ces catégories, la diversité reste de mise : par exemple les EPA recouvrent aussi bien le Musée des Arts Premiers que Météo-France. Comme pour les ministères, il est indispensable d'avoir une approche différenciée de l'appréciation de la performance en fonction de la nature des missions et des activités exercées par l'établissement. Il est à noter, toutefois, qu'à la différence des ministères, les missions et les activités des établissements sont souvent moins variées ; pour leur caractérisation, il convient de s'appuyer sur des critères tels que :

- a) La nature des prestations : elles sont souvent mixtes, c'est-à-dire que certaines concernent d'autres administrations et d'autres s'adressent aux citoyens ou aux entreprises.
- b) Les missions exercées relèvent le plus souvent de missions non régaliennes – toutefois, il est fréquent qu'un établissement contribue à une mission régalienne de son ministère de tutelle pour une partie de son activité.
- c) Il convient d'analyser l'existence potentielle d'enjeux stratégiques pour le pays au-delà des enjeux financiers, technologiques, humains. En effet, nombreux sont les établissements publics qui ont été créés pour faciliter le développement de thèmes stratégiques (exemple : le spatial avec le CNES, le nucléaire avec le CEA).

5.2 Exemple de la comptabilité analytique de Météo-France

Météo-France est un établissement public national administratif (EPA). Ses prestations de surveillance, de collecte et d'analyse dans le domaine météorologique sont bien connues et reconnues. Météo-France comme d'autres établissements publics est dans la situation d'assurer des missions de services publics dont certaines relèvent du secteur non concurrentiel et, d'autres, qui relèvent ou sont susceptibles de relever du secteur concurrentiel.

Les « clients » de Météo-France peuvent être privés (particuliers ou entreprises) ou publics (direction générale de l'aviation civile - DGAC, Marine nationale...). Il est à noter que dans le cas de la DGAC, les données peuvent relever du financement public ou d'un financement privé par une refacturation effectuée via la DGAC aux compagnies aériennes.

Les situations des différents pays européens dans ce domaine sont variées et les limites des prestations assurées par les organismes d'Etat ne sont pas identiques (certains fournissent des données météorologiques brutes, d'autres, comme Météo-France, fournissent en plus des analyses et des prévisions).

Il était donc impératif pour Météo-France de mettre en place des dispositifs de gestion permettant :

- de bien distinguer ce qui dépend du financement public de ce qui relève du secteur concurrentiel et qui doit trouver son financement dans des recettes de vente,
- de calculer les coûts de prestations et de produits unitaires afin d'être en mesure de définir une politique tarifaire et des prix de vente,

- de fournir des éléments détaillés de facturation notamment dans le cas de la DGAC qui doit être en mesure d'établir les refacturations aux compagnies aériennes.

De ce fait, Météo-France a très tôt souhaité disposer d'outils lui permettant de bien distinguer les moyens consacrés pour chacune de ses prestations et pour chacun de ses clients qu'ils soient privés ou publics.

Cette approche a conduit Météo-France à mettre en place, et à faire évoluer, une véritable comptabilité analytique capable aussi bien de permettre une analyse de sa performance en matière de gestion, que d'avoir une approche analytique de ses coûts et de ses recettes.

Dans le contexte de ce type d'établissements publics, il est indiscutable que l'utilisation de ce type de dispositif de gestion contribue à un meilleur pilotage et, ainsi, à l'amélioration de la performance, que celle-ci se situe dans le domaine financé par l'Etat ou dans le domaine concurrentiel.





ACTIVER LA DYNAMIQUE DE PERFORMANCE

Peut-être que les lecteurs de ce cahier technique auront été déçus ou frustrés par les expériences recueillies et les conclusions que l'on peut tirer des approches mises en place dans les organismes publics.

Si c'est le cas, cela peut-être fondé si l'on a l'exigence suivante :

- souhaiter qu'un véritable pilotage économique des activités de services publics soit une règle de management de base de la gestion publique,
- être certain que, lorsque ces modes de management existent les responsables disposent des meilleurs indicateurs économiques au regard de leurs métiers et de leurs enjeux : des indicateurs fiables, produits dans les délais,
- enfin, disposer de fonctions de contrôle économique, pas seulement axées sur le contrôle budgétaire.

En effet pour tendre vers cette exigence, il existe encore des progrès à réaliser pour mieux intégrer la dimension économique dans les modes de gouvernance des services publics.

Ce que l'on constate aujourd'hui, ce n'est pas une absence totale des préoccupations économiques, mais le fait qu'elles ne tiennent pas une place suffisamment importante dans les habitudes de fonctionnement.

Ceci a pour conséquence, que très souvent, le seul moyen de réguler l'économie est de prendre des décisions arbitraires de nature : réduction des effectifs, économies sur les achats, mutualisation des activités, externalisation, limitation des projets, réduction des investissements. Ces décisions ne sont pas nécessairement le fruit d'une analyse et d'une réflexion basées sur des analyses économiques étayées. Notamment les impacts et les externalités qui peuvent en découler sur l'offre de services et la qualité des prestations rendues n'ont peut-être pas été assez étudiées. Les conséquences sur les organisations sont également essentielles à maîtriser.

Dans la plupart des cas, le lien et la corrélation entre les ressources à déployer, d'une part et le volume et la qualité de production à assurer d'autre part, ne sont pas systématiques.

L'objectif est que ce lien devienne naturel et surtout qu'il s'inscrive comme une règle de management responsabilisant les acteurs en charge. Cette règle doit notamment se traduire par la mise en place d'indicateurs d'ordre économique produits régulièrement, tous les mois, analysés, revus, redéfinis.

Pour traduire encore mieux dans les faits cette volonté de responsabiliser, il convient de mettre en place de véritables tableaux de bord économiques.

Ce tableau de bord économique serait l'outil qui permet de traduire ce rapport entre ce que cela coûte et le volume/qualité de services rendus.

Nous pensons qu'il devient absolument nécessaire d'introduire ce type d'outils dans la gestion et le pilotage des activités de services publics.

Beaucoup d'exemples étrangers nous montrent que cela est possible. Certaines expériences dans notre pays ont démontré la faisabilité de ces approches et surtout leur efficacité.

Optimiser/ajuster les coûts dans un contexte où les notions économiques deviennent beaucoup plus partagées est alors plus facile que si cela découle de décisions arbitraires venus du haut.

Voilà de très longues années que l'on cherche à atteindre de tels objectifs, sans véritablement y parvenir. Qu'est-ce qui bloque ? Quelle dynamique mettre en place pour aller plus loin ?

Pour avancer dans cette réflexion, nous proposons trois pistes d'action.

La première : être convaincu que cette évolution est vitale pour les services publics et lutter face à deux reproches :

- les activités de services publics sont difficilement mesurables,
- l'Etat n'est pas une entreprise et ne saurait être soumis aux mêmes règles de gestion économique.

La deuxième piste est de construire des tableaux de bord économiques qui aient du sens et qui soient adaptés aux différents métiers exercés.

Enfin la troisième piste est de développer les structures de contrôle de gestion en charge de l'animation économique des résultats, aptes à former, convaincre, réussir l'appropriation par les acteurs opérationnels.

Première piste : être convaincu

Beaucoup de responsables ne croient pas qu'il soit possible d'instaurer de « l'économique », systématiquement dans le management des services publics.

La culture ne s'y prête pas. Il est difficile de construire une équation économique qui aboutisse à identifier une marge, une rentabilité, comme cela est le cas dans le privé.

De plus les missions des services publics présentent les caractéristiques suivantes :

- elles relèvent de l'intérêt général, et donc à ce titre l'aspect économique ne peut intervenir comme principal et unique variable de régulation.
- par ailleurs, la conjoncture, la « dictature » de l'événement impose le plus souvent de réagir vite, d'intervenir pour sauvegarder les solidarités nationales sans que l'on n'ait prévu quoi que ce soit au préalable.

Mais ces spécificités ne viennent pas en contradiction avec le besoin de mesurer régulièrement ses équilibres. Au contraire, l'impact des aléas rencontrés, leur survenance inopinée réclament d'autant plus un pilotage économique réactif.



Deuxième piste : mettre au point un tableau de bord économique

Cet outil pourrait représenter l'instrument de base du pilotage économique d'une entité de production : un service, un bureau, un centre opérationnel, ...

Il permettrait de restituer un indicateur qui mette en relation :

- ce que l'on a produit,
- ce que l'on a consommé.

Ce compte de résultat pourrait prendre la forme suivante :

| Activité Accueil : compte de résultat | | |
|---|--------|------|
| Mois de : | Budget | Réel |
| Production des prestations, des programmes, missions, actions Valorisée sur la base du volume d'unités produites et d'un prix par unité | | |
| Charges de fonctionnement | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Salaires et charges du personnel affecté à l'activité • Charges de fonctionnement externes • Charges des équipements et des infrastructures affectés à l'activité | | |
| Résultat économique | | |

Mais la production d'un tableau de bord économique ne suffit pas non plus.

Il faut être en mesure de l'analyser et ceci régulièrement.

Pour quel résultat ? Dispose-t-on de marge de manœuvre ?

Déjà dans ce type de restitution on sait valoriser une production à une valeur qui tient compte d'un budget initial. Si au cours de l'année, différents événements viennent modifier les équilibres prévus, ce type d'information devient très précieux :

- Le savoir tout de suite et non plus en fin d'année, quand cela est trop tard
- Imaginer les décisions à prendre qui peuvent concerner :
 - l'affectation du personnel,
 - l'adaptation des dépenses externes,
 - le développement de nouvelles activités,
 - la modification des conditions de service.

Pour construire un tableau de bord économique qui ait du sens il faut tenir compte des métiers et activités exercés. La maille d'analyse doit correspondre également à la maille de responsabilité des acteurs opérationnels dans la hiérarchie.

Dans cet exercice, la manière de mesurer le volume de production est déterminant. Quelle unité de mesure considérer ? :

- les unités de dossiers traités ?
- le nombre de clients reçus ?
- le volume de journées de prestations ?
- le nombre d'actes, de circulaires traitées ?

Le choix de l'unité de mesure doit dépendre de la mission exercée par l'entité. Ce choix est fondamental pour définir des modalités de valorisation acceptables de la valeur ajoutée produite.

Dans certains cas, ce sujet est plus simple lorsqu'il existe un vrai chiffre d'affaires ou une dotation clairement spécifiée au regard de l'activité produite.

Troisième piste : réinventer le dialogue de gestion

Dans un premier temps : responsabiliser et fixer des objectifs économiques en relation directe avec ce qui vient d'être expliqué précédemment.

Mais également disposer de fonctions de contrôle de gestion pour produire les chiffres, les analyser avec les responsables, imaginer/proposer les plans correcteurs.

Les contrôleurs de gestion ont un rôle fondamental pour activer la démarche et lui faire prendre racine.

Ce sont des professionnels maîtrisant leurs techniques, et qui surtout disposent d'une bonne connaissance de métiers et des activités réalisés par leurs entités.

Les résultats produits, analysés et débattus entre contrôleurs de gestion et responsables opérationnels sont arbitrés au sein de Comités de Direction dédiés régulièrement au pilotage économique. Des plans d'actions traduisent les décisions prises pour corriger les écarts de trajectoire. Leur suivi et l'analyse de leur impact alimentent régulièrement les démarches de progrès qui en découlent.

Ces trois pistes d'actions constituent des aspects incontournables pour réussir à mettre en œuvre des dispositifs de pilotage et de contrôle de gestion aptes à réguler la dimension économique dans les services publics.

Leur mise en œuvre ne se substitue pas aux autres actions engagées dans le secteur public pour maîtriser la gestion. Notamment la RGPP est complètement cohérente avec ces approches car elle a pour finalité de fixer la stratégie. Mais la RGPP restera insuffisante, si elle n'est pas prolongée par la mise en place d'une démarche de contrôle de gestion qui permet de diffuser la culture économique et de suivre régulièrement les tableaux de bord économiques.

C'est véritablement dans ces conditions que les services publics peuvent améliorer leur performance économique. Beaucoup d'efforts ont déjà été réalisés pour aboutir et la maturité a grandi. Nous pouvons être résolument optimistes.





CONCLUSION

Ce cahier technique se présente dans le cadre des 7^{èmes} Assises qu'organise la DFCG en juin 2010 sur le thème de la performance économique dans les services publics.

Il s'agit d'une première ébauche.

Ce thème doit pouvoir encore être travaillé, tant le sujet est d'importance et non encore arrivé à totale maturité.

A cette fin l'association est décidée à s'investir et à continuer à contribuer à la réflexion.

Notre apport peut se présenter sous différents angles.

Tout d'abord, grâce à nos assises, rassembler davantage de témoignages et favoriser les échanges pour faire apparaître d'autres expériences, d'autres cas de figure.

Aussi, capitaliser sur le groupe services publics de l'association, fort d'une centaine de membres, qui peuvent également participer à nos efforts.

Enfin, s'appuyer sur nos expertises en finances et contrôle de gestion dans le secteur privé qui peuvent procurer des pistes nouvelles pour les organisations publiques.

Nous aurons donc d'autres rendez-vous très proches pour compléter cette initiative.

Nous espérons ainsi apporter une aide efficace à l'incontournable nécessité de moderniser les services publics.

ANNEXE - PÔLE EMPLOI

Indicateurs de performance suivis dans la convention tripartite

| Indicateurs de suivi du processus de fusion | Indicateurs de résultats | Indicateurs complémentaires - Services aux demandeurs d'emploi | Indicateurs complémentaires - Services aux entreprises | Indicateurs complémentaires - Services s'intermédiation active |
|---|--|--|---|---|
| 1 Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe mixte | 6 Part des demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle emploi | 15 Pourcentage des appels aboutis (taux d'aboutement ATT DE) | 24 Pourcentage des appels aboutis (taux d'aboutement ATT Employeurs) | 28 Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi, dont embauches sur offres de 6 mois ou plus |
| 2 Part des implantations ouvertes au public 35 h par semaine ou plus | 7 Part des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi | 16 Part des inscriptions réalisées moins de 5 jours après le premier contact avec Pôle emploi | 25 Taux de restes à recouvrer des contributions d'assurance chômage | 29 Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences |
| 3 Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) | 8 Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de 6 mois ou plus | 17 Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de 15 jours | 26 Délai moyen de satisfaction des offres d'emploi | 30 Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation des acquis |
| 3bis Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription | 9 Taux de satisfaction des offres, dont taux de satisfaction des offres portant sur les métiers en tension | 18 Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations | 27 Nombre d'entreprises clientes de Pôle emploi, dont PME de moins de 50 salariés | 31 Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi |
| 4 Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel | 10 Nombre des demandeurs d'emploi en chômage de longue durée | 19 Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel | | 32 Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi |
| 5 Part des effectifs dédiés à la production de services | 11 Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable, dont publics prioritaires | 20 Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services | | 33 Coût de la mise en relation positive |
| | 12 Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'une action de formation financée par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable | 21 Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé | | |
| | 13 Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin d'un contrat unique d'insertion ou d'un contrat avec une structure d'insertion par l'activité économique prescrits par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable | 22 Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis 2 mois ou plus | | |
| | 14 Part des licenciés économiques bénéficiaires de CRP/CTP non inscrits comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif | 23 Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi | | |



Editeur : DFCG, 99 boulevard Haussmann 75008 Paris
Mise en page : Planète Graphique, Le Mesnil Grémichon 76160 Saint-Martin-du-Vivier
Secrétariat d'édition : Raphaël Ozier, DFCG ; Fabien Cuisinier, Upstrat CC
Directeur de la publication : Daniel Bacqueroët



ASSOCIATION NATIONALE
DES DIRECTEURS FINANCIERS
ET DE CONTRÔLE DE GESTION

www.dfcg.com
www.dfcg.com/blog
www.revue-echanges.org

99 bd Haussmann
75008 Paris
Tél. : 01 42 27 93 33
Fax : 01 42 27 04 03
Contact : siege@dfcg.asso.fr

Juin 2010