

## INTRODUCTION

François MEYSSONNIER

L'approche classique du contrôle de gestion est focalisée, depuis les travaux d'Anthony en 1965, sur la modélisation financière effectuée par le contrôleur de gestion dans le cadre de la comptabilité de gestion et du contrôle budgétaire, qui est bien distincte de l'élaboration stratégique d'une part et du contrôle des tâches d'autre part. Une nouvelle vision du contrôle de gestion se développe actuellement, fondée sur les processus et intégrant la dimension opérationnelle dans le système global de pilotage de la performance. Si on fait sa place au suivi des processus opérationnels de terrain dans le *scope* du contrôle de gestion, celui-ci ne se limitera plus au travail du contrôleur de gestion et va être à la fois plus vaste (car non cantonné à la seule modélisation financière) et plus contextualisé (car lié aux caractéristiques spécifiques des processus productifs créateurs de valeur). Cette vision du pilotage de la performance fondée sur les processus opérationnels se prête bien à la recherche en contrôle de gestion dans le secteur public (notamment à toutes les problématiques de simplification administrative, d'e-administration, d'implication de l'usager comme coproducteur du service public). Plutôt que de constater une fois de plus les limites du contrôle de gestion existant actuellement dans les administrations (quel contrôle de gestion dans les organisations publiques?), l'objet du présent ouvrage est de réfléchir aux possibilités de mettre en place un nouveau contrôle de gestion plus efficient dans une situation de nécessaire maîtrise de la dépense publique (quel contrôle de gestion pour les services publics?). En matière de pilotage des services publics, beaucoup de questions se posent en effet.

Les principes du *New Public Management* impliquent la mise en œuvre de nombreux outils du contrôle de gestion (mise en place de centres de responsabilité décentralisés, instrumentation du pilotage de la performance, fixation d'objectifs et *accountability*, recherche de l'efficience et de la productivité, recherche de l'efficacité et de la satisfaction du client-usager, etc.).

De nombreuses réformes de la gestion publique se sont succédées depuis plusieurs décennies mais a-t-on vraiment expérimenté sérieusement le *New Public Management* en France ? Quelles perspectives ceci ouvre-t-il pour le contrôle de gestion ?

Comment articuler le contrôle de gestion (qui est centré sur le rapport *inputs-outputs* et qui agit en continu et en temps réel sur le terrain) et l'évaluation des politiques publiques (qui s'intéresse de façon séquentielle à l'analyse des impacts le plus souvent *ex post*) ? Est-ce que les deux sont imbriqués ou peut-on distinguer clairement les champs de responsabilité et les niveaux d'analyse ?

Faut-il raisonner globalement en modélisant l'existant pour le faire évoluer ensuite ou bien s'occuper prioritairement d'améliorer les processus défectueux ? Les points de comparaisons sont-ils les autres entités publiques (focalisation sur l'organisation) ou les entités privées réalisant des prestations comparables (focalisation sur les processus) ? Comment utiliser efficacement les méthodes de *benchmarking* pour améliorer les services rendus aux usagers ?

De nombreux services publics cherchent à répondre au mieux aux attentes des usagers. Cependant l'arbitrage est parfois difficile entre l'universalité du service public et sa personnalisation. Comment le contrôle de gestion doit-il prendre en compte cette tension ? Quelle est la place de la valeur perçue par l'utilisateur dans les démarches de contrôle de gestion ? Doit-on prendre en compte prioritairement la qualité technique de la prestation publique (dimension opérationnelle) mesurée par des indicateurs internes ou la qualité perçue (dimensions opérationnelle et relationnelle) mesurée par l'utilisateur ? Comment intégrer la satisfaction du bénéficiaire du service public dans les systèmes de pilotage de la performance publique ? Si la capacité de mobiliser le personnel est indispensable au succès de la modernisation des administrations publiques, comment gérer les tensions entre les attentes des agents et celles des usagers des services publics ?

Quelles sont les méthodes de calculs de coûts les plus utiles pour les responsables des organisations publiques ? Comment développer l'information et l'animation de gestion permettant de maîtriser les coûts, de réaliser des économies, d'accroître la productivité et l'efficacité, d'optimiser la dépense publique ? Peut-on utiliser les méthodes de Budget Base Zéro, de *lean management*, de *reengineering* dans les organisations publiques ? Comment construire des indicateurs utiles et des tableaux de bord pertinents pour piloter la performance publique ? Les *balanced scorecards* largement répandues dans les entreprises privées peuvent-elles être utilisées fructueusement dans le contexte des organisations publiques ? Quelles sont les conséquences concrètes de la LOLF au niveau du pilotage de la performance par les managers publics de terrain ?

Toutes ces questions vont être abordées dans le présent livre.

L'ouvrage commence par une réflexion sur la dimension stratégique du pilotage des services publics. « Les Chambres Régionales des Comptes

et le pilotage de gestion des collectivités locales » est une contribution de Muriel MICHEL-CLUPOT et Serge ROUOT. Les auteurs partent de l'analyse textuelle de quarante-trois rapports des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités locales et montrent que la satisfaction client est assez négligée dans l'approche des systèmes de pilotage de la performance publique locale. Ceci semble en retrait par rapport aux principes du *New Public Management*. « Les effets limités des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics » par Christophe MAUREL, Christophe FAVOREU, Damien GARDEY et David CARASSUS, montre, à partir de l'étude de quatre cas de collectivités locales innovantes, que les démarches locales inspirées par la LOLF en France abordent la question des économies budgétaires mais de façon macro sans accorder toute la place nécessaire au pilotage fin de la création de valeur pour les usagers faisant plus de place dans le dispositif de pilotage communal au comptable et au financier qu'au contrôleur de gestion et aux managers de terrain. Le chapitre III revient aux fondements des services publics. Dans leur contribution, intitulée « L'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers et les valeurs des citoyens : le cas d'un baromètre du service public municipal », Jérôme DUPUIS, Stéphane SAINT-POL et Antoine CARTON, construisent un outil de mesure des perceptions de mille deux cents citoyens sur le service public local et étudient l'évaluation des services publics locaux en fonction des attentes des usagers et des valeurs des citoyens.

Le livre se poursuit, dans une deuxième partie, par la prise en compte de la dimension organisationnelle du pilotage de la performance publique. Dans le chapitre IV, « De nouvelles perspectives pour le contrôle de gestion communal », Caroline TAHAR plaide, à partir d'une recherche intervention dans une commune moyenne, pour une focalisation accrue sur le pilotage des processus de prestation de service et insiste sur l'importance de la co-création de valeur avec l'utilisateur du service public. L'analyse des modes d'implantation des innovations managériales dans les organisations publiques prolonge cette réflexion. Le chapitre V, « Coalitions d'acteurs et innovations managériales dans le secteur sanitaire et social » par Gulliver LUX et Nicolas PETIT, montre, à partir de l'étude de cinq cas d'hôpitaux et de centres médico-sociaux, l'importance des jeux d'acteurs et des coalitions à construire pour assurer le succès des innovations managériales dans ce contexte. « Les processus de mise en œuvre des outils de gestion dans les organisations publiques : lecture croisée de deux expériences » par Jérémy ALDRIN et Denis CHOFFEL, poursuit cette réflexion, à partir des cas d'une chambre de commerce et d'industrie et d'un centre psychothérapique, et étudie la dynamique à mettre en œuvre afin de réussir l'implantation des outils de gestion dans les organisations pluralistes.

La troisième et dernière partie de l'ouvrage est consacrée à la dimension instrumentale du contrôle de gestion dans les services publics. Jean-François ORY, Jean-Luc PETITJEAN et Thierry COME expliquent, dans « La certification comme

accélérateur de la mise en œuvre du contrôle à l'université : l'exemple des services de formation continue », comment la certification qualité obtenue localement (ici dans deux services de formation continue) peut être un moyen de faciliter la mise en place du contrôle de gestion dans l'ensemble de l'organisation (ici à l'université). Frédérique LETORT et Pascal FABRE, montrent dans le chapitre VIII, « La comptabilité de gestion dans les communes : une diffusion contrariée par les divergences de représentations des acteurs », à partir d'une étude de cas réalisée dans une ville moyenne, que la comptabilité de gestion n'est pas perçue de façon identique par les différents acteurs d'une collectivité locale et que ceci explique ses difficultés de mise en place et de bon fonctionnement et remet même en cause sa pérennité. Enfin, le chapitre IX, « *New Public Management* et usage des outils de contrôle de gestion dans l'administration de l'éducation de Dubaï » par Bouchra FNINOUE, présente un cas emblématique de NPM très développé et, à partir d'une étude longitudinale menée dans le cadre d'une recherche observation, aborde la question de l'usage et de l'appropriation des outils de contrôle de gestion dans l'administration publique de l'éducation de Dubaï.