

Oui, le contrôle de gestion est républicain

Rarement, la question de la dépense publique et de son financement a été plus au cœur des débats. La Révision générale des politiques publiques devait contribuer significativement à la réduction des dépenses, sans réduire la qualité et le niveau de service. Les résultats n'ont pas semblé être à la hauteur des attentes. La MAP met aujourd'hui en avant l'informatisation des services publics et le développement de l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation est le complément nécessaire du contrôle de gestion dans le secteur public. Elle contribue à apprécier l'impact et l'effet des politiques publiques et à poser des questions sur l'adéquation aux besoins. Le contrôle de gestion interpelle principalement sur les questions de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie. La MAP peut donc être une opportunité de développer des outils complémentaires à ceux du contrôle de gestion et de favoriser une maîtrise pertinente des dépenses publiques.

La LOLF et la RGPP se sont inspirées des outils du contrôle de gestion et ont été menées de façon insatisfaisante. Elles ne doivent être confondues avec ces outils. De là, à rejeter un axe essentiel d'une démarche de progrès initiée par Michel Rocard dès 1988 (1), il y aurait, sans nul doute, une réaction excessive. Peut-il y avoir un redressement des budgets publics en faisant l'économie des trois piliers du contrôle de gestion : économie, efficacité, efficacités ? Les débats qui ont lieu sur cette question nous semblent faire l'impasse sur un sujet d'importance : celle de la création de valeur pour le citoyen.

LE SERVICE PUBLIC CRÉE-T-IL DE LA VALEUR ?

La comptabilité nationale cherche à mesurer la création de richesses produite par la Nation. Pour ce faire elle cumule la valeur ajoutée créée. La logique est simple : le marché nous indique quel prix les consommateurs sont prêts à accorder à un bien ou à un service. De ce prix on retire la création de richesses réalisée par une autre entreprise (les achats externes) et on obtient la création de richesse par la Nation.

Mais comment mesurer la création de richesse du secteur non marchand qui ne vend rien ou en deçà de son coût de revient ? On ne saurait contester qu'il contribue à la création de valeur, mais à quelle hauteur ? La comptabilité nationale répondra à cette question par une astuce comptable : la création de valeur ajoutée du secteur public est égale au

coût de production des services publics. Belle astuce et, depuis 1950, on considère la question comme traitée. Ainsi la construction d'un lycée pour un coût de 50 millions d'euros, créerait deux fois plus de valeur ajoutée qu'un lycée de même capacité construit pour 25 millions. De même, une demande de subvention ressaisie quatre fois dans quatre systèmes d'information différents aurait plus de valeur ajoutée que celle saisie une fois et ensuite traitée par une chaîne totalement numérisée. Nul besoin d'un long débat pour convenir que la création de valeur n'est pas proportionnelle au coût de production du service public.

Les administrations publiques ne sont pas une boîte noire dans laquelle l'injection de financement produirait de façon mécaniste des services publics et de la valeur ajoutée de façon proportionnelle.

Oui, il est souvent possible de faire plus et mieux de service public en consommant moins de ressources. Cela nécessite une autre façon de piloter la production du service, des outils de pilotage et des référentiels et surtout des instances de pilotage. Il s'agit aussi de s'interroger sur les processus de production des services publics et de les remettre en cause pour les améliorer. Et surtout, il faut accepter l'idée que cette démarche de progrès est permanente, qu'il n'y pas de cas où « *l'on a fait toutes les économies possibles* », à condition de se poser les questions sous un angle nouveau et de rechercher la progression de façon permanente. Cela ne signifie en rien qu'il suffirait de réduire les budgets pour

“ Depuis 1950, on considère que la création de valeur ajoutée des services publics est égale à leur coût de production ”

→ Alain Pérelstein

a.perelstein@laposte.net
Directeur du contrôle de gestion dans une région

Bruno Stavy

Directeur du contrôle de gestion dans une région

François Loiseau
Ingénieur en chef

“ Oui, il est souvent possible de faire plus et mieux de service public en consommant moins de ressources ”

diminuer le coût de production du service public. Au contraire, les coupes drastiques et aveugles sont naturellement contre-productives. La recherche productive d'économie et de performance donne des résultats sur la base d'un travail identifiant la chaîne de création de valeur, les facteurs clés de succès, fruit d'une analyse coopérative sur le terrain et demande du temps. Le contrôle de gestion de qualité est donc profondément anti-malthusien.

UNE DÉMARCHE POUR CRÉER DE LA VALEUR AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

On reproche souvent au contrôle de gestion de faire apparaître qu'il est possible de réduire les coûts de production en mobilisant moins de personnel. Ces critiques disent alors : « n'y a-t-il pas assez de chômeurs comme cela ? Le service public n'est pas là pour faire du profit, conservons donc ces agents, ils sont mieux dans nos services qu'aux Assedic ».

La gestion publique ne doit pas ignorer la dimension humaine, mais les agents mobilisés pour des actions improductives ne seraient-ils pas plus utiles pour produire des services publics à valeur ajoutée ? L'impôt utilisé pour des emplois non productifs est retiré d'autres secteurs de l'économie. S'il vient d'une famille, n'aurait-il pas servi à améliorer les études des enfants, n'aurait-il pas alors créé de la valeur ? S'il vient d'une entreprise, n'aurait-il pas pu servir à investir et ainsi créer de la valeur ? Ne faut-il pas que la production de service public se fasse dans des conditions garantissant une utilisation de l'argent public davantage productrice de valeur que s'il était resté entre les mains du contribuable ?

Certains diront que la dépense publique a un effet contracyclique et que, grâce au multiplicateur keynésien (2), elle épargne à la France une récession encore plus profonde. En reprenant les exemples précédemment cités (dont il est facile d'allonger la liste), on comprendra aisément que le multiplicateur keynésien ne

s'applique pas à la dépense publique inefficace. On en revient bien à la question de la création de la valeur pour la société.

LE CONTRÔLE DE GESTION N'EST PAS PARFAIT, MAIS IL EST UTILE, VOIRE INDISPENSABLE

Les ouvrages sur la sociologie des organisations – au premier rang desquels ceux de Michel Crozier (*L'acteur et le système*, etc.) – montrent à l'envi la capacité des administrations à produire de la non-valeur et son immense pouvoir de résistance au changement. Le contrôle de gestion, en proposant une logique de fonctionnement améliorée, optimisée, engendre des résistances et des oppositions, qui pourraient à elles seules faire l'objet d'un autre article.

Mais soyons attentifs au fait que ce qui nous dérange le fait parfois pour notre bien. Bien sûr, il y a dérives et des excès...

Notre métier n'est pas plus qu'un autre à l'abri des stakhanovistes et des McCarthy. Ce n'est pas notre vision du métier.

Formateurs en contrôle de gestion et responsables d'équipes de contrôleurs depuis plus de 15 ans, nous agissons pour un contrôle de gestion ouvert, sensible aux valeurs humaines, acteur de la responsabilité environnementale et sociétale, coopératif et dynamique. Un contrôle de gestion au service d'un service public facilitateur du bien-vivre ensemble. ●●●



“ Dans tous les cas, le prix payé ne permet pas d’apprécier la valeur du service public ”

●●● Le contrôle de gestion permet de produire plus de valeur ajoutée au profit du service public, mais en l’état actuel de nos compétences il ne permet pas d’arbitrage global. Il est utilement complété par les outils de l’évaluation, mais ceux-ci ne parviennent pas pour autant à résoudre la problématique d’un arbitrage global. Mais surtout les outils du contrôle de gestion permettent d’identifier des marges de progrès significatives, selon les types de missions, elles peuvent aller de quelques pourcents jusqu’à une division par deux des coûts de production (3).

À l’échelle de la Nation, cela représente une réelle opportunité de maintenir le niveau de service public largement menacé. À défaut, la pression budgétaire et financière ne risquerait-elle pas de conduire à la remise en cause de services publics tout à fait utiles, mais pas forcément ceux produits de façon trop coûteuse ? À l’avenir, au moins au sein des collectivités territoriales, il sera sans doute nécessaire, voire indispensable, de créer des coopérations plus actives entre contrôle de gestion et directions des finances, avec un pilotage activités/moyens/résultats, pour optimiser nos ressources et avoir de meilleurs résultats de nos activités de service public. Enfin, soulignons que le contrôle de gestion outille nos services publics et nos élus pour

qu’ils soient garants de la bonne utilisation des deniers publics, rendent compte de leurs utilisations, au service de nos concitoyens... et de la République... Sans contrôle de gestion, comment offrir des garanties en matière de pilotage, de suivi, de contrôle externe (suivi des délégations de service public et des structures subventionnées), de « traçabilité », de surveillance... ?

Nous faisons nôtre la maxime de la Cour des Comptes et des chambres régionales : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » (article 15 de la Déclaration des Droits de l’homme et du citoyen). C’est en cela que le contrôle de gestion est républicain à nos yeux.

Il serait regrettable que l’État moderne se prive d’un tel serviteur. ■

Nota : Ce texte n’engage en rien la responsabilité des collectivités territoriales employeurs et ne saurait représenter leur position.

(1) « *Gérer juste, c’est déjà transformer* », Rocard (M.), *Un pays comme le nôtre*. Textes politiques 1986-1989.

(2) Une dépense d’investissement de 100 engendre d’autres dépenses pour sa production et reprend de la richesse au sein de l’économie, multipliant ainsi la richesse initialement investie au sein de l’économie.

(3) Nous nous tablons ainsi sur des situations concrètes effectivement rencontrées.

Et quand on ne peut pas mesurer, à quoi sert le contrôle de gestion ?

On reproche à la démarche contrôle de gestion de ne prendre en compte que ce qui peut se compter. Elle serait donc limitée dans son approche et biaisée dans ses conclusions. L’action publique intervient par définition là où il n’y a pas de réponse satisfaisante du secteur privé. Souvent, il n’y a aucun paiement, dans presque tous les cas, le prix payé ne couvre pas les coûts de production. Ainsi le prix d’un ticket de métro couvre environ 50 % du coût réel du déplacement. Dans tous les cas le prix payé ne permet pas d’apprécier la valeur du service public. Comment, dans ces conditions, mesurer la création de valeur ? S’il est possible de produire le même niveau de service public avec moins de moyens, il y a bien libération de ressources pour une plus grande création de valeur, grâce à la ressource investie dans une autre action publique ou dans l’amélioration de la même. Mais il est beaucoup plus difficile de mesurer la création de valeur lorsque l’on compare la production de deux services publics différents. Ce qui ne se mesure pas n’est pas forcément sans valeur. Il n’y a ce jour pas d’unité de mesure de l’amélioration du lien social, de la valeur ajoutée créée collectivement et de son devenir. Ce serait probablement le meilleur indicateur à suivre. Cela ne signifie en rien qu’il ne soit pas pertinent de rechercher l’amélioration permanente de la mise en œuvre de nos politiques publiques, bien au contraire. C’est ce à quoi peuvent servir les démarches réunies du contrôle de gestion et de l’évaluation. En bref, tout ne se mesure pas. Cette zone non mesurable peut parfois représenter un enjeu essentiel. L’incertitude qu’elle engendre peut être réduite, mais non pas annihilée. Du moins pour le moment. C’est là que les élus ont un rôle essentiel à jouer. À cela, on peut ajouter que ce sont les élus qui portent la vision et le projet de la collectivité.

Formations d’experts L’évaluation des politiques publiques

- Paris les 19/09 et 20/09
- Lyon les 4/11 et 5/11

Plus d’informations au 04 76 65 61 00
ou par e-mail formation@territorial.fr