

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

Direction du Budget  
139, rue de Bercy  
75572 Paris cedex 12  
Télédoc 242  
Bureau 1B  
1B-01-065

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE,  
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA  
DECENTRALISATION

Délégation Interministérielle à la Réforme de  
l'État  
72, rue de Varenne  
75700 Paris

**2 1 JUIN 2001**

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

et

LE MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET  
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

*A MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES  
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT*

**Objet : Développement du contrôle de gestion dans les administrations.**

**P.J. : 2**

La recherche de la performance de la gestion publique vise à accroître le bénéfice que l'action de l'Etat procure à la société et à optimiser la qualité du service rendu à l'utilisateur tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable.

Sa réussite passe par un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des gestionnaires sur la base d'objectifs et de moyens clairement définis assortis d'engagements sur des résultats.

Elle est inscrite dans les démarches de budgétisation orientée vers les résultats, de modernisation de la fonction immobilière et d'élaboration des plans pluriannuels de modernisation qui ont été mises en œuvre depuis plusieurs années.

Une telle démarche, qui vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, comporte un volet interne à chaque administration : la structuration de ses activités autour des résultats attendus et l'organisation du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services sur ce fondement.

Au-delà de cette dimension interne, l'orientation de la gestion vers les résultats vise à mieux éclairer les décisions de politiques publiques en fournissant des informations pertinentes sur les coûts et les résultats de chacune d'entre elles. Elle répond ainsi à une exigence accrue de transparence qui découle du principe démocratique. Elle s'accompagne d'une obligation de compte rendu à destination aussi bien du Parlement, qui décide des politiques publiques et alloue les moyens, que des différents niveaux d'administrations chargés de les mettre en œuvre. Elle rend nécessaire la prise en compte des résultats de l'action dans l'évaluation des personnels d'encadrement.

Le comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a donné une nouvelle impulsion à cette démarche en faisant de la généralisation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État un des axes centraux de la modernisation de la gestion publique.

Il a inscrit cette démarche dans la perspective de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'orientation de la budgétisation vers les résultats, rend en effet indispensable l'existence au sein des administrations d'un système de contrôle de gestion permettant le pilotage des services et la restitution des éléments d'appréciation des résultats des politiques publiques. Il importe donc que dès à présent chaque administration se prépare aux nouvelles règles de gestion induites par la réforme, en développant et en généralisant en son sein le contrôle de gestion.

Dans le cadre de la réforme de l'ordonnance, le comité interministériel à la réforme de l'État a décidé la mise en place d'une structure de pilotage interministérielle, à laquelle il vous est demandé de participer, mais aussi d'une structure de pilotage propre à votre ministère, destinée à préparer votre administration aux adaptations qu'impose l'orientation vers les résultats tant de la gestion interne que de la budgétisation.

1 – Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Conformément à la décision du CIRE du 12 octobre 2000, le contrôle de gestion devra être généralisé dans l'ensemble des administrations centrales, déconcentrées ou à compétence nationale, d'ici 2003. Pour ce faire, il vous appartient de prendre les mesures propres à cette généralisation au sein des services relevant de votre autorité.

2 - Le développement du contrôle de gestion suppose un engagement personnel de votre part ainsi qu'une implication forte de l'encadrement de votre ministère.

Il nous paraît en effet essentiel que les responsables des services au sein de votre ministère considèrent le contrôle de gestion non seulement comme une obligation formelle mais comme une impérieuse nécessité qui requiert leur mobilisation et s'impose à eux comme le meilleur moyen pour optimiser le pilotage et le suivi des activités dont ils ont la charge.

Tout agent accédant à un poste de responsabilité devra recevoir une formation orientée vers la pratique du contrôle de gestion, pour développer le contrôle de gestion dans l'ensemble du champ de ses activités.

3 – La structuration et l'organisation du contrôle de gestion sont de la responsabilité de chaque ministère. Il nous paraît néanmoins utile de formuler quatre recommandations.

Le développement du contrôle de gestion est un chantier de longue haleine qui s'inscrit dans la durée. Pour en assurer le suivi et la continuité, il paraît nécessaire de le structurer comme un projet, en constituant une équipe chargée de l'animer, en désignant un responsable de projet à qui vous confierez le développement du contrôle de gestion au niveau ministériel, en fixant clairement les objectifs, en identifiant les étapes et en dégagant les moyens nécessaires y compris humains. Selon les cas, l'équipe de projet pourra développer en son sein une cellule de ressources destinée à appuyer le réseau des contrôleurs de gestion de votre ministère.

Par ailleurs, il paraît souhaitable que le lancement de ce chantier procède d'une démarche d'auto-évaluation. Conduite dans le cadre d'un dialogue social et d'un dialogue de gestion rénovés, cette démarche devrait permettre de poser un diagnostic sur les pratiques existantes en matière de contrôle de gestion, mais aussi sur le potentiel et les leviers sur lesquels appuyer le développement de celui-ci. La démarche d'auto-évaluation permet d'élaborer, selon les cas, au niveau de tout un département ministériel, d'une direction ou d'un service, une représentation partagée du contrôle de gestion (objectifs et enjeux, éléments constitutifs, modalités de développement), de faire partager le diagnostic à tous les acteurs et d'identifier les pistes de progrès prioritaires.

En outre, le développement du contrôle de gestion devrait conduire à la constitution progressive, au sein de chaque ministère, d'un réseau de contrôleurs de gestion placés auprès des autorités utilisatrices du système de pilotage en question, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés. Afin de faire émerger cette fonction, il vous appartiendra de mettre en place, au sein de votre ministère, les formations initiales et continues correspondant au développement de ce métier et, le cas échéant, de recourir aux formations interministérielles qui seront proposées en la matière.

Enfin, le contrôle de gestion doit être organisé et structuré de telle sorte qu'il prenne en compte les objectifs de performance des politiques publiques définis dans le cadre du débat budgétaire et permette de restituer les résultats obtenus, en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité, afin d'améliorer la transparence et d'enrichir le compte rendu au Parlement.

4 – Le Comité interministériel à la réforme de l'État a demandé que chaque ministère établisse avant la fin 2001 un plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion pour les années 2001 à 2003. Ce plan a pour but de définir la stratégie et de planifier le déploiement du contrôle de gestion en termes d'organisation, de méthode et de procédures, dans l'espace et dans le temps. Il comportera notamment trois référentiels : la partition des activités en domaines homogènes du point de vue des buts poursuivis et de la responsabilité de mise en œuvre, la description des systèmes de mesure des activités, des coûts et des résultats, la description des procédures de dialogue de gestion et de pilotage. Il devrait faire l'objet de la plus large diffusion. Vous le transmettez parallèlement à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État et à la Direction du Budget.

5 – Une structure interministérielle, co-pilotée par la Direction du Budget et la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, assurera le suivi et la coordination des projets ministériels de développement du contrôle de gestion et animera, entre les ministères, un réseau d'échange des expertises et des bonnes pratiques. Elle examinera les plans ministériels de développement et de généralisation du contrôle de gestion et en établira la synthèse, afin de dégager les lignes de force de la démarche et les éventuelles lacunes à combler.

Pour mettre en place leurs projets de développement du contrôle de gestion et élaborer leurs plans pour les années 2001 à 2003, les ministères pourront prendre appui sur les outils méthodologiques élaborés conjointement par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État et la Direction du Budget.

Ils s'appuieront sur le centre de ressources en cours de constitution à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, qui aura notamment pour but d'élaborer et diffuser des outils méthodologiques, de mutualiser les savoir-faire et de coordonner les offres interministérielles de formation au contrôle de gestion.

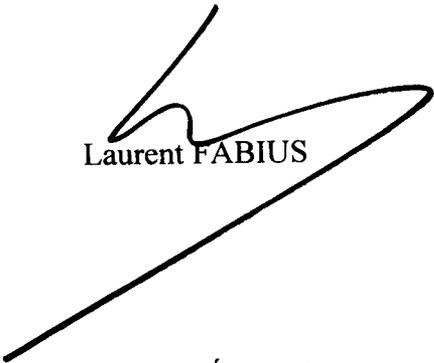
Ils s'appuieront également, au niveau déconcentré, sur le réseau des contrôleurs financiers en région, afin de constituer des pôles locaux d'échange d'expertises et de bonnes pratiques.

6 – La mise en œuvre des projets de développement du contrôle de gestion doit faire l'objet d'une évaluation régulière tant au niveau ministériel qu'interministériel.

Sur la base du plan pluriannuel élaboré en 2001, chaque ministère établira en fin d'année civile un bilan annuel de mise en œuvre. Ces bilans seront examinés par la structure interministérielle de pilotage qui en établira une synthèse. Les rapports d'activité ministériels, objet de la circulaire du Premier Ministre du 21 février 2000, devront, ainsi que l'a décidé le comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000, indiquer la part du budget ministériel faisant l'objet d'un suivi permanent par des indicateurs d'activité et de résultats.

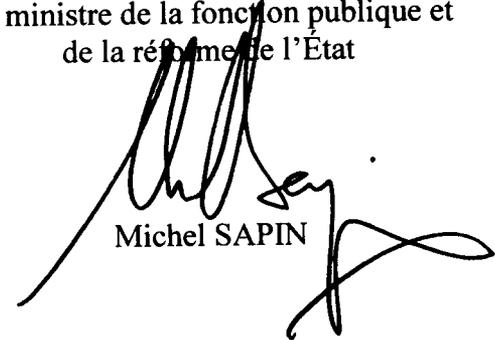
Par ailleurs, les services d'inspection générale ministériels sont invités à développer des compétences en matière d'évaluation des systèmes de contrôle de gestion. Une mission permanente d'évaluation du contrôle de gestion leur sera confiée.

Le ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie



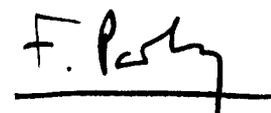
Laurent FABIUS

Le ministre de la fonction publique et  
de la réforme de l'État



Michel SAPIN

La secrétaire d'État au budget



Florence PARLY

## ANNEXE 1

### *Définition du contrôle de gestion dans l'administration*

Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Le champ du contrôle de gestion a donc deux niveaux d'application différents : rapprochements des moyens et des activités et/ou rapprochements des moyens et des résultats, en vue d'assurer la meilleure adéquation possible entre ces différents éléments, si possible en fixant des objectifs en termes d'activités et de résultats qui déclinent les orientations stratégiques.

Le contrôle de gestion résulte d'une démarche essentiellement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents.

Le contrôle de gestion s'appuie sur un système d'information défini de façon stable mais évolutive, orienté vers la prise de décisions, adapté à son utilisation opérationnelle et articulé sur la réalité des activités et des processus de travail. Son alimentation doit normalement ressortir des systèmes ordinaires de gestion.

Le contrôle de gestion implique d'établir une nomenclature des activités. Il faut définir, par champ d'activité, des objectifs et des indicateurs de mesure associés constituant un tableau de bord. Le contrôle de gestion doit reposer sur un dispositif de dialogue de gestion cohérent avec la réalité du partage des responsabilités et s'appuyant sur ces tableaux de bord.

Dans une logique de transparence, le contrôle de gestion permet de mettre en commun des éléments de comparaison entre activités de nature analogue. Cette démarche de comparaison amène à définir des critères de performance, par rapport auxquels les responsables d'activité peuvent se situer pour mesurer leur propre performance et définir leurs cibles de progrès qui sont l'expression quantifiée des buts à atteindre.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion est progressive :

- élaboration concertée d'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs chiffrés associés s'appliquant dans le cadre d'une segmentation d'activités homogènes ;

- utilisation de ces critères de performance au sein d'un système de gestion permettant un pilotage stratégique des services par la fixation de cibles et l'adéquation des moyens aux enjeux ;

- évaluation, en cours d'exercice et *a posteriori*, de la démarche de gestion, prise de mesures correctrices (sur les objectifs, les activités et les moyens) et éventuellement application de sanctions positives ou négatives.

## ANNEXE 2

Outils méthodologiques élaborés par  
La Délégation interministérielle à la réforme de l'État et la Direction du Budget

1 – Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la gestion publique :

- État des lieux sur les pratiques actuelles de contrôle de gestion et de contractualisation dans les ministères ;

- Rapport sur les indicateurs de résultats dans les documents budgétaires.

Diffusion : août 2000, DIRE et Budget

2 – Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'État ;

Diffusion : août 2000, DIRE et Budget

[http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)