



Anne Gillardin



**Proposition d'un concept
de contrôle de gestion pour
la division «infrastructure
routière» de l'Office fédéral
des routes (OFROU)**

Cahier de l'IDHEAP 241/2008

Chaire Marketing public



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

La présente étude propose une méthodologie aboutissant à la conception d'un système de contrôle de gestion pour la division «infrastructure routière» ou «I» de l'Office fédéral des routes (OFROU).

La première partie de ce travail situe l'OFROU dans son contexte de réformes et identifie les raisons qui justifient l'implantation d'un système de contrôle de gestion à l'OFROU.

La deuxième partie pose les jalons permettant d'établir un contrôle de gestion dans sa division «I». Elle cherche d'abord à donner une définition du contrôle de gestion dans le secteur public, puis présente un état des lieux du système de gestion existant. Finalement, les systèmes de contrôle de gestion de deux autres offices GMEB, MétéoSuisse et armasuisse immobilier, sont analysés afin d'en tirer des éléments pertinents pouvant servir à la conception du contrôle de gestion à l'OFROU.

La troisième propose un contrôle de gestion pour la division «I».

Le travail montre que la réalisation d'un concept de contrôle de gestion pour la division «I» n'est pas évidente. Cette dernière, qui est en train de se mettre en place, manque encore d'expérience pour identifier clairement les éléments clés à insérer dans le système. On observe un grand embarras entre le stade du savoir et celui du savoir-faire concret. La méthodologie et l'analyse présentées dans ce travail pourraient contribuer à développer un savoir-faire interne aboutissant rapidement à la mise sur pied d'un système de contrôle de gestion pour la division «I».

Die vorliegende Studie schlägt eine Methodik zur Erarbeitung eines Management-Kontrollsystems für die Abteilung «Strasseninfrastruktur» oder «I» des Bundesamts für Strassen (ASTRA) vor.

Der erste Teil dieser Arbeit stellt das ASTRA im Spannungsfeld dieser Reformen. Ihre Konsequenzen lassen die Einführung eines Management-Kontrollsystems im ASTRA folgerichtig erscheinen.

Im zweiten Teil geht es darum, Wegmarken zu setzen, die die Einführung einer Managementkontrolle in der Abteilung «I» in die richtigen Bahnen lenken. Es wird versucht, eine Begriffsbestimmung der Managementkontrolle im öffentlichen Sektor sowie eine Bestandesaufnahme der bestehenden Systeme vorzunehmen. Schliesslich werden die Management-Kontrollsysteme zweier anderer FLAG-Ämter, MeteoSchweiz und armasuisse immobilier, auf mögliche Nutzen für den Aufbau der Managementkontrolle des ASTRA analysiert.

Der dritte Teil beinhaltet einen Vorschlag, wie die Management-Kontrolle für die Abteilung «I» aussehen könnte.

Die Arbeit zeigt, dass die Erarbeitung eines Management-Kontrollkonzepts für die Abteilung «I» keine einfache Aufgabe ist. Es fehlt an Erfahrung, um die Schlüsselbausteine des Systems erkennen zu können. Zwischen dem Stadium des Wissens und dem des konkreten Know-hows klafft ein empfindlicher Graben.

Methodik und Analyse, wie sie in der vorliegenden Arbeit beschrieben werden, könnten zum Aufbau eines internen Know-hows beitragen, das die rasche Verwirklichung eines Management-Kontrollsystems für die Abteilung «I» erlauben könnte.

Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)

Anne Gillardin

Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)

Cahier de l'IDHEAP 241/2008

Chaire Marketing public

Travail de mémoire

Rapporteur: Prof. Martial Pasquier

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-16-8



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Avant-propos	V
1 Introduction, objectifs et champ d'analyse	1
1.1 Introduction	1
1.2 Objectifs et méthodologie	2
2 Les réformes institutionnelles	6
2.1 La nouvelle gestion publique (NGP)	6
2.2 L'administration fédérale et la NGP: le programme GMEB	9
2.3 La RPT	13
3 L'Office fédéral des routes (OFROU)	17
3.1 Le contexte des routes nationales	17
3.2 Les tâches de l'OFROU	18
3.3 L'organisation de l'OFROU	18
4 Les incidences de La GMEB et de la RPT sur l'OFROU et sa division « I »	21
4.1 L'OFROU et la GMEB	21
4.2 L'OFROU et la RPT	22
4.3 L'identification des risques liés à la RPT et à la GMEB	24
5 Pourquoi un contrôle de gestion à l'OFROU ?	27
5.1 Les enjeux du contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU	30
6 Le contrôle de gestion	32
6.1 Définition	32
6.2 Les particularités du contrôle de gestion dans les secteurs privé et public	35
6.3 Les méthodes et les outils du contrôle de gestion	37
6.3.1 La gestion budgétaire et l'analyse des coûts	37
6.3.2 Les tableaux de bord	39
6.3.3 L'analyse comparative (aussi appelée benchmarking)	43
6.3.4 Synthèse	44
7 La description de la situation de gestion à l'OFROU, focus sur la division « I ».	46

7.1	La mission	47
7.2	Les valeurs et la culture	48
7.3	La vision	49
7.4	La stratégie et les domaines d'activités stratégiques	49
7.5	L'organisation et la structure	52
7.5.1	L'approche organisationnelle	52
7.5.2	L'approche structurelle	54
7.6	Les objectifs	57
7.7	Les moyens	58
7.7.1	Les moyens financiers	59
7.7.2	Les processus	60
7.7.3	Les moyens humains	61
7.7.4	Le reporting	61
7.7.5	Les outils informatiques de gestion	62
7.7.6	Quelques outils supplémentaires	63
7.8	Les résultats	64
8	Les systèmes de contrôle de gestion d'autres offices GMEB	65
8.1	Le système de contrôle de gestion de MétéoSuisse	66
8.2	Le système de contrôle de gestion d'armasuisse immobilier	71
8.3	Les points positifs des contrôles de gestion de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier	76
9	Un concept de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU.	78
9.1	Préambule	78
9.1.1	Choix des outils de contrôle de gestion	78
9.1.2	Quelques éléments de départ	80
9.2	La mission	81
9.3	Les valeurs	81
9.4	La vision	82
9.5	Les thèmes stratégiques	82
9.6	Concept de contrôle de gestion	84
9.6.1	Le cadre stratégique	84
9.6.2	La carte stratégique	85
9.7	Les « perspectives » et les « vues logiques »	88

9.8	Les vues logiques des « thèmes stratégiques »	90
9.9	Perspective « Clients »	93
9.10	Perspective « ressources »	95
9.11	Perspective « processus »	98
9.12	Perspective « apprentissage organisationnel »	100
10	Discussion	102
11	Conclusion	110
	Abréviations	112
	Bibliographie	112

Tableaux

Tableau 1 :	Forces et faiblesses, opportunités et menaces pour l'OFROU et pour sa division « I »	25
Tableau 2 :	Spécificités des secteurs public et privé	36
Tableau 3 :	Forces et faiblesses du BSC et du management cockpit	43
Tableau 4 :	Principaux outils de contrôle de gestion et dimensions du triangle de contrôle de gestion	45

Figures

Figure 1 :	Structure du rapport	5
Figure 2 :	Organigramme OFROU	19
Figure 3 :	Principes de réorganisation de l'OFROU	23
Figure 4 :	Démarche théorique de management et fonctions du management	27
Figure 5 :	Démarche du contrôle de gestion	33
Figure 6 :	Triangle de contrôle de gestion	35

Figure 7 : Démarche pour la description de la situation de gestion de la division « I »	47
Figure 8 : Les groupes de produits dans l'organigramme de l'OFROU	54
Figure 9 : Rôle des domaines et des filiales et domaines d'activité (ou produits) de la division « I »	55
Figure 10 : Répartition du financement	59
Figure 11 : Organigramme MétéoSuisse	67
Figure 12 : Exemple possible de « maison-mère »	68
Figure 13 : Concept de contrôle de gestion pour un domaine de MétéoSuisse, exemple possible de « maison-fille »	69
Figure 14 : Les quatre perspectives du BSC armasuisse immobilier	74
Figure 15 : Liens causes à effets	75
Figure 16 : Cadre théorique du contrôle de gestion	84
Figure 17 : Carte stratégique de la division « I » avec exemple fléché	86
Figure 18 : Vues logiques des « thèmes stratégiques »	90
Figure 19 : Vues logiques de la perspective « clients »	93
Figure 20 : Vues logiques de la perspective « ressources »	95
Figure 21 : Vues logiques de la perspective « processus internes »	98
Figure 22 : Vues logiques de la perspective « apprentissage organisationnel »	100

Avant-propos

La présente étude fait l'objet du travail de mémoire du mastère en administration public (MPA) de l'idheap. Elle propose une méthodologie aboutissant à la conception d'un système de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU).

L'OFROU est en train de vivre une double réforme. Office GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) depuis janvier 2007, il tente d'adapter ses structures, ses stratégies, ses procédures et sa culture à la GMEB en orientant son action vers des prestations et des résultats mesurables et en mettant en place de nouveaux instruments de gestion. D'autre part, il se prépare aux profonds changements organisationnels et aux nouvelles tâches entraînés par la RPT (péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Pour y faire face, l'OFROU s'est entièrement restructuré.

La première partie de ce travail situe l'OFROU dans son contexte de réformes et identifie les impacts de la GMEB et de la RPT sur ce dernier. Ces réformes et les enjeux y relatifs, c'est-à-dire la restructuration de l'OFROU ainsi que la volonté des dirigeants sont autant de raisons qui justifient l'implantation d'un système de contrôle de gestion à l'OFROU et plus particulièrement dans la division « infrastructure routière » ou « I ». La direction de la division « I » a clairement besoin d'un outil d'aide au pilotage si elle veut faire face à l'augmentation des tâches, du personnel et du budget qui la touche.

La deuxième partie a pour objectif de poser les jalons permettant d'établir un contrôle de gestion dans sa division « I ». Elle cherche à donner une définition du contrôle de gestion dans le secteur public. Puis un état des lieux du système de gestion existant est présenté, explorant les champs de la stratégie, des objectifs, des moyens et des résultats. Finalement, les systèmes de contrôle de

gestion de deux autres offices GMEB, MétéoSuisse et armasuisse immobilier, sont analysés afin d'en tirer des éléments pertinents pouvant servir à la conception du contrôle de gestion de la division « I ».

La troisième partie est une proposition d'un contrôle de gestion pour la division « I ». Elle se base essentiellement sur les modèles du balanced scorecard (Norton et Kaplan, 2005) et du cockpit management (Georges, 2002) en proposant un système à deux niveaux : stratégique et opérationnel. Des vues logiques proposent pour chaque niveau des objectifs et des indicateurs y relatifs.

Le travail montre que la réalisation d'un concept de contrôle de gestion pour la division « I » n'est pas évidente. Cette dernière, qui est en train de se mettre en place, manque d'expérience pour permettre une identification claire des éléments clé à insérer dans le système. On observe un grand embarras entre le stade du savoir et celui du savoir faire concret. Le système de contrôle de gestion ne sera valable que s'il respecte toute une série de conditions.

La méthodologie et l'analyse présentées dans ce travail pourraient contribuer à développer un savoir faire interne aboutissant rapidement à la mise sur pied d'un système de contrôle de gestion pour la division « I ».

L'auteur tient à remercier vivement...

- A l'idheap : M. Pasquier et A. Ladner, Professeurs ;
- A l'Office fédéral des routes (OFROU) : J. Röthlisberger, vice-directeur, et ses collaborateurs ;
- Chez MétéoSuisse : M. Von der Crone, contrôleur de gestion.
- Chez armasuisse immobilier : F. Götschmann, contrôleur de gestion.
- A l'administration fédérale des finances (AFF): M. Heimgartner, chef de la section programme GMEB.

1 Introduction, objectifs et champ d'analyse

1.1 Introduction

Depuis les années 90, des réformes sont en cours à tous les niveaux étatiques de l'administration publique. Elles visent toutes à orienter les activités administratives de façon plus ciblée sur les prestations et les résultats.

Sous la désignation de "nouvelle gestion publique" (NPG), des modèles en fonction de la finalité de l'activité administrative et des besoins du public ont été définis. Ils impliquent une claire différenciation des tâches et des compétences entre la partie stratégique et la partie opérationnelle, l'introduction d'instruments de gestion empruntés à l'économie d'entreprise, une gestion par le biais de directives concernant les prestations et les coûts liés aux produits ainsi qu'une information et un contrôle de gestion relatifs à la réalisation d'objectifs.

Les principes et les objectifs de la NGP ont été introduits dans l'administration fédérale sous le nom de "gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire" (GMEB) en 1996. Depuis, le Conseil fédéral a confié à vingt-quatre offices fédéraux un mandat de prestations d'une durée de trois à cinq ans. L'Office fédéral des routes (OFROU) a reçu son premier mandat de prestations pour la période allant de 2007 à 2011.

Parallèlement à la GMEB, une autre réforme, celle de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) visant à revitaliser un système politique qui a perdu de son efficacité, va entrer en vigueur le premier janvier 2008.

En vertu de la RPT, l'OFROU assumera de nouvelles tâches qui relevaient jusque-là des cantons. Pour faire face à ses nouvelles missions, l'OFROU a dû définir de nouvelles structures qu'il est en train de mettre en place. Il vit par conséquent une période de forts bouleversements : d'une part il tente d'adapter ses structures, sa

stratégie, ses procédures et sa culture à la GMEB et, d'autre part, il se prépare aux profonds changements organisationnels entraînés par la RPT en déterminant de nouveaux processus internes, en introduisant de nouveaux instruments de gestion et en recrutant du personnel jusqu'à doubler son effectif.

En théorie, lors du passage à la GMEB, une unité administrative est tenue de mettre en place un système de contrôle de gestion axé sur les résultats, de définir les compétences centrales, les stratégies et les prestations, de contrôler les processus de gestion et de travail et de développer une culture d'entreprise axée sur les résultats et les clients. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'un système de pilotage performant permettant un processus d'apprentissage pluriannuel.

En pratique, à l'OFROU, il n'existe aujourd'hui pas encore de système de contrôle de gestion permettant de donner aux responsables les éléments nécessaires à la maîtrise complète et au pilotage de leur activité. Les forces se concentrent essentiellement sur la mise en place des nouvelles structures prévues pour l'entrée en vigueur de la RPT en janvier 2008.

La Direction de l'OFROU, bien consciente de cette lacune et de l'importance d'un système de contrôle de gestion performant, a défini, dans le mandat de prestations, quatre objectifs généraux prioritaires dont celui « d'instaurer un contrôle de gestion axé sur les performances et l'efficacité ».

1.2 Objectifs et méthodologie

Dans ce contexte de mouvance, le présent travail a pour objectif principal de développer un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » ou « I », la plus importante en terme de budget (> 90% budget total destiné à la circulation routière) et de personnel (> 50% personnel) de l'OFROU.

Pour y parvenir, la recherche s'organise en trois parties principales (cf. figure 1) et présente les méthodes d'analyse suivantes :

Partie 1 : Evaluation des besoins en contrôle de gestion dans la division « I » de l'OFROU à partir de l'analyse de la NGP et de la RPT et de leurs impacts sur la division.

Une première partie théorique consiste à comprendre et à décrire les réformes ayant amené l'OFROU à revoir complètement son organisation et sa gestion, c'est-à-dire la NGP et le RPT. Cette étude, basée sur l'analyse de la littérature, fait l'objet du chapitre 2.

Le chapitre 3 présente, dans les grandes lignes, l'OFROU et ses divisions. Pour comprendre le fonctionnement et les tâches de l'OFROU, des entretiens ont été réalisés auprès des responsables de divisions et des documents internes ont été analysés.

Ces éléments ont permis d'évaluer, dans le chapitre 4, les conséquences des réformes sur l'OFROU et sur sa division « I » ainsi que les risques y relatifs.

Le chapitre 5 présente les raisons pour lesquelles l'OFROU pourrait être amené à développer un système de contrôle de gestion ainsi que les enjeux liés à un tel système.

Partie 2 : Analyse des éléments théoriques et pratiques permettant l'implantation d'un système de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU.

Cette seconde partie se compose de trois volets. Le chapitre 6 est consacré au contrôle de gestion. Il se base sur une analyse de la littérature permettant de trouver une définition adaptée au contexte de l'OFROU. Il présente également les particularités des méthodes et outils de contrôle de gestion qui pourraient avoir un intérêt pour l'OFROU.

Le chapitre 7 présente un bref diagnostic de la situation de gestion de la division « I » de l'OFROU afin de relever les éléments du système de pilotage actuel et de voir dans quelle mesure ils pourraient être intégrés au contrôle de gestion. Pour ce faire, une analyse complète de la situation de gestion de la division « I » a dû être réalisée. Cette dernière, interne à l'OFROU, se base sur l'étude de documents et sur des informations récoltées lors d'entretiens

semi-directifs avec le chef de la division « I », la cheffe du personnel ainsi que des chefs de domaines et de filiales à l'OFROU (cf. organigramme **Figure 2**).

Le chapitre 8 présente les systèmes de contrôle de gestion de deux autres offices GMEB : MétéoSuisse et armasuisse immobilier. Ce chapitre a pour but de voir quels systèmes de contrôle de gestion ont mis en œuvre d'autres offices GMEB et d'en tirer des idées pour la proposition d'un concept de contrôle de gestion à l'OFROU. Ce chapitre se base sur des informations obtenues auprès des responsables du contrôle de gestion de ces deux offices GMEB.

Partie 3 : Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU.

Cette partie s'appuie sur les trois volets de la partie 2. A partir des éléments théoriques du contrôle de gestion, de l'analyse de la situation de gestion et des expériences d'autres offices GMEB, un concept de contrôle de gestion est proposé pour la division « I » de l'OFROU au chapitre 9. Le chapitre 10 est une discussion du résultat et donne quelques pistes pour l'implantation du système dans la division « I ». Le chapitre 11 conclut le document.

Contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'OFROU

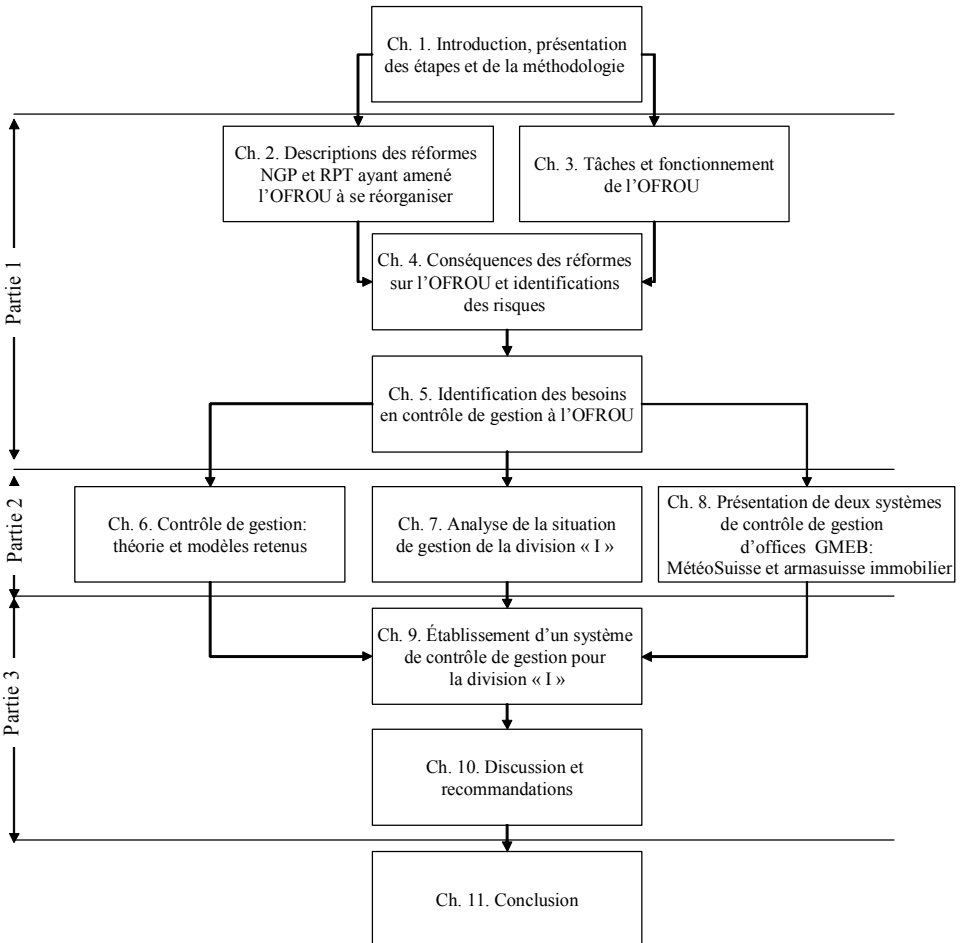


Figure 1 : Structure du rapport

PARTIE 1

Evaluation des besoins en contrôle de gestion dans la division « I » de l'OFROU à partir de l'analyse de la NGP et de la RPT et de leurs impacts sur la division.

2 Les réformes institutionnelles

2.1 La nouvelle gestion publique (NGP)

Depuis une dizaine d'années voire plus pour certains pays de l'OCDE, le monde de l'administration publique vit des réformes importantes et soutenues de leurs structures administratives et politiques. Emery et Giauque (2005) mentionnent que l'administration s'est trouvée confrontée à des questions qui nécessitaient des changements en profondeur. Elle a en effet dû faire face d'un côté à la mondialisation et à la concurrence accrue entre sites d'implantation et, de l'autre, à une augmentation des tâches étatiques assortie d'une diminution des moyens financiers. Les difficultés se sont ainsi accumulées, obligeant l'administration à travailler en tenant compte de l'évolution des exigences économiques et sociales.

Au vu de la situation, il a fallu repenser les tâches des divers acteurs du monde politique et de l'administration, leurs rôles, leurs compétences et leur mode de collaboration afin de permettre à l'administration de vivifier son esprit d'entreprise et d'augmenter la qualité de ses prestations.

Divers courants de pensées théoriques et conceptuelles sont apparus influençant la remise en question des administrations. Mais quels que soient ces courants et quelles que soient les démarches de changement, on les regroupe communément sous l'appellation générique de « Nouvelle gestion publique » ou NGP (Abate, 2000).

« **Nouvelle** » car elle touche aux fondements même de ce qui caractérise les administrations publiques. Elle est toujours

«nouvelle» dans la mesure où il s'agit d'une démarche d'apprentissage permanent.

« **Gestion** » car elle vise en premier lieu le fonctionnement interne des services et touche à la gestion des ressources financières, humaines, informationnelles et matérielles dans le but d'en améliorer l'efficacité.

« **Public** » car même si elle introduit des outils de gestion répandus dans les entreprises privées et qu'elle rompt avec la planification « bureaucratique », elle tient compte plus particulièrement d'aspects politiques et légaux spécifiques au domaine public.

Les **approches** de la NGP divergent et leurs conséquences directes ou indirectes sont extrêmement variées. Elles dépendent fortement des promoteurs locaux et de l'importance que lui attribuent les décideurs politiques (exécutif et/ou législatif) (Abate, 2000).

Il n'y a par conséquent pas de modèle type de la NPG, mais des **principes** communs applicables à chaque cas (Horber-Papazian, 1999). Prenant modèle sur les entreprises privées, les administrations séparent plus distinctement les aspects stratégiques des éléments opérationnels. En théorie, il s'agit là d'une distanciation et d'une autonomisation de l'administration vis-à-vis de la politique. Elles focalisent sur l'efficacité et l'efficacités de l'accomplissement des tâches étatiques, elles axent leur gestion sur les prestations et les résultats (output et outcome), elles décentralisent leurs responsabilités, elles introduisent des éléments propres à l'économie de marché et elles s'orientent davantage vers le client ou l'utilisateur (le citoyen). Ce système laisse aux administrations une plus grande marge de manœuvre dans leur organisation et dans les outils qu'elles utilisent pour atteindre leurs objectifs.

La mise en place d'une telle réforme entraîne inévitablement une **transformation des rôles des responsables politiques et administratifs** (Emery et Giaque, 2005):

- **Le Parlement** s'occupe du niveau normatif. Il détermine les grands objectifs politiques et y alloue des budgets

correspondants. Il joue son rôle de souverain en se prononçant sur les groupes de produits ou de prestations et sur les budgets globaux et en renforçant ses moyens de contrôle afin de s'assurer que les résultats escomptés sont atteints. Par contre les questions relevant de la mise en œuvre devraient lui échapper.

- **Le Gouvernement** s'occupe de la stratégie. Il concrétise les objectifs généraux du parlement, les traduit en objectifs stratégiques, définit des critères de performance (effectivité, satisfaction des citoyens-clients), et négocie les mandats de prestations avec les unités administratives. Par le controlling au moyen d'un certain nombre d'indicateurs, il est en mesure de piloter l'implémentation de ses objectifs stratégiques.
- **L'Administration**, ou l'unité administrative, s'occupe de la gestion opérationnelle. A cet effet, elle identifie les besoins des citoyens-clients, élabore un contrat de prestations et fournit les prestations sur lesquelles elle s'est engagée. La fourniture des prestations ressemble dans les grandes lignes à celle d'une entreprise de service, impliquant une planification stratégique, une gestion professionnelle des ressources et un controlling portant notamment sur les critères d'efficacité et de satisfaction des clients.

Outre la redéfinition des rôles des acteurs, la NGP propose également toute une série de nouveaux instruments pour le pilotage et le contrôle du nouveau système de gestion des affaires publiques. Finger (1997) identifie les trois instruments principaux suivants :

- Le premier est un **système d'indicateurs** simples, facilement compréhensibles et transparents, mesurant l'efficience, l'efficacité, l'effectivité, et la satisfaction des clients. Si les indicateurs garantissent une meilleure gestion, leur définition, par contre, est essentiellement un enjeu stratégique et de pouvoir entre les acteurs.

- Le deuxième type d'instruments est constitué par **les contrats** entre les différents acteurs impliqués. Ces contrats attribuent à chaque acteur des tâches précises, des devoirs et des droits. Il n'y a donc pas simplement un contrat entre l'exécutif et les unités administratives, mais également entre le législatif et l'exécutif, ainsi qu'un contrat plutôt implicite entre les unités administratives et les clients, caractérisé notamment par la transparence des coûts et des services.
- Finalement, cette nouvelle organisation passe par des **contrôles** entre les trois niveaux que sont l'administration, le gouvernement et le parlement. Ce système devrait permettre de focaliser non pas l'attention sur la prestation ou l'output, mais plutôt sur la question de l'adéquation des prestations aux problèmes à résoudre et sur les moyens à mettre en œuvre ou le pilotage qui permettra d'atteindre les objectifs. Ces contrôles se bâtissent sur les indicateurs et devraient permettre, in fine, un **apprentissage permanent et collectif**.

2.2 L'administration fédérale et la NGP: le programme GMEB

Au niveau de l'administration fédérale, la NGP a été introduite il y a un peu plus de 10 ans.

Le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'introduire dans les domaines de l'administration fédérale qui s'y prêtent la NGP sous la forme de la « gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) ».

Le 16 octobre 1996, le Conseil fédéral a mis sur pied l'organisation interdépartementale GMEB et l'a chargée de la réalisation du projet pour une phase pilote de cinq ans dans le cadre d'un processus d'apprentissage.

Le 1er janvier 1997, les deux premières unités administratives, l'office fédéral de la météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) et l'office fédéral de topographie (Swisstopo), se sont converties au modèle GMEB. Pendant la phase pilote, qui s'étend de 1997 à 2001, onze unités seront gérées par la GMEB.

Les résultats, en majorité positifs de l'évaluation globale à la fin de la phase pilote du projet GMEB, ont incité, le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral à décider de poursuivre le développement de la GMEB et à l'appliquer à d'autres unités. Le Conseil fédéral adoptait alors une stratégie globale en matière de GMEB et l'intégrait dans son message concernant la loi sur les finances de la Confédération du 2 décembre 2004.

C'est ainsi que 24 unités administratives dépendront d'une gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire au 1er janvier 2008.

Les principes de la GMEB

Les principes de gestion définis par le programme GMEB sont les suivants¹:

- Séparation de la gestion stratégique et de la gestion opérationnelle, mise en place d'instruments de gestion.
- Transformation d'une gestion axée sur les ressources (gestion de l'input) en une gestion axée sur les prestations et les résultats (gestion de l'output).
- Transformation des unités administratives en centres de prestations assumant une responsabilité des résultats accrue et bénéficiant d'une autonomie d'exploitation étendue.
- Introduction d'éléments relatifs au marché et à la concurrence.

¹ Cf. AFF, site web, <http://www-flag.admin.ch>

La gestion administrative conforme aux principes de la GMEB vise l'efficacité, c'est-à-dire un gain de productivité à moyen et à long terme.

Cette façon de procéder permet aux unités administratives de disposer d'une plus grande marge de manœuvre que celle dont disposaient les unités gérées de manière "traditionnelle" en matière de politique budgétaire et de politique du personnel.

Les unités administratives recourant à la GMEB définissent leurs activités en tant que «produits» qu'elles classent en groupes de produits.

Les instruments de la GMEB

Comme le mentionne le SECO et le DFE (2002), le modèle de la GMEB comprend les instruments servant à la conduite politique suivants² :

- **Le mandat de prestations** est un accord cadre généralement conclu pour quatre ans entre le Conseil fédéral et l'unité administrative. Il identifie des groupes de produits, fixe les objectifs et établit des priorités stratégiques.
- **L'enveloppe budgétaire** est le budget dressé en rapport avec le mandat de prestations. Il porte sur toute la période concernée. L'allocation des ressources s'effectue par groupes de produits et non par rubriques (personnel, matériel, etc.).
- **L'accord (ou la convention) sur les prestations** est la concrétisation annuelle du mandat de prestations. Elle est conclue entre le département et l'unité administrative. Les accords portent sur les prestations de chaque produit.

² Ces instruments font partie intégrante du modèle de gestion et de fonctionnement de la GMEB, cf. <http://www.flag.admin.ch/f/themen/1-3-1modell.php>.

- **Le reporting** permet au département, au Conseil fédéral et au Parlement d'obtenir une information ad hoc sur la réalisation des objectifs assignés à l'unité administrative soumise à la GMEB et, le cas échéant, d'intervenir.

D'autres instruments servent à la gestion opérationnelle de l'unité administrative : le **controlling** (ou **contrôle de gestion**) sert en premier lieu d'aide au pilotage dans le cadre de la gestion interne. Le contrôle de gestion peut opérer aussi bien au niveau stratégique que opérationnel.

Les effets de la GMEB

La GMEB implique des changements sur le plan des processus de travail, des structures et de la culture d'entreprise. Le DFF relevait en octobre 2000 que les changements en terme de structure produisaient des effets de valeurs inégales. Une amélioration de la transparence et de la concertation a été relevée en terme positif. Par contre, une charge accrue en terme de coordination représentait l'aspect négatif.

A la fin de la phase pilote, une évaluation comparative du projet de réforme GMEB a été réalisée par deux instituts externes³. Les évaluateurs externes sont arrivés à la conclusion que le modèle de la GMEB fonctionne. En terme de résultats, la GMEB a débouché sur des effets positifs. Les conséquences les plus favorables sont apparues pour les offices ayant changé leur culture de manière à ce que les collaborateurs concernés se soient parfaitement identifiés au rôle que leur confère le projet. Par contre, les instruments de gestion sont trop peu développés ou trop peu intégrés aux processus de gestion. Mais la GMEB n'a pas encore déployé tous ses effets. Une

³ « Evaluation FLAG ». Cette étude a été réalisée en août 2001 par l'Institut für Organisation und Personal de l'Université de Berne et par INTERFACE, Institut für Politikwissenschaft à Lucerne et porte sur toutes les unités administratives GMEB en place à cette période.

nouvelle évaluation générale est actuellement en cours. Ses résultats sont attendus pour fin 2008.

2.3 La RPT

Amorcée en 1994 déjà par la Confédération et les cantons, la RPT est l'une des réformes institutionnelles les plus importantes de la Suisse moderne. Elle vise à réduire les disparités cantonales, à accroître l'efficacité des structures étatiques ainsi qu'à revivifier et à moderniser le fédéralisme.

La RPT remplace le système de péréquation financière actuel qui compte plus de 30 mécanismes de paiements compensatoires entre la Confédération et les cantons par cinq instruments transparents⁴ : deux au niveau des finances (cf. 1 et 2 ci-dessous) et trois au niveau des tâches (cf. 3, 4 et 5 ci-dessous). Ces instruments doivent ainsi assurer un système de péréquation financière plus facile à piloter et plus flexible.

1. L'objectif premier de la RPT est de doter tous les cantons d'un minimum de ressources financières leur garantissant une marge de manœuvre suffisante. Elle vise à combler le fossé entre cantons à forte et à faible capacité financière. La RPT propose à cet effet un instrument de péréquation directe: la **péréquation des ressources**. C'est l'outil principal de la nouvelle péréquation financière. Il doit permettre d'assurer que les cantons à faible potentiel de ressources disposent librement de moyens financiers suffisants pour assumer les tâches qui leur sont confiées.
2. Le deuxième instrument, la **compensation des charges**, permet de compenser les charges excessives auxquelles certains cantons doivent faire face du fait de leur situation géographique ou de leur structure démographique. Par

⁴ Cf. DFF, « réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et confédération (RPT) : bases », 26 juin 2007.

exemple, les cantons de montagne qui doivent faire face à des surcoûts liés au service hivernal d'altitude et à l'entretien des forêts de protection, bénéficient d'une compensation des charges dues aux facteurs géotopographiques.

3. Le troisième instrument, le **désenchevêtrement des tâches** permet d'éliminer les chevauchements de compétences et de répartir clairement les responsabilités entre la Confédération et les cantons. Une délégation accrue des tâches aux cantons permet à ceux-ci de prendre leurs décisions en se rapprochant davantage du citoyen.
4. Le désenchevêtrement des tâches n'est pas judicieux dans tous les cas. Dans certains domaines, la Confédération et les cantons assumeront toujours conjointement la **responsabilité et le financement de tâches dites communes**, la conduite stratégique incombant à la Confédération et la responsabilité opérationnelle aux cantons. A la place des subventions octroyées en fonction des charges, lesquelles incitent à la dépense, la Confédération versera désormais des subventions globales, dont le montant sera calculé en fonction du résultat visé. Ce nouveau partenariat entre la Confédération et les cantons, fait l'objet du quatrième instrument.
5. Finalement, les frontières cantonales coïncidant de moins en moins avec le cadre économique et social dans lequel les gens vivent, les cantons sont appelés à collaborer davantage. Cette collaboration est facilitée par la mise en œuvre du cinquième instrument, l'**accord-cadre intercantonal**. Grâce à cet accord, les prestations fournies par un canton pour des cantons tiers seront rémunérées à leur juste valeur.

La mise en œuvre de la RPT

L'entrée en vigueur de la RPT est prévue pour le 1^{er} janvier 2008.

La mise en œuvre de la RPT s'est faite en plusieurs étapes. Dans un premier temps, les bases constitutionnelles⁵ ont été créées et la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) a été élaborée. Soumises au peuple le 28 novembre 2004, les nouvelles normes constitutionnelles ont été acceptées.

Dans un deuxième temps, la législation en vigueur a dû être adaptée aux modifications apportées à la Constitution. Les Chambres fédérales ont adopté, lors de la session d'automne 2006, la législation d'exécution⁶. Un total de 30 lois fédérales ont été modifiées et trois autres édictées ou totalement révisées. Dans une troisième et ultime étape, les Chambres fédérales ont approuvé la dotation des instruments de compensation.

Finalement, les moyens financiers⁷ requis ont dû être mis à disposition dans les différents domaines concernés.

Les effets « théoriques » de la RPT⁸

La nouvelle répartition des tâches permet à la Confédération de se concentrer davantage sur ses missions essentielles. La réforme des flux financiers permet à la Confédération d'économiser ses ressources et de les affecter à meilleur escient.

⁵ cf. Message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (1^{er} message sur la RPT; Feuille fédérale n°12/2002).

⁶ cf. Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (2^e message sur la RPT).

⁷ Message sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (3^e message sur la RPT).

⁸ Eléments tirés du DFF, site web RPT, <http://www.nfa.ch/fr/>

Les cantons disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour prendre des décisions répondant ainsi mieux aux besoins des citoyens. Les disparités cantonales s'atténuent.

Le nouveau système de subventionnement, la nouvelle répartition des tâches et la nouvelle collaboration intercantonale permettent de comprimer les coûts. La RPT supprime les incitations inopportunes favorisant les projets dispendieux.

3 L'Office fédéral des routes (OFROU)

L'Office fédéral des routes, créé en 1998, est l'autorité fédérale spécialisée dans les domaines de l'infrastructure routière et du trafic routier individuel. Chapeauté par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), il œuvre en faveur d'une mobilité routière durable et sûre.

3.1 Le contexte des routes nationales⁹

Le réseau des routes nationales suisses, d'une longueur de 1907 km, a été défini comme un ensemble en 1960. Construit à près de 90 %, il sera achevé en théorie en 2020. La construction fait place aujourd'hui à l'adaptation et au réexamen de ce réseau.

Le trafic routier privé a augmenté d'à peu près quatre fois et demie depuis 1960 et devrait continuer à croître d'au moins 20 % jusqu'en 2030, tandis que les transports lourds de marchandises par route s'intensifieront probablement davantage encore. Il en résultera une saturation du réseau et de plus en plus d'embouteillages non seulement sur les tronçons les plus fréquentés, mais aussi et surtout dans les agglomérations (Genève, Lausanne, Berne, Lucerne, Bâle, Zurich, Lugano), une sollicitation accrue de l'infrastructure, un accroissement des émissions et donc de la pollution de l'environnement, ainsi que des difficultés à garantir une sécurité routière suffisante.

Consciente des problèmes créés par cette situation, la Confédération entend s'assurer à long terme, par le fonds d'infrastructure¹⁰, les ressources nécessaires à l'achèvement du réseau des routes nationales (8.5 milliards) et à l'élimination des goulets d'étranglement (5.5 milliards) dès 2011.

⁹ Eléments tirés du mandat de prestations 2007 - 2011 OFROU

¹⁰ Fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (cf. § 7.7)

Les répercussions liées à l'augmentation de trafic doivent être maîtrisées au mieux : il s'agit principalement de la sécurité routière et des impacts sur l'environnement.

3.2 Les tâches de l'OFROU

Les tâches de l'OFROU sont mentionnées dans le mandat de prestations pour la période 2007-2011 de la manière suivante :

« L'OFROU contribue à élaborer les fondements d'une politique des transports durable, et assure à cet effet l'établissement, la promotion et la coordination des mesures nécessaires au plan national et international.

L'Office fédéral des routes assume les tâches principales suivantes :

- a. achever un réseau de routes nationales sûr, performant et économique et en assurer la conservation,
- b. assurer le bon fonctionnement du réseau des routes nationales ainsi que son intégration au sein du réseau routier transeuropéen,
- c. garantir l'accès des personnes et des véhicules à la circulation routière,
- d. améliorer la sécurité de toutes les personnes et de tous les véhicules participant à la circulation routière,
- e. diminuer la pollution de l'environnement due à la circulation routière. »

3.3 L'organisation de l'OFROU

La structure et l'organisation de l'OFROU ont été totalement revues afin de répondre aux besoins de la RPT et de la GMEB. Son organigramme ci-dessous est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. L'OFROU emploie près de 400 ETP et comprend quatre divisions ainsi que trois unités centrales directement rattachées à la direction : la gestion de la qualité, la gestion du personnel et la gestion des financements spéciaux.

Contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'OFROU

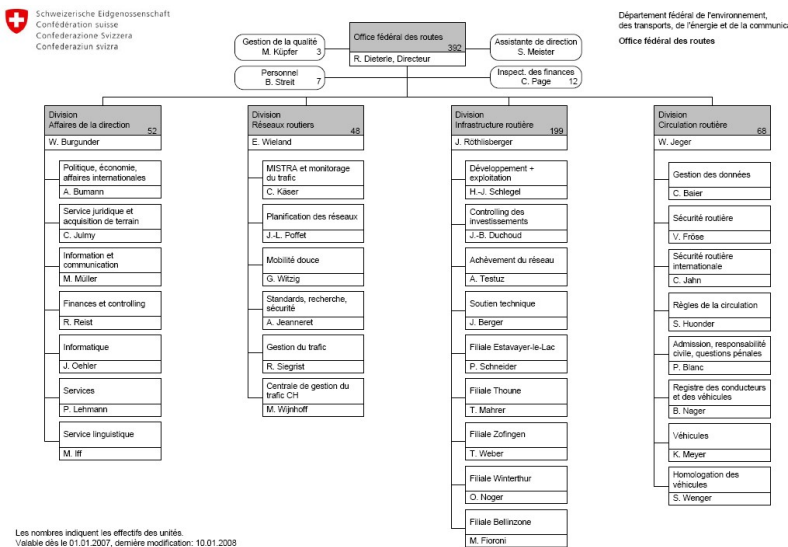


Figure 2 : Organigramme OFROU
(source OFROU, 2007)

La division « **affaires de la direction** » peut être comparée à l'Etat major de la direction de l'OFROU. Elle s'occupe de toutes les activités transversales. Elle joue également le rôle de plaque tournante entre le DETEC, la direction de l'OFROU et les autres divisions. Elle emploie une cinquantaine d'ETP.

La division « **réseaux routiers** » étudie les exigences imposées à l'infrastructure routière, fixe les normes, planifie le réseau des routes nationales et le réseau des routes principales importantes pour l'ensemble du territoire, examine les projets d'agglomération sur le plan des infrastructures du trafic individuel, encourage les déplacements non motorisés, réalise des audits intégraux du réseau routier et des audits des projets de construction et crée une forte transparence à l'égard de la route et du trafic routier à l'aide

d'informations de réseau axées sur le public cible. Elle emploie une cinquantaine d'ETP.

La division « **infrastructure routière** » ou « I » est la plus importante en terme de personnel (> 50 % ETP) et de budget (> 90% budget total destiné à la circulation routière) de l'OFROU. C'est celle qui nous intéressera dans la suite de ce travail. Ses spécificités sont approfondies au chapitre 7.

Le but principal de la division « I » est de mettre en place un réseau de routes nationales performant, fonctionnel, utilisable en toute sécurité et disponible de manière optimale. La division « I » est responsable de l'achèvement du réseau des routes nationales décidé en 1960 ainsi que de l'aménagement de points ou des tronçons problématiques. Elle s'occupe également de l'entretien lourd, c'est-à-dire, le renouvellement des installations (revêtements, ponts, électromécanique, etc.) permettant d'assurer sa viabilité à long terme, ainsi que l'exploitation quotidienne des routes nationales (ex. déneigement, nettoyage, entretien des surfaces vertes). Elle emploie 200 ETP.

Finalement, la division « **circulation routière** » a pour but de rendre la circulation plus sûre pour les usagers de la route en limitant les risques. Elle édicte des règles de circulation et des prescriptions afin de prévenir le nombre de victimes de la route et l'atteinte à l'environnement provoquée par le bruit et les gaz d'échappement. Elle collabore avec les autorités cantonales afin de tenir des registres nationaux de données liées à la circulation routière. Cette division emploie près de 70 ETP.

4 Les incidences de La GMEB et de la RPT sur l'OFROU et sa division « I »

4.1 L'OFROU et la GMEB

L'OFROU s'est doté du modèle de gestion de la GMEB pour la période allant du premier janvier 2007 au 31 décembre 2011.

Les motifs principaux ayant amené l'OFROU à se lancer dans la GMEB étaient les suivants. Le réseau des routes nationales étant achevé à 95 %, une nouvelle ère apparaissait, impliquant une orientation des activités sur le développement et la maintenance du réseau. Pour y parvenir, une vision globale et supracantonale du réseau s'imposait. Par ailleurs, la situation était peu incitative, aussi bien pour les cantons que pour la Confédération : les fonds alloués par la confédération étaient élevés, les tâches de propriétaire et de maître d'ouvrage dévolues aux cantons et l'indemnisation se faisait selon les dépenses et non les prestations. Une manière de rendre le système plus motivant était de transférer les compétences des cantons à la Confédération et d'indemniser en fonction des prestations et non des dépenses. Vis-à-vis des clients (usagers et politiques), l'introduction d'une transparence des coûts pour tous les modes de transport était ainsi le moyen d'aboutir au but consistant à garantir une mobilité durable.

Le début du mandat de prestations a été choisi une année avant la mise en œuvre de la RPT afin que « l'OFROU puisse s'acquitter des profonds changements organisationnels entraînés par la RPT, indépendamment de ceux conditionnés par la GMEB ».

Le mandat de prestations, établi entre le Conseil fédéral et l'OFROU pour la période susmentionnée comprend les bases légales, les tâches générales de l'OFROU, la stratégie de base, les objectifs stratégiques (ou objectifs généraux), le cadre financier global, les groupes de produits et les produits, ainsi que les objectifs opérationnels et le budget rattachés à ces groupes de produits. Quelques principes de gestion du personnel ainsi qu'un paragraphe destiné au contrôle de gestion y sont également précisés.

Etant donné la période mouvementée que vit l'OFROU et le temps d'adaptation qui lui est nécessaire, une certaine souplesse financière est prévue pour la fourniture des prestations convenues. Le budget, approuvé par le Parlement et précisé dans l'accord annuel sur les prestations, est revu chaque année en fonction de la situation de l'OFROU.

Tous les instruments du modèle GMEB servant à la conduite politique (cf. § 2.2) ont été établis.

Par contre, au niveau de la conduite opérationnelle, le contrôle de gestion préconisé par la GMEB comme étant un instrument essentiel au pilotage opérationnel, n'a pas été mis en place. D'autres outils de gestion, tels que MISTRA ou TDcost (cf. § 7.7), en cours de développement aujourd'hui, pourront en théorie aider au pilotage opérationnel dès 2008.

4.2 L'OFROU et la RPT

Le volet routier de la RPT transformera dès le 1 janvier 2008, l'œuvre commune « Routes nationales » en tâche fédérale, faisant de la Confédération le propriétaire de ces grands axes et donc le maître d'ouvrage assumant toutes les tâches stratégiques et opérationnelles qui en découlent. La construction, l'exploitation et l'entretien du réseau des routes nationales passeront exclusivement en mains fédérales. Conséquence logique, les coûts seront entièrement à sa charge, alors que jusqu'ici, la participation fédérale moyenne était de 87 % pour la construction et le gros entretien et de 67 % pour l'entretien courant.

Les cantons demeureront cependant impliqués puisque l'achèvement du réseau des routes nationales, prévu d'ici 2020, demeurera une tâche commune jusqu'à la fin. Par ailleurs, les cantons ont été regroupés en 11 unités territoriales qui seront chargées, par le biais de conventions de prestations, de l'entretien courant et du gros entretien non lié à des projets. Enfin, les cantons continueront à assurer les services de protection et d'intervention urgente.

Pour faire face à la RPT, l'OFROU a dû se réorganiser (cf. § 3), concevoir de nouveaux processus et plus que doubler son nombre de collaborateurs¹¹. Cette réorganisation et tout ce qui en découle est encore en train de se mettre en place.

Au sein de la division « I », cinq filiales décentralisées ont été créées et reprendront les projets déjà initialisés par les cantons. Les principes de cette réorganisation sont schématisés de la manière suivante:

Entouré en rouge : réorganisation touchant la division « I »

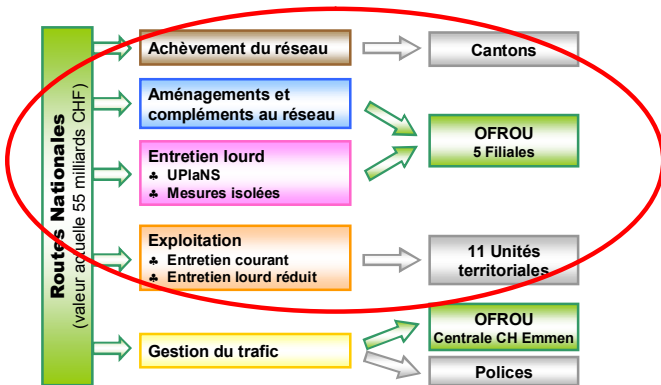


Figure 3 : Principes de réorganisation de l'OFROU
(source OFROU, décembre 2006)

En terme financier, l'OFROU s'est engagé à réduire de 100 mio/année ses dépenses. Cette « économie » touche presque essentiellement les domaines de la division « I ».

¹¹ L'ancienne structure comptait 176 ETP alors que la nouvelle structure en prévoit près de 400 ETP, dont la plupart vont rejoindre la division « Infrastructure routière ».

4.3 L'identification des risques liés à la RPT et à la GMEB

Dans un contexte aussi important de réorganisation, l'OFROU est particulièrement vulnérable. Aussi nous proposons ici une identification des risques lui permettant de se prémunir contre d'éventuelles conséquences néfastes.

Les risques pouvant toucher l'OFROU et la division « I » n'ont pas été identifiés formellement. Un concept de « risiko management » permettant d'identifier les risques stratégiques et opérationnels pour l'ensemble de l'OFROU est en cours de développement. Ce système ne sera cependant pas opérationnel avant fin 2009.

Il est toutefois possible d'identifier quelques risques encourus par l'OFROU. La matrice SWOT¹² permet d'analyser l'environnement externe et interne d'une organisation. Dans l'environnement externe, on distingue les opportunités et les menaces pour l'OFROU. Dans l'environnement interne, on distingue les forces et les faiblesses de l'OFROU.

L'environnement externe : les opportunités constituent les domaines d'action dans lesquels l'OFROU a la possibilité d'exploiter facilement les facteurs clé externes le menant au succès. Les menaces correspondent à des perturbations de l'environnement externe. Une menace est d'autant plus grave qu'elle nuit fortement à l'organisation et qu'elle a de fortes chances de se réaliser¹³.

L'environnement interne : les forces et faiblesses de l'environnement interne sont liées au fonctionnement interne ainsi qu'aux critères de performance d'une organisation.

¹² Traditionnellement appelé SWOT, ce nom provient de l'anglais (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

¹³ Site internet *Innovation et information stratégique*,
http://erwan.neau.free.fr/Toolbox/Analyse_SWOT.htm

Pour l'OFROU, les éléments suivants ont été identifiés:

Interne	Externe
<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> Haut niveau RH : nombreux cadres universitaires et ingénieurs. Processus cadrant le travail des collaborateurs, homogénéité dans le travail. Plus de collaborateurs : compétences disponibles en interne pour dispenser des formations internes et créer des équipes pluridisciplinaires. Motivation des collaborateurs à participer à la mise en place d'une structure nouvelle. Enthousiasme des nouveaux collaborateurs. 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> Nouvel OFROU: liberté dans la construction et la mise en place d'une structure performante. Le besoin en mobilité augmentant, le marché des routes nationales va en croissant. L'achèvement du réseau touchant à sa fin, les investissements se feront aisément dans l'entretien, l'adaptation et le renouvellement des routes nationales. Possibilité d'innover et de se profiler dans le monde de l'infrastructure routière. Possibilité de comparaison avec d'autres offices GMEB plus expérimentés.
<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> Manque de recul : faire en très peu de temps et avec peu de moyens un exercice « hors normes » pour la mise en œuvre de la RPT=> occultation d'autres aspects importants. Flou dans les missions et les rôles de chaque entité ainsi que dans la coordination et le transfert d'informations filiales centrale. Mise en place des filiales et de la nouvelle structure freinant l'avancement des projets. Manque de ressources humaines directement opérationnelles pour l'exécution des nouvelles activités. Insuffisances dans les compétences métiers et manque de maîtrise pour les projets d'aménagements qui sont repris aux cantons (Erreurs pouvant ternir l'image de l'OFROU). Manque de motivation liée à l'augmentation des tâches administratives générées par le reporting et les nouveaux instruments de gestion. Corruption liée à l'augmentation des tâches et l'importance des finances mises en jeu. Problème de pouvoir en raison des tâches nombreuses et importantes réunies dans un seul office. Instruments de gestion en cours de développement : gestion imparfaite. Nombreux instruments de gestion pouvant entrer en conflit les uns avec les autres. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> Marché: les flux de circulation en Europe et la technologie des routes nationales peuvent changer et de nouveaux besoins du Parlement ou du Conseil fédéral peuvent apparaître. Risque productif: l'orientation politique peut changer par exemple, en revoyant à la baisse les tâches de l'OFROU suite à l'achèvement du réseau des routes nationales. Risque financier : en raison d'une orientation politique différente, le budget des routes nationales peut être diminué. Manque de coopération des cantons qui ne voulaient pas de la RPT. Retard dans les transferts de dossiers (factures en suspens). Arrêt de chantiers en raison des contraintes liées à la gestion du fonds d'infrastructure. Dépendance stratégique liée au politique qui n'est pas forcément maître de la définition des actions et qui peut ainsi passer à côté d'éléments primordiaux.

Tableau 1 : Forces et faiblesses, opportunités et menaces pour l'OFROU et pour sa division « I »

Les facteurs de risque se trouvent à l'intersection des faiblesses et des menaces.

La liste ci-dessus est loin d'être exhaustive et nécessiterait une étude plus approfondie. On constate cependant que les risques encourus par l'OFROU sont de différentes natures : politiques, organisationnels, économiques, techniques ou même sociétaux. De plus, ils touchent aussi bien le stratégique que l'opérationnel.

5 Pourquoi un contrôle de gestion à l'OFROU ?

Les raisons qui poussent la division « I » et, dans une mesure plus large l'ORFOU, à adopter ou du moins à envisager une démarche de contrôle de gestion sont multiples.

Raisons « théoriques » liées à la démarche de management

Pasquier (2007) identifie quatre étapes dans la démarche de management d'une organisation :

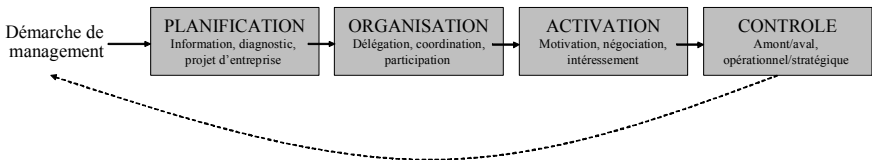


Figure 4 : Démarche théorique de management et fonctions du management
(source : Prof. Pasquier, idheap, 2007)

Comme on l'a vu au chapitre 4.1, l'étape de **planification** a été réalisée à l'OFROU. La deuxième étape, **l'organisation**, est presque terminée (cf. § 7.5).

La troisième étape, **l'activation**, qui comprend toutes les « formes d'animations des hommes et des femmes qui travaillent dans l'entreprise », est encore peu vivante mais se met en place petit à petit.

La dernière étape, **le contrôle**, doit encore être mise en place à l'OFROU. Le contrôle stratégique existe en partie via les instruments de pilotage stratégique de la GMEB. Il n'y a par contre pas de contrôle opérationnel. Les activités sont bien systématiquement suivies, mais leurs effets ne sont pas analysés « en vue d'entreprendre des actions correctives nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation » (Pasquier, 2007).

Le contrôle de gestion permettrait de compléter la démarche théorique de management.

Raisons liées à la GMEB

On l'a vu avec la GMEB, il y a contractualisation de l'unité administrative et responsabilisation des acteurs à tous les niveaux. Ce qui signifie que les unités GMEB ont davantage d'autonomie et, par conséquent, de plus grandes tâches de pilotage. Cette délégation des responsabilités n'est pas sans risque, tant pour ceux qui délèguent que pour ceux qui sont investis de nouvelles capacités d'initiative et d'un élargissement de leur champ d'action tels que les responsables de filiales.

La GMEB incite fortement les unités administratives à mettre en place un contrôle de gestion au sein de l'unité GMEB afin de contribuer à atteindre les objectifs en matière de prestations et d'efficacité et ainsi « d'améliorer la performance de l'organisation » qui est, rappelons-le, l'objectif premier de la GMEB. A l'OFROU, cet instrument servant à la conduite opérationnelle n'a pas encore été mis en œuvre.

Le contrôle de gestion de l'OFROU apporterait au politique une vision globale des problèmes à résoudre sur le court, le moyen et le long terme.

Raisons liées à la RPT

La RPT a imposé une nouvelle organisation à l'OFROU, ce qui a nécessité une redéfinition des objectifs, des moyens et de leur articulation, des activités à conduire, des processus à mettre en œuvre et des instruments de gestion à développer pour aboutir à un nouveau mode de fonctionnement. Tout ceci avec, à la clé, une nécessaire optimisation. Un système de contrôle de gestion aiderait à faire face à ces exigences nouvelles.

De plus, avec la RPT, l'OFROU et plus particulièrement sa division « I » se doivent d'économiser 100 millions par année ; ceci tout en respectant l'enveloppe budgétaire issue de la GMEB. Cette situation

incite au développement des pratiques de contrôle de gestion, afin de soutenir les responsables dans le pilotage de l'activité de leurs unités.

Raisons liées à la volonté des directions de l'OFROU et de la division « I »

La direction de l'OFROU veut avoir un système de pilotage efficace. Elle l'a clairement exprimé devant ses collaborateurs lors du « rapport » de l'OFROU du 13 septembre 2007 ; ses principaux défis sont de « faire face à l'augmentation des tâches liées à la RPT, d'avoir des données de qualité et une image incontestable aussi bien aux yeux du politique que des usagers ». Pour rendre son administration performante, les dirigeants ont la volonté de mettre sur pied un système de contrôle de gestion. Ce dernier fait l'objet du troisième objectif stratégique de l'OFROU pour la période 2007-2011 : « le nouveau système de direction et de contrôle de gestion axé sur les performances et l'efficacité est mis en œuvre, utilisé et consolidé ».

Raisons liées à la gestion de l'OFROU

L'OFROU est en train de développer des outils de gestion et de réfléchir à la manière d'améliorer son efficacité. Sans avoir de système de contrôle de gestion à proprement parler, il dispose déjà d'instruments et de processus s'apparentant à des éléments du contrôle de gestion.

Pour éviter que ces outils entrent en conflit les uns par rapport aux autres, ils doivent être priorisés. Un système de contrôle de gestion permettrait d'établir des liens entre ces outils et de les prioriser afin d'assurer une cohérence dans le pilotage de l'organisation.

Raisons liées à la division « I » plus particulièrement

Dans ce contexte de mouvance où les enjeux sont considérables et vus les moyens financiers, humains et matériels mis en jeu, il est important pour la direction de la division « I » d'y voir clair à tous

les niveaux. Le contrôle de gestion devrait l'aider à se recentrer sur les actions qui contribuent le plus à l'atteinte des objectifs de performance.

Il aurait les effets positifs suivants :

- Une atteinte des objectifs plus efficace et une définition des produits plus claire en terme de résultats et de prestations.
- Une transparence accrue des processus de fonctionnement et financiers.
- Une transparence accrue des activités de la division « I ».
- Une production renforcée et de meilleure qualité.
- Un système de pilotage cohérent et coordonné à tous les niveaux.
- Une plus grande marge de manœuvre par rapport aux changements induits par la RPT.

5.1 Les enjeux du contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU

La division « I » de l'OFROU est la plus touchée dans son organisation par la RPT. C'est pourquoi le concept de contrôle de gestion développé plus loin (cf. § 9) se limitera au périmètre de cette division.

Les enjeux d'un contrôle de gestion pour la division « I » sont les suivants :

Objectif et stratégie

1. Définir des objectifs et des critères d'atteintes des objectifs clairs et compréhensibles par tous les collaborateurs.
2. Définir la stratégie à mener en s'appuyant sur les ressources disponibles ou à réunir.
3. Avoir une vision la plus globale possible des problèmes à résoudre sur le court, le moyen et le long terme.

Gestion

4. Gérer la complexification et la diversification des tâches de l'OFROU suite à la RPT.
5. Déterminer les ressources nécessaires à l'action de la division.
6. Améliorer la prévision par la mesure des résultats et des performances antérieures, ainsi que par la mise en place de plans de planification.
7. Résoudre et détecter rapidement les problèmes et leurs causes.

Finance et politique

8. Avoir une transparence des processus financiers qui se déroulent au sein de l'office.
9. Maîtriser les dépenses publiques afin d'éviter les dépassements budgétaires et les déficits publics. Réduire les dépenses.
10. Donner des informations pertinentes permettant d'alimenter les décisions de la direction de l'OFROU qui alimentent elles-mêmes les décisions stratégiques des responsables politiques.
11. Répondre à une opinion publique de proximité qui exige transparence et satisfaction.

PARTIE 2

Analyse des éléments théoriques et pratiques permettant l'implantation d'un système de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU.

6 Le contrôle de gestion

6.1 Définition

Le contrôle de gestion est une notion issue du secteur privé. Même si elle est relativement ancienne, il n'existe pas de définition universelle du contrôle de gestion. Certaines références de la littérature donnent une définition très restreinte de cet exercice, le considérant comme simple opération de comptabilité, d'autres le considèrent comme une véritable démarche de pilotage.

En suisse, le contrôle de gestion est apparu dans le secteur privé dans les années 1980 et dans le secteur public dans les années 1990.

Dans le secteur public, le contrôle de gestion est aujourd'hui toujours en cours d'expérimentation. De nombreuses administrations testent différents modèles issus du secteur privé, les adaptent, les modifient ou en créent de nouveaux. Les définitions sont encore plus vastes que pour le secteur privé. Parmi ces nombreuses définitions, nous allons essayer de définir ce que nous entendons par contrôle de gestion dans cette étude.

Demeestère (2002) définit le contrôle de gestion comme étant le **pilotage de la performance**. Mais qu'entend-il par « performance » ?

Pour le secteur public, Gilbert (1980) définit la performance selon les trois dimensions suivantes :

1. L'impact ou le résultat final de l'action des administrations.
2. La qualité du service apporté à l'utilisateur.

3. L'efficience, c'est-à-dire l'amélioration du rapport entre les moyens et les résultats (cf. triangle de contrôle de gestion, Figure 6).

Piloter la performance signifie avoir une planification cohérente depuis les objectifs jusqu'aux résultats grâce à une utilisation optimale des ressources disponibles. Cela peut être représenté par un **processus** cyclique de quatre étapes comme le montre la figure suivante:

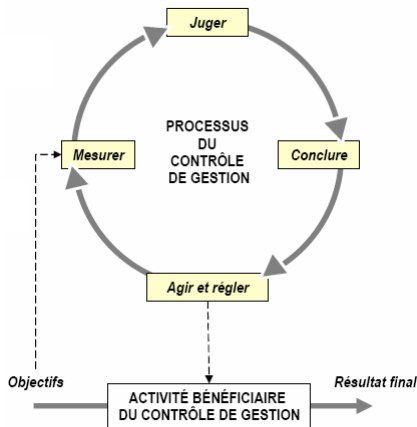


Figure 5 : Démarche du contrôle de gestion
(source Prof. Soguel, idheap, janvier 2006)

La première étape consiste à concrétiser les objectifs et à les rendre mesurables. La seconde, à choisir ou à juger des actions à mener. La troisième, à évaluer la performance durant le déroulement du cycle, par exemple en mesurant l'écart entre résultat et objectif, et à en tirer des conclusions. La dernière, à agir et à régler ou à prendre des mesures correctives. Tout cela sans oublier d'informer et de communiquer systématiquement.

Cette image du processus se retrouve aussi dans la définition du contrôle de gestion que donne le programme GMEB : « Le contrôle de gestion est un instrument de gestion qui met en place, au sein de l'unité GMEB ainsi qu'entre l'unité et la direction du département,

un processus étendu de communication, d'apprentissage et de développement, permettant à tous les acteurs de mobiliser leur savoir et leur potentiel en faveur de la GMEB et de contribuer à atteindre les objectifs en matière de prestations et d'efficacité. »¹⁴.

Allègre et Mouterede (1989) définissent le contrôle de gestion comme étant « un ensemble d'outils et de procédures capables de fournir aux responsables les éléments nécessaires à la maîtrise de la gestion dans le cadre des objectifs préétablis ». Cette définition correspond bien au contexte de l'OFROU et des administrations publiques en général. En effet, pour qu'il y ait appropriation du contrôle de gestion par les responsables, le contrôle de gestion doit être d'abord utile à ceux chargés de l'alimenter et de l'animer à la base. En cela, le contrôle de gestion est souvent présenté comme un moyen d'autocontrôle.

Mais le contrôle de gestion est essentiellement un outil de pilotage pour l'échelon supérieur (la direction de la division « I », voire même de l'OFROU) qui peut ainsi piloter, à l'aide des méthodes que lui propose le contrôle de gestion, les échelons dont il a la tutelle ou sur lesquels il a autorité. Le « reporting » (cf. § 2.2) préconisé par la GMEB est un instrument aidant à cette fonction.

Pour mieux comprendre cet aspect du contrôle de gestion, il est possible de faire référence au « triangle du contrôle de gestion » défini par Gilbert (1980). Ce schéma met en relation les moyens alloués au responsable, les objectifs qui lui sont fixés et les résultats en fin d'exercice. La **pertinence** se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui leur sont consacrés. La pertinence relève typiquement d'une décision politique. L'**efficience** est le rapport entre les moyens et les réalisations. L'**efficacité** mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les résultats. Ces résultats concernent notamment le résultat final de l'action de l'administration (ou impact) et le niveau de qualité atteint, qui sont

¹⁴ cf. <http://www.flag.admin.ch/f/dienstleistungen/3-1-4controlling.php>

avec l'efficacité les deux autres dimensions de la performance (cf. Demeestère, 2002).

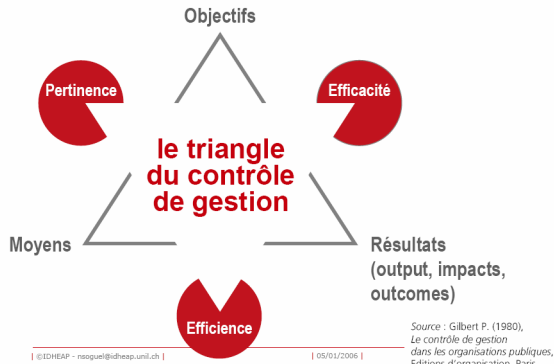


Figure 6 : Triangle de contrôle de gestion
(source Prof. Soguel, idheap, janvier 2006)

Cette relation entre les moyens, les objectifs et les résultats est la base du contrôle de gestion. L'organisation, que le contrôle de gestion analyse, est dotée de moyens financiers humains et matériels. Elle a un objectif stratégique justifiant la réunion de ces moyens. Elle va mettre en œuvre ces moyens pour atteindre cet objectif et va obtenir des résultats plus ou moins proches de l'objectif qu'elle s'était initialement fixé.

6.2 Les particularités du contrôle de gestion dans les secteurs privé et public

La première des spécificités du contexte propre aux administrations que doit prendre en compte le contrôle de gestion est que celles-ci ne sont en général pas soumises à la concurrence. Elles sont rattachées aux autorités politiques et leur cadre de fonctionnement est fixé dans de nombreux textes législatifs et réglementaires. Leurs ressources viennent presque exclusivement de l'Etat.

Les administrations ont des missions et une culture de service public, c'est-à-dire orientées vers l'intérêt général de la société.

Elles suivent ainsi des règles de gestion particulières: celles des finances publiques (élaboration du budget de l'État), celles de la comptabilité publique, celles du code des marchés publics, etc.

Par rapport au triangle de gestion défini à la Figure 6, les spécificités des administrations publiques, en comparaison avec le secteur privé, peuvent être identifiées de la manière suivante :

	Secteur public	Secteur privé
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs sont exprimés en termes politiques généraux et précèdent la stratégie de mise en œuvre. Difficulté de traduire en terme opérationnel les objectifs politiques. • Un décalage est possible entre les attentes des usagers et les objectifs d'intérêt général définis par les politiques ou les directions des services administratifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie précède. Les objectifs ont une connotation opérationnelle, mesurable et quantifiable et sont directement issus de la stratégie. • Les objectifs doivent correspondre aux attentes des clients.
Moyens	<ul style="list-style-type: none"> • Les budgets sont souvent spécialisés, ce qui limite l'autonomie du responsable (exemple, le fonds d'infrastructure pour l'OFROU, cf. § 7.7). Leur gestion est liée à des réglementations juridiques. • Les moyens ne sont pas tous gérés et contrôlés par le responsable qui en a l'usage (par exemple les moyens en personnels). • L'analyse de l'efficacité est plus difficile en raison du manque de référence. 	<ul style="list-style-type: none"> • La marche de manœuvre pour le déploiement des moyens est plus large. L'entreprise dispose librement de son budget. • Les moyens sont en règle générale gérés par celui qui en a l'usage. • Les coûts financiers des ressources utilisées dans l'entreprise en fonction des résultats (efficacité) sont systématiquement mesurés.
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats se déclinent sous forme de services et sont plus difficiles à quantifier et à mesurer. Difficultés liées également à la multiplicité des missions des administrations publiques. • L'efficacité est plus difficile à mesurer en raison du manque de référence et de suivi des résultats. • La performance est plus difficile à cerner et s'exprime selon les trois dimensions susmentionnées (cf. Demeestère, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats sont plus facilement quantifiables. • L'efficacité (relation objectif-résultat) est plus facile à mesurer. • La performance vise essentiellement le profit.

Tableau 2 : Spécificités des secteurs public et privé

6.3 Les méthodes et les outils du contrôle de gestion

Les ouvrages traitant du contrôle de gestion présentent des méthodes et des outils destinés essentiellement au domaine privé. Dans le secteur public, seule une infime partie de la littérature scientifique a traité de ce sujet. Dans les faits, les collectivités de droit public choisissent des mises en œuvre très différentes : elles adaptent des outils du domaine privé à leur contexte, voire en créent de nouveaux.

A partir de l'abondante littérature à ce sujet, on peut classer les outils et les méthodes du contrôle de gestion en cinq domaines principaux :

1. La gestion budgétaire.
2. L'analyse des coûts.
3. Les tableaux de bord.
4. L'analyse comparative.
5. La segmentation des activités.

Ce dernier domaine, la segmentation des activités, s'intéresse au pilotage des activités transversales à l'organisation, comme par exemple les processus ou les projets. Compte tenu des difficultés liées à la transposition au secteur public et par manque d'expérience en la matière, ces démarches ne sont pas développées dans la présente étude.

Pour chacun des quatre autres domaines, la littérature présente bon nombre d'outils et de méthodes. Nous allons en sélectionner quelques uns, les plus fréquemment utilisés et cités dans la littérature, en donner brièvement les lignes directrices ainsi que leur intérêt par rapport aux informations qu'ils apportent en regard du triangle de contrôle de gestion (pertinence, efficacité et efficience) présenté à la Figure 6.

6.3.1 La gestion budgétaire et l'analyse des coûts

La gestion budgétaire et l'analyse des coûts assimilent la performance globale d'une entreprise à sa seule performance

financière. Cette dernière se base sur une mesure des résultats, c'est-à-dire sur une vision rétrospective qui ne tient pas compte des perspectives de performance future.

A. La gestion budgétaire

La gestion budgétaire est un volet essentiel du contrôle de gestion. Elle permet notamment de faire le lien entre les différents niveaux de temporalité (des plans à long terme - quatre ou cinq ans pour les mandats de prestations - aux plans annuels) et les différents niveaux de direction de l'organisation (niveaux stratégique et opérationnel).

Un budget expose les objectifs des politiques publiques (projet de performance) et alloue des moyens au gestionnaire responsable de la réalisation des objectifs.

La gestion budgétaire donne différentes informations : durant la phase d'élaboration des budgets, c'est un outil de planification qui permet de traduire en objectifs annuels un programme qui s'inscrit éventuellement sur le long terme. Durant la phase d'exécution, le suivi budgétaire permet de mettre en évidence les écarts par rapport aux prévisions (consommation des moyens et atteinte des objectifs) et, si nécessaire, de prendre des mesures correctives. En fin d'exercice, il s'agit de mesurer dans quelles mesures les objectifs ont été atteints et quel a été leur coût. Cette mesure est comparable à une analyse coûts-bénéfices et renseigne sur l'efficacité.

B. L'analyse des coûts

L'analyse des coûts est traditionnellement un domaine important du contrôle de gestion, notamment dans les entreprises du secteur concurrentiel pour lesquelles priment les données financières. L'analyse des coûts est une mesure de l'efficacité : elle met en relation des résultats par rapports aux moyens alloués.

La **comptabilité financière** générale apporte une vision globale de l'efficacité de l'entreprise, elle indique quelles sont les natures des charges.

La **comptabilité analytique** explique dans quels buts les charges ont été engagées et pour quelles activités de l'organisation. C'est un outil interne organisé pour les besoins du pilotage des responsables. Elle met l'accent sur le fait que ce ne sont pas les prestations de l'organisation qui consomment des ressources mais ses activités. Ces activités contribuent à leur tour à la réalisation de prestations. La comptabilité analytique est utile pour mener un diagnostic du type « où va l'argent ? ». Elle permet ainsi d'identifier des leviers d'actions afin de simplifier certaines activités, de modifier l'organisation du travail, de redéfinir des priorités et, plus généralement, de maîtriser le rapport coût/qualité de chaque activité.

6.3.2 Les tableaux de bord

Il existe des tableaux de bords de première génération et des tableaux de bords dits « évolués ».

A. Les tableaux de bords de première génération

Charpentier et Grandjean (1998) donne la définition suivante : « le tableau de bord est un document synthétique, établi à l'intention d'une personne identifiée, responsable de l'atteinte d'objectifs qui lui ont été assignés. Ce document est destiné à le renseigner en permanence sur la marche à court terme de l'entité qu'il dirige ou coordonne, et sur l'atteinte de ses objectifs. C'est un outil d'auto-évaluation de la performance ».

Un tableau de bord est un ensemble d'indicateurs. Un indicateur est une information quantitative ou qualitative qui aide à connaître l'état du système ou de son environnement, qu'un responsable est chargé de piloter.

En fonction des besoins observés, chaque service d'une entreprise met en place un tableau de bord spécifique. Les tableaux de bords se trouvent à la base du reporting, c'est-à-dire la remontée des informations relatives à l'activité et/ou au niveau d'atteinte des

objectifs d'une entité vers la hiérarchie. Ce reporting se fait à partir d'extraits du tableau de bord de pilotage. Le système de tableau de bord ainsi généré permet à la direction de contrôler l'ensemble des activités de l'entreprise et fait remonter l'information nécessaire à la prise de décisions.

Le tableau de bord de première génération a ses limites : il ne prévoit ni ne permet la mise en relation des indicateurs ayant des relations causales. D'autre part, sans lien avec la stratégie, il présente une analyse des détails sans perspective d'ensemble. Il ne présente pas de vision claire et orientée vers l'amélioration des résultats.

B. Les tableaux de bord « évolués » ou « stratégiques »

A la fin des années 1980, des modèles d'un genre nouveau apparaissent : les tableaux de bord stratégiques. Ce sont des systèmes dynamiques, établissant des liens entre les données financières, opérationnelles, organisationnelles et humaines et intégrant davantage d'indicateurs qualitatifs. Le balanced scorecard de Norton et Kaplan (2005) et le management cockpit de Georges (2002) sont deux de ces modèles présentant à eux seul un outil de gestion de la performance complet.

Le balanced scorecard (BSC)

En 1992, l'expression « tableau de bord prospectif », traduction de balanced scorecard (BSC), apparaît sous la plume de Kaplan (professeur à la Harvard Business School) et Norton (consultant et directeur du cabinet de conseils Renaissance Solutions Inc.). Les auteurs proposent une approche des tableaux de bord où les indicateurs mettent en cohérence le pilotage opérationnel avec la stratégie de l'entreprise. Le BSC revêt une approche pluridimensionnelle de la performance globale. Il doit permettre de veiller à l'équilibre entre les ambitions des objectifs à long terme et le caractère plus immédiat des activités au niveau opérationnel. Une

carte stratégique est à la base du BSC; elle explicite les hypothèses de la stratégie et décrit les processus.

Le BSC cherche à apprécier la performance selon quatre axes complémentaires :

- L'axe "financier" permet de vérifier si l'intention et la mise en œuvre de la stratégie améliorent le résultat financier.
- L'axe "client" mesure la satisfaction, la fidélité, etc. des clients. C'est-à-dire la pertinence de la prestation.
- L'axe "processus interne" vérifie si le "cycle d'exploitation" permet de fidéliser les clients et d'assurer un bon rendement financier et si le "cycle d'innovation" permet de créer des processus nouveaux pertinents.
- L'axe "apprentissage organisationnel" permet de vérifier si les comportements vont changer de telle manière à atteindre les objectifs.

Pour chacun des quatre axes, Kaplan et Norton suggèrent d'indiquer les objectifs, de faire figurer les indicateurs avec leurs valeurs cibles et d'intégrer les initiatives afin de les ajuster avec les objectifs stratégiques. La cohérence globale entre ces quatre axes est assurée par un réseau de relations de causes à effets. Le rééquilibrage s'effectue entre indicateurs de résultats et indicateurs avancés. Les premiers mesurent à posteriori le résultat d'une action, c'est-à-dire une réalisation par rapport à un objectif et les seconds permettent de suivre les variables d'actions clé afin d'influencer sur la performance finale, au lieu de simplement la constater.

Le management cockpit

Le concept du management cockpit a été lancé à la fin des années 1980 par le professeur Georges, neurochirurgien spécialiste des lobes frontaux (centres de la prise de décision).

Le principe du management cockpit est de permettre aux managers de pouvoir piloter «en direct» la stratégie de l'entreprise en disposant à chaque instant de tous les paramètres utiles pour garder le cap de la stratégie.

Le management cockpit se présente sous la forme d'une salle de réunion (war room), idéalement totalement informatisée, présentant tous les indicateurs de performance sur les quatre différents murs de la salle. Pourquoi quatre murs ? Pour se conformer à la logique du processus de prise de décision humaine. C'est à partir de ses recherches sur l'intelligence humaine que Georges a pu déterminer que la prise de décision se fait en quatre phases qui répondent à quatre questions : Quels sont mes objectifs ? Quels sont les obstacles qui se dressent entre moi et mes objectifs ? Quelles sont mes ressources pour vaincre ces obstacles ? Et enfin, quel est mon plan d'action ? Chaque mur correspond à une couleur et répond au maximum à six questions auxquelles sont rattachés respectivement au maximum six indicateurs :

- Le mur "noir" permet de visionner toutes les questions liées à la sécurité et à la santé de l'entreprise.
- Le mur "bleu" regroupe les informations internes liées à la productivité et à la qualité des produits de l'entreprise.
- Le mur "rouge" regroupe les informations externes, c'est-à-dire liées à la satisfaction, la fidélisation des clients, des partenaires, etc.
- Le mur "blanc" renseigne sur l'évolution des projets introduits pour soutenir la mise en œuvre de décisions stratégiques.

Le mur blanc correspond à l'axe apprentissage organisationnel de Georges et donne des informations sur la qualité du système contrairement aux trois autres murs qui donnent des informations davantage quantitatives.

L'utilisation du management cockpit permet de renforcer la communication au sein de l'entreprise. Il fait également office d'outil de reporting moderne et permet de rassembler et de présenter d'une façon ergonomique toute l'information nécessaire au manager et à son équipe.

Citons quelques forces et faiblesses de ces deux systèmes par rapport à une organisation publique :

Balanced scorecard (BSC)	Management cockpit
<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documents d'information de synthèse, orientés vers le contrôle et la prise de décision. • Vision claire et globale. • Instrument facilitant la communication et la compréhension. 	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapidité dans le processus décisionnel. • Accès immédiat à l'information et aux responsables des résultats. • Moyens de communication performants permettant d'atteindre de manière ciblée les acteurs. • Concentration et visualisation de l'information. • Transparence.
<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tableaux de bord souvent trop « financiers ». • Difficulté de définir des indicateurs clé (manque de clarté des objectifs). • Difficulté de mise en œuvre des indicateurs et incertitude quand à leur efficacité. • Pas d'accès immédiat aux informations et aux acteurs responsables des résultats. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nécessite un changement de mentalité dans l'entreprise par rapport à la diffusion et la mesure de la performance. • Difficulté de définir des indicateurs clé. • Coûts importants de mise en place. • Infrastructure technique très lourde.

Tableau 3 : Forces et faiblesses du BSC et du management cockpit

6.3.3 L'analyse comparative (aussi appelée benchmarking)

L'analyse comparative permet aux gestionnaires de disposer de points de repère en se comparant les uns aux autres au sein de groupes homogènes. On distingue le benchmarking interne qui se pratique au sein de l'organisation elle-même dans des unités aux activités comparables et le benchmarking externe qui suppose la comparaison avec des organisations réputées être les meilleures dans le même secteur.

L'analyse comparative implique d'étudier la manière dont les autres organisations atteignent leur niveau de performance et les processus qu'elles mettent en œuvre pour y parvenir. En employant cet outil,

les organisations ont pour objectif d'améliorer leur propre performance. Cela suppose, dans la plupart des cas, de s'être assuré de l'homogénéité des groupes de comparaison et des modes de collecte de données.

6.3.4 Synthèse

Le secteur public est bien différent du secteur privé. On imagine bien que les outils du contrôle de gestion, issus pour la plupart du secteur privé, ne sont pas des solutions toujours prêtes à l'emploi.

Pour mettre en œuvre un contrôle de gestion dans une administration publique, il est nécessaire de manier ces outils avec le souci constant de leur adaptation à la finalité, à la culture et aux structures particulières de l'administration en question. Combinés les uns aux autres, ces outils permettent même de créer de nouveaux outils de pilotage.

Le tableau suivant présente les informations fournies par ces outils sous forme de questions que pourrait se poser une organisation publique et les mets en lien avec les dimensions du triangle de gestion de la Figure 6 .

Contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'OFROU

		Efficacité Lien résultats- objectifs	Pertinence Liens objectifs- moyens	Efficienne Liens moyens résultats
1. Gestion budgétaire	Gestion budgétaire		Quels sont les objectifs atteints avec mon budget ?	Est-ce que je respecte ma contrainte budgétaire ?
	Coûts-bénéfices	Quels objectifs ai-je réalisés avec mon budget ?		
2. Analyse de coûts	Compta-bilité générale			Quelle est la couverture des charges financières ?
	Compta-bilité analytique			Où va l'argent, pour quelles activités ?
3. Tableaux de bord	BSC	Axe client : Vais-je atteindre mes objectifs et satisfaire les usagers ?	Axes finances : quelles ressources financières me permettent de réaliser mes objectifs ?	Axe processus : quels sont les processus essentiels à la satisfaction des usagers ? Axe Apprentissage : comment mon organisation doit-elle apprendre et s'améliorer ?
	Cockpit	Mur noir : Vais-je atteindre mes objectifs ? Mur rouge : Quels sont les obstacles qui m'en empêchent ?	Mur bleu : quels sont les ressources (y c. processus) dont je dispose pour surmonter ces obstacles ?	Mur blanc : suis-je bien en train de changer mes comportements pour atteindre mes objectifs ?
4. Bench-marking	Analyse comparative			Comment optimiser mes ressources pour améliorer mes résultats ?

Tableau 4 : Principaux outils de contrôle de gestion et dimensions du triangle de contrôle de gestion

7 La description de la situation de gestion à l'OFROU, focus sur la division « I ».

La description de la situation de gestion consiste à réaliser un bref diagnostic du système existant. Elle a pour but de sensibiliser les principaux acteurs de la division « I » aux enjeux du système de mesures qui va être créé. Cette description repose sur une analyse complète de la situation de gestion de la division « I » qui a été réalisée pour et en parallèle à ce présent travail. Elle a permis d'identifier, dès le début, les failles du dispositif existant et de les intégrer dans le concept de contrôle de gestion proposé au chapitre 9.

La littérature n'offre pas de « recette de cuisine » permettant de faire le diagnostic de la situation de gestion. Aussi, pour faire le lien avec le contrôle de gestion, le diagnostic explorera les champs des objectifs, des moyens et des résultats, selon l'architecture du contrôle de gestion défini par Gilbert (2002). Il est également nécessaire de comprendre l'environnement du contrôle de gestion, aussi, nous explorerons les champs de la stratégie, de la culture, ou encore de la mission et de l'organisation de la division « I » de l'OFROU.

Pour y parvenir, nous allons nous inspirer du « continuum stratégique » préconisée par Norton et Kaplan (2005) pour la mise en œuvre du BSC. Cette démarche a non seulement l'avantage de suivre un fil conducteur, mais elle permet aussi d'appréhender l'environnement du contrôle de gestion selon une logique liée à l'implantation de ce dernier.

Le diagnostic de la situation de gestion de la division « I » va suivre le schéma suivant. Pour chaque étape, le numéro de chapitre correspondant est mentionné.



Figure 7 : Démarche pour la description de la situation de gestion de la division « I »

Dans cette analyse, certains aspects ayant trait à l'OFROU en général, seront inévitablement abordés en amont de ceux plus spécifiques à la division « I ».

7.1 La mission

La **mission** identifie la raison d'être d'une organisation et répond à la question « pourquoi existons-nous ? ».

La mission de l'OFROU n'est pas spécifiquement libellée. Elle se cache derrière les « tâches de l'OFROU » qui sont mentionnées d'une part dans le mandat de prestations 2007-2011 (cf. § 3) et, d'autre part, dans le document « das Leitbild des Bundesamts für Strassen » dans la rubrique « unsere Aufgaben »¹⁵.

La mission de la division « I » n'a pas été identifiée. Les tâches lui correspondant sont intégrées dans celles définies dans le mandat de

¹⁵ cf. <http://intranet.uvek.admin.ch/0064/nav/03810/index.html?lang=de>

prestations ainsi que dans le point 3 de la rubrique susmentionnée du « Leitbild ».

7.2 Les valeurs et la culture

Les valeurs

Les valeurs définissent les croyances d'une organisation. Elles répondent à la question « en quoi croyons-nous? » ou « quelles doivent être nos lignes de conduites ? ». L'atteinte de la mission doit s'effectuer en respectant des règles qui doivent être partagées par tous. Les valeurs conditionnent en partie la culture de l'entreprise.

L'OFROU dans son document « Leitbild » énumère les valeurs auxquels il croit dans les rubriques « unsere Werte » et « Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ».

La culture « OFROU »

A l'OFROU, il n'existe pas de culture d'entreprise à proprement parler. On ressent plutôt une sorte d'esprit « maison ». Les nouveaux collaborateurs se font spontanément aider par les personnes en place depuis plus longtemps.

La culture GMEB

La culture GMEB est inexistante à l'OFROU et dans la division « I ». La plupart des employés ne connaissent pas ou peu la GMEB et ne font pas de lien entre les objectifs qui leur sont assignés et cette dernière à l'exception des chefs de domaines à qui sont attribués un ou plusieurs objectifs du mandat de prestations.

L'image de l'OFROU

Comme le mentionne l'enquête de satisfaction 2007 du personnel de l'administration fédérale réalisée par l'office fédéral du personnel (OFPER), les collaborateurs ont, individuellement, une image positive de leur office et s'y sentent bien. Selon l'unité RH de l'OFROU, le recrutement facile est un indicateur de la bonne image que donne l'OFROU à l'extérieur.

7.3 La vision

La **vision** définit les finalités d'une organisation. Elle répond à la question « que voulons-nous devenir? ». C'est une étape primordiale qui doit être accomplie avant la conception d'un système de contrôle de gestion. A défaut, l'organisation court le risque d'une mauvaise interprétation de sa stratégie à long terme, qui serait basée sur des indicateurs partiels ou peu représentatifs de ses vrais enjeux.

La vision est présentée dans la rubrique « was wir wollen » du « Leitbild ».

Il est intéressant de voir dans cette vision que le terme « öffentlich » ou « public » apparaît deux fois. L'OFROU souhaite clairement répondre aux besoins de ses clients et offrir des prestations les satisfaisant. Il précise l'importance de cette dimension en ajoutant au « Leitbild » un paragraphe expressément destiné à ses clients et partenaires : « Beziehungen zu Kunden und Partnern ».

La division « I » n'a pas identifié spécifiquement sa propre vision.

7.4 La stratégie et les domaines d'activités stratégiques

La stratégie

La stratégie permet de répondre à la question : « quel est notre plan de bataille ? ».

Selon Thiétart (1989), la notion de stratégie peut être définie comme étant « l'ensemble des décisions et des actions relatives au choix des moyens et à l'articulation des ressources pour atteindre un objectif ». Une démarche stratégique doit être progressive et interactive. Un retour d'expérience comprenant une identification des incertitudes stratégiques permettra d'ajuster la stratégie de base afin de mieux progresser dans la direction voulue.

La stratégie de base de l'OFROU exprime l'ambition que se donne l'OFROU pour les années à venir. Elle est définie dans le mandat de prestations pour une durée de cinq ans de la manière suivante :

Stratégie de base

- 1. L'achèvement du réseau des routes nationales et la garantie de la fonctionnalité du réseau sont poursuivis de manière cohérente et à titre prioritaire.**
2. La gestion du trafic constitue un moyen important pour optimiser les processus de trafic et l'utilisation des capacités. Les travaux préparatoires à une gestion moderne du trafic ainsi que la mise en réseau des divers modes de transport continuent à être encouragés.
- 3. Le réseau routier subit périodiquement et systématiquement un audit sur la fonctionnalité, la sécurité et la compatibilité. Il en découle les mesures nécessaires à son adaptation et à son extension.**
- 4. Au niveau de la mise en œuvre, les projets qui répondent aux trois dimensions du développement durable sont particulièrement encouragés. Les nouvelles constructions et les aménagements ne doivent pas se faire au détriment du maintien de la qualité des infrastructures existantes.**
5. Les déplacements non motorisés des personnes sont encouragés par le biais de projets d'agglomération dans la mesure où l'efficacité de l'ensemble du système de transport est améliorée. Un soutien est accordé aux autorités chargées de la mise en œuvre.
6. L'amélioration de la sécurité routière est soutenue par un nouveau programme d'action qui viendra se greffer sur un autre, intitulé Via sicura, pour lequel le DETEC soumettra au Conseil fédéral des variantes indiquant les priorités, l'estimation des coûts ainsi que des solutions de remplacement.
- 7. De nouvelles technologies visant à optimiser l'infrastructure et les véhicules sont mises à profit et encouragées afin d'obtenir une amélioration de la sécurité routière et une réduction de la pollution de l'environnement.**

Les points en gras concernent plus particulièrement la division « I ».

Cette stratégie de base correspond aux préoccupations réelles et actuelles des dirigeants. Elle doit permettre de réaliser la mission et d'atteindre les objectifs que l'OFROU s'est fixés. Elle est suffisamment ouverte pour avoir une stabilité dans le temps et laisser une marge d'adaptation dans sa mise en œuvre et suffisamment précise pour pouvoir se traduire en objectifs et en plans d'actions.

Contrairement au domaine privé où la stratégie vise essentiellement une plus-value économique à l'organisation, l'OFROU vise avant tout la performance technique. On constate même une quasi absence de la dimension financière dans le libellé de sa stratégie malgré les

économies prévues de 100 millions/année (cf. § 4.2). Les finances se cachent sous le terme « développement durable » et son pôle économique ou encore « réseau performant ».

Dans sa vision, l'OFROU met un accent important sur la satisfaction du client et l'intérêt public. Or, la stratégie ne l'intègre que discrètement derrière les termes « sécurité » ou « développement durable » et son pôle « société ».

Les domaines d'activités stratégiques

l'OFROU intervient et assure des prestations de types différents auprès du public. Aussi, il a distingué en son sein trois groupes de produits (selon la terminologie GMEB, cf. § 2.2) :

- Groupe de produits 1 : « réseaux routiers ».
- Groupe de produits 2 : « infrastructure routière ».
- Groupe de produits 3 : « circulation routière ».

Le groupe de produits 2 correspond au domaine d'activité de la division « I ».

Chaque groupe de produit est, à son tour, composé de plusieurs produits. Le groupe de produit « Infrastructure routière » est composé des quatre produits suivants :

- Produit 1 : « achèvement du réseau des routes nationales ». Il s'agit de la terminaison du réseau selon le plan 1960 (cf. § 3).
- Produit 2 : « aménagement des routes nationales ». Ce produit comprend tous les nouveaux projets d'aménagement : construction de parois antibruit, modifications des jonctions, amélioration de la sécurité dans des tunnels, etc.
- Produit 3 : « entretien des routes nationales ». Ce produit correspond aux projets de renouvellement : rénovation d'un pont, renouvellement d'un revêtement, etc.

- Produit 4 : « entretien courant des routes nationales ». Ce produit correspond à l'exploitation des routes nationales : curage des canalisations, fauchage des talus, nettoyage de la chaussée et des tunnels, déneigement, etc.

Pour la division « I », on peut associer chacun de ses produits à ce que la littérature nomme « domaines d'activités stratégiques ».

Les incertitudes stratégiques

Etablie pour une durée de 5 ans, la stratégie stipule que le marché de l'OFROU permettra de réaliser telle ou telle tâche et d'arriver au résultat escompté, que la conjoncture économique apportera telle ressource, que le projet de réorganisation aura tel coût et sera réalisé dans tel délais, etc. Certaines hypothèses influencent peu les résultats, d'autres au contraire peuvent avoir un impact important et une occurrence probable. Aussi, il s'agit de les identifier dans le but d'éviter leur occurrence, de se prémunir à l'avance des effets néfastes ou, au pire, de les identifier rapidement afin de limiter leur impact défavorable.

Un certain nombre de ces incertitudes (ou risques) stratégiques ont été identifiées au § 4.3, mais cette liste est loin d'être exhaustive. Un concept de « risque management » est en cours de développement à l'OFROU (cf. § 7.7, point 6).

7.5 L'organisation et la structure

7.5.1 L'approche organisationnelle

L'approche organisationnelle de l'OFROU est de type essentiellement « mécanique ». C'est-à-dire que « l'organisation apparaît comme une immense machine : une entité complexe composée de pièces et de rouages qui s'imbriquent parfaitement les

uns dans les autres. Chaque élément contribue à atteindre les objectifs pour lesquels la machine a été conçue »¹⁶.

Une des caractéristiques de la conception « mécanique » est la gestion des processus très représentative à l'OFROU. Chaque collaborateur a l'obligation de suivre des processus pour réaliser son travail.

Un second aspect de l'organisation est son management par objectifs. A chaque collaborateur sont attribués annuellement des objectifs. Le salaire est augmenté au mérite en fonction de l'atteinte ou pas de ces objectifs.

Un troisième aspect de l'organisation est la mesure de la performance que l'on retrouve dans les outils de pilotage de la GMEB.

Ces différentes approches organisationnelles sont compatibles pour autant qu'elles soient priorisées. Sans priorisation, elles peuvent poser problème en raison de leurs finalités opposées. Par exemple, la gestion par objectifs qui responsabilise le collaborateur et lui donne en théorie de l'autonomie peut être incompatible avec la gestion des processus qui, à contrario, ne responsabilise pas la personne et lui confère peu d'autonomie.

L'OFROU vit ainsi dans un système clos. Il est figé par des processus et des règles qui définissent le fonctionnement interne. Cette manière de faire a le mérite de conduire plus facilement une cohésion d'ensemble, d'avoir une certaine égalité de traitement d'une même situation d'un lieu à l'autre. Par contre, elle permet difficilement d'intégrer des facteurs externes qui pourraient perturber, voire bloquer l'avancement d'un projet.

¹⁶ Tiré du cours « les théories de l'organisation publique » du 12 octobre 2007, Pasquier, Idheap

7.5.2 L'approche structurelle

La structure peut être définie comme la répartition des missions et des responsabilités entre les différentes unités de l'organisation ainsi que les modes de coordination existant entre ces unités. La structure principale de l'OFROU a été créée juste avant le mandat de prestations en vue de la RPT. Elle est encore en train de se mettre en place aujourd'hui.

Au niveau de l'organigramme de l'OFROU, la structure est faite par division. A chacun des trois groupes de produits mentionnés au § 7.4 correspond une division, ce qui n'exclut pas l'existence de ressources partagées (personnel, gestion de la qualité, FSP/prévision) et d'une division « affaires de la direction » qui joue le rôle d'état major.

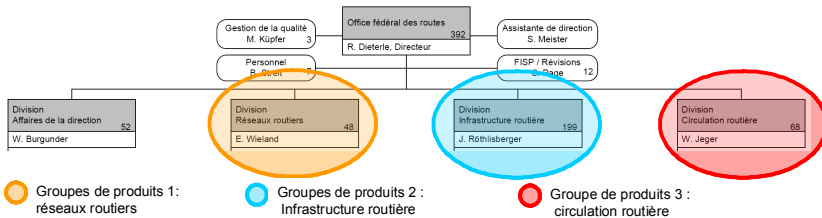


Figure 8 : Les groupes de produits dans l'organigramme de l' OFROU

La division « I » est responsable du groupe de produits « infrastructure routière ». Elle comprend quatre domaines centralisés et cinq filiales décentralisées.

Certains domaines ont un rôle de support alors que d'autres ont un rôle opérationnel. La Figure 9 illustre les différents rôles que jouent les domaines et les filiales de la division « I ». Pour les domaines et filiales jouant un rôle opérationnel, les produits (ou domaines d'activités stratégiques comme définis ci-dessus) dont ils ont la responsabilité sont représentés par des patatoïdes.

Contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'OFROU

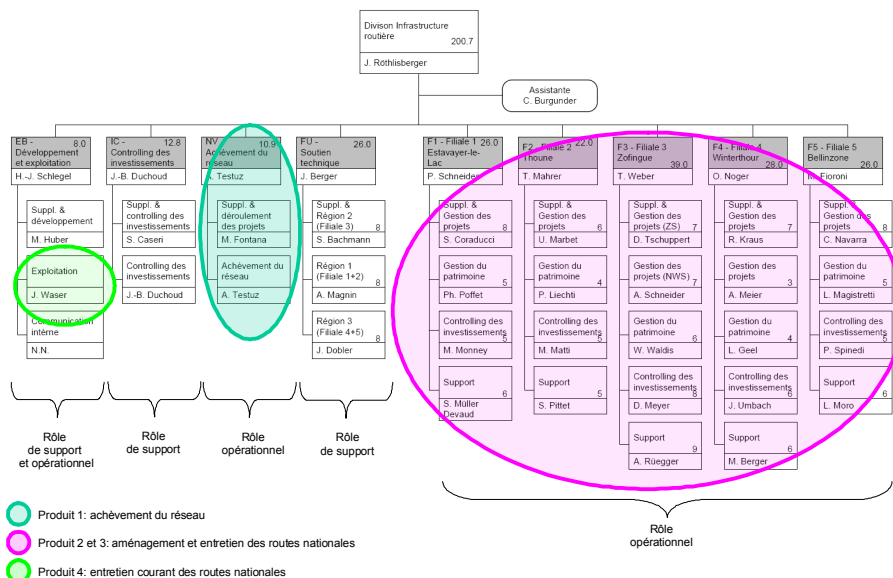


Figure 9 : Rôle des domaines et des filiales et domaines d'activité (ou produits) de la division « I »

Dans les grandes lignes, les rôles des domaines et des filiales de la division « I » sont les suivants :

A. Les domaines de support

Le domaine « contrôle des investissements »

Le domaine « contrôle des investissements » gère les fonds des *produits 1, 2 et 3*. Il est responsable des activités de planification financière et de la comptabilité financière tenue en recettes et en dépenses de la division « I ».

Le domaine « soutien technique »

Le domaine « soutien technique » participe et approuve techniquement (vérification des standards, normes, etc.) les projets liés aux *produits 2 et 3* dans le but d'uniformiser les

solutions techniques pour la construction ou la rénovation des routes nationales dans toute la Suisse.

B. Le domaine hybride (support et opérationnel) « développement et exploitation »

Le domaine « développement et exploitation » a un rôle d'état-major. Il est responsable de la gestion de la division « I », des processus lui étant rattachés, du reporting et de la communication interne.

Via son unité « exploitation », le domaine « développement et exploitation » est, en plus, responsable du *produit n° 4* « entretien courant des routes nationales ». Il établit les mandats de prestations passés avec les 11 unités territoriales (cf. § 4.2) et les contrôle.

C. Les domaines opérationnels

Le domaine « achèvement du réseau »

Le domaine « achèvement du réseau » est responsable du *produit n° 1*. Il est l'autorité de contrôle par rapport à l'achèvement du réseau. Les cantons sont maîtres de l'ouvrage. Le domaine a ses propres spécialistes, ce qui le rend très autonome.

Les filiales

Cinq filiales se partagent la responsabilité des *produits 2 et 3*. Elles sont décentralisées, ce qui leur permet d'être plus proches du terrain et de mieux intégrer les particularités régionales. Contrairement au domaine « achèvement du réseau », les filiales ont le rôle de maître d'ouvrage. Elles sont composées de quatre domaines spécialisés « métiers ».

La structure par domaine d'activité pour les *produits 1 et 4* permet d'être plus proche des acteurs de leur environnement spécifique, d'avoir une meilleure connaissance des enjeux et ainsi de mieux anticiper et de réagir plus vite aux évolutions de leur

environnement. Les responsables des domaines y relatifs peuvent mettre sur pied des stratégies propres à leur domaine d'activité en utilisant les ressources dédiées dont ils ont la pleine responsabilité.

La structure par fonction des « filiales » pour les *produits 2 et 3* a l'avantage de pouvoir bénéficier des économies d'échelle et du gain d'expertise technique par « métiers ». Par contre, le fait de centraliser les spécialistes techniques et le contrôle des investissements limite leur autonomie.

7.6 Les objectifs

Un objectif se définit comme un but à atteindre. Leur formulation est d'une importance fondamentale pour la construction d'un système de contrôle de gestion.

Le mandat de prestations et l'accord sur les prestations contiennent les objectifs que l'OFROU doit atteindre.

Les objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques généraux (appelés aussi objectifs primordiaux) communs à l'ensemble des groupes de produits figurent en page 8 du mandat de prestations. Les objectifs stratégiques spécifiques du mandat de prestations pour le groupe de produits « division infrastructure » figurent en page 14 du mandat de prestations.

Que l'on prenne les objectifs stratégiques généraux communs aux trois groupes de produits ou les objectifs stratégiques spécifiques, on observe que, de manière générale, leur formulation est peu claire. Les termes « maximiser », « améliorer » ou encore « optimiser » ne donnent que peu d'indications sur le niveau de performance acceptable ou sur le résultat à atteindre. Chaque acteur peut l'interpréter à sa manière. Les moyens permettant d'atteindre les objectifs ne sont pas précisés.

Les objectifs opérationnels

Le mandat de prestations comprend des objectifs « de prestations » et d'« efficacité » propres à chaque groupe de produits. Les objectifs opérationnels pour le groupe de produits « infrastructure routière » figurent en pages 15 et 16 du mandat de prestations.

L'accord sur les prestations contient des objectifs annuels communs aux trois groupes de produits et spécifiques à chaque groupe de produit.

Contrairement aux objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels sont mesurables par des indicateurs et présentent des valeurs de référence. Les indicateurs proposés ne sont pas tous évidents à définir en raison du flou dans l'expression de l'objectif.

Les objectifs sont focalisés essentiellement sur les prestations (ou l'output) et sur les activités et peu sur les résultats. Ils ne sont pas reliés à des moyens financiers, humains ou matériels permettant leur réalisation.

De manière générale, les objectifs tels que définis dans le mandat de prestations et l'accord sur les prestations permettent difficilement d'identifier les potentiels de succès ou de réussite de la division « I ».

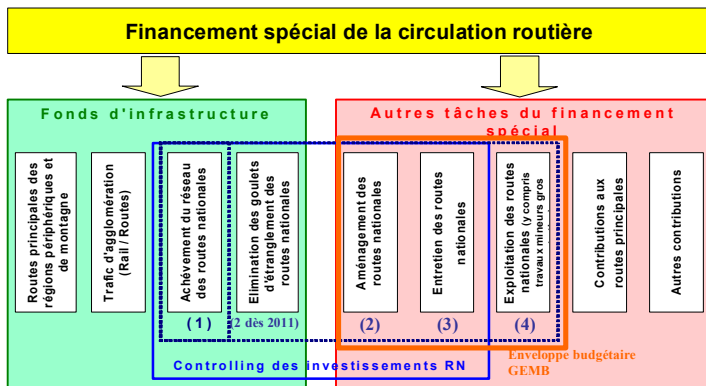
7.7 Les moyens

Les différents moyens existants à l'OFROU permettant d'atteindre les objectifs sont décrits ci-après :

1. Les moyens financiers.
2. Les processus.
3. Les moyens humains.
4. Le reporting.
5. Les outils informatiques de gestion.
6. Quelques outils supplémentaires.

7.7.1 Les moyens financiers

Deux fonds ou deux enveloppes financières sont distinctes : le fonds d'infrastructure et le financement spécial composé de l'enveloppe budgétaire GMEB et de fonds provenant de sources diverses. La Figure10 illustre les moyens financiers existants et leurs fonds respectifs.



(1) à (4) Produits division infrastructure

Figure10 : Répartition du financement

(source : domaine « controlling des investissements », division « I », 2007)

Le fonds d'infrastructure est un fonds fixe pour une durée de 20 ans et permet de financer aujourd'hui le *produit 1* du groupe de produits « infrastructure routière ». La responsabilité d'ensemble est assurée par le domaine « finances et controlling » de la division des « affaires de la direction » qui délègue la gestion à plusieurs gestionnaires « locaux ».

L'enveloppe budgétaire GMEB permet de financer les *produits 2, 3 et 4*. L'accord annuel sur les prestations précise le budget annuel prévu pour ces produits¹⁷.

En terme de budget annuel, il est prévu pour les 4 produits du groupe de produits « infrastructure routière » 2,392 milliards qui se décomposent pour 2008 de la manière suivante :

- Produit 1 « achèvement du réseau » : 917 millions.
- Produit 2 « aménagement » : 613 millions.
- Produit 3 « entretien » : 591 millions.
- Produit 4 « exploitation » : 271 millions.

La gestion financière se fait de manière traditionnelle selon une comptabilité financière. Malgré le fait que la comptabilité analytique soit recommandée par le programme GMEB et annoncée par le DETEC comme allant être développée à l'OFROU¹⁸, elle n'existe pas encore aujourd'hui à l'OFROU. Le développement de l'outil TD-Cost (cf. plus bas) devrait permettre de faire des prévisions et d'apporter plus d'informations sur les prestations.

7.7.2 Les processus

Des centaines de processus cadrent le travail des collaborateurs de l'OFROU, couvrant l'ensemble des activités de l'OFROU : de la réservation de la salle de conférence à la décision stratégique de plus haute importance, la marche à suivre fait l'objet d'un processus avec des étapes régulières de validations. Ces processus ont été établis en lien avec le système qualité ISO 9001.

¹⁷ A titre d'information, mentionnons que la partie « amortissement » de ces produits figurant dans l'enveloppe budgétaire ne sont pas gérés par la division « I » mais par la division « affaire de la direction ». Leur gestion n'est pas développée ici.

¹⁸ Dans un communiqué de presse du 29 novembre 2006, le DETEC mentionne au sujet du contrôle de gestion : « Remanié pour répondre aux exigences de la GMEB, le contrôle de gestion interne de l'OFROU sera fortement développé. Il se traduira notamment par la tenue d'une comptabilité analytique qui permettra une grande transparence des processus financiers qui se déroulent au sein de l'office. »

L'avantage d'une gestion par processus est d'assurer une homogénéité dans la manière de travailler et une équité de traitement. L'inconvénient majeur est qu'elle freine la créativité et limite l'autonomie des collaborateurs.

7.7.3 Les moyens humains

Les moyens humains correspondent à environ 400 ETP pour l'OFROU et 200 pour la division « I ». Cette dernière est constituée essentiellement d'ingénieurs. Une section du personnel rattachée à la direction de l'OFROU participe au recrutement, établit les contrats, fixe les salaires et sert de support aux divisions.

Les activités de l'OFROU sont divisées pour être ramenées à des tâches étroitement spécialisées. Le collaborateur est associé à une fonction, doit réaliser une partie de ces tâches et atteindre des objectifs annuels qui lui sont fixés par son supérieur hiérarchique.

7.7.4 Le reporting

Comme décrit au § 2.2, le reporting est un outil servant avant tout à la conduite politique de l'office GMEB. Il donne au département et au parlement l'information ad hoc sur la réalisation des prestations.

Des rapports soit financiers, soit présentant les objectifs du mandat de prestations sont régulièrement établis afin de faire remonter les informations à la hiérarchie. Chaque division est tenue de réaliser semestriellement un rapport mentionnant si les objectifs qui lui sont assignés ont été « atteints », « atteint en partie » ou « non atteint ». Parallèlement, un reporting plus détaillé sur l'état des comptes est mensuellement transmis à la direction. Deux fois par année, la direction établit un rapport complet (finances + objectifs GMEB) qu'elle transmet au DETEC. Puis, une fois par année, les résultats comptables ainsi qu'un rapport sur les prestations remontent jusqu'au Parlement et sert de base à la redéfinition de l'accord sur les prestations et l'enveloppe budgétaire pour l'année suivante.

Pour la division « I », les rapports subissent plusieurs niveaux d'agrégations « manuels » avant d'être transmis à la direction.

Le problème du reporting est qu'il ne présente que les objectifs liés au mandat de prestations, ce qui ne permet pas une conduite opérationnelle de la division « I ». Comme on l'a vu au § 7.6, il manque des objectifs opérationnels pour piloter la performance. Il n'existe pas non plus de moyens permettant de connaître rapidement la cause d'un objectif « non atteint » et d'agir sur cette dernière. Si un indicateur est au rouge, des séances sont organisées pour essayer de justifier le résultat.

7.7.5 Les outils informatiques de gestion

Une des particularités de l'OFROU est sa palette impressionnante d'outils de gestion informatiques existants et en cours d'élaboration. La direction mise sur les nouvelles technologies de l'information pour aider au pilotage de la performance et investit dans le développement d'outils complexes, à l'exemple de MISTRA ou TD-Cost (cf. ci-dessous).

Quelques outils informatiques existants et opérationnels en 2007 à l'OFROU sont les suivants :

- **SAP**, utilisé à l'OFROU pour payer les factures.
- **FABASOFT**, outil de gestion des documents de travail de l'OROU.
- **EXOS**, outil de gestion des heures et des absences des collaborateurs.

Les outils en cours de développement sont les suivants : MISTRA et TD-Cost.

MISTRA¹⁹

Mistra est un produit très ambitieux qui a pour but de soutenir le pilotage stratégique, conceptuel et opérationnel des champs d'action

¹⁹ Pour plus d'information, cf. www.mistra.ch

de l'OFROU que sont la conception, la mise à disposition (construction, aménagement, entretien, exploitation) et l'utilisation du réseau routier.

Ce système va bien au-delà d'une simple base de données. Il devrait constituer, en s'appuyant sur une multitude de bases de données relatives à la route et au trafic, une plateforme intégrée d'informations et de communications permettant d'afficher et d'analyser les données routières rapidement dans des diagrammes et sur des cartes.

TD-Cost

TD-Cost est un outil de comptabilité évolué. Il devrait permettre à l'avenir de gérer les aspects financiers des projets (devis, factures, crédits, etc.) liés aux *produits 2,3 et 4* en théorie dès janvier 2008, puis du *produit 1* dès 2010. Relié à l'outil MISTRA, la comptabilité devrait ainsi pouvoir se faire par objet de routes nationales (par exemple, les tunnels, les passages à faune, les parois phoniques, etc.). TD-Cost devrait aussi permettre la création de sous-projets selon des critères techniques ou géographiques.

Couplé avec SAP, les utilisateurs pourront aussi suivre le paiement des factures. Grâce à une interface avec FABASOFT, ils auront, de plus, directement accès aux documents qui les intéressent.

Il sera en théorie également possible d'obtenir des informations agrégées permettant de prévoir les dépenses futures par type d'objet pour l'ensemble du territoire ou de faire des analyses d'objets comparables.

7.7.6 Quelques outils supplémentaires

Les outils de législation

De nombreux textes juridiques tels que lois, ordonnances, messages ou normes régissent les activités liées aux routes nationales (cf. p 2 à 4, mandat de prestations).

Au niveau interne, le domaine « standards, recherche et sécurité » de la division « réseaux routiers » édicte des directives issues des normes VSS et SIA et les standards à respecter.

Risiko Management

La direction de l'OFROU a mandaté le domaine « standards, recherche et sécurité » de la division « réseaux routiers » pour élaborer un concept de management du risque. Il sera conçu pour identifier les événements potentiels susceptibles d'affecter l'organisation et pour piloter les risques dans les limites de leur acceptabilité. Il pourra ainsi être pris en compte dans l'élaboration de la stratégie ainsi que dans toutes les activités de l'OFROU. Cet outil devrait être opérationnel en théorie d'ici à fin 2009.

Audits de projets

Il est prévu que le domaine « standards, recherche et sécurité » de la division « réseaux routiers » réalise des audits de projets selon un planning élaboré sur la période du mandat de prestations et approuvé par la direction. Cet outil n'est pas encore défini aujourd'hui.

7.8 Les résultats

L'organisation de l'OFROU est trop récente pour permettre de parler d'analyse de résultats.

Les objectifs stratégiques de la division « I » ne sont aujourd'hui pas mesurables car aucun indicateur n'a été posé afin de les évaluer.

Les indicateurs opérationnels existants dans le mandat de prestations et dans l'accord sur les prestations n'ont pas encore tous été mesurés. A ce sujet, ces indicateurs ne font pas l'objet de descriptif ou de fiche d'indicateurs dans lesquelles figureraient, par exemple, la méthodologie où le responsable de la mesure.

8 Les systèmes de contrôle de gestion d'autres offices GMEB

Ce chapitre a pour but de présenter les systèmes de contrôle de gestion de deux autres offices GMEB afin d'en tirer des éléments pertinents pouvant servir à la conception d'un système de contrôle de gestion pour la division « I ».

La plupart des 24 unités administratives gérées aujourd'hui par mandat de prestations et enveloppe budgétaire ont mis sur pied un système de contrôle de gestion pour piloter leur organisation.

Le choix s'est porté sur MétéoSuisse et armasuisse immobilier. Ces deux offices présentent des composantes à la fois comparables et complémentaires à l'OFROU.

Comparables parce que :

- Ils appartiennent à l'administration fédérale centrale.
- Ils ont la possibilité de déléguer des compétences.
- Ils entraînent une plus-value pour la Confédération²⁰.
- Ils ont des tailles comparables à la division « I » de l'OFROU.
- Ils ont un système de décentralisation.
- Pour armasuisse immobilier : son premier mandat de prestations a été signé en même temps que l'OFROU.
- Pour armasuisse immobilier: sa structure est hiérarchisée comme celle de l'OFROU.

Complémentaires parce que :

- Ils font partie de deux départements différents de celui de l'OFROU.
- Ils ont des systèmes de contrôle de gestion reconnus comme « bons » par le programme GMEB.

²⁰ Ces trois premiers points correspondent aux critères mentionnés dans le message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération du 24 novembre 2004.

- Pour MétéoSuisse : il a une longue expérience du fonctionnement GMEB puisqu'il a été une unité pilote pour la période 1997-2001.
- Pour MétéoSuisse : il présente un organigramme par processus et non hiérarchisé.

8.1 Le système de contrôle de gestion de MétéoSuisse

MétéoSuisse fait partie du département fédéral de l'intérieur (DFI).

Il opère dans les domaines de la météorologie et de la climatologie en tant que service de météorologie nationale. Ses fonctions lui sont dictées par des textes de lois suisses et par des accords internationaux.

Le mandat de prestations pour la période 2008 – 2011 présente les tâches suivantes :

MétéoSuisse :

- recueille sur une longue période et sur l'ensemble du territoire suisse des données météorologiques et climatologiques à proximité du sol et dans l'atmosphère.
- est le partenaire officiel en charge de l'enregistrement, de l'échange et de l'exploitation de données météorologiques et climatologiques internationales.
- est le service spécialisé officiel de la Confédération qui avertit en tout temps les autorités et la population des dangers météorologiques, au moment opportun et sur l'ensemble du territoire suisse.
- établit des prévisions au plan national et régional pour le grand public et des groupes d'utilisateurs spécifiques.
- exploite un modèle régional de prévision météorologique à haute résolution spatio-temporelle pour les besoins de l'arc alpin.
- fournit toutes les prestations météorologiques nécessaires pour la sécurité aérienne et les opérations de vol dans le respect des règles de sécurité internationales en matière de météorologie aéronautique.
- fournit les prestations météorologiques nécessaires à la protection de la population et à la défense nationale.
- livre les fondements météorologiques nécessaires à la surveillance de la radioactivité et au calcul de la propagation de polluants atmosphériques.
- fournit des données climatologiques de qualité contrôlée, documente les changements climatiques et rend ces informations accessibles à la population, aux autorités, aux instances politiques, ainsi qu'au monde scientifique et aux milieux économiques.
- participe à des projets nationaux et internationaux de recherche appliquée et de développement et en exploite les résultats au profit de ses prestations.
- axe ses prestations sur les besoins de ses clients et partenaires.

MétéoSuisse comprend 282 ETP. Il a défini dans son mandat de prestations cinq groupes de produits.

Son organigramme est de type matriciel avec, d'une part, des responsables de domaines et d'autre part, des centres de compétences :

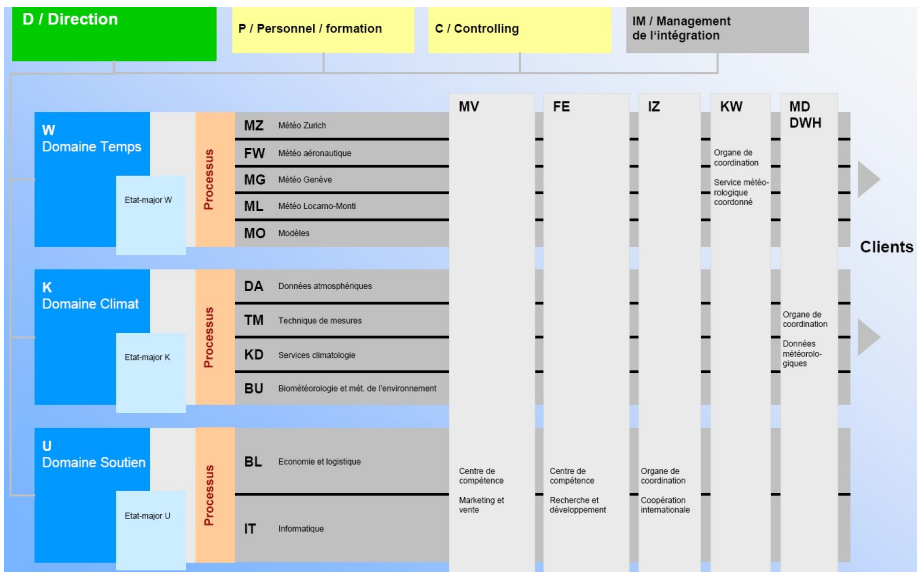


Figure 11 : Organigramme MétéoSuisse
(source : rapport d'activité MétéoSuisse 2006)

Les domaines comprennent des unités qui gèrent chacune un processus clé.

Les cinq groupes de produits sont rattachés aux domaines « Temps » et « Climat ».

Office GMEB depuis 1997, MétéoSuisse a une longue expérience en la matière. Il a mis sur pied un système de contrôle de gestion qui a

évolué au fil des années afin d'en faire un outil adapté aux spécificités de l'office.

L'unité «controlling» (C/controlling dans la figure 11) est responsable du contrôle de gestion de l'office. Elle comprend 1 ETP, directement rattaché à la direction, qui orchestre le système de pilotage de MétéoSuisse en s'appuyant sur les compétences techniques des collaborateurs de l'unité « économie et logistique ».

MétéoSuisse a schématisé son système de contrôle de gestion par une « maison-mère » (cf. Figure 12) servant d'outil de pilotage stratégique pour la direction et des « maisons-filles » (cf. figure 13) servant d'outil de pilotage opérationnel pour les domaines. Une possibilité de représenter ces maisons peut être la suivante :

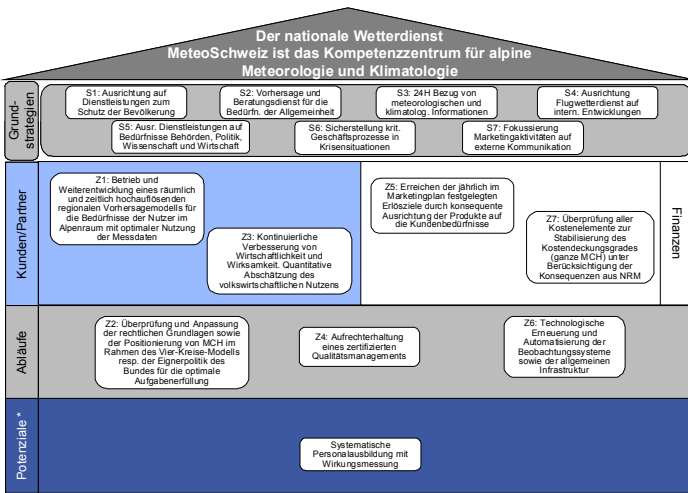


Figure 12 : Exemple possible de « maison-mère »
(source unité controlling MétéoSuisse, novembre 2007)

La « maison-mère » comprend quatre parties. L'apprentissage organisationnel (« Potenziele » dans la figure ci-dessus) se trouve à la base du système. Au-dessus se trouvent les objectifs liés aux

processus qui eux-mêmes sont rattachés aux objectifs « clients » ou « financiers ». Les objectifs stratégiques chapeautent le tout.

La « maison-mère » ne comprend pas tous les objectifs du mandat de prestations, mais uniquement ceux qui, selon la direction, sont les plus importants à mettre sous contrôle. Elle peut également comprendre des objectifs qui ne figurent pas dans le mandat de prestations mais qui jouent un rôle ponctuel suffisamment important pour être intégrés dans le système de pilotage.

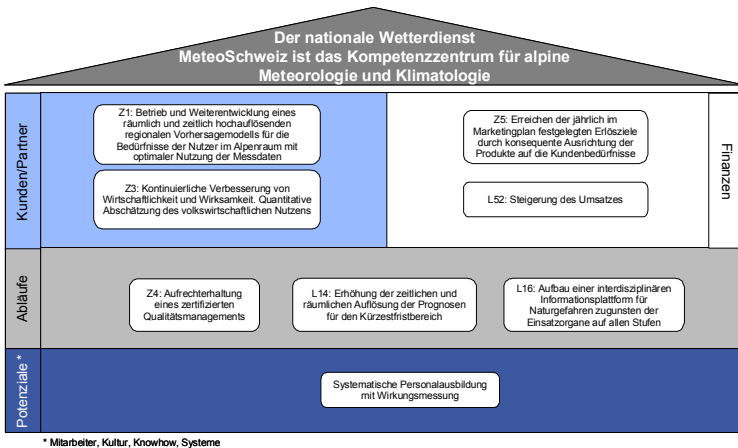


Figure 13 : Concept de contrôle de gestion pour un domaine de MétéoSuisse, exemple possible de « maison-fille »
(source unité controlling MétéoSuisse, novembre 2007)

L'étage des objectifs stratégiques ne figure plus dans la « maison-fille ». Les objectifs figurant dans les quatre parties restantes ne sont pas forcément les mêmes que ceux figurants dans la « maison-mère ». Certains sont répétés, d'autres, très spécifiques au domaine en question, ne figurent que dans la « maison-fille » et ne sont pas contrôlés par la direction.

Le responsable de domaine a ainsi donc son propre outil de pilotage. Il attribue personnellement les objectifs à un seul de ces collaborateurs qui est libre de s'organiser avec ses collègues pour le réaliser, mais à une condition : tous les collaborateurs doivent au moins participer à la réalisation d'un objectif. Cette manière de faire permet d'instaurer la culture GMEB au sein de l'office à tous les niveaux.

La « maison-mère » est revue tous les 4 ans et les « maisons-filles » sont redéfinies chaque année afin d'y intégrer les nouveaux objectifs clés et de supprimer les objectifs ayant moins d'importance pour la période à venir. Pour ce faire, la direction propose aux responsables de domaines un choix d'objectifs stratégiques et opérationnels essentiels pour l'année à venir. Les responsables de domaines les modifient ou les complètent après avoir consulté leurs collaborateurs. La stratégie est ainsi déployée jusqu'au bas de l'échelle.

Les objectifs choisis se concrétisent ensuite dans l'accord de prestations signé avec le département pour l'année à venir. Ils portent sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence.

Il n'existe pas de liens de causes à effets entre les différents objectifs, ce qui permettrait d'identifier des leviers d'actions et de régler voire de corriger les actions. Il n'existe pas non plus de plans d'actions liés à ces objectifs. Si un objectif n'est pas atteint, le responsable de l'objectif doit justifier le résultat. Dans le cas où l'objectif aurait été formulé de manière trop vague, les responsables essaient alors de le rendre « SMART »²¹.

Contrairement aux filiales de l'OFROU qui ont les mêmes objectifs, chaque site décentralisé a ses propres objectifs, à l'exception de un ou deux objectifs quantitatifs communs à différents sites qui peuvent être facilement agrégés.

Les liens entre objectifs et moyens sont clairement établis. Chaque collaborateur planifie, en début d'année, le nombre d'heures qu'il

²¹ SMART = Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste, déterminé dans le Temps

va réaliser par projet. Les compétences de chaque collaborateur sont répertoriées. Cela permet, le cas échéant, d'attribuer à un collaborateur ayant les compétences requises un nouveau projet et de redistribuer les heures qu'il avait planifiées à d'autres collaborateurs. Au moins 5% de chaque collaborateur doit être consacré à la formation continue. Les nouvelles connaissances acquises lui permettent de varier ses activités au gré des années. MétéoSuisse est très sensible au fait que les collaborateurs soient rattachés non pas à une fonction bien précise, mais à des projets qui varient au gré de l'acquisition de nouvelles compétences. Ce facteur de motivation est, selon MétéoSuisse, un élément essentiel pour garantir une bonne performance de l'office.

Finalement, MétéoSuisse dispose d'une comptabilité analytique afin de connaître le coût de chaque -prestation.

8.2 Le système de contrôle de gestion d'armasuisse immobilier

Armassuisse immobilier fait partie du département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Avec quelque 26'000 hectares et 26'000 objets, le DDPS est le plus grand propriétaire immobilier de Suisse. Le domaine de compétences immobilier d'armasuisse assure la gestion immobilière au DDPS. Il endosse le rôle de représentant du propriétaire et offre ses prestations à deux groupes de produits: inventaire de base et inventaire de disposition. L'inventaire de base est composé des immeubles dont l'armée aura besoin, à l'avenir, pour l'accomplissement de ses tâches. Pour cet inventaire, des prestations de construction, de transformation, de location et d'exploitation sont fournies. L'inventaire à disposition comporte les immeubles dont le DDPS n'a plus besoin. L'objectif est la réutilisation de ce parc par la vente et la location à des tiers, ou encore la déconstruction.

Armassuisse immobilier comprend 170 ETP.

Son organigramme hiérarchique est comparable à celui de l'OFROU. Il présente une direction, son état-major et une unité

« support et processus ». Viennent ensuite trois unités d'affaires qui sont chacune composée de domaines spécialisés. Une unité comprend quatre régions décentralisées en charge de la gestion de projets.

Armasuisse immobilier est passé à la GMEB en même temps que l'OFROU. Son premier mandat de prestation porte sur la période 2007 à 2011.

Le passage à la GMEB a été très marqué dans l'office. La direction ainsi que des représentants du programme GMEB ont présenté à l'ensemble des collaborateurs d'armasuisse immobilier le programme et ses enjeux. Des jeux de rôles ont été organisés afin que chaque collaborateur puisse comprendre le rôle qu'il aurait à jouer dans cette nouvelle organisation. Des entreprises externes ont coaché les collaborateurs pour qu'ils assimilent au mieux les changements induits par la GMEB. De la documentation a été distribuée, de nouvelles cartes de visites GMEB ont été créées, etc. Il existe un forum de discussion GMEB, un jeu interactif informatique « play-GMEB » et d'autres éléments qui font que la GMEB n'a plus aucun secret pour les collaborateurs d'armasuisse.

Comme pour MétéoSuisse, armasuisse immobilier a son « contrôleur de gestion » à plein temps, rattaché à la direction.

En plus des instruments de pilotage politique de la GMEB (cf. § 2.2), trois outils servent au pilotage d'armasuisse immobilier :

1. La gestion de la « capacité du personnel ».
2. La gestion des coûts.
3. Le système de chiffres clé basés sur le BSC (Balanced scorecard).

1. La gestion de la capacité du personnel

Comme MétéoSuisse, armasuisse gère les compétences de ses collaborateurs. Chacun collaborateur est appelé, en fin d'année, à planifier pour chaque objectif qui lui est attribué, le nombre d'heures qu'il lui faut. Le nombre d'heures théoriques total pour

l'ensemble des collaborateurs moins les heures estimées pour vacances / maladie / service militaire donne ce qu'armasuisse appelle « la capacité maximale ; si l'on déduit encore de cette capacité maximale les heures "indirectement productives" comme les tâches administratives et de direction, l'on obtient ce qu'armasuisse qualifie de "capacité normale" affectable à la gestion des projets exprimée en heures "directement productives".

2. La gestion des coûts

Armasuisse immobilier dispose d'un outil informatique complexe de gestion des coûts. Ce système (SAP avec extension comptabilité des coûts et degré de couverture des frais fixes) permet de faire des plans financiers, de suivre et de gérer les coûts de toutes ses activités et, si nécessaire, de rectifier la planification initiale.

Chaque collaborateur planifie ainsi les coûts de ses projets pour l'année à venir. Durant l'année, il peut, en tout temps, modifier son plan financier en agissant sur une multitude de paramètres afin de trouver la meilleure solution pour atteindre ses objectifs financiers, ceci sans préjudice la qualité de sa prestation. Le système dispose d'instruments de simulations permettant de tester différents scénarios. S'il y a dépassement dans les coûts, le collaborateur trouvera sans difficulté la rubrique ayant posé problème. Le système présente même la possibilité d'agréger plusieurs paramètres pour affiner la recherche ("Business-Warehouse" ou "BW").

3. Le BSC

Armasuisse immobilier a opté pour un système de contrôle de gestion basé sur le BSC de Norton et Kaplan (cf. § 6.3.2). Une entreprise externe spécialisée l'aide à le mettre en place d'ici 2010.

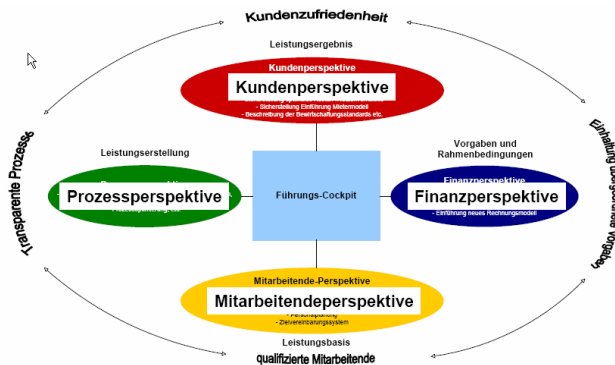


Figure 14 : Les quatre perspectives du BSC armasuisse immobilier (source unité controlling armasuisse immobilier, novembre 2007)

Les objectifs figurant dans les perspectives du système de chiffres clé sont ceux du mandat et de l'accord de prestations, ainsi que d'autres objectifs mesurant l'efficacité et la pertinence de l'organisation. Comme pour MétéoSuisse, armasuisse tente d'avoir des objectifs SMART. Les objectifs sont régulièrement revus, modifiés, supprimés ou encore ajoutés si besoin est. Chaque collaborateur doit, à la fois, réaliser un ou plusieurs objectifs, et en proposer de nouveaux pour l'année à venir. Il participe ainsi à l'élaboration de la stratégie.

Tous les objectifs ont des liens de causes à effets permettant d'identifier des leviers d'actions en cas de difficulté. Comme pour les finances, il existe un outil de simulation permettant d'agir sur différents paramètres afin de comprendre comment les éléments s'enchaînent les uns avec les autres.

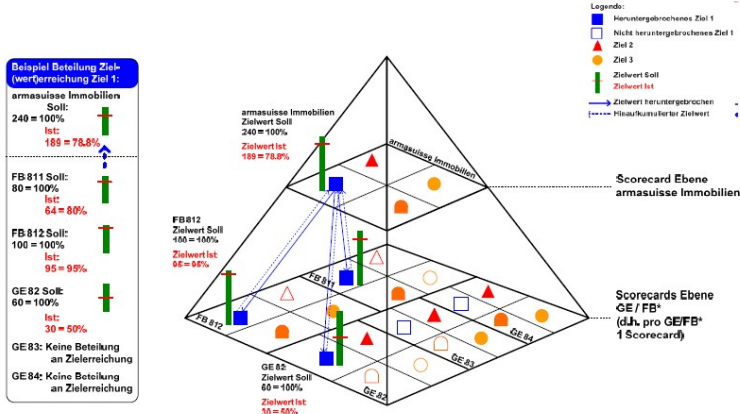


Figure 15 : Liens causes à effets
(source unité controlling armasuisse immobilier, novembre 2007)

Comme le montre la Figure 15, l'atteinte d'un objectif est dépendante du taux d'atteinte mesuré en % des objectifs des niveaux inférieurs lui étant rattachés.

Quatre niveaux ont été définis. Les collaborateurs peuvent directement remplir les tableaux de bords via une interface informatique. Les tableaux de bord des niveaux supérieurs sont automatiquement complétés.

Ce système de contrôle de gestion a cependant quelques points négatifs comme l'a relevé armasuisse immobilier : le coût de l'outil informatique ainsi que sa maintenance sont, comme on peut se l'imaginer, très élevés.

De plus, les perspectives « clients » et « finances » du BSC telles que définies par Norton et Kaplan sont mal adaptées au contexte d'une organisation publique telle qu'armasuisse immobilier en raison de l'absence de marché et du fait que l'office soit entièrement dépendant du contexte financier et administratif imposé par le

politique. Il est difficile, par exemple, d'améliorer la satisfaction du client dans un contexte de restriction budgétaire.

8.3 Les points positifs des contrôles de gestion de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier

Les deux systèmes de contrôle de gestion définis ci-dessus permettent de mettre en évidence des aspects positifs qui pourraient servir au contrôle de gestion de la division « I ».

Les éléments intéressants dans les deux systèmes de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier sont les suivants :

- Il existe une unité de controlling indépendante rattachée uniquement à la direction.
- Le passage à la GMEB a été marqué par l'instauration d'une culture GMEB.
- La stratégie est déployée jusqu'en bas de l'échelle.
- Des objectifs ponctuels peuvent être intégrés au système même s'ils ne figurent pas dans l'accord ou dans le mandat de prestations.
- Il y a des objectifs d'efficacité, de pertinence et d'efficience. Les objectifs sont SMART.
- Chaque objectif est attribué à un seul collaborateur.
- Chaque collaborateur doit obligatoirement participer à la réalisation d'un objectif.
- La gestion est très orientée vers la motivation et la satisfaction du personnel qui sont considérées comme le facteur clé de réussite.
- La gestion des compétences du personnel permet d'optimiser la gestion des projets.
- Les projets et les budgets y relatifs sont planifiés une année à l'avance.

- Il existe une comptabilité analytique permettant de connaître le coût des prestations.

Des éléments positifs spécifiques à MétéoSuisse :

- Chaque responsable de domaine à son propre système de pilotage qui alimente le système de la direction.
- Le système est revu chaque année afin d'y intégrer uniquement les éléments clé de l'année à venir, et non pas l'ensemble des objectifs du mandat et de l'accord sur les prestations. Cette manière de faire allège le système.

Des éléments positifs spécifiques à armasuisse immobilier :

- Des liens de causes à effets permettent d'identifier les leviers d'actions.
- Un programme de simulation financière permet d'optimiser les coûts.
- Les objectifs sont planifiés en fonction de la « capacité » du personnel à pouvoir y répondre.

PARTIE 3

Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU

9 Un concept de contrôle de gestion pour la division « I » de l'OFROU.

9.1 Préambule

A partir des chapitres 0, 7 et 8, c'est-à-dire de la théorie du contrôle de gestion, de l'analyse de la situation de gestion de la division « I » et des systèmes de contrôle de gestion de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier, nous allons proposer un concept de contrôle de gestion pour la division « I ». Ce dernier s'adresse au chef de la division « I » et, en partie, aux responsables des domaines et des filiales. Dans une moindre mesure, il peut s'adresser aux collaborateurs afin qu'ils puissent évaluer si les objectifs qui leur sont assignés ont été atteints et définir, si besoin est, des actions correctrices.

Le contrôle de gestion a pour principales finalités d'aider la direction au pilotage de la division en :

- Communiquant la stratégie.
- Se focalisant sur l'atteinte d'objectifs stratégiques clé.
- Décidant d'actions globales à entreprendre.

Le périmètre du système de contrôle de gestion englobe, en plus de la division « I », le domaine « standards, recherche et sécurité » de la division « réseaux routiers » qui joue, comme on l'a vu au chapitre 7, un rôle de support important.

9.1.1 Choix des outils de contrôle de gestion

Comme nous l'avons vu au paragraphe 0, les méthodes et outils de contrôle de gestion issus du monde privé ne peuvent pas être considérés comme la panacée dans le secteur public. Ils ont chacun

leurs avantages et leurs inconvénients. Aussi, nous allons développer un système de contrôle de gestion pour la division « I » en essayant d'intégrer au maximum les avantages de chaque méthode. En outre nous nous baserons sur l'expérience de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier.

Comme défini dans la théorie (cf. § 6.1), le contrôle de gestion de la division « I » doit pouvoir faire le lien entre les moyens, les objectifs et les résultats et, par conséquent, informer sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacités du système. Les méthodes permettant de tenir compte de ces trois dimensions sont les tableaux de bord prospectifs définis par Norton et Kaplan (2005) et Georges (2002). MétéoSuisse et armasuisse immobilier ont implanté des systèmes de contrôle de gestion s'inspirant également de ces modèles.

Vu que l'OFROU évolue dans un milieu où l'informatique a une place essentielle et qu'il développe des outils informatiques très performants tels que MISTRA ou TD-Cost, (cf. § 7.7), il paraît sensé de s'orienter vers un concept de contrôle de gestion tel que le management cockpit de Georges qui nécessite une infrastructure technique de pointe. Le système qualité de l'OFROU et l'interface « fabasoft » (cf. § 7.7) qui permet à tous les collaborateurs d'accéder à l'ensemble des dossiers sont des arguments supplémentaires du modèle de Georges.

La gestion budgétaire (cf. § 6.3.1) a été intégrée au système de contrôle de gestion proposé. Afin d'aider les dirigeants à intervenir dans la gestion et à prendre des décisions pertinentes, nous proposons d'introduire une comptabilité analytique, comme l'ont fait MétéoSuisse et armasuisse immobilier, et comme le propose le programme GMEB. La comptabilité analytique, basée sur les activités liées aux produits définis dans le mandat de prestations, garantirait systématiquement et durablement la transparence des coûts et des prestations.

Une analyse comparative pourrait également être introduite afin de permettre aux filiales, qui fournissent les mêmes prestations, de se comparer les unes aux autres.

9.1.2 Quelques éléments de départ

La littérature ne propose pas de « marche à suivre » pour mettre sur pied un système de contrôle de gestion. Comme pour la démarche de l'analyse de la situation de gestion (cf. Figure 7), nous allons définir la mission, les valeurs et la vision de la division « I », identifier les thèmes stratégiques puis proposer un concept de contrôle de gestion.

Au sein du périmètre de démarche du contrôle de gestion, on a distingué quatre produits (ou domaines d'activités stratégique, cf. § 7.4). Comme la structure hiérarchique n'est pas calquée sur le découpage par produit, nous proposons, au lieu de tableau de bord « de première génération » calqué sur l'organigramme (cf. § 6.3.2), un pilotage à deux niveaux comme ceux de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier. Le premier niveau correspond au pilotage stratégique et le deuxième au pilotage opérationnel. Ce dernier a pour but de traduire les actions stratégiques en actions opérationnelles, de les suivre et de s'assurer qu'elles contribuent à la réalisation des actions stratégiques définies précédemment. Un tel système est forcément plus lourd en terme de coordination et moins clair en terme de responsabilités qu'un système faisant largement coïncider la structure hiérarchique avec la structure organisationnelle. Il a l'avantage, cependant, de faire le lien entre stratégie et opérationnel, de donner une vision globale du système et de faciliter la prise de décision.

La structure d'organisation existante est maintenue. Cependant, afin d'augmenter la performance des unités nous préconisons un système de délégation des pouvoirs de façon à ce que les responsables de chaque entité disposent des marges de manœuvre leur permettant d'améliorer leur gestion. Cette manière de faire a fait ses preuves chez MétéoSuisse et armasuisse immobilier et permettrait de remédier à un problème de surcharge de la direction. Cependant, afin de pouvoir garder le contrôle de l'ensemble de sa division, la direction va devoir définir précisément des règles de gestion dans le cadre duquel s'exercent ces délégations.

Nous allons essayer de clarifier les objectifs et les rendre mesurables par des indicateurs clairs et précis. Dans un premier temps, tous les objectifs du mandat de prestations vont être intégrés au modèle. La direction de la division « I » pourra, dans un second temps, décider si elle souhaite ne faire apparaître que les objectifs les plus importants pour l'année à venir, comme l'a fait MétéoSuisse.

Comme pour MétéoSuisse et armasuisse immobilier, les objectifs ont été complétés afin d'apporter des éléments permettant d'avoir une vue d'ensemble de la santé de la division « I ». Ils portent à la fois sur les résultats attendus, mais aussi sur les activités et les ressources critiques nécessaires pour les atteindre.

A l'OFROU, il n'existe pas de plans associés aux objectifs ni de liens de causes à effets. Ces relations sont intégrées schématiquement au système, afin d'amener les responsables à comprendre rapidement et précisément pourquoi certains résultats n'ont pas été atteints et dans quelles nouvelles directions mener leurs actions correctrices. Ils auront ainsi, à leur disposition, tous les éléments nécessaires pour anticiper ou réagir au plus vite. On aboutira ainsi à un système d'auto-contrôle.

9.2 La mission

A partir de l'analyse de la situation de gestion (cf. § 7.1), la mission de la division « I » peut être libellée de la manière suivante : « assurer un réseau des routes nationales performant, fonctionnel, disponible et utilisable en toute sécurité par les usagers ».

9.3 Les valeurs

L'atteinte de la mission doit s'effectuer en respectant des règles qui doivent être partagées par tous. L'analyse réalisée au paragraphe 7.2 a permis d'identifier les valeurs essentielles de la division « I » :

- Conduite : fiabilité, stabilité, adéquation entre objectifs, tâches et moyens.
- Efficience : application des règles et des directives, professionnalisme, adaptation, changement, réajustement.

- Esprit de service : écoute, tolérance et communication.

9.4 La vision

A partir de la vision de l'OFROU (cf. § 7.3), la vision de la division « I » pourrait être formulée de la manière suivante :

- Etre et rester le centre de compétences de la Suisse en matière d'infrastructure routière.
- Avoir des produits qui correspondent à un besoin public et qui tiennent compte des biens culturels d'intérêts publics.
- Etre un exemple par l'utilisation de technologies de pointes, performantes économiques et durables.

9.5 Les thèmes stratégiques

A partir de la mission et de la vision de la division « I » et sur la base de l'analyse de la situation de gestion, nous avons identifié les principaux thèmes stratégiques suivants :

- Thème stratégique 1 : améliorer la rentabilité et l'efficacité interne de l'organisation.
- Thème stratégique 2 : optimiser les solutions technologiques des infrastructures routières en terme de sécurité, d'impacts sur l'environnement et de coûts.
- Thème stratégique 3 : améliorer la prise en compte des besoins des clients.

Comme on l'a vu au § 3, les exigences de la GMEB ainsi que celles de la RPT ont pour objectif d'améliorer la performance des unités administratives et de faire des économies. Pour la division « I », cela se monte en terme financier à 100 mio./an. Il s'agit donc d'utiliser les moyens à disposition pour mener à terme les tâches de la division tout en essayant d'améliorer la rentabilité et l'efficacité (thème stratégique 1).

Pour y parvenir, la division « I » doit pouvoir compter sur un personnel de qualité, capable d'anticipation et d'innovation. Les solutions technologiques utilisées par la division « I » doivent non seulement permettre d'assurer une meilleure sécurité aux usagers, mais également être respectueuses de l'environnement, durables et économiques (thème stratégique 2) comme le préconise la stratégie de l'OFROU (cf. §. 7.4).

Finalement, comme identifié dans la matrice SWOT (cf. § 4.3), la RPT risque d'entraîner une certaine réticence de la part des cantons qui perdent leurs responsabilités de maîtres de l'ouvrage pour la transférer à la Confédération. Dans cette situation délicate, la division « I », qui réalisera des projets dans ces dits cantons, se doit de tenir compte de leurs besoins, de leurs spécificités et d'assurer une excellente coordination et communication. La prise en compte des besoins des partenaires et des usagers (thème stratégique 3) contribuera à une meilleure harmonisation des projets et des délais ainsi qu'une meilleure collaboration en terme d'application des prescriptions techniques et procédurales.

9.6 Concept de contrôle de gestion

9.6.1 Le cadre stratégique

Comme l'ont fait MétéoSuisse et armasuisse immobilier, nous proposons un cadre stratégique avec 4 perspectives :

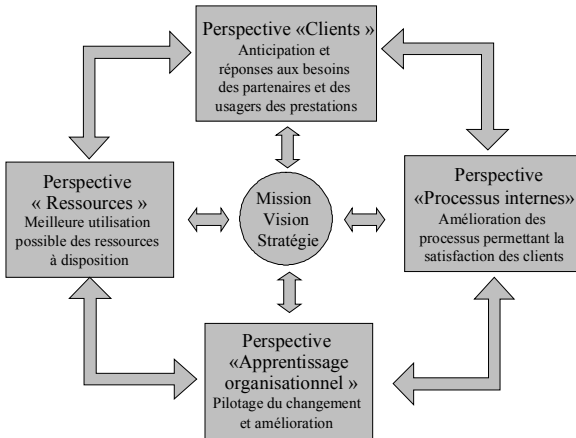


Figure 16 : Cadre théorique du contrôle de gestion

- La **perspective « clients »** vise la satisfaction des clients à travers les prestations fournies. Elle répond à la question "comment réaliser la mission de la division « I » de manière à satisfaire et répondre aux besoins des clients" ?
- La **perspective « ressources »** se préoccupe de l'optimisation des ressources pour atteindre les objectifs. "Pour réussir, comment améliorer la pertinence par rapport aux objectifs stratégiques et suivre leurs conséquences financières et humaines" ?
- La **perspective « processus internes »** repose sur l'amélioration des prestations qui passe par une bonne organisation et une bonne maîtrise des connaissances et par

l'anticipation des changements. "Quels sont les processus internes qu'il faudra optimiser par rapport à l'atteinte des objectifs stratégiques"?

- Enfin la **perspective « apprentissage organisationnel »** s'occupe de l'efficacité et de l'efficacité des outils informatiques ainsi que des ressources humaines qui sont des éléments essentiels à l'accomplissement de la mission de la division « I ». Elle répond à la question « Quelles sont les projets à développer pour assurer la mise en œuvre de la stratégie ? ».

9.6.2 La carte stratégique

La carte stratégique est un terme défini par Georges (2002). Elle constitue la base du concept de contrôle de gestion. Elle communique, à partir de la mission et de la vision, les priorités de gestion de la division « I » et les objectifs permettant de les réaliser. Tous ces éléments sont considérés sous l'angle des quatre perspectives susmentionnées.

La stratégie est un ensemble d'hypothèses sur des causes et leurs effets. Ces relations doivent être visibles sur les quatre perspectives. Elles sont schématisées dans le schéma suivant par des petites formes de couleurs différentes :

- Le carré jaune relie les objectifs des quatre perspectives au premier thème stratégique, c'est-à-dire l'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité de l'organisation.
- Le rond vert relie les objectifs des quatre perspectives au deuxième thème stratégique, c'est-à-dire l'optimisation des solutions technologiques.
- Le triangle rose relie les objectifs des quatre perspectives au troisième thème stratégique, c'est-à-dire la prise en compte des besoins des clients.

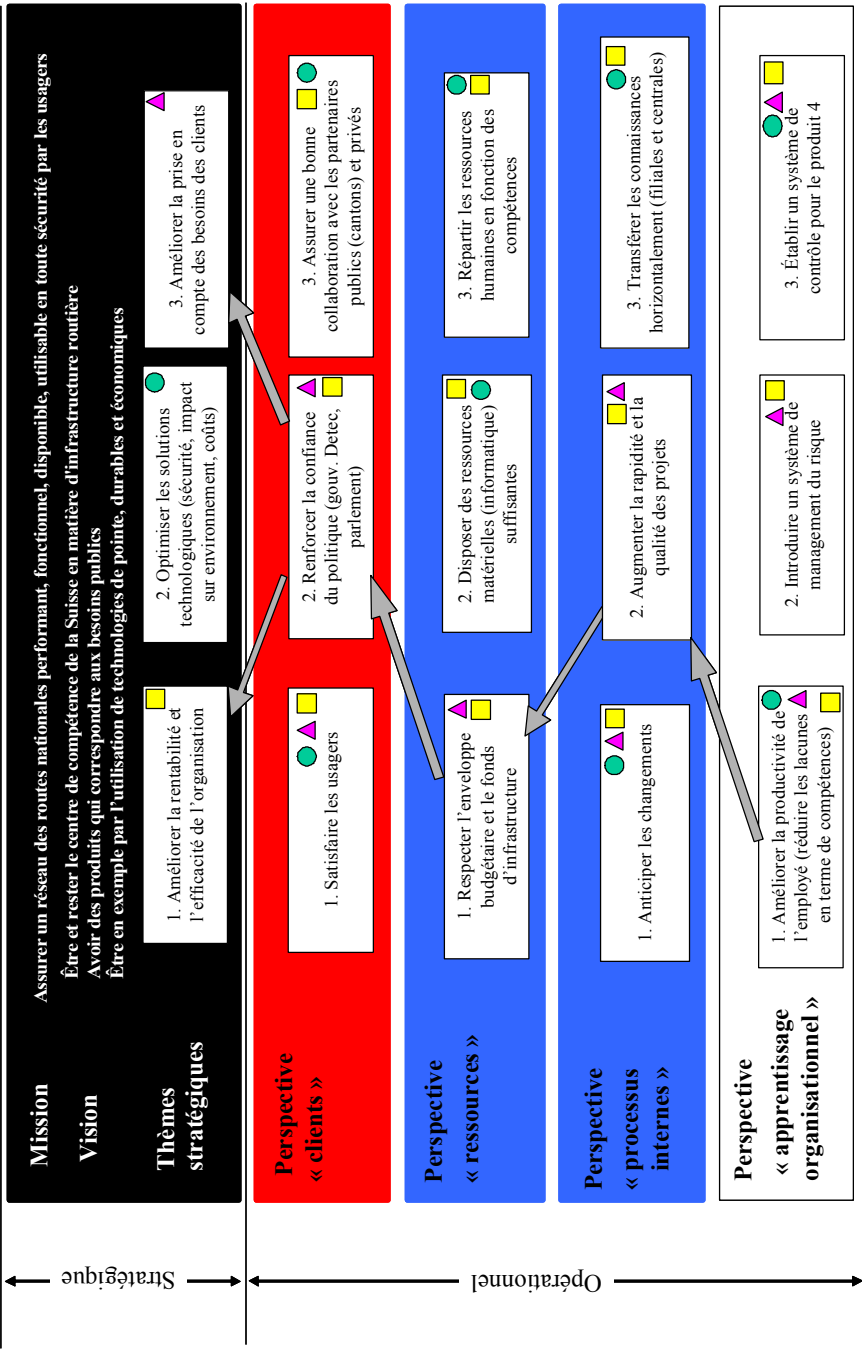


Figure 17 : Carte stratégique de la division « I » avec exemple fléché

Comme pour MétéoSuisse, les thèmes stratégiques chapeautent ce schéma.

Trois objectifs ont été fixés dans la perspective « clients » qui figure au premier niveau. Ce sont les indicateurs liés à cette perspective qui vont permettre de savoir, in fine, si la division « I » remplit bien sa mission.

Pour réaliser les objectifs liés aux « clients », une bonne gestion des ressources et des processus est nécessaire. La réussite des objectifs liés aux « ressources » repose à son tour sur la perspective « processus internes » ; si les processus liés à la gestion des ressources ne sont pas adaptés, les objectifs « ressources » ne pourront pas être correctement réalisés.

Finalement, au niveau inférieur se trouve la perspective « apprentissage organisationnel » ; l'efficacité des employés, des outils adaptés et une bonne gestion de l'information favorisent la mise en œuvre de processus et ainsi une utilisation appropriée des ressources.

Pour illustrer les relations de causes à effets, un exemple fléché est représenté dans la Figure 17. Pour renforcer la confiance du politique, il faut que les ressources financières à disposition, c'est-à-dire le fonds d'infrastructure et l'enveloppe budgétaire GMEB soient utilisées à bon escient. Pour ce faire, la qualité ainsi que la rapidité de réalisation des projets doivent être optimales. Il est par conséquent nécessaire que les collaborateurs puissent développer des compétences leur permettant d'augmenter la productivité de leur travail.

Les couleurs des quatre « perspectives » et des thèmes stratégiques correspondent à celles des quatre « murs » Georges (2002) (cf. § 6.3.2):

- La **couleur noire** correspond aux **informations fondamentales** quand à la santé et à la sécurité de la division « I ». Elle répond à la question "va-t-on atteindre nos objectifs?" et contient par conséquent les questions liées aux thèmes stratégiques.

- La **couleur rouge** correspond aux **informations externes** relatives aux partenaires et aux usagers des prestations de la division « I ». Elle informe sur l'efficacité de l'action de la division « I ».
- La **couleur bleue** correspond aux **informations internes** relatives à la productivité, à la qualité, au moral des employés, etc. Les ressources et les processus dont dispose la division « I » pour atteindre ses objectifs sont des informations internes. Elles informent sur la pertinence et l'efficacité.
- La **couleur blanche** correspond aux informations relatives aux changements que les décisions ont impliqués et aux actions entreprises, c'est-à-dire à **l'apprentissage organisationnel**. Dans cette partie figurent les actions et projets mis en œuvre pour s'aligner à la stratégie.

9.7 Les « perspectives » et les « vues logiques »

Chaque perspective contient plusieurs objectifs. Afin de clarifier le raisonnement humain, Georges (2002) formule ces objectifs en questions et les appelle « vues logiques ».

Nous avons vu dans la description de la situation de gestion du chapitre 7 que les objectifs étaient flous et pouvaient être décomposés en plusieurs sous-objectifs. Afin de tenir compte de cette particularité et de rendre le système aussi complet que possible, nous proposons plusieurs indicateurs par vue logique. L'indicateur ne peut mesurer qu'une seule dimension d'un phénomène ; il faut donc plusieurs indicateurs pour mesurer l'atteinte d'un seul objectif. Pour chaque vue logique, des indicateurs « à posteriori » mesurent les résultats et des indicateurs « avancés » donnent des indications sur les activités en cours. Ces derniers permettent d'établir si des changements doivent être orchestrés pour améliorer la gestion de la division « I ». Norton et Kaplan (2005) appellent aussi ces indicateurs « avancés » des « mesures de la performance ».

Les chapitres 9.8 à 9.12 ci-après décrivent successivement les indicateurs des thèmes stratégiques (noir) puis ceux de chaque perspective. Pour les perspectives « client » (rouge), « ressources et processus internes » (bleu) et « apprentissage organisationnel » (blanc), l'ordre des vues logiques correspond aux priorités de gestion par rapport aux thèmes stratégiques. Un petit symbole rappelle à quel thème stratégique est rattachée la vue logique.

Pour chaque vue logique, un tableau détaillé avec le nom de l'indicateur, la manière dont il doit être déterminé ainsi qu'un commentaire apportant un complément d'information en cas de besoin, a été réalisé. Ces tableaux n'ont pas été intégrés à ce document.

En plus des indicateurs issus du mandat de prestations, de nouveaux indicateurs ont été ajoutés en italique avec une numérotation à trois chiffres (2xx, le 2 rappelant le groupe de produits 2 « infrastructure routière »). La nomenclature est celle du modèle GMEB : L=output, W=impact et J= objectifs de l'accord sur les prestations 2008 (seuls les indicateurs J qui nous semblaient les plus pertinents ont été intégrés au concept). De nouveaux indicateurs de résultats sont mentionnés avec la lettre R=résultat.

Ces indicateurs sont proposés sur la base de l'analyse de la situation de gestion interne réalisée en complément à ce travail et ont été posés à titre indicatif et prospectif.

9.8 Les vues logiques des « thèmes stratégiques »

Les thèmes définis au § 9.5 font chacun l'objet d'une vue logique.

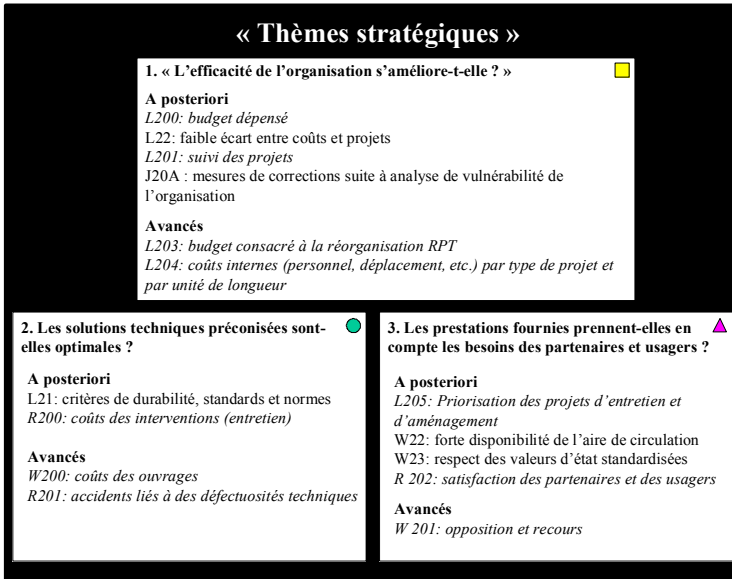


Figure 18 : Vues logiques des « thèmes stratégiques »

1. Une vue logique pour vérifier si l'efficacité de la division « I » s'améliore.

Les indicateurs de cette vue logique permettent à la direction de la division « I » d'avoir une vision synthétique de son état de santé, du fonctionnement interne et de son efficacité.

Cette vue logique est issue du premier objectif stratégique général du mandat de prestations.

L'indicateur L200, issu du reporting financier, a été ajouté dans le but de permettre de suivre au jour le jour les dépenses de la division pour ses deux budgets principaux : l'enveloppe budgétaire et le fonds d'infrastructure. Si cet indicateur est au rouge, alors la direction devra se pencher sur la perspective « ressources » et sa vue

logique no 1 « respect de l'enveloppe budgétaire et du fonds d'infrastructure » afin de déceler le pourquoi des dépassements.

L'indicateur L22 est repris du mandat de prestations. Il permet de voir si les coûts d'un projet de détails (coût issus des soumissions aux entreprises) sont supérieurs aux coûts prévus dans le projet général (coûts calculés lors de la mise à l'enquête). En cas de dépassement, il sera nécessaire d'analyser de plus près les indicateurs présentés dans la vue logique no 1 « anticiper les changements » de la perspective « processus » ou, si les dépassements sont vraiment importants, ceux de la vue logique n°4 « introduire un système de management du risque » de la perspective « apprentissage organisationnel ». En effet, de nombreux paramètres peuvent influencer les résultats de cet indicateur tels qu'une modification du marché, des changements de normes, etc.

L'indicateur L201 permet de mesurer l'écart entre les projets planifiés et les projets réalisés. Dans le cas où cet indicateur serait rouge, il faudra alors contrôler si les ressources à disposition sont suffisantes ou si les processus de réalisation des projets sont bons. Le cas échéant, il faudra, par exemple, agir sur la vue logique 1 « améliorer la productivité de l'employé » de la perspective « apprentissage organisationnel ».

Les deux indicateurs « avancés » permettent de voir si la performance du projet RPT ou d'autres projets est bonne ou pas. Pour cela, une comptabilité analytique est essentielle afin de connaître les coûts internes. Sans comptabilité analytique, la mesure L203 n'est pas possible. La mesure L204 pourrait se faire par type d'objet selon TD-Cost (cf. § 7.7). Elle pourrait même aller plus loin en faisant l'objet d'un benchmarking entre les filiales.

Si l'indicateur L204 présente de mauvais résultats, alors il faudrait agir sur la vue logique 2 « augmenter la rapidité et la qualité des projets » de la perspective « processus internes » ou voir si tous les risques, selon la vue logique 2 « management du risque » de la perspective « apprentissage organisationnel », ont été identifiés. En

effet, un risque non identifié peut perturber le projet et ainsi augmenter les coûts internes y relatifs.

2. Une vue logique pour vérifier si les solutions techniques sont optimales.

L'indicateur L21 est repris du mandat de prestations. Il conviendrait cependant de définir plus précisément, dans une fiche indicateur, les critères y relatifs ainsi que la manière de les calculer.

W200 est le résultat d'un benchmarking entre les filiales pour comparer les coûts moyens d'ouvrages similaires.

R201 est une mesure permettant de contrôler, à la longue, l'efficacité des solutions techniques.

3. Une vue logique pour vérifier si les prestations fournies prennent en compte les besoins des partenaires et des usagers.

L205 est un indicateur lié à la mise en place de la RPT. Etant donné le nombre important de projets initiés par les cantons que cette division va reprendre, il est nécessaire de les prioriser. Comme pour MétéoSuisse ou armasuisse immobilier, ce genre d'indicateur, essentiel pour l'année à venir, n'aura plus sa raison d'être une fois les projets classés.

L'indicateur R202 est un indicateur agrégé qui permet, en un clin d'œil, de donner à la direction l'état de la « réputation » de sa division. Dans le cas où cet indicateur serait orange ou rouge, il faudra se tourner vers la perspective « clients » pour avoir une indication plus précise du groupe de clients insatisfaits.

L'indicateur W201 permet de suivre en tout temps l'évolution du nombre d'oppositions ou de recours des dernières années.

9.9 Perspective « Clients »

Les clients ont été identifiés comme étant les usagers, le politique et les partenaires publics (services cantonaux des routes, polices, etc.) et privés (entreprises de constructions, etc.).

Trois vues logiques sont proposées.

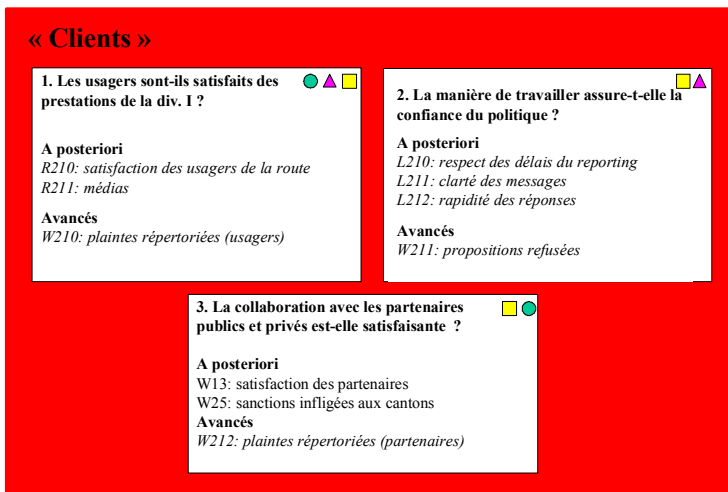


Figure 19 : Vues logiques de la perspective « clients »

1. Une vue logique pour vérifier si les usagers sont satisfaits des prestations de la division « I ».

Concernant l'indicateur R210, il est proposé de faire une enquête auprès des usagers par mandat de prestations. L'indicateur R211 fournit une information essentielle, via les médias, de l'image et de la qualité des prestations de la division « I » auprès des usagers.

L'indicateur avancé W210 permet d'avoir une information indirecte mais régulière de la satisfaction des usagers. Par exemple, si le nombre de plaintes augmentait, cela pourrait provenir d'une répartition du personnel inadéquate ce qui nécessiterait d'analyser

la vue logique 3 « répartir les ressources humaines en fonction des compétences » de la perspective « ressources ».

2. Une vue logique pour vérifier si la manière de travailler assure la confiance du politique.

Même si le politique n'est pas directement lié à la division « I », il est directement touché par le fonctionnement de cette dernière, à commencer par le reporting qui comprend énormément d'indications lui étant destinées, d'où la proposition de l'indicateur L210.

Le politique a ensuite besoin d'informations claires lui permettant de prendre les décisions adéquates en terme de stratégie. Les taux de satisfaction quant à la rapidité, L212, et à la clarté de la communication, L211, permettent de savoir si les partenaires politiques sont satisfaits et, le cas échéant, de modifier la manière de communiquer de la division « I ».

L'indicateur avancé W211 compte le nombre de propositions de la division « I » refusées par le département (par exemple un objectif). Si ce nombre augmente, il faudrait alors se demander ce qui serait à changer dans la manière de communiquer. La division « I » se doit de limiter au minimum les vas et viens entre le département et l'OFROU.

3. Une vue logique pour vérifier si la collaboration avec les partenaires privés et publics est satisfaisante

L'indicateur W13 du groupe de produits « réseaux routiers » a été intégré car il concerne aussi la division « I ». En figurant dans cette vue logique, la direction aura directement une idée de sa « cote » auprès de ses partenaires. Il faudrait cependant préciser le contenu et la manière de la mesurer.

L'indicateur avancé W212 permet, comme pour les deux autres vues logiques, d'avoir une information indirecte mais continue sur la satisfaction des partenaires en regard du nombre de plaintes répertoriées.

9.10 Perspective « ressources »

Trois vue logiques sont proposées pour trois types de ressources différentes : le budget, les ressources matérielles et les ressources en personnel.

Ni le mandat de prestations ni l'accord sur les prestations ne proposent d'indicateurs liés aux ressources. Aussi, tous les indicateurs ont dû être définis en fonction de l'analyse de la situation de gestion dont certains éléments figurent au chapitre 7.

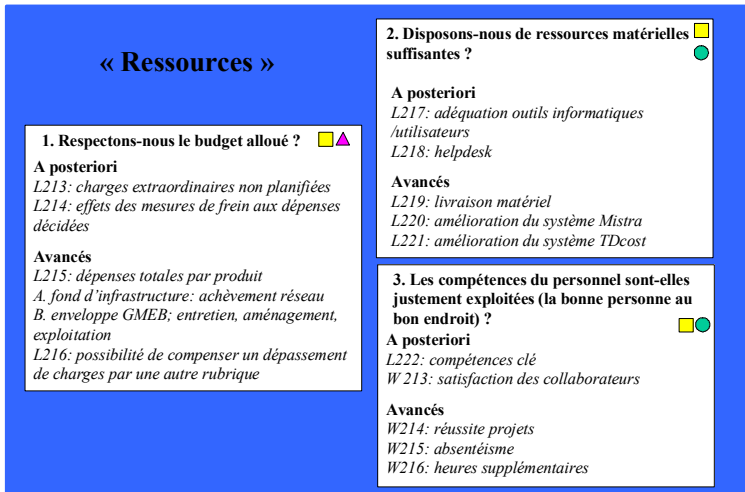


Figure 20 : Vues logiques de la perspective « ressources »

1. Une vue logique pour vérifier si le budget alloué est respecté.

L'indicateur L213 apporte des informations sur le type et les coûts engendrés par des charges extraordinaires imprévues. Ces coûts viennent s'ajouter au budget, aussi faut-il les suivre précisément. La ou les raisons d'une forte augmentation de ses coûts doivent pouvoir être identifiées dans les perspectives « processus internes » et « apprentissage organisationnel ».

Inversement, l'indicateur L214 doit permettre de vérifier si des économies ont été réalisées.

L'indicateur L215 est un indicateur « avancé » dans le sens où il permet de suivre, mois après mois, les dépenses pour chaque produit et pour chaque budget par rapport à ce qui avait été prévu. Il faut, pour cela, que des prévisions précises aient été faites à l'exemple de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier.

L'indicateur L216 permet de faire mensuellement le point et de voir quelles sont les rubriques affichant un dépassement et, inversement, par quelles rubriques elles pourraient être compensées. Cette particularité est liée à l'enveloppe GMEB qui offre un peu de souplesse dans sa gestion.

2. Une vue logique pour vérifier si les ressources matérielles à disposition sont suffisantes.

Comme on l'a vu au chapitre 7.7, les ressources matérielles et informatiques jouent un rôle essentiel dans la gestion de la division « I ».

Pour les ressources informatiques, nous proposons deux indicateurs « à posteriori » qui vérifient d'une part, si le matériel à disposition est adapté et permet de réaliser, dans de bonnes conditions, les tâches de la division « I » (indicateur L217) et, d'autre part si, dans des cas de demandes informatiques nécessitant des compétences helpdesk, les réponses ont donné satisfaction (indicateur L218).

L'indicateur L219 a été ajouté en raison de l'augmentation importante du nombre de collaborateurs et de la création des filiales. Il s'agit ici de vérifier si les demandes de matériels (informatiques, communication, mobilier, etc.) sont réalisées selon des délais acceptables ou pas. Cet indicateur aura moins d'importance une fois que la structure aura été mise en place.

Au niveau des indicateurs avancés, les indicateurs L220 et L221 ont pour rôle de suivre l'évolution des logiciels clé de gestion MISTRA et TD-Cost. Etant récents (on imagine ici que leur développement est terminé et qu'ils sont opérationnels), ils vont nécessiter probablement quelques adaptations ou modifications. Des requêtes

seront régulièrement adressées aux unités responsables de ces outils. Il s'agit ici de vérifier si ces requêtes ont été prises en compte ou pas.

3. Une vue logique pour vérifier si les compétences du personnel sont justement exploitées (la bonne personne au bon endroit).

Cette vue logique est proposée suite à l'étude des systèmes de contrôle de gestion de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier qui accordent une attention particulière à la gestion des compétences du personnel.

L'indicateur W213 « satisfaction des collaborateurs » a pour but de maintenir le niveau des excellents résultats de l'enquête de satisfaction 2007 réalisée par l'office fédéral du personnel (OFPER) (cf. § 7.2).

L'indicateur L222 est primordial par rapport à la gestion des ressources en personnel. Si un employé n'est pas assez qualifié pour sa fonction, il perdra du temps à comprendre, à assimiler et à traiter les affaires qui lui sont confiées. Il ne sera pas suffisamment opérationnel et péjorera la qualité des prestations de la division « I ». Si une telle observation est relevée, alors il faudra, par exemple, « améliorer la productivité de l'employé », vue logique 1 de la perspective « apprentissage organisationnel ». Tout changement passera par une nouvelle redistribution des ressources en personnel afin de pouvoir mieux satisfaire aux besoins de la division « I ».

L'indicateur avancé W214 permet de mesurer la performance des collaborateurs par rapport aux projets qui leur ont été confiés et de vérifier s'ils ont atteints leurs objectifs. Dans le cas où les projets réalisés ne donneraient pas satisfaction aux responsables, il faudra, par exemple, agir soit sur l'indicateur L222, soit se référer à la vue logique 2 de la perspective « processus internes » ou encore à la vue logique 2 « disposer de ressources matérielles suffisantes » de la perspective « ressources », ou encore à la vue logique 1 de la perspective « apprentissage organisationnel ». L'indicateur W215 mesurant l'absentéisme est souvent un reflet de la satisfaction et du

« bien-être » au travail alors que l'indicateur W216 mesurant le suivi des heures supplémentaires est plus important à suivre pour s'assurer que les ressources à disposition suffisent pour effectuer le travail. Un voyant rouge de l'un ou l'autre de ces deux indicateurs avancés indiquera que des mesures liées à la gestion du personnel doivent être prises.

9.11 Perspective « processus »

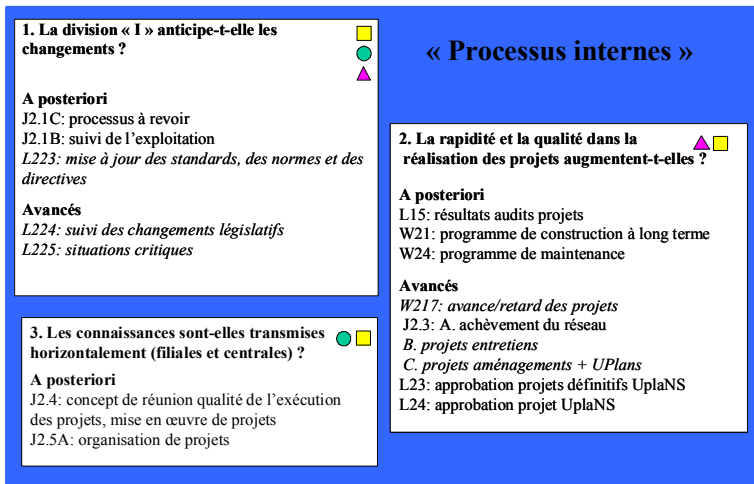


Figure 21 : Vues logiques de la perspective « processus internes »

1. Une vue logique pour vérifier si la division « I » anticipe les changements.

L'indicateur L223 permet de suivre la mise à jour des instruments légaux réalisés par le domaine « standards, recherche et sécurité » de la division « réseaux routiers ». Ces instruments sont essentiels à la bonne marche des projets de la division « I ».

Les indicateurs L224 et L225 permettent d'anticiper les répercussions qu'auraient des changements législatifs sur le travail.

2. Une vue logique pour vérifier si la rapidité et la qualité dans la réalisation des projets augmentent.

L'indicateur L15 est issu du groupe de produit 1. Il a été intégré à ce tableau car il concerne les projets de la division « I ». Il a pour but de permettre aux responsables de la division « I » de suivre le programme d'audits et les résultats y relatifs.

L'indicateur W217 permet de savoir en tout temps si des moyens supplémentaires doivent être mis en œuvre pour réaliser les projets ou au contraire, si certaines nouvelles tâches peuvent être momentanément attribuées aux collaborateurs qui auraient, par exemple, de l'avance dans leurs projets. Cet indicateur permet de rééquilibrer les ressources. En principe, il pourra être mesuré avec l'outil TD-Cost (cf. § 7.7).

3. Une vue logique pour vérifier si les connaissances sont transmises horizontalement (entre filiales).

Comme on l'a vu au § 7.5, toutes les filiales ont la même structure et les mêmes objectifs. Ces indicateurs ont pour but d'établir un langage commun entre les filiales et d'échanger les expériences afin d'optimiser et uniformiser la gestion de projet. Ces indicateurs sont importants lors de la mise en œuvre de la structure, ils le seront moins une fois que l'organisation aura un peu plus de vécu.

9.12 Perspective « apprentissage organisationnel »

La perspective « apprentissage organisationnel » met la stratégie en oeuvre au travers des initiatives stratégiques opérationnalisées par des projets et des actions. Elle suit l'évolution concrète des changements que l'organisation opère pour atteindre ses objectifs stratégiques.

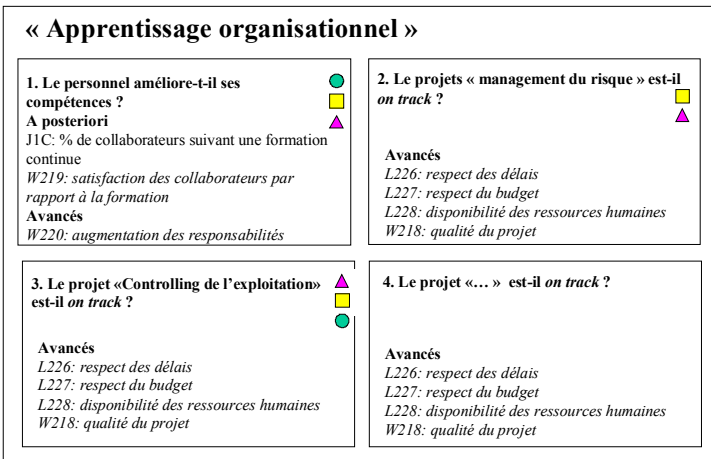


Figure 22 : Vues logiques de la perspective « apprentissage organisationnel »

1. Une vue logique pour vérifier si le personnel améliore ses compétences.

Des cours de formation sont régulièrement organisés pour les collaborateurs de la division « I » afin qu'ils maîtrisent les nouveaux outils informatiques de gestion ou les technologies liées à l'infrastructure routière. L'indicateur W219 permet de connaître le taux de satisfaction des collaborateurs vis-à-vis de ces cours.

Pour les collaborateurs ayant suivi une formation « longue » (master ou stage pratique), l'indicateur W220 permet de mesurer les effets en terme d'augmentation de responsabilités ou de promotion.

Des vues logiques (2, 3 et 4) pour les projets en cours.

Les vues logiques 2,3 et 4 contiennent des indicateurs relatifs au délai, au coût, à la qualité et à la disponibilité du personnel pour des projets importants. A titre d'exemple, nous en avons identifié deux ; le « controlling de l'exploitation » qui consiste à mettre sur pied un système de contrôle des unités territoriales pour le produit 4 (cf. § 4.2) et le « management du risque » (ou risiko management).

Les indicateurs sont les mêmes pour tous les projets. L'indicateur L228 est tiré de l'expérience de MétéoSuisse et d'armasuisse immobilier qui, pour chaque projet, planifient le nombre d'heures des collaborateurs.

10 Discussion

Le concept de contrôle de gestion proposé au chapitre 9 a été conçu de telle manière à offrir à la direction de la division « I » toutes les informations nécessaires au pilotage de sa division. Il doit être vu comme une activité ou une fonction de management permettant le diagnostic des problèmes et un dialogue entre les responsables sur les résultats à atteindre et la façon d'y parvenir dans les meilleures conditions. Dans ce but, il récolte, analyse et présente l'information nécessaire à la gestion dans des vues logiques, ceci dans une perspective d'économies de moyens, d'efficacité et d'efficacités.

Comme l'ont fait Armasuisse Immobilier et MétéoSuisse, le système proposé est organisé en deux niveaux : un niveau stratégique et un niveau opérationnel. Tous les objectifs du mandat de prestations y ont été intégrés. Certains ont été modifiés de manière à les rendre mesurables et plus clairs. D'autres ont été ajoutés afin d'aller dans le sens des « lacunes » relevées dans l'analyse de la situation de gestion. Des indicateurs à posteriori et avancés ont été posés pour presque toutes les vues logiques afin de renseigner et de mesurer, d'une part les résultats et, d'autre part, les activités en cours. Par rapport au triangle de contrôle de gestion défini au chapitre 0, le système intègre des mesures des trois dimensions (efficacité, efficacité et pertinence). Les relations de causes à effets ont été identifiées, ce qui devrait permettre à la direction d'agir rapidement et d'anticiper les changements. Comme le préconise Georges (2002) ou Norton et Kaplan (2005) un axe « apprentissage organisationnel » a été intégré au système, afin de vérifier si les projets clé permettent d'atteindre les objectifs et, ainsi, de soutenir la mise en œuvre des décisions stratégiques. Des analyses comparatives sont également proposées afin que les filiales, qui ont les mêmes activités, puissent comparer leurs résultats entre elles. De plus, une comptabilité analytique a été intégrée afin de maîtriser les coûts des prestations.

Même si, à priori, le système proposé est complet, il convient d'être prudent, quant à son application, en raison des difficultés rencontrées lors de sa conception.

Tout d'abord l'OFROU, qui est toujours en train de se mettre en place et de se réorganiser, manque d'expérience pour identifier clairement les éléments clé à insérer dans le système et les rendre mesurables. Par exemple, la définition des « clients » et l'intégration de leurs besoins sont encore très flous. Le fait que l'OFROU propose des prestations d'intérêts publics globales et non individualisées rend difficile l'identification d'indicateurs y relatifs (par exemple la satisfaction du client), ainsi que les unités de mesures les caractérisant. De manière générale, les indicateurs de résultats ne sont pas évidents à trouver.

Une autre difficulté réside dans l'identification des relations de causes à effets et des leviers d'actions en raison de la multiplicité des objectifs stratégiques de la division « I » et de leur libellé très général. Toutes les vues logiques sont, d'une manière ou d'une autre, liées entre elles. Par ailleurs, certains éléments préconisés par la GMEB n'ont pas pu être intégrés au concept. Par exemple, le fait qu'il n'y ait pas de marché ne permet pas de faire des comparaisons et ainsi de promouvoir réellement un environnement compétitif.

L'implantation d'un système de contrôle de gestion aussi complet que celui proposé au chapitre 9 demande du temps, des moyens financiers et informatiques importants, ainsi qu'une organisation méticuleuse. Aussi, avant de se lancer dans une telle entreprise, il convient de prendre un peu de recul, afin de définir les conditions du succès et la suite à donner au concept de contrôle de gestion proposé dans ce travail.

Une direction générale impliquée

La mise en place d'un système de contrôle de gestion est un changement important pour la division « I ». En effet, cela modifie le processus d'allocation des ressources qui est toujours un point sensible ; cela amène les responsables à prendre position sur les

priorités de l'organisation, ce qui peut être délicat. De plus, cela modifie les responsabilités de chacun en demandant des engagements en termes de résultats. Même si la division « I » s'est déjà bien engagée dans ce processus lorsque l'OFROU est devenu un office GMEB, un tel changement n'est possible qu'avec une volonté ferme d'une direction convaincue des avantages d'une telle démarche : capacité à mieux s'adapter aux besoins des usagers, à dégager des ressources qui pourront être utilisées à de nouvelles fins, à mieux anticiper, à mieux réagir, à améliorer le dialogue interne, etc.

La direction de la division « I » a la volonté de mettre sur pied un système de pilotage, puisqu'elle l'a inscrit dans ses objectifs. Elle est prête à présenter les résultats qu'elle obtient et les progrès qu'elle effectue auprès de la direction de l'OFROU et du politique. Pour aller dans ce sens, et pour donner une suite à la proposition de contrôle de gestion faite au chapitre 9, une décision de principe qui consiste à savoir si ce présent travail peut servir de point de départ pour la mise sur pied d'un contrôle de gestion devrait être prise par la direction de division « I ». Si tel devait être le cas, le projet devrait alors être présenté à l'ensemble des cadres concernés. Cette étape est importante car ces cadres auront la responsabilité de fournir les indicateurs alimentant le système.

De manière générale, que la direction de la division « I » considère la présente proposition comme point de départ ou qu'elle décide d'intégrer un système de contrôle de gestion différent, il est important qu'elle apporte l'impulsion préalable, puis approuve le développement du système et sa mise en place.

Un changement de culture et une organisation de projet

Une fois le principe admis, comme dans tout changement de système de management, il s'agit avant tout de modifier certains comportements : les responsables de tous les étages hiérarchiques concernés par le projet devront participer à l'élaboration du système, au suivi de l'exécution de leurs objectifs ainsi qu'à leur réorientation si nécessaire. Certaines évolutions dans les relations hiérarchiques,

notamment au niveau de la délégation, pourraient se trouver changées. Pour cela, la direction devra veiller à mettre en place des lieux d'échanges ou des séances entre les différents responsables afin de trouver la meilleure façon de conduire les changements visant à l'amélioration de la performance. La qualité et l'organisation de ces échanges sont des points importants du bon fonctionnement. Sans quoi, le risque est grand de voir l'exercice devenir purement formel et conclu selon des rapports de pouvoir plus qu'en se fondant sur une analyse collective des options possibles et de leurs avantages respectifs. Le contrôle de gestion n'existera et sera valable que s'il est accepté par l'ensemble des acteurs concernés.

La mise en place d'un contrôle de gestion devrait ainsi s'inscrire dans une logique de gestion de projet. Il est important que ce projet ait un périmètre défini dans lequel la collecte d'informations va pouvoir s'effectuer et qu'il ait aussi une période définie pendant laquelle des objectifs vont être planifiés selon une progression conditionnée par l'attachement des moyens aux objectifs.

Relevons qu'avant de se lancer dans ce projet, il sera nécessaire de situer le contrôle de gestion dans son contexte. L'analyse de la situation de gestion interne ainsi que la matrice SWOT (cf. § 4.3) présentent des éléments de diagnostics qu'il s'agira de valider, de compléter, voire de modifier, dans le but de connaître les forces et les faiblesses du système actuel, et d'identifier les éléments à mettre sous contrôle. Puis, comme déterminé dans le chapitre 9, pour que tous les collaborateurs puissent s'approprier le contrôle de gestion, il est essentiel qu'ils connaissent, d'une part, la mission et la vision de la division, et d'autre part, la mission et les objectifs du contrôle de gestion.

Un scénario d'introduction progressif

Sans anticiper sur les décisions que pourrait prendre la direction de la division « I », nous pouvons dire que la mise en place d'un système de contrôle de gestion tel que proposé au chapitre 9 est probablement démesurée, du moins dans la phase de

« construction » de la division « I ». En effet, les moyens humains pour sa mise en œuvre et son affinement sont considérables. De plus, si l'on veut aller jusqu'au bout, il faudrait aussi implanter un système informatique conséquent comme l'a fait armasuisse immobilier et développer des outils qui permettraient de montrer, à l'aide de visuels, le suivi des indicateurs.

Le contrôle de gestion n'a de sens que s'il apporte une amélioration concrète à l'entité qui le met en place. Mais, comme dans tout processus de changement, l'amélioration est lente et progressive. La déception serait grande d'en attendre un résultat spectaculaire dans un délai très court, aussi faut-il accepter que le contrôle de gestion se mette en place selon un scénario d'introduction progressif.

Tout d'abord, le projet de contrôle de gestion pourrait démarrer une fois que les principaux collaborateurs concernés auraient eu le temps de s'approprier leurs nouvelles responsabilités et aient un peu de recul par rapport au fonctionnement de la division « I ». Puis, si le concept proposé au chapitre 9 devait être choisi unilatéralement, un des scénarios de mise en œuvre pourrait être de commencer par la mise en place de quelques vues logiques, d'une dynamique de gestion et d'une organisation de suivi des résultats. L'introduction d'une comptabilité analytique paraît également importante pour connaître précisément les coûts des prestations. Le système pourrait ensuite progressivement s'affiner, intégrer de nouvelles vues logiques, identifier les relations de causes à effets entre les indicateurs, adapter une démarche d'allocation des ressources, etc. Cela permettrait un processus d'apprentissage en généralisant les éléments du contrôle de gestion qui fonctionnent et en améliorant ou en remplaçant ceux qui ne marchent pas.

La division « I » testerait ainsi quelques vues logiques et vérifierait si la structure mise en place permet de répondre aux préoccupations de gestion. Les premières vues logiques à considérer pourraient être les vues stratégiques (noires) qui donnent une information globale de l'état de santé de la division « I ». La direction et les cadres concernés pourraient alors discuter des thèmes stratégiques identifiés au § 9.5, les valider ou les modifier. La première vue

logique « améliorer la rentabilité et l'efficacité de l'organisation » est la plus importante dans le sens qu'elle intègre des éléments financiers liés aux contraintes économiques de la RPT. D'autre part, elle comprend des éléments liés à la réalisation des projets qui sont nouveaux pour l'OFROU et qui, s'ils sont mal menés, peuvent avoir des conséquences externes et internes néfastes. Comme pour toutes les vues logiques, les indicateurs de celle-ci devraient être priorisés.

Par la suite, la vue logique n° 1 « respecter l'enveloppe budgétaire et le fonds d'infrastructure » de la perspective « ressources » apporterait une information plus détaillée de l'état des finances. Elle permettrait également de connaître les raisons des dépassements et d'analyser les possibilités d'une meilleure répartition des budgets. Dans une phase de mise en place, la vue logique n° 1 « anticiper les changements » de la perspective « processus » apporterait également des informations importantes pour prévoir et intégrer les éléments nouveaux dans le pilotage et l'organisation de la division « I ». Un projet pilote dans la perspective « apprentissage organisationnel » pourrait également être testé afin de définir les indicateurs de suivi à mettre en place. Dans tous les cas, les indicateurs devraient être discutés afin de ne garder que les plus pertinents et ainsi alléger le système.

Parallèlement au test de ces vues logiques, une réflexion pourrait être faite par rapport à la notion de « clients ». Dans le chapitre 9, les « clients » ont été définis comme étant les usagers, les partenaires de projets publics et privés et le politique. Il est essentiel de porter une réflexion plus pointue sur cette notion, de clairement identifier ces « clients » ainsi que leurs attentes, afin de les intégrer au système le mieux possible. L'OFROU n'offrant pas de prestations individualisées, c'est probablement dans ce registre qu'apparaîtront les plus grandes difficultés pour définir des indicateurs adaptés et mesurables.

Avoir un contrôle de gestion plus allégé permettrait, comme le fait MétéoSuisse, de correspondre aux besoins fondamentaux de la division « I » pour l'année à venir. Petit à petit, des moyens supplémentaires pourraient être introduits afin de compléter le

contrôle de gestion, tout en ayant constamment à l'esprit les limites qui sont les suivantes :

- Tout n'est pas mesurable à un coût raisonnable.
- Les indicateurs doivent régulièrement être remis en question. En effet, une fois qu'un indicateur a été choisi, il ne doit pas devenir un but en soi, susceptible de toutes les manipulations. Il s'agit de garder du recul, car un indicateur mal choisi peut conduire à exiger l'impossible et induire un stress pour les personnes responsables de sa mesure, et ainsi limiter la confiance accordée au système de contrôle de gestion. La pertinence des éléments du contrôle de gestion doit régulièrement être discutée.
- Les responsables ne doivent pas se contenter des indicateurs du contrôle de gestion, mais doivent aussi constater sur place ce qui se passe dans les unités de la division et chez les clients, vu que les indicateurs ne détectent pas tout.

Il est aussi indispensable de laisser le contrôle de gestion à sa place. Au carrefour de nombreuses fonctions, il peut assez facilement dériver, sous l'effet de ses tendances propres, du contexte et des pressions des acteurs. Il faut veiller à ce qu'il ne devienne pas un contrôle formel et tatillon ou un organe d'inspection interne. Il ne doit pas non plus occuper des fonctions plus ponctuelles, tel que le fait l'audit.

Des informations de qualité

Pour assurer la qualité d'un contrôle de gestion et du dialogue qui l'accompagne, les données contenues dans le système devraient répondre aux critères de qualité suivants :

- **Fiabilité** : Le contrôle de gestion doit être cohérent, ce qui signifie que les informations doivent toujours être mesurées de la même manière. Ce qui compte, ce n'est pas une

extrême précision, mais leur valeur relative d'un espace temps à un autre, prise par le même opérateur, au même moment, etc.

- **Adaptabilité** : Les informations et leur degré de synthèse doivent être adaptés aux différents niveaux hiérarchiques. Comme l'a fait MétéoSuisse, un rapport ou un tableau doit être sélectif, c'est-à-dire que seules doivent y figurer les données essentielles pour le niveau auquel il s'adresse, sous peine de noyer les éléments clé sous une abondance de détails inutiles.
- **Clarté** : La présentation matérielle des rapports ou des tableaux de bord est l'une des conditions essentielles de l'efficacité d'un système de contrôle de gestion. Elle doit permettre de trouver facilement ce dont le destinataire a besoin pour juger, d'un coup d'œil, la situation d'une activité.
- **Disponibilité** : Les données doivent être facilement accessibles et régulièrement mises à jour.
- **Diffusion de l'information** : il est essentiel de communiquer les résultats aux collaborateurs, afin qu'ils puissent réorienter leurs actions en fonction des résultats et des décisions prises ou tout simplement "être au courant" des résultats pour lesquels ils travaillent et de l'évolution que prend la structure qui les emploie.

Finalement, l'introduction et l'exploitation d'un contrôle de gestion requièrent un savoir-faire spécifique et occasionnent des charges. Comme l'a fait armasuisse immobilier, un regard d'un expert externe pourrait aider au succès d'une telle entreprise.

11 Conclusion

Ce travail a permis d'appliquer une démarche de contrôle de gestion dans un cadre réel et d'appréhender les difficultés et les limites de la mise en œuvre d'un tel projet.

Au niveau de sa conception, le fait que l'OFROU et sa division « I » soient dans une phase de mise en place a rendu l'exercice difficile, car les données ont évolué en cours de projet. L'analyse de la situation de gestion a été un élément déterminant pour parvenir à proposer une carte stratégique pertinente, mais qui, comme on l'a vu au chapitre 10, a ses limites et nécessite d'être manipulée avec précautions. L'identification de la matrice SWOT, faite au chapitre 4.3, a permis de jauger certains des éléments relevés dans cette analyse et d'aider à l'identification d'objectifs et d'indicateurs opportuns.

La réalisation d'un système de contrôle de gestion n'est pas évidente. On observe un grand embarras entre le stade du savoir et celui du savoir faire concret. Comment faire ? Par quoi commencer ? Que faut-il privilégier ? Le contrôle de gestion ne s'implante pas pour lui-même. Son introduction doit être motivée par des contraintes qui le rendent nécessaire et lui donnent ainsi des objectifs assignés.

Les fondements d'un contrôle de gestion performant sont de rendre les objectifs de prestations et de résultats clairs, ainsi que les indicateurs ad hoc facilement mesurables.

Un système de contrôle de gestion tel que proposé dans la présente étude est coûteux en temps de personnel et en matériel. Il est nécessaire de veiller à ce qu'il soit simple, donc facile à produire, utile à ceux qui l'alimentent (c'est la meilleure garantie de fiabilité), discuté périodiquement, et qu'il fasse l'objet de décisions et de comptes-rendus pour corriger les écarts constatés.

Le succès d'un contrôle de gestion n'est possible qu'avec la volonté ferme d'une direction convaincue des avantages d'une telle démarche : capacité à mieux s'adapter aux besoins des usagers, à

dégager des ressources qui pourront être utilisées à de nouvelles fins, à mieux anticiper, à mieux réagir, à améliorer le dialogue interne. Le contrôle de gestion n'existera et sera valable que s'il est accepté par l'ensemble des acteurs concernés.

Personnellement, la période durant laquelle je me suis plongée dans cette étude m'a permis de me familiariser avec le contrôle de gestion. Contrairement à la plupart des activités de l'OFROU, la mise sur pied d'un contrôle de gestion ne peut pas être représentée par un processus. Malgré une méthodologie rigoureuse, j'ai pu me rendre compte des difficultés à réaliser un tel système. De nombreuses itérations ont été nécessaires afin d'aboutir, in fine, à la proposition d'un modèle de contrôle de gestion applicable à la situation de la division « I » de l'OFROU. Ceci n'a été possible qu'après avoir réalisé l'analyse de la situation de gestion de la division « I ». Cette analyse a été essentielle pour identifier les caractéristiques du système de contrôle de gestion. De plus, la comparaison avec des contrôles de gestion d'autres offices GMEB a apporté des informations essentielles à la pertinence de la proposition.

La division « I », qui en train de se mettre en place, présente un contexte idéal pour intégrer petit à petit des éléments de contrôle de gestion. Le présent travail pourrait contribuer à développer un savoir faire interne aboutissant rapidement à la mise sur pied d'un début de système de contrôle de gestion qui deviendra, sans aucun doute, rapidement une aide essentielle au pilotage de la division « I ».

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Division « I »	Division « infrastructure routière » de l'OFROU
ETP	Equivalent temps plein
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
NGP	Nouvelle gestion publique
OFROU	Office fédéral des routes
RH	Ressources humaines
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

Bibliographie

Références WEB et supports de cours

AFF, Site web GMEB, <http://www.flag.admin.ch/f/index.php>

DFF, site web RPT, <http://www.nfa.ch/fr/>

Mandat de prestations OFROU 2007-20011, site web
<http://www.flag.admin.ch/f/dienstleistungen>

Pasquier, transparents du cours Management public, idheap, septembre à décembre 2007.

Publications

Conseil fédéral suisse, Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire-
Evaluation et suite de la procédure (rapport d'évaluation GMEB), 10 décembre 2001.

AFF, "La GMEB fête ses 10 ans", Flag aktuell, août 2007.

Travaux CETEL, N° 48 - Février 1997.

DETEC, communiqué de presse, Pour une administration efficace : l'OFROU géré par mandat de
prestations, 29.11.2006.

DFF, Bulletin d'information du DFF, No 13 Octobre 2000.

DFF, Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et confédération (RPT) : bases, 26 juin 2007.

Ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction du Budget, Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'État, Août 2000.

Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et Département fédéral de l'économie (DFE), Nouvelle gestion publique: avec la GMEB, la gestion administrative hisse les couleurs, p. 38 à 49, "La vie économique", revue de politique économique, mai 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor, Guide sur les indicateurs, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/> Québec, 2003.

Ouvrages bibliographiques

ABATE, La nouvelle gestion publique, librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris 2000.

ALLEGRE & MOUTEREDE, Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord, Editions du Moniteur, Paris, 1989.

BRUIJN, Managing performance in the public management, Editions Routledge, Oxon 2002.

CHARPENTIER & GRANDJEAN, Secteur public et contrôle de gestion, Editions d'organisation, Paris 1998.

DELIGNY, l'administration du futur, Editions Eyrolles, Paris 1990.

DEMEESTERE, Le contrôle de gestion dans le secteur public, Librairie de Droit et de Jurisprudence, EJA, Paris 2002.

EMERY et GIAUQUE, Paradoxes de la gestion publique, Editions l'Harmattan, Paris 2005.

FINGER, Le New Public Management - reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques, Travaux CETEL (Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives, Genève) N° 48 - Février 1997.

GEORGES, Le management cockpit, Editions d'Organisation, Paris, 2002.

GILBERT, Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Editions d'organisation, 1980.

HORBER-PAPAZIAN, La nouvelle gestion publique: le point de vue du politologue, Travaux CETEL (Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative, Genève), 1999.

KAPLAN & NORTON, Le tableau de bord prospectif, Editions d'Organisation, Paris, troisième tirage 2005.

SELMER, Concevoir le tableau de bord, outil de contrôle et d'aide à la décision, Edition Dunod, Paris, 2003.

THIETART, La stratégie d'entreprise, Mc Graw Hill, Paris, 1989.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
229	REITZE Matthias Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkt der Europäischen Union, novembre 2006
230	ZOSSO Barbara Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales, novembre 2006
231	DE BUREN Guillaume Vers des politiques régionales frontalières? Etude de la réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement du territoire, juillet 2007
232	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, CHATAGNY Florian Vergleich 2006 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2006 des finances cantonales et communales, septembre 2007
233	EMERY Yves, LAUNAZ Marie OCB, une analyse du comportement citoyen dans les organisations publiques suisses
234	PRALONG Frédéric Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons
235	AFFOLTER Simon La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
236	LEONOR Perréard Monopole des loteries et paris en Suisse: état des lieux et perspectives. Remise en question du monopole détenu par les opérateurs de loteries et paris
237	LADNER Andreas Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik
238	LADNER Andreas, FIECHTER Julien L'état des communes dans le canton de Vaud
239	GAUTSCHI Peter Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes
240	GUNZINGER Mathieu Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses
241	GILLARDIN Anne Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation