

**Les métiers dans le champ de la gestion
financière, budgétaire et comptable**

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat général
Service des ressources humaines

Observatoire des missions et des métiers

Les métiers dans le champ de la gestion financière, budgétaire et comptable

Etude pilotée par :
Hervé Le Gall, IGA au CGAAER,
président du groupe d'étude

Travaux menés par :
Françoise Holard, déléguée
régionale formation continue à la
DRAAF Picardie

Isabelle Petiau, responsable des
études à l'OMM

avec l'appui de :
Carmen Gan, chargée de mission
au service modernisation du SG

Françoise Danquigny, étudiante en
master 2 à l'université Paris 13

Juillet 2010

Lettre d'ouverture du Président de l'OMM

Quelle révolution, pour les fonctions comptables, budgétaires et financières, sommes-nous en train de connaître ?

De la fonction comptable d'utilisation des crédits alloués, les agents chargés le plus souvent de tâches d'exécution avec une formation assurée sur "le tas", nous sommes passés à un rôle central des exécutions budgétaires soucieuses du rendre compte avec le contrôle de gestion, outil stratégique, placé auprès des managers.

La LOLF a servi de ferment à ces transformations de la place des outils budgétaires dans le fonctionnement des services et des établissements publics. Elle a induit une véritable révolution culturelle des acteurs et des responsables à tous les niveaux hiérarchiques. Passer d'une culture d'exécution à une culture de résultat suppose une conscientisation de toutes les communautés de travail.

A cette transformation est venue se superposer la révision générale des politiques publiques (RGPP) percutant les missions de l'Etat, les organisations devant rechercher des modes plus efficaces, les outils comptables permettant le suivi de la dépense publique et le management soucieux de rendre compte de la performance de leur structure.

L'OMM avait déjà mis en place un premier chantier en 2006-2007 sous la présidence de Sylviane Tétart pour aboutir à l'élaboration des référentiels d'emplois-types dans la filière de la gestion financière, budgétaire et comptable.

La RGPP nous a contraints de reprendre et compléter ce chantier avec la réorganisation généralisée des directions départementales interministérielles, la mutualisation des fonctions comptables au niveau régional et le déploiement du nouveau système comptable CHORUS.

En cette période d'importants changements, il est devenu urgent de répondre aux inquiétudes des équipes en place, d'accompagner l'évolution de cette filière d'emploi devenue stratégique et d'éclairer la recomposition des compétences et des métiers au sein des structures de l'Etat.

Ce nouveau chantier a été confié à Hervé Le Gall, président vigilant, impliqué et efficace. Qu'il en soit ici remercié. L'étude a été réalisée par Françoise Holard et Isabelle Petiau avec les appuis de Carmen Gan et Françoise Danquigny dont on salue les engagements pour mener à bien l'ensemble des travaux.

Nous espérons que l'aboutissement de ce chantier permettra de répondre aux questions pertinentes sur le devenir des fonctions et des métiers de la gestion financière, budgétaire et comptable.

Lettre d'ouverture du Président de l'OMM

Constant Lecoer
Président de l'Observatoire des
missions et des métiers

AVANT PROPOS

Le domaine de la gestion budgétaire, financière et comptable était resté fort longtemps un espace de stabilité, reposant sur le fondement de principes bien établis, souvent anciens, et sur des réglementations qui avaient peu changé au fil des années. Le domaine est depuis maintenant près de 10 ans en forte évolution. Il se situe au cœur des démarches de modernisation.

La mise en œuvre de la LOLF a été une étape décisive. Amenant à raisonner en termes de missions, elle a renouvelé totalement les approches et centré la programmation budgétaire sur les objectifs de politique publique, avec un lien direct entre l'allocation des moyens et l'évaluation de la performance des actions.

C'est dans ce contexte qu'a été réalisée en 2004-2005, dans le cadre de l'OMM, une première étude des métiers dans le champ de la gestion budgétaire, financière et comptable. Son aboutissement a permis l'élaboration d'un premier référentiel d'emplois-types, intégré dans le répertoire ministériel.

Cette étude appréhendait la nouvelle donne résultant de la mise en œuvre de la LOLF, sans néanmoins pouvoir prendre en compte toutes les conséquences de son déploiement, qui était en sa phase préparatoire. Ceci avait conduit à prolonger les travaux par la mise en place d'un groupe de suivi ayant pour objet de poursuivre l'analyse de l'impact des évolutions en cours.

Ces évolutions ont été particulièrement importantes, tout comme l'impact des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. De telle sorte qu'au cours de l'année 2008, s'est faite sentir la nécessité de réaliser une nouvelle étude permettant de faire une photographie actualisée de la situation.

La décision en a été prise au 2^{ème} semestre. L'équipe de chargés d'études a été constituée en fin d'année et a travaillé tout au long de l'année 2009. L'étude a été pilotée, selon la méthodologie habituelle de l'OMM, dans le cadre d'un Groupe d'étude de la filière d'emplois (GEFE), constitué à cette fin, rassemblant les différentes parties prenantes des secteurs d'activité concernés. Elle a couvert l'ensemble de ceux-ci,

administration centrale, services déconcentrés et, pour l'enseignement, établissements publics locaux. Elle a été conduite sur la base d'entretiens individuels avec les différents acteurs, ainsi qu'à partir de travaux réalisés au sein de groupes « métiers » spécialement constitués. Le Groupe d'étude de la filière d'emploi lui-même s'est réuni trois fois au cours de l'année 2009 ; après avoir approuvé le cahier des charges, il a examiné les travaux et les préconisations des chargés d'études, il a validé les conclusions et orientations.

Le nouveau rapport de l'OMM, présenté aujourd'hui, retrace ces travaux.

Il met en évidence l'étendue des changements, intervenus ou en cours, pour chacun des différents métiers. Il aboutit, au sein du répertoire ministériel des métiers, à un repositionnement de ceux-ci les uns par rapport aux autres. Il ouvre différentes perspectives de travail pour améliorer leur exercice.

Les changements sont d'importance, à la fois fonctionnels et organisationnels.

Depuis la précédente étude, les conditions d'exercice des fonctions budgétaires dans le nouveau cadre de la LOLF se sont précisées. Au-delà des rôles théoriques de responsables de programme, de budget ou d'unité opérationnels, le contour des emplois associés aux fonctions de pilotage budgétaire peut aujourd'hui être appréhendé de manière concrète aux différents niveaux où ils s'exercent.

Il n'en reste pas moins que le cadre de l'exercice de ces fonctions budgétaires évolue fortement, notamment aux échelons déconcentrés. Il s'inscrit désormais dans le nouveau schéma d'organisation issu des décisions de la RGPP : échelons ministériels de pilotage au niveau national et régional, échelons interministériels de mise en œuvre à l'échelon départemental.

De même, les fonctions comptables se trouvent aujourd'hui en situation de repositionnement. Le rapport analyse les différentes composantes du changement : réingénierie des processus et déploiement de nouveaux outils informatiques, mise en place de structures de gestion mutualisée, déplacement de fonctions, jusqu'alors exercées au niveau départemental et dans un cadre strictement ministériel, vers des centres de service à caractère régional et de nature interministérielle.

Bien que le sous-ensemble constitué par les emplois de la sphère comptable connaisse ainsi des changements de grande importance, il a été possible de dégager les invariants constitutifs des différents niveaux d'exercice de ces métiers, autour desquels se structure notamment la mise en place des nouveaux centres de prestations comptables mutualisés.

Les emplois de la sphère budgétaire et comptable constituent une filière en tant que telle.

La question se posait de savoir comment devaient être positionnés, par rapport à cette filière, les emplois, relativement plus récents, liés au développement du contrôle de gestion et du contrôle interne.

Les réflexions conduites ont abouti à considérer que, même si ces emplois ont un lien ou un degré d'apparement caractérisé avec la filière budgétaire, financière et comptable, ils ne peuvent pour autant être rangés dans celle-ci. Ces emplois apparaissent en effet relever de manière prédominante du domaine fonctionnel de l'aide au pilotage, et il apparaît important qu'ils puissent être appréhendés ainsi, dans une filière d'emploi identifiée comme telle.

Ceci est clair pour le contrôle de gestion. Les travaux réalisés en lien avec les différents acteurs ont montré la nécessité de mieux positionner la fonction, à tous les échelons, dans sa dimension d'aide au pilotage, sauf à la réduire à un aspect purement instrumental de « fournisseur d'indicateurs ».

Il en va de même pour les emplois émergents, liés au développement des fonctions de contrôle interne. Ces fonctions s'appliquent aujourd'hui au domaine comptable et financier, elles pourront demain investir de nouveaux champs d'activité. Orienté sur la maîtrise des risques dans la gestion des différents processus dont les services sont en charge, le contrôle interne, tout comme le contrôle de gestion, apparaît ressortir, d'abord, au domaine de l'aide au management de la structure.

Le groupe d'étude a été par ailleurs amené à prendre en considération l'émergence de la fonction « achat ». Jusqu'à présent, en effet, seuls étaient appréhendés les emplois associés à la rédaction des marchés publics, sans que la fonction achat soit identifiée comme telle. L'importance des évolutions en cours autour de cette fonction, notamment au plan interministériel, implique de dépasser la seule prise

en compte de la gestion des procédures de marchés publics et de bien resituer les emplois considérés au regard de leur finalité économique. Voilà pourquoi, les différents emplois liés à la fonction achat et à la gestion des marchés ont été positionnés dans la filière des métiers de la logistique.

C'est sur ces différentes bases que le groupe d'étude de la filière d'emploi a validé les propositions faites par les chargés d'études, tant en ce qui concerne l'identification et la définition des emplois dans le champ des travaux, que pour ce qui est de leur rattachement à des filières.

Au-delà de cette analyse de l'existant, les travaux réalisés mettent en évidence, métiers par métiers, les problèmes et les difficultés rencontrées, dans le contexte très évolutif qui caractérise la période actuelle, et plus particulièrement celle au cours de laquelle l'étude a été conduite, où le contour de certaines réformes en cours n'était pas encore totalement dessiné.

Au moment de la réalisation de l'étude – l'année 2009 –, des réformes de grande ampleur, étaient, comme chacun le sait, en phase de préparation ou de déploiement. Qu'il s'agisse de la constitution des directions départementales interministérielles ou de la mise en place des centres de prestations comptables mutualisés, pour ne citer qu'elles, ces réformes modifient profondément les conditions d'exercice des métiers budgétaires et comptables.

De ce point de vue, l'étude ne prétend pas mettre un point final à l'analyse ou apporter une réponse définitive aux difficultés et problèmes qui ont pu être identifiés. Elle peut d'autant moins prétendre le faire que, par ailleurs, comme cela vient d'être dit, parmi les métiers et emplois étudiés, certains apparaissent relativement nouveaux – du moins dans leur identification - et, de ce point de vue, méritent en tant que tel un suivi particulier en leur phase de montée en puissance, indépendamment du suivi général de l'incidence des réformes en cours.

Loin de vouloir faire un diagnostic définitif ou proposer des solutions préformatées, les travaux réalisés entendent seulement présenter une photographie de la situation telle qu'elle a pu être observée, permettant un repérage des problèmes et difficultés et une identification des voies à explorer pour tendre à les résoudre ou les atténuer.

Ces travaux ont ainsi mis en évidence un certain nombre de domaines au niveau desquels des besoins sont ressentis, des attentes exprimées et des réponses attendues.

Besoin d'accompagnement dans l'exercice des fonctions, à toutes les étapes et à tous les échelons, tout d'abord. Au regard de ce besoin d'accompagnement, la réponse sera à rechercher principalement, comme le montre le rapport, au niveau de la formation, par une poursuite des efforts en matière de structuration de l'offre, ainsi que par un renforcement de l'accompagnement au moment de la phase de prise de fonction.

Besoin de reconnaissance également. Le déficit d'image ou le défaut d'identification qui affecte certains métiers trouvera sans doute sa réponse en termes de renforcement de la communication. L'enjeu est de faire en sorte que ces fonctions soient rendues plus visibles, plus attractives, que leur positionnement soit conforté et que leur utilité collective soit davantage explicitée dans un environnement où cette reconnaissance ne va pas toujours de soi.

Au-delà de ces besoins, il apparaît nécessaire que soit davantage prise en compte et renforcée l'identité commune au sein de la communauté de travail constituée par celles et ceux qui exercent ces différentes catégories de métiers. À cet égard, le renforcement et l'organisation du travail en réseau apparaissent aujourd'hui d'autant plus importants que, dans une phase d'évolution rapide des structures, des méthodes et des outils, les échanges de pratique professionnelle apparaissent de nature à réduire les éléments d'incertitude et, partant, les facteurs d'inquiétude inhérents à ce type de période.

Les travaux réalisés, enfin, mettent en évidence un besoin de mise en perspective de ces différents métiers.

Là encore, la réponse sera à rechercher dans la poursuite des efforts en matière d'identification des parcours professionnels. Loin de l'enfermement dans une spécialité, l'exercice de ces métiers doit permettre à chacun d'évoluer dans un environnement ouvert, offrant des perspectives réelles, à la mesure des attentes individuelles et des besoins collectifs.

Améliorer la structuration de l'offre de formation, mieux identifier les parcours, renforcer la communication, développer le travail en réseau, telles sont les voies identifiées à ce stade sur lesquelles il apparaît souhaitable de pouvoir s'engager.

Hervé LE GALL
Inspecteur général de l'agriculture
Président du Groupe d'étude
de la filière d'emplois

Sommaire

AVANT PROPOS.....	7
Synthèse de l'étude.....	15
1. L'étude et son contexte.....	19
1.1. La commande.....	19
1.2. Le contexte.....	19
1.3. Le champ de l'étude.....	21
1.4. Les objectifs de l'étude.....	22
1.5. Les acteurs de l'étude.....	22
1.6. La conduite de l'étude.....	22
2. Quantification des emplois.....	27
2.1. Les difficultés de collecte.....	27
2.2. Les données chiffrées.....	27
3. Le positionnement des métiers.....	31
3.1. Vue d'ensemble des métiers.....	31
3.2. La chaîne d'exécution de la dépense.....	32
3.3. Le cas particulier des dépenses de paye.....	34
3.4. Les facteurs de changement.....	37
3.5. Les filières d'emploi retenues.....	42
4. Les métiers de gestion financière, budgétaire et comptable.....	45
4.1. Les métiers du pilotage budgétaire.....	46
4.2. Les métiers de la comptabilité.....	56
5. Les métiers de l'aide au pilotage.....	79
5.1. Le contrôle de gestion.....	79
5.2. Le contrôle interne.....	94
6. Les métiers logistiques : l'achat public.....	105
6.1. La modernisation des achats de l'État.....	105
6.2. Une administration éco-responsable.....	106
6.3. Une fonction achat réorganisée.....	107
6.4. Les différents métiers de la filière achat et les recommandations	118
6.5. Fiches emplois-types.....	119
7. Les recommandations générales.....	125
7.1. L'étape du recrutement.....	125
7.2. La formation et l'approfondissement des pratiques.....	126
7.3. La valorisation des métiers et des parcours professionnels.....	128
7.4. La communication.....	129
En guise de conclusion	131
Annexes.....	133

Synthèse de l'étude

Ce rapport restitue l'ensemble des informations recueillies tout au long de l'étude. Il fait l'analyse des difficultés rencontrées, des besoins ressentis et des attentes exprimées, il esquisse enfin des réponses aux différentes problématiques exprimées.

Le champ de l'étude était vaste. Il reprenait le champ de la première étude réalisée en 2006-2007 qu'il s'agissait précisément d'actualiser à la lumière des évolutions intervenues ou en cours.

L'étude a abouti à caractériser, dans le champ des emplois de l'administration centrale, des services déconcentrés et de l'enseignement agricole, soumis à examen, 4 catégories d'acteurs, relevant, au sein des fonctions support, de 3 filières d'emploi différentes :

- Filière « gestion financière, budgétaire et comptable » :
 - acteurs du pilotage budgétaire (responsable budgétaire, responsable opérationnel de ressources budgétaires) ;
 - acteurs de l'exécution de la dépense (responsable de centre comptable, chargé d'opérations comptables, régisseur, agent comptable) ;
- Filière « logistique » : acteurs de l'achat public (responsable de la politique des achats, acheteur, rédacteur de marchés) ;
- Filière « aide au pilotage » : acteurs de l'aide au pilotage (contrôleur de gestion, référent contrôle interne).

Ces différents métiers présentent tous la caractéristique d'être en profonde mutation du fait des changements organisationnels et des évolutions fonctionnelles en cours.

Ces évolutions suscitent des inquiétudes fortes :

- nécessité de reconstruire des liens, en interne (au sein des services des nouvelles structures) ou en externe (vis-à-vis des CPCM¹, des trésoreries ou des préfectures) ;
- nécessité de modifier les méthodes de travail (modification des périmètres d'action, création d'échelons intermédiaires distants...) ;
- nécessité de s'approprier de nouveaux outils ;
- inquiétudes accentuées lorsque subsistent des incertitudes quant à la configuration finale des organisations cibles.

1 Centre de prestations comptables mutualisées

À la base, des déficits de reconnaissance, de positionnement ou de formation sont ressentis.

Des **besoins** forts apparaissent ainsi dans les différents domaines :

- **Besoins de reconnaissance :**
 - les fonctions comptables sont souvent appréciées comme dévalorisées (les comptables assimilés « aux petites mains ») ;
 - la professionnalisation des fonctions est en même temps perçue comme un risque ;
 - crainte d'une trop forte spécialisation et d'une absence de diversité des tâches ;
 - crainte de se trouver enfermé dans un type d'emploi, en l'absence de perspectives identifiées de parcours professionnel.

- **Besoins d'amélioration du positionnement :**
 - fonction « contrôle de gestion » insuffisamment reconnue en tant qu'outil d'aide au pilotage ;
 - fonction « contrôle interne » encore peu investie, mais appelée dans les nouveaux contextes d'organisation à prendre une place croissante ;
 - fonction « achats » en cours d'installation.

- **Besoins de formation :**
 - y compris dans les domaines « classiques » (pour la préparation aux métiers budgétaires, peu de préparation à la prise de fonction, notamment) ;
 - y compris aux échelons d'encadrement, notamment pour les fonctions liées au pilotage budgétaire, à l'intégration du contrôle de gestion dans le pilotage des structures (« pilotage par la performance ») ou à l'organisation et à la formalisation du contrôle interne.

Face à ces inquiétudes et à ces attentes, la **réponse aux besoins** ainsi exprimés semble pouvoir s'organiser autour de plusieurs axes :

- l'amélioration de la structuration de l'offre de formation sur ces différents métiers :
 - aux différentes étapes de ceux-ci (prise de poste, approfondissement) ;

- aux différents échelons de leur exercice (échelons de base, échelons d'encadrement) ;
- l'identification de parcours professionnels ouverts :
 - non seulement entre les métiers identifiés ;
 - mais également vers ou en provenance d'autres métiers ;
- le renforcement de la communication autour de ces métiers :
 - en vue de résorber le déficit de reconnaissance de certains d'entre eux ;
 - de les rendre globalement plus visibles (métiers en émergence) ;
 - de conforter leur positionnement (fonctions d'aide au pilotage) ;
- le renforcement et la structuration du travail en réseau au sein de ces différents métiers :
 - de manière à favoriser les échanges de pratiques professionnelles ;
 - de manière à réduire les éléments d'incertitude en phase d'évolution rapide des structures, des méthodes ou des outils.

1. L'étude et son contexte

Seront présentés dans ce chapitre les motifs de cette étude, son champ, ses objectifs et ses acteurs.

1.1. La commande

Une étude sur la filière d'emploi «Gestion financière et comptable» avait déjà été réalisée par l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM) entre octobre 2003 et juin 2006¹. Compte tenu des impacts importants qu'allaient induire sur l'exercice des fonctions financières, budgétaires et comptables, d'une part la mise en œuvre des décisions adoptées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en matière d'organisation territoriale des services de l'État, d'autre part le déploiement de l'application CHORUS du fait des effets très structurants de celui-ci, il est apparu nécessaire d'actualiser les travaux effectués dans le cadre de la précédente étude et de conduire un examen complémentaire à la lumière des évolutions qui s'engageaient.

L'étude vise, sur la base d'une analyse des métiers dans le champ de la gestion financière, budgétaire et comptable, tels qu'ils existent aujourd'hui, quatre ans après la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à définir des trajectoires d'évolution, de manière à formuler des recommandations en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

1.2. Le contexte

Trois types d'évolution se conjuguent pour modifier l'environnement des métiers considérés.

1.2.1. Les évolutions fonctionnelles

Les fonctions financières, budgétaires et comptables connaissent, depuis le passage à une gestion « en mode LOLF », des transformations profondes, dont les plus structurantes sont :

- la redéfinition des processus de gestion : le chantier dit de «réingénierie des processus budgétaires et comptables» mis en œuvre dans le cadre de la LOLF, s'est notamment traduit par une redéfinition des activités financières autour de neuf «macro-processus budgétaires

¹ « Gestion financière et comptable », TETART Sylviane, BEGUIN Laure et MARTINEZ Gina, OMM, 2006

et comptables» ;

- la mutualisation des fonctions : d'ores et déjà a été engagé un mouvement de mutualisation de certaines activités dites de «support» (traitement des factures, achats, approvisionnement) et de regroupement des fonctions (création du centre de service comptable et financier au niveau de l'administration centrale du MAAP, concentration sur l'échelon régional des fonctions de mise en paiement des moyens d'ajustement en personnel) ;
- la rationalisation des outils : le passage à la gestion «en mode LOLF» s'est fait sur la base d'une adaptation des applications informatiques existantes ; permettant de travailler sur des outils partagés et décloisonnés, le déploiement de CHORUS constitue un élément accélérateur du mouvement de mutualisation des fonctions.

1.2.2. Les évolutions organisationnelles

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, se trouvent engagées des modifications profondes des services avec notamment :

- aux échelons départementaux, la constitution des directions départementales interministérielles, induisant des reconfigurations des fonctions budgétaires et comptables ;
- aux échelons régionaux, la mise en place de structures ministérielles de pilotage territorialisé des politiques publiques, avec pour le ministère la mise en place des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, autour desquelles s'organise désormais pour le ministère le pilotage de l'ensemble de la fonction financière des services déconcentrés ;
- à l'échelon central, la recomposition des établissements publics nationaux avec la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), avec vis-à-vis de ce dernier établissement un positionnement nouveau des services déconcentrés de l'État et, d'une manière plus générale, des obligations plus fortes que par le passé en matière de suivi budgétaire et comptable des actions gérées par l'intermédiaire des établissements publics nationaux.

1.2.3. Les évolutions managériales

La mise en œuvre de la LOLF a conduit à conforter les approches managériales en termes de contrôle de gestion et de contrôle interne,

avec une double approche :

- approche par la performance, avec l'élaboration des indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service autour de la construction des budgets ;
- approche par les risques, avec la mise en place de dispositifs visant à sécuriser les procédures budgétaires et comptables, et à «internaliser» les préoccupations de contrôle.

Se trouve ainsi posée, dans le contexte du développement de ces différentes approches, la question de la place respective et de l'articulation entre, d'une part, les fonctions liées à la mise en œuvre du contrôle de gestion et à la formalisation du contrôle interne, d'autre part les fonctions budgétaires et comptables stricto sensu.

1.3. Le champ de l'étude

Le champ de l'étude comprend :

- les fonctions financières, budgétaires et comptables stricto sensu ;
- les fonctions liées au contrôle de gestion et à l'organisation du contrôle interne ;
- les fonctions relatives à l'achat public et les évolutions induites par la mise en place de l'agence des achats de l'État ;
- les fonctions budgétaires et comptables associées à la gestion de la masse salariale, à la liquidation de la paye et à la sécurisation des procédures (prise en compte notamment de l'incidence de la mise en place de l'opérateur national de paie).

Ne sont pas comprises dans ce champ les fonctions :

- relevant du domaine de la gestion des ressources humaines ;
- liées à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État ;
- exercées dans les établissements d'enseignement supérieur agricole.

Sont concernés les personnels exerçant les fonctions de ce type en administration centrale, en service territorial et en établissement d'enseignement technique agricole, quel que soit l'échelon hiérarchique de l'exercice de ces fonctions. L'analyse vise ainsi aussi bien les agents exerçant de manière spécialisée les fonctions considérées, que les personnels pour lesquels ces fonctions ne constituent qu'une composante de l'activité (personnel d'encadrement, responsable de service technique notamment).

1.4. Les objectifs de l'étude

L'objectif est notamment de faire un état des lieux quantitatif et de décrire les emplois-types actuels. Les fiches ainsi rédigées ont vocation à s'intégrer dans le répertoire ministériel des métiers.

De façon concomitante, il s'agit, sur la base de cet état des lieux, de discerner quels sont les types de changement en cours, quels peuvent être leurs impacts sur les activités des personnels et les structures, quelles peuvent être les hypothèses d'évolution.

1.5. Les acteurs de l'étude

L'étude a été pilotée par un « Groupe d'étude de la filière d'emploi » (GEFE) présidé par Hervé LE GALL, Inspecteur général de l'agriculture au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER).

Ce groupe, constitué en liaison avec Constant LECOEUR, président de l'OMM, Anne-Marie MITAUT, directrice de projet, a associé les représentants des différents secteurs d'activité du MAAP et des différents échelons fonctionnels et territoriaux. Il regroupait des personnes qualifiées du fait de leur responsabilité en la matière ou par le fait qu'ils exerçaient les métiers objets de l'étude. La liste des membres figure en annexe.

En parallèle, l'équipe des chargées d'étude a été constituée.

Françoise HOLARD, déléguée régionale à la formation continue des personnels à la DRAAF de Picardie a mené l'ensemble de l'étude ; pour la première partie, elle a été aidée de Carmen GAN, chargée de mission à la sous-direction du pilotage des services et de Françoise DANQUIGNY, stagiaire de l'Université Paris XIII (master 2 en communication et ressources humaines).

Isabelle PETIAU, responsable des études l'a rejointe dès son arrivée à l'OMM en mai 2009.

1.6. La conduite de l'étude

Après de brèves considérations méthodologiques, les temps marquants qui ont scandé la conduite de l'étude seront retracés et un récapitulatif du déroulement sera dressé.

1.6.1. Les aspects méthodologiques

Cette étude a été abordée selon la méthode de l'observatoire des missions et des métiers sur la base d'une étude documentaire, d'entretiens et de groupes « métier ».

1.6.1.1. L'étude documentaire

Afin d'appréhender le sujet et préciser le contexte, une analyse documentaire a été effectuée. Des rapports, notes de service ou articles sur le sujet ont été consultés par les chargées d'étude. Une annexe bibliographique liste les principaux documents ou sites consultés.

1.6.1.2. Les entretiens individuels

Un plan de travail recensant les régions et les personnes à consulter a été établi. Un guide d'entretien a aussi été élaboré. Devaient être abordés :

- les activités de la structure et ses liens avec les autres entités, son historique et son devenir ;
- les fonctions exercées par la personne et ses collègues ;
- les compétences nécessaires et les outils utilisés ;
- le parcours professionnel de la personne.

Ces entretiens ont été menés dans les structures qui composent le champ de l'étude auprès d'interlocuteurs de différents niveaux hiérarchiques dont la liste est reprise en annexe. De style semi-directif, ils ont été conduits dans une logique compréhensive avec garantie d'anonymat¹. 47 entretiens d'une durée de 1 à 3 heures ont été réalisés et se décomposent comme suit :

Champ	Administration Centrale	Services territoriaux	Enseignement Agricole
Budgétaro-comptable	3	17	10
Service Facturier	1		
Contrôle de gestion	5	3	
Contrôle interne	1		
Achat public	1	1	
Gestion de la masse salariale / paie	2		
Mission Chorus	2		
Autre	1		
Total	16	21	10

¹ Pour des informations détaillées, voir l'annexe méthodologique

A noter que dans l'enseignement agricole, du fait du faible effectif, les fonctions sont souvent mixtes et plus ou moins variables d'une structure à l'autre, ce qui explique que nous n'ayons pas individualisé les champs étudiés.

1.6.1.3. Les groupes « métier »

Afin de valider notre travail auprès des personnes exerçant les métiers et consolider nos hypothèses, nous avons conduit ensuite plusieurs « groupes métier ». Il s'agit de réunions de travail avec les professionnels de ces emplois-types abordant de façon collective les activités, les compétences et les perspectives d'évolution. Sont examinés aussi les champs relationnels, les différentes structures où ces métiers s'exercent, l'entrée dans la fonction, les emplois de proximité, la formation, ... et tout autre sujet qui peut éclairer la réalité de l'emploi-type considéré.

Cependant, tous les groupes qui avaient été initialement envisagés n'ont pu se tenir et nous avons donc procédé à des entretiens complémentaires ou des échanges par téléphone ou courriels. Le tableau ci-dessous indique le nombre de personnes qui y ont participé.

Moyens utilisés	Nombre de personnes
⇒ Groupes métiers :	
. budgétaire et comptable	4
. contrôle de gestion / contrôle interne (administration centrale et niveau régional)	6
. contrôle de gestion (niveaux régional et départemental)	7
⇒ Échanges complémentaires :	
. Entretiens individuels	5
. Courriel et téléphone	4

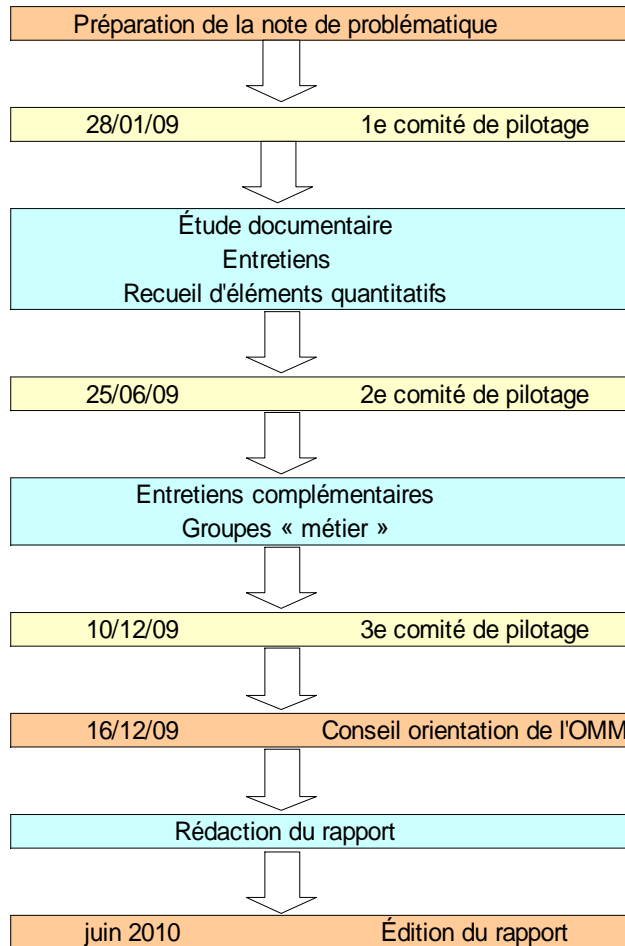
Régulièrement, les chargées d'études ont rendu compte de l'avancée du chantier au président, grâce à des réunions d'étape, et au comité de pilotage.

1.6.2. Le déroulement de l'étude

Après une vue d'ensemble, seront décrites les différentes étapes de l'étude et les réunions du comité de pilotage.

1.6.2.1. Schéma d'ensemble

Schématiquement, l'ensemble du chantier s'est déroulé de la façon suivante :



1.6.2.2. Les différentes étapes de l'étude

Trois grandes phases ont rythmé l'étude :

- novembre 2008 – janvier 2009 : réunions préparatoires
- février – juin 2009 :
 - analyse des emplois actuels et rédaction des fiches correspondantes ;
 - repérage des modifications prévisibles (nouveaux outils, nouvelles organisations, ...) avec identification des enjeux et des risques qui leurs sont attachés amenant à de premières hypothèses d'évolution ;
- juillet - décembre 2009 : consolidation des analyses et recommandations.

Chacune de ces phases s'est achevée par une réunion du comité de pilotage.

1.6.3. Le comité de pilotage

L'étude a été lancée lors d'un premier comité de pilotage consacré à la finalisation de la note de problématique.

Dans un second comité de pilotage, les chargées d'étude ont rendu compte de l'analyse documentaire et des entretiens qu'elles ont effectués. Cela s'est traduit par une première ébauche de fiches emplois-types et des hypothèses sur les perspectives d'évolution. Une première quantification des emplois a aussi été communiquée.

Au comité de pilotage final, le président et les chargées d'étude ont proposé les fiches emplois-types et présenté des recommandations.

Le président du groupe d'études de la filière d'emplois, Hervé LE GALL, a rendu compte des résultats lors du conseil d'orientation de l'OMM du 16 décembre 2009 qui était co-présidé par Jean-Marie AURAND, secrétaire général du ministère et Constant LECOEUR, président de l'OMM.

2. Quantification des emplois

Les métiers étudiés relèvent du Service des Affaires Financières, Sociales et Logistiques du secrétariat général en administration centrale, des secrétariats généraux en services territoriaux et en établissements d'enseignement agricole. Cependant, au-delà de ces affectations « naturelles », ces métiers sont aussi présents dans les autres services du MAAP, notamment pour la gestion des budgets opérationnels de programme (BOP) d'intervention, le contrôle de gestion (souvent rattaché directement aux instances de décision), les achats « métiers » etc..

2.1. Les difficultés de collecte

Le ministère en charge de l'agriculture ne dispose pas d'un système d'information des ressources humaines qui permette d'avoir une connaissance précise des effectifs affectés sur les métiers de la filière financière, budgétaire et comptable.

Les outils de déclaration de l'activité, renseignés par les agents des services territoriaux¹, à pas de temps annuel, ne nous donnent qu'une vision partielle de la filière : elle ne recouvre que l'activité des agents pour le BOP 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Cependant, un recensement particulier effectué par la MAG du secrétariat général apporte des données plus précises.

Dans le secteur de l'enseignement agricole une analyse fine des dotations en personnels administratifs des établissements, conduite par la DGER, dans l'objectif de l'application de la révision générale des politiques publiques en 2008, permet une approche fiable des équipes.

2.2. Les données chiffrées

Seront successivement abordés les services territoriaux et l'administration centrale du ministère d'une part et les établissements d'enseignement agricole d'autre part.

1 Enquête « Missions »

Depuis 2009 un outil partagé avec le MEEDDM (OSEA) a été mis en place dans les DDEA et les DDAF et est remplacé par SALSAS au 1er janvier 2010 dans les DDT.

Les agents des DRAAF travaillant dans les Services Régionaux de l'Alimentation (SRAL) pour le BOP 206, ainsi que les agents des DDPP, ne sont pas concernés par cette enquête, le suivi de leur activité étant reconstitué par la DGAL à partir des informations contenues dans SIGAL.

2.2.1. Pour les services territoriaux et l'administration centrale

Les ETPT (équivalents temps-plein travaillés) pour l'année 2008 sont ventilés en six sous-fonctions¹ :

Sous-fonctions	Administration centrale (AC)	Services Territoriaux (ST)	Total
Pilotage de la fonction financière	6		6
Budget	27	79	106
Comptabilité ordonnateur (dont contrôle interne)	54	183	237
Contrôle de gestion	13	50	63
Tutelle financière des opérateurs	11		11
Achats	9	15	24
Total	120	327	447

Les effectifs de la filière sont répartis pour 27% en administration centrale (120 ETPT) et 73 % dans les services territoriaux (327 ETPT).

Le pilotage de la fonction financière relève exclusivement de l'administration centrale.

La ventilation des effectifs « Budget » est proche de la répartition globale AC/ST (25,5% en administration centrale et 74,5% en services territoriaux).

La comptabilité ordonnateur (dont le contrôle interne) représentent plus de la moitié des effectifs de la filière en services territoriaux (56%), mais seulement 45% en administration centrale. Il faut noter qu'en

¹ Source : document de travail par la mission de gestion du programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » - Contrôle de gestion – Secrétariat Général.

administration centrale, les services de la comptabilité ordonnateur ont été regroupés en 2008.

Le contrôle de gestion compte 50 ETPT en services territoriaux soit moins d'un quart d'ETPT par structure.

Un pôle « opérateurs » a été constitué en 2008 en administration centrale, de même qu'un pôle « achat ».

Si l'on observe la répartition des ETPT par corps, on constate la prééminence des corps administratifs (92 %) :

Catégorie	Administration centrale		Services Territoriaux		Total	
A administratifs	45	37,5 %	56	17,5 %	101	22,5 %
A techniques	12	10 %	8	2,5 %	20	4,5 %
B et C administratifs	54	45 %	255	78 %	309	69 %
B et C techniques	9	7,5 %	8	2,5 %	17	4 %

La proportion d'agents de catégorie A (administratifs et techniques) est significative en administration centrale (47,5 %). Elle ne constitue plus que 20 % de l'effectif en services territoriaux.

Deux enseignements apparaissent à la lecture de ces tableaux :

- les métiers de la filière financière restent un domaine réservé aux profils administratifs ;
- les métiers relevant des catégorie B et C constituent une part importante de la filière (73 %).

2.2.2. Pour les établissements d'enseignement

L'étude menée en 2008¹ visait à comptabiliser les dotations effectives des personnels affectés à des fonctions administratives en EPLEFPA et le calcul d'une dotation de référence à moyen terme.

Une remarque préliminaire s'impose : le statut de ces agents est

¹ Étude de Michel BEURIER, chargé de mission DGER, service de l'enseignement technique, sous-direction des établissements, des dotations et des compétences (2008).

disparate : la majorité est composée de corps administratifs du ministère, à laquelle il faut ajouter des agents contractuels nationaux ou régionaux et enfin des agents contractuels rémunérés sur budget des établissements.

Personnels administratifs en EPLEFPA (sur postes budgétaires de l'État) :

Corps	ETP
Catégorie A titulaires	155,1
Catégorie A contractuels	42,7
Catégorie B titulaires	335,7
Catégorie C titulaires	707,8
Catégories B et C contractuels régionaux	60
TOTAL :	1301,3

Sur un effectif de personnels administratifs sur postes budgétaires de l'État de 1 301 ETP, 410 se consacrent à la gestion financière, budgétaire et comptable. S'ajoutent 450 ETP rémunérés sur budget des EPLEFPA, soit un total de 860 ETP pour la filière.

Filière financière budgétaire et comptable en EPLEFPA :

Corps	ETP
Personnels titulaires et contractuels État	410
Personnels contractuels rémunérés sur budget des EPLEFPA	450
TOTAL :	860

La dotation de référence en personnels administratifs, pour un EPLEFPA mono-site de 600 apprenants sous statut scolaire (élèves et étudiants) est estimée à 9 ETP (1A, 3B, 5C) dont 2,8 ETP sur la filière étudiée¹.

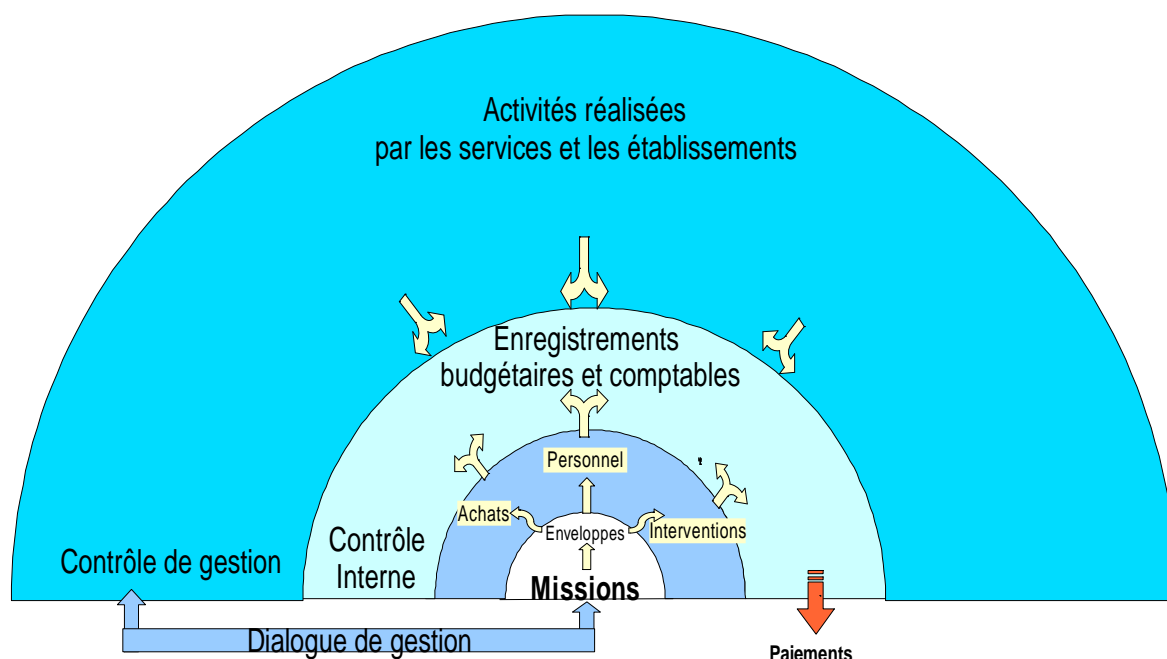
¹ Ces chiffres ne concernent que l'enseignement scolaire, à l'exception des autres centres constitutifs : formation adulte, atelier technologique, exploitation agricole.

3. Le positionnement des métiers

Après une vue d'ensemble qui permettra de positionner les divers métiers de la gestion financière, budgétaire et comptable, en partant des missions et des activités réalisées, sera examinée la façon dont la chaîne financière se réalise selon le type de structure. Les dépenses de paye étant un cas assez particulier feront l'objet d'un chapitre séparé. Enfin, seront abordés les éléments inducteurs de changement et seront introduits les arguments qui ont amené à distinguer les différentes filières d'emploi dans le champ de l'étude.

3.1. Vue d'ensemble des métiers

Nous avons, dans un premier temps, essayé de comprendre comment les différents emplois-types s'articulaient entre eux. Le schéma qui suit tente une synthèse de nos observations.



Ainsi, les échelons opérationnels des services et établissements réalisent des activités dans le cadre des missions qui leur sont confiées. Des moyens leur sont alloués pour l'exercice de ces missions, selon un processus budgétaire qui s'articule autour d'un dialogue de gestion. On trouve ici les métiers budgétaires et les métiers du contrôle de gestion.

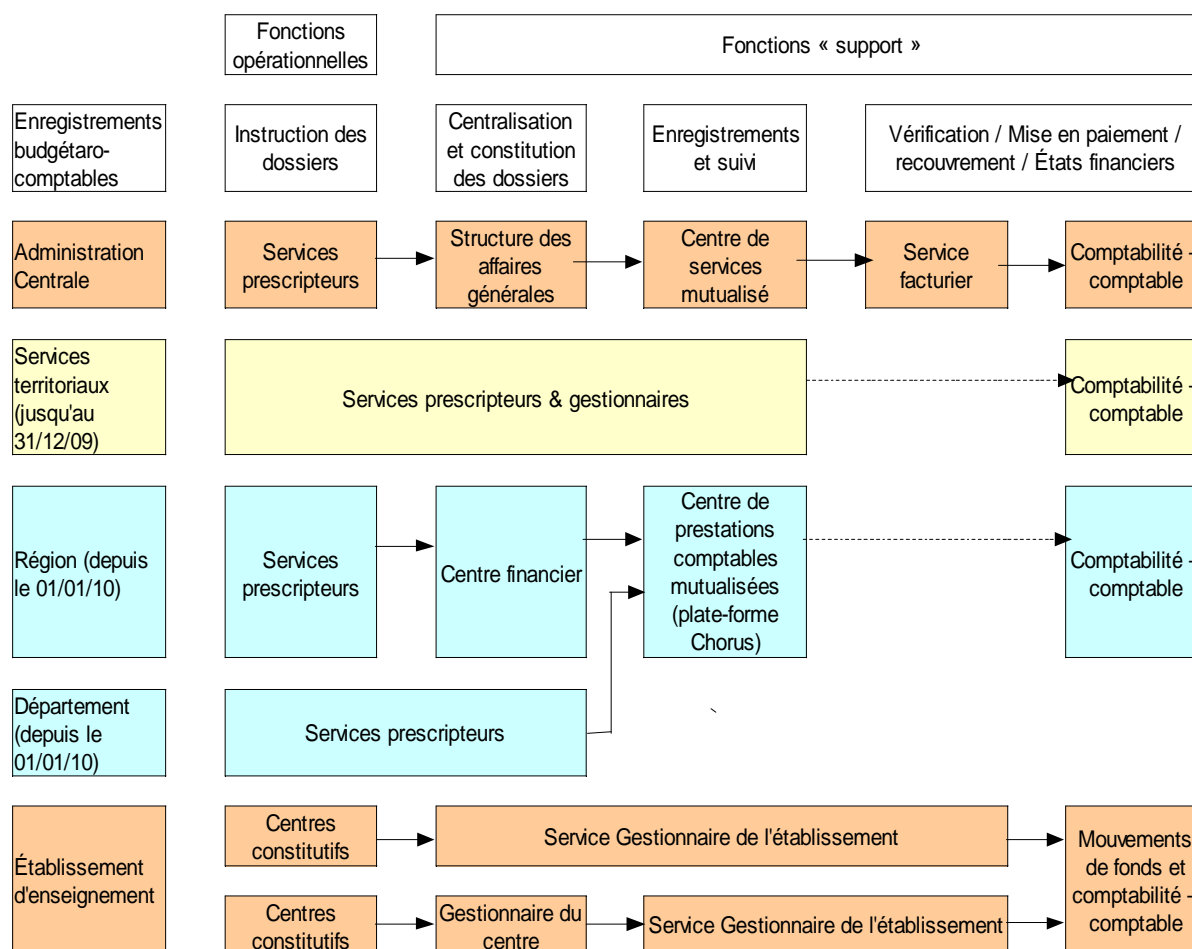
Pour mener à bien leurs activités, les services effectuent des achats divers, des dépenses en personnels, instruisent des interventions (subventions, ...). Ces mouvements, programmés et budgétés, sont enregistrés en comptabilité. La demande de paiement est ensuite adressée aux services payeurs. Les métiers de la comptabilité se situent à ce niveau, de même que la fonction « achat » qui tend aujourd'hui à s'identifier en tant que telle.

Le contrôle interne est le garant de la qualité des différents processus de gestion (bonne imputation, traçabilité, ...). La responsabilité du référent « contrôle interne » se situe à toutes les interfaces.

Le contrôle de gestion vise à faire le lien entre les missions et l'activité et à en apprécier la performance.

3.2. La chaîne d'exécution de la dépense

Cependant, selon la structure dans laquelle on se situe, la façon de procéder n'est pas tout à fait la même. Le schéma d'ensemble ci-dessous retrace l'ensemble de la chaîne des dépenses en distinguant l'administration centrale, les services territoriaux et l'enseignement agricole.



3.2.1. L'organisation de la dépense en administration centrale

L'instruction des dossiers se fait dans chaque direction (avec l'appui éventuel du service des achats) qui transfère ensuite sa demande à une structure qui s'occupe des affaires générales (mission des affaires générales). Cette dernière constitue un dossier qui est transmis au centre de services mutualisé. Ce dernier enregistre comptablement l'opération sur le logiciel adéquat et valide le service fait en temps utile. De son côté, le service facturier reçoit les factures, effectue les rapprochements des pièces et de la vérification du service fait. Puis il procède à la demande de mise en paiement.

3.2.2. Les dépenses dans les services territoriaux

Secrétariats généraux et services techniques sont à l'origine des mouvements financiers : préparation des marchés publics et autres dépenses de fonctionnement pour les uns, instruction des dossiers de demande de financement pour les autres. Le suivi comptable s'effectue sous l'application AGRI II pour les opérations qui seront mandatées au final par les Trésoreries générales.

En 2010, ont été créés les centres de prestations comptables mutualisés¹, qui gèrent sous l'application CHORUS les engagements comptables, renseignent le service fait et demandent la mise en paiement auprès de la Trésorerie Générale.

Pour les interventions (1^{er} et 2^{ème} piliers de la politique agricole commune, etc.) le suivi budgétaire est effectué directement par les services techniques dans les applications dédiées (ISIS, OSIRIS), notamment quand d'autres organismes payeurs interviennent (Agence de services et de paiement, ...).

3.2.3. Le cheminement des dépenses en établissement d'enseignement

Les établissements sont constitués de plusieurs centres : lycée(s), centre(s) d'apprentissage, centre(s) de formation continue et exploitation(s) agricole(s) ou ateliers technologiques. L'organisation au sein de chaque établissement ne suit pas un schéma unique : d'une autonomie forte de chaque centre à une mutualisation complète pour l'ensemble de la structure, les schémas sont multiples et s'expliquent par l'historicité, l'éloignement de sites, les compétences disponibles, le degré d'avancement des démarches de rationalisation et de recherche d'efficacité, etc. Dans la première hypothèse, tout ou partie des dépenses restent de la responsabilité de chaque centre. Si la gestion est mutualisée dans un service unique, celui-ci enregistre les événements, vérifie le service fait et procède à la demande de paiement auprès de l'agent comptable. La spécialisation des métiers est alors plus forte.

3.3. Le cas particulier des dépenses de paye

En ce qui concerne les dépenses de paye, la situation est plurielle et

¹ Note de service SG/SAFSL/N2008-1547 du 2 juillet 2008

dépend du statut de la personne.

Dans la majorité des cas, la paye n'est pas soumise au cheminement classique de la dépense¹ :

- Elle s'effectue sans ordonnancement préalable (PSOP) ;
- La liquidation de la paye est effectuée par la Trésorerie Générale.

Pour la paye des fonctionnaires et des personnes engagées sur des contrats de remplacement de titulaires, les gestionnaires de proximité communiquent les informations nécessaires à l'administration centrale, où le gestionnaire de corps instruit tout ce qui touche à la situation administrative de l'agent (position administrative, mobilité, promotion, ... en fonction du statut). Les éléments nécessaires au calcul de la paye sont envoyés à la Trésorerie générale qui effectue la liquidation : calcul du traitement, des cotisations sociales patronales et salariales, et procède aux versements vers les organismes sociaux et les personnels.

Pour les personnes en contrat à durée déterminée (« vacataires » dans les services territoriaux), les éléments de paye sont envoyés à la direction régionale qui en réalise la saisie et envoie les fichiers à la Trésorerie générale dont elle dépend. Il est prévu, à une échéance prochaine, que la paye de ces personnels suive le même cheminement que la paye des fonctionnaires et contractuels-remplaçants.

Dans le secteur de l'enseignement agricole, pour les personnels rémunérés sur les ressources propres de l'établissement, la liquidation et l'ordonnancement sont réalisés par le gestionnaire de paye, le paiement étant effectué par le comptable de l'établissement. Ce comptable peut être le comptable de la Trésorerie générale locale dont dépend l'établissement et qui agit par adjonction de service. Il peut aussi s'agir, plus rarement, d'un comptable qui est personnel du ministère. Les contrats peuvent être de natures différentes : contrat de droit public ou contrat de droit privé (pour les personnels des exploitations agricoles).

Il existe une exception qui est la paye dite « à façon ». Elle concerne la

1 Les quatre phases de la procédure normale sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (dans le cas présent : le contrat de travail)

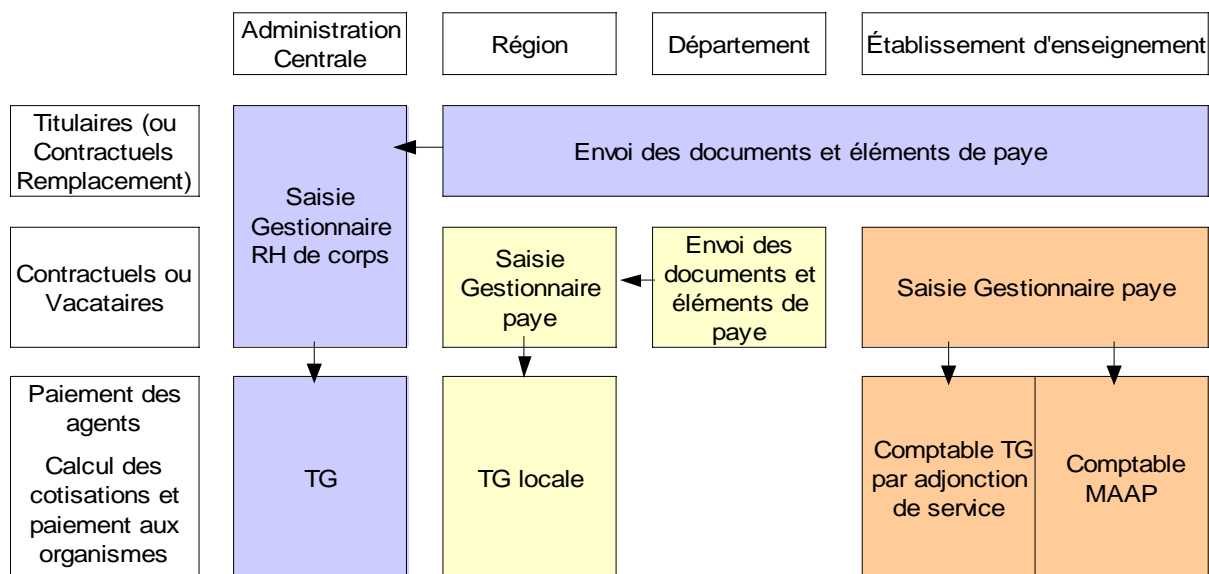
La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense (elle comporte deux volets : la constatation du service fait et le calcul du montant exact de la dette)

L'ordonnancement est l'acte administratif donnant l'ordre de payer

Le paiement est l'acte administratif par lequel l'organisme public se libère de sa dette.

paye de certains personnels titulaires (dits « emplois gagés ») qui travaillent dans un centre de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA). L'administration centrale détermine les éléments de paye de ces agents, mais la charge en est imputée sur le budget des centres de formation de chaque établissement (par l'intermédiaire du payeur qui effectue les rattachements nécessaires).

Le schéma ci-dessous représente ces différents cas de figure (sauf le cas particulier de la paye dite « à façon »).



Il apparaît ainsi qu'à l'exception de certains cas particuliers dans les établissements d'enseignement agricole, les opérations de paye sont relativement centralisées et que ce sont les gestionnaires des ressources humaines qui donnent des éléments de calcul mais que l'essentiel des opérations comptables est effectué par les Trésoreries générales. C'est la raison pour laquelle l'intégration de l'Opérateur National de paye¹ changera peu de chose pour le ministère, sinon les interlocuteurs et les interfaçages informatiques avec le système d'information. En effet, cette gestion intégrée en vigueur au ministère est le schéma retenu par l'Opérateur National de Paye.

¹ L'opérateur national de paye (ONP), service à compétence nationale a été créé en 2007 et rattaché conjointement à l'actuelle direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF). Il a pour mission de moderniser et rationaliser la fonction paye des administrations d'État. A partir de 2012, les ministères seront progressivement raccordés au nouveau système d'information permettant à l'ONP de traiter la paye de tous les agents à partir des données de gestion transmises par les ministères.

« Il y a des endroits pour lesquels on avait 20 ans d'avance. »²

Dans la suite de ce rapport, ne seront pas abordés les aspects relatifs à la paye qui font plus partie de la fonction ressources humaines que de la fonction financière.

« La paye, chez nous, c'est vraiment une fonction RH. Cela a été organisé, et c'est fait comme ça. »

3.4. Les facteurs de changement

Un certain nombre d'événements tendent à modifier ces métiers :

- la réforme des services de l'État ;
- la mutualisation des fonctions « support » ;
- l'apparition de nouveaux outils ;
- la nouvelle culture de recherche de la performance induite par la LOLF.

3.4.1. La réforme des services de l'État

Conformément aux orientations fixées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, l'administration territoriale de l'État a connu début 2010 des novations très importantes :

L'échelon régional voit clairement affirmée sa responsabilité de pilotage des politiques publiques ; l'autorité du préfet de région et le rôle du comité de l'administration territoriale sont renforcés.

Resserrée autour du préfet de département, confortée dans sa vocation de proximité pour la mise en œuvre des politiques publiques, l'administration départementale de l'État change de visage avec la création de trois directions interministérielles (ou deux selon la taille du département) en phase avec les grands enjeux d'aujourd'hui : le développement durable des territoires, la cohésion sociale et la protection des populations.

Les missions précédemment exercées par les DDAF intègrent la direction départementale des territoires (et de la mer), avec celles de la DDE.

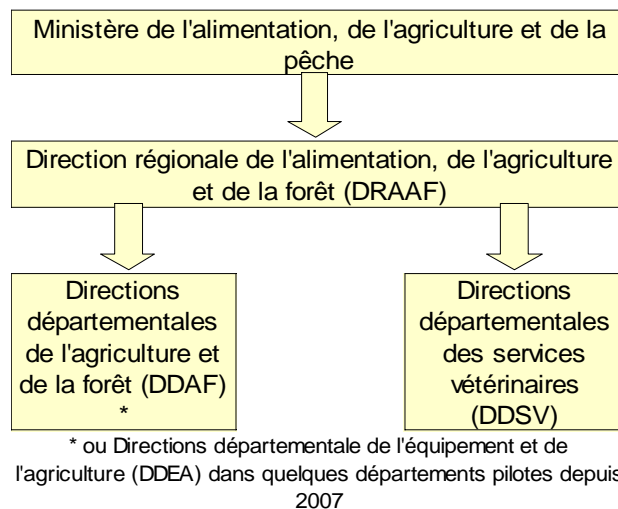
Les missions des DDSV sont regroupées avec celles de la DCCRF et le cas échéant certaines missions de la DDASS, la DDE, la DDJS, la préfecture.

² Les citations sont issues des entretiens avec les personnes rencontrées tout au long de l'étude.

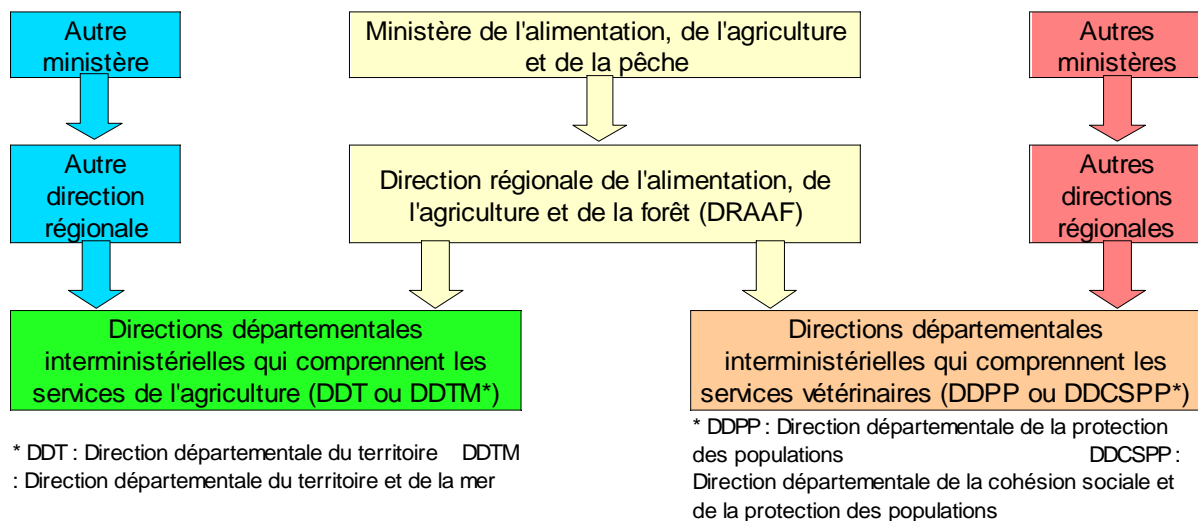
L'impact est donc fort pour le ministère en charge de l'alimentation et modifie en profondeur l'équilibre des responsabilités. De nouvelles modalités d'animation et d'information sont à rechercher entre les différents échelons territoriaux.

Les diagrammes ci-après schématisent l'évolution de l'organisation¹.

Avant le 1er janvier 2010



Après le 1er janvier 2010



1 Pour plus de détail sur le sujet, se référer au document « L'État en mouvement », Réforme de l'administration territoriale, 2009, qui explique la nouvelle configuration au 1er janvier 2010

Ce changement de périmètre modifiera un certain nombre de fonctions qui seront mutualisées par souci d'économie d'échelle.

Dans l'enseignement agricole, des établissements fusionnent également pour assurer une complémentarité de leur offre de formation, d'une part au niveau départemental et d'autre part au niveau des différents centres qui les constituent¹.

3.4.2. La mutualisation des fonctions « support »

Le mouvement de mutualisation concerne en premier lieu les fonctions « support », constituées par l'ensemble des activités qui servent d'appui aux services opérationnels. Il concerne en particulier les fonctions de comptabilité, paye, immobilier, achats, ... Ce mouvement se traduit par une concentration des moyens. Il répond d'une part à un souci de meilleure efficacité et d'autre part à un objectif de professionnalisation de l'ensemble de ces fonctions. En effet, dans des structures de taille modeste, les différentes fonctions n'occupaient pas forcément une personne à plein temps. Un même agent pouvait donc cumuler plusieurs fonctions à temps partiel et avoir des activités très, voire trop diversifiées, empêchant toute expertise pointue.

Ce phénomène ne se rencontre pas seulement dans les services de l'État mais aussi dans les établissements d'enseignement où s'opèrent le regroupement des fonctions comptables au sein d'un service commun alors qu'elles étaient souvent dispersées dans chacun des centres constitutifs (lycée, centre de formation des apprentis et centre de formation professionnelle et de promotion agricoles, exploitation agricole).

Les fonctions « support » sont les premières à être impliquées par la mutualisation, notamment à travers la création de centres de services partagés. Il s'agit de réunir dans un même lieu les fonctions comptables de plusieurs ministères. Le ministère en charge de l'agriculture s'est ainsi associé avec celui chargé de l'écologie pour créer des plateformes comptables communes localisées à la direction régionale de l'un ou l'autre des deux ministères. Ce sujet sera approfondi dans le chapitre consacré aux métiers comptables.

Cette mutualisation peut aussi s'accompagner d'une spécialisation du traitement des mises en paiement à travers la création de services

¹ « 5e schéma prévisionnel national des formations 2009-2014 », DGER, 2008

facturiers. Il s'agit d'un nouveau schéma qui déplace les frontières entre la comptabilité budgétaire impartie à l'ordonnateur et la comptabilité générale du ressort du comptable. L'objectif est de simplifier le contrôle des factures qui n'est plus réalisé qu'en un endroit unique et ainsi de réduire les délais de paiement aux fournisseurs. Ce type d'organisation a été mis en place à l'administration centrale du ministère¹.

Le regroupement des achats, impulsé récemment suite à la création de l'agence nationale des achats de l'État², est un objectif fort et permettra de globaliser les commandes des structures.

3.4.3. L'apparition de nouveaux outils

Le passage en mode LOLF s'était effectué sur la base d'outils existants. Par ailleurs, au fil du temps, un certain nombre de logiciels professionnels, répondant à des besoins précis, se sont juxtaposés pour répondre à des besoins spécifiques. Cette accumulation réalisée dans un souci d'efficacité immédiate devenait trop lourde et amenait des remontées d'informations difficiles du fait de conversion ou de ressaisies.

Afin d'améliorer la situation, tout en actualisant les techniques utilisées, il a été décidé au plus haut niveau de l'État de créer un progiciel adapté aux impératifs de la LOLF et commun à tous les ministères pour les fonctions budgétaires et comptables, le logiciel CHORUS. Cet outil est déployé progressivement dans les ministères, programme par programme, afin d'étaler la charge d'apprentissage pour les personnels. À partir d'une saisie de base unique, le progiciel traite les données de l'engagement juridique jusqu'au paiement puis à l'établissement des documents de synthèse. L'information est donc centralisée et fiabilisée. Cette structuration amène également à une reconfiguration organisationnelle des services qui se conjugue avec les motifs de celle qui a été citée dans le chapitre précédent.

Pour ce qui concerne la paye, un progiciel unique, interfacé avec les systèmes d'information des ressources humaines des différents ministères, est en cours d'élaboration et sera géré par l'opérateur national de paye (ONP)³, structure qui a été créée dans ce but.

1 « Rapport sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus », Henri GUILLAUME, Pierre CUNEO, David LUBEK et Sébastien REMOND, Inspection générale des finances, novembre 2006

2 Décret no 2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État et arrêté du même jour.

3 Décret n°2007-903 du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé " opérateur national de paye ".

On peut citer aussi dans ce cadre le chantier concernant la commande publique avec la rationalisation des achats et la dématérialisation des procédures.

Tous ces outils restructurent la façon de travailler dans les services et nécessitent de nouveaux apprentissages organisationnels.

3.4.4. Une nouvelle culture de la performance

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a instauré un triple objectif de performance :

- une efficacité socio-économique pour répondre aux attentes des citoyens ;
- un service de qualité pour l'utilisateur-bénéficiaire ;
- une efficacité dans la gestion vis-à-vis du contribuable.

Ainsi le contrôle de gestion est un instrument qui a été instauré progressivement. Le suivi de l'activité de chaque structure et l'amélioration permanente de ses processus est une nouvelle pratique qui se diffuse peu à peu dans tous les services. Des moyens humains et matériels ont été déployés à cet effet et ont vocation à se pérenniser.

Le contrôle interne vise la maîtrise des risques. Sa mise en œuvre a pour objet d'offrir des garanties sur l'atteinte des objectifs de qualité en matière de fiabilité des processus. C'est également un nouveau dispositif, d'intégration plus récente dans l'administration, et qui va prendre de l'ampleur dans les années à venir. Le contrôle interne qui se développe est actuellement tourné vers les aspects comptables mais des réflexions sont en cours pour développer une approche budgétaire venant compléter le dispositif¹. Ce qui est recherché est la sécurisation de toute la chaîne budgétaire-comptable afin de donner une assurance raisonnable de fiabilité.

3.4.5. L'enseignement technique agricole : un secteur peu impacté

Les EPLEFPA (Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles) sont dotés de la personnalité morale

¹ « Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État », GUILLAUME Henri, COLIN Nicolas, ROUDIL Stephan et SKOULIOS Emmanuel, Inspection générale des finances, 2009

et de l'autonomie financière. Ils sont l'objet d'un partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, qui se sont vu transférer le financement de leur fonctionnement et de leurs investissements et les responsabilités concernant leur patrimoine. Le budget de l'EPLEFPA n'est alimenté que de façon marginale par des crédits d'État. Ses ressources essentielles proviennent de la Région, de ressources issues de convention de formations professionnelles, des pensions des élèves et apprentis, des ventes de produits des exploitations et ateliers pédagogiques etc.

Les EPLEFPA ne sont pas directement concernés par la LOLF. Ils ne sont pas opérateurs de l'État. Ils relèvent d'une instruction comptable spécifique (instruction codificatrice M.9.9.).

La comptabilité des EPLEFPA est une comptabilité complète et autonome, qui se rapproche de celle d'une entreprise privée. Cette caractéristique en fait un domaine qui requiert des compétences spécifiques, notamment en matière d'analyse financière et de pilotage (notions de fonds de roulement, d'autofinancement, d'emprunts, etc.). Ces spécificités ont été intégrées dans les fiches d'emploi-type annexées.

Dans l'enseignement agricole, les projets de regroupement ou de rapprochement d'établissements sont encouragés, afin d'optimiser l'organisation et le fonctionnement des EPLEFPA, et d'assurer une meilleure complémentarité de l'offre de formation. On assiste depuis 2003 à des restructurations, qui conduisent dans certains cas à fusion de plusieurs établissements, pour n'en former qu'un seul¹.

3.5. Les filières d'emploi retenues

La lecture des documents recueillis et les entretiens avec les acteurs nous ont amené à proposer au comité de pilotage – qui a validé la proposition – de distinguer, dans le champ de l'étude, trois filières d'emploi :

- la filière d'emploi « gestion budgétaire et comptable » concerne les fonctions budgétaires et comptables. Elle est directement orientée vers la gestion des processus.
- les fonctions de contrôle de gestion et de contrôle interne sont à l'interface du pilotage et une nouvelle filière d'emploi, intitulée « appui

¹ « 5e schéma prévisionnel national des formations 2009-2014 », DGER, 2008

au pilotage », les regroupe. Le contrôle de gestion a pour finalité de maîtriser les risques au regard des objectifs de performance, le contrôle interne au regard des objectifs de maîtrise des procédures.

- les emplois-types concernant les achats sont intégrés dans la filière « logistique ». Les achats étaient jusqu'à présents abordés sous l'angle de la passation de marchés publics, qui est un élément du processus d'exécution de la commande. Aujourd'hui, cette fonction en émergence s'exerce en tant que telle.

Les chapitres suivants vont détailler les emplois-types de chacune de ces filières. Ils constitueront le cœur de ce rapport et feront la synthèse de tous les éléments que nous avons recueillis pendant l'étude. Ils comporteront notamment de nombreuses citations émanant des personnes rencontrées, qui préservent leur anonymat comme l'impose la déontologie propre aux études de l'Observatoire des missions et des métiers. Les recommandations particulières à chaque filière seront intégrées à chacun d'eux.

4. Les métiers de gestion financière, budgétaire et comptable

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) se sont substituées intégralement en 2006 à celles de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

La fonction financière connaît depuis le passage à une gestion « en mode LOLF » de profondes transformations. En effet les principaux enjeux de cette nouvelle gestion sont :

- de rendre les politiques publiques compréhensibles et lisibles par tous : cela sous entend de définir des priorités, d'y affecter des moyens et au final de rendre compte au contribuable
- d'orienter la gestion publique vers une logique de résultats, par la responsabilisation accrue des gestionnaires sur des engagements et des objectifs et par la mesure des résultats et de la performance afin de parvenir à une meilleure utilisation des crédits
- de renforcer la transparence des informations budgétaires et le contrôle parlementaire par la modernisation de la comptabilité de l'État et par une plus grande clarté des choix stratégiques en matière de finances publiques

La mise en œuvre de la LOLF, et notamment l'introduction d'une démarche de performance au service de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique et de l'optimisation des moyens, ainsi que le déploiement d'un système d'information financière commun à l'ensemble des acteurs de la fonction financière de l'État (CHORUS) conduisent à une professionnalisation accrue des métiers financiers.

Les répercussions sur le travail des personnels qui ont dû se former et s'approprier de nouveaux concepts, de nouveaux outils, de nouvelles façons de travailler, parfois dans de nouvelles structures, touchent tant les métiers du pilotage budgétaire que les métiers de la comptabilité.

Comme cela a déjà été noté, LOLF et CHORUS ne s'appliquent pas aux établissements d'enseignement agricole qui ne sont pas impactés de manière directe par ces évolutions, et au niveau desquels les démarches de modernisation se déploient selon une dynamique spécifique.

4.1. Les métiers du pilotage budgétaire

Le budget de l'État est maintenant voté en termes de missions qui comportent plusieurs programmes mis en œuvre sur le terrain par des unités opérationnelles. Ceci implique de nouvelles façons de piloter par les responsables en charge d'enveloppes budgétaires.

4.1.1. Un métier qui se décline à différents niveaux ...

La gestion au format LOLF a amené à redéfinir le rôle des différents acteurs.

Le responsable de programme, sous l'autorité du ministre a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et de son projet annuel de performances : il a trois missions principales :

- l'élaboration de la stratégie et du budget du programme ainsi que l'organisation du dialogue de gestion. Il doit procéder à une programmation sincère et soutenable des moyens qui lui sont alloués ;
- le pilotage du programme : le responsable de programme décline son programme en budgets opérationnels de programme (BOP), il conduit le dialogue de gestion et détermine le niveau pertinent de déconcentration de son programme ; il pilote les services et opérateurs chargés d'exécuter la politique ;
- le compte-rendu de l'exercice de sa responsabilité : il assure et encourage la transparence par une information et une explication sur les coûts, les objectifs et les résultats du programme. Il est le garant de l'exécution du programme.

Les responsables de programme sont les directeurs d'administration centrale et le secrétaire général. Ils travaillent en lien avec le directeur des affaires financières.

Le responsable de budget opérationnel de programme assure la gestion du programme pour la partie qui lui est confiée. Élément de la chaîne de responsabilité, il est positionné au niveau administratif le plus pertinent pour le programme considéré : administration centrale ou régional. Il élabore un projet de BOP, avec l'ensemble des services qui lui sont rattachés, à partir des orientations générales définies par le responsable de programme. Il propose une programmation des opérations ou des activités à mener, à laquelle sont associés des objectifs, des indicateurs, des cibles de résultats et le budget prévisionnel correspondant. Les BOP relevant du domaine de compétence des préfets sont soumis pour avis

au préfet dans le cadre du dialogue de gestion, Le responsable de BOP répartit les moyens entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP. Il rend compte de l'exécution de son budget.

L'organisation budgétaire connaît en 2008 une évolution importante avec le regroupement dans les BOP régionaux des moyens des services jusque là gérés dans des BOP de niveau départemental.

En consolidant ainsi la responsabilité budgétaire de l'échelon régional, cette évolution a permis de simplifier et d'améliorer la qualité du dialogue de gestion des services territoriaux avec l'administration centrale.

4.1.2. ... désormais orienté vers la performance ...

A chaque BOP doit être adjoint un plan d'activités qui comprend :

- l'allocation des personnels et des moyens aux diverses actions conduites par les services, programmée pour l'année en cours et réalisée pour les années précédentes. Ces constats aident à construire, dans une démarche globale de performance, les prévisions d'allocations pour l'exercice ;
- une programmation d'activité prévisionnelle par les services en cohérence avec la dotation d'objectif ;
- une reprise pour information de l'ensemble des crédits d'intervention programmés, par programme.

Chaque BOP comporte en outre un volet performance élaboré en interaction avec le plan d'activité et le volet budgétaire. Les responsables de programme doivent s'assurer que les indicateurs nationaux sont déclinés. Des indicateurs complémentaires adaptés au contexte local peuvent être proposés.

Les services perçoivent la performance comme le changement essentiel apporté par la LOLF, qui implique un rôle accru dans l'affectation et le suivi des moyens. Et cette exigence va être de plus en plus prégnante dans l'avenir.

« On aura une responsabilisation accrue dans l'utilisation de la ressource budgétaire. Il faut qu'on fasse de l'optimisation. »

Le nouveau système d'information est attendu car il sera source de simplification et de fiabilisation. Il permettra également d'avoir les informations en temps réel et donc de disposer de données beaucoup plus rapidement.

« Il va y avoir une harmonisation avec le passage à Chorus. Il y aura un système identique entre la Centrale et les services déconcentrés. »

4.1.3. ... et qui nécessite des compétences à la fois larges et précises

Les écoles internes qui ouvrent aux recrutements du ministère n'apportent pas d'enseignement spécifique sur les métiers budgétaires. Or une formation générale en finances publiques et quelques connaissances juridiques ne peuvent suffire. Sur les aspects plus techniques (la performance, la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la fongibilité, la gestion des crédits européens...), l'IGPDE, les IRA apportent une réponse sous forme de formation en présentiel. Le dispositif « L'École de la LOLF », lancé par l'IGPDE fin 2005 est particulièrement apprécié, notamment du fait de journées délocalisées. Il a pour objectifs de :

- permettre à tous les acteurs publics concernés par la LOLF d'acquérir les compétences techniques et réglementaires nécessaires ;
- accompagner les intéressés dans leur pilotage au quotidien en leur apportant méthodes et outils adaptés ;
- favoriser les échanges de bonnes pratiques et leur mutualisation ;
- identifier et faire remonter les éventuelles difficultés rencontrées.

Mais l'auto-formation, couplée avec les conseils des collègues, est la réponse la plus fréquente.

« J'ai fait beaucoup d'auto-formation sur le site « performance publique » de la direction du budget qui est actualisé avec des guides et les circulaires. »

Dans le même temps, les effectifs qui se consacrent à cette fonction sont faible, notamment dans les services territoriaux, ce qui implique aussi d'en avoir une vision assez large.

« On n'est pas sur de la spécialisation des profils de poste. Vu la baisse des effectifs, cela implique d'avoir des champs de compétences plus larges. »

Les services techniques ne sont pas rompus aux exercices budgétaires, ce qui est parfois sources d'incompréhension et de répétition.

« Pour les chefs de service, il faut que cela marche, sans savoir « comment cela marche ». Il y a un manque de

| *dialogue avec écoute mutuelle des contraintes respectives*»

4.1.4. La gestion budgétaire dans les EPLEFPA

Dans les établissements d'enseignement, un organe décisionnel, le Conseil d'Administration « règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement public ». Le directeur est quant à lui représentant de l'État et exécutif du Conseil d'Administration. Il est ordonnateur.

Le budget est préparé par l'équipe de direction, en fonction des orientations fixées et dans la limite de l'ensemble des ressources dont l'établissement dispose.

Chaque centre constitutif prépare un état prévisionnel des recettes et des dépenses. Ces budgets sont ensuite agrégés en un budget global soumis à l'approbation du conseil d'Administration et modifié en cours d'année par décisions modificatives.

Le secrétaire général de l'établissement, collaborateur direct du directeur, occupe une place prépondérante en matière budgétaire et apporte son expertise aux directeurs de centres.

| *« L'absence de cadre intermédiaire accroît la charge de travail du secrétaire général, mais les chefs de centre sont multi-compétents et s'investissent beaucoup sur les aspects budgétaires*

COCWINELLE est l'application informatique dédiée au suivi budgétaire et comptable.

Une formation à la prise de poste est systématiquement proposée aux directeurs et gestionnaires afin de maîtriser l'ensemble des processus financiers.

4.1.5. Les métiers budgétaires

Deux emplois-types ont été identifiés, qui permettent notamment de différencier un niveau de responsabilité plus ou moins grand dans le processus budgétaire.

Le **responsable budgétaire** est la personne qui élabore les budgets ou participe à leur élaboration, assure leur mise en œuvre et leur suivi. Le responsable budgétaire décline les orientations des politiques publiques de ou des unités budgétaires dont il a la charge, alloue les ressources en

les optimisant et rend compte des résultats au regard des critères de performance. Il s'agit d'une fonction occupée dans un poste ou auprès de responsables de programme, de responsables de budget opérationnel de programme, ou bien encore de responsables d'unité opérationnelle. Dans un EPLEFPA, cette mission incombe au directeur, et plus spécifiquement au gestionnaire dans sa fonction d'assistance au directeur pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi d'exécution du budget.

Le responsable opérationnel de ressources budgétaires est celui qui réalise le suivi des opérations à caractère technique. Il optimise et suit les ressources qui lui sont confiées, dans le respect de la programmation et de la réglementation, puis rend compte des résultats. Il participe à la préparation budgétaire, au dialogue de gestion et renseigne les indicateurs associés. S'agissant des fonctions supports, le responsable opérationnel de ressources budgétaires est le secrétaire général d'un service territorial ou d'un établissement d'enseignement agricole, le responsable de la mission des affaires générales en administration centrale. Pour les BOP d'intervention, il s'agira d'un chef de service technique en service territorial ou d'un chef de bureau en administration centrale.

À noter qu'un même responsable peut exercer des fonctions budgétaires aux deux échelons identifiés : en ayant une responsabilité générale dans le pilotage budgétaire de la structure et en ayant une responsabilité opérationnelle spécifique sur certaines catégories de dotations ; c'est le cas notamment pour les fonctions de secrétaire général en service territorial.

De même, les métiers budgétaires, qu'il s'agisse du pilotage budgétaire ou de la gestion opérationnelle des dotations, peuvent être exercés à des niveaux hiérarchiques différents selon l'étendue des champs budgétaires ou des domaines de gestion opérationnelle couverts.

Les emplois-types ainsi identifiés ont donné lieu à l'élaboration de fiches descriptives destinées à être intégrées au répertoire ministériel, figurant ci-après (§ 4.1.7)

4.1.6. Recommandations pour les métiers du pilotage budgétaire

La montée du niveau de compétences afférent aux évolutions des métiers du pilotage budgétaire est unanimement soulignée par les personnes rencontrées, tant au niveau décisionnel qu'au niveau plus opérationnel. S'ajoutent les relations nouvelles à instaurer avec le niveau départemental interministériel. Enfin, le pilotage financier requiert des outils de programmation, de dialogue de gestion et de pilotage de l'exécution budgétaire.

En terme d'organisation, la mise en place de cellule financière au sein des services, peut permettre une professionnalisation des équipes par la mutualisation et la diffusion des compétences budgétaires et la mise en commun d'outils.

Au plan de la formation initiale, il semble indispensable de renforcer l'enseignement budgétaire dans les cursus des élèves ingénieurs ou des IRA, réorienté dans un sens plus « appliqué » dans l'optique d'une plus grande opérationnalité.

Les connaissances des agents chargés du pilotage budgétaire doivent pouvoir être complétées par des modules de formation continue courts et comportant un corpus de connaissances budgétaires (et comptables) adapté aux services techniques.

Enfin, le fonctionnement en réseau doit permettre d'assurer une diffusion régulière des normes et des doctrines budgétaires, notamment entre direction financière, responsable de programme, unité opérationnelle, organisme payeur, trésorerie générale etc.

4.1.7. Fiches emplois-types¹

Fonction : Support Filière d'emploi : Gestion financière, budgétaire et comptable	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
--	--

Intitulé de l'emploi type : Responsable budgétaire	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

Décline les orientations des politiques publiques de ou des unités budgétaires dont il a la charge, alloue les ressources en les optimisant et rend compte des résultats au regard des critères de performance.

ACTIVITÉS PRINCIPALES

- Animer et piloter les travaux préparatoires à la construction du budget dans son périmètre d'action
- Déterminer les besoins budgétaires dans son périmètre d'action
- Préparer et réaliser les arbitrages structurants dans le cadre de la construction du budget
- Piloter l'élaboration des schémas prévisionnels et arrêter les plafonds d'emplois en lien avec le service des ressources humaines
- Participer à l'élaboration et à l'actualisation de la programmation pluri-annuelle
- Participer ou organiser, le cas échéant, les modalités du dialogue de gestion entre niveaux et unités budgétaires
- Décider de la répartition et de la redistribution des crédits aux unités consommatrices
- Rendre compte quant à l'exécution et élaborer les documents des comptes-rendus de gestion
- Participer à la maîtrise des risques budgétaires
- ...

¹ L'explication de la structure de la fiche figure en annexe

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Maîtriser les systèmes d'information budgétaire et comptable • Savoir analyser les enjeux et les indicateurs • Savoir argumenter et travailler en concertation • Maîtriser des techniques de négociation • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de la réglementation et des procédures budgétaires et comptables • Connaissance du fonctionnement des services ainsi que des dispositifs de contrôle interne • Connaissance des spécificités de l'activité, des indicateurs de contrôle de gestion associés et des règles de contrôle interne • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle gouvernance des finances publiques • Nouveau système d'information budgétaire et comptable de l'État • Réforme des services de l'État et des dispositifs d'intervention • Gestion budgétaire en masse salariale et pratique de la fongibilité • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilisation accrue dans l'utilisation des ressources budgétaires • Renforcement du besoin d'expertise en matière d'optimisation de l'allocation des ressources et de connaissance des outils de pilotage budgétaire • Spécialisation des profils de poste et des compétences associées • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Responsable de l'établissement et du suivi du budget (p. 426)

Fonction : Support Filière d'emploi : Gestion financière, budgétaire et comptable	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
--	--

Intitulé de l'emploi type : Responsable opérationnel de ressources budgétaires	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Optimise et suit les ressources qui lui sont confiées, dans le respect de la programmation et de la réglementation, puis rend compte des résultats.

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les besoins budgétaires de son périmètre d'action • Négocier le budget de l'unité budgétaire • Participer au dialogue de gestion, le cas échéant • Alimenter les systèmes d'information budgétaire et/ou comptable • Suivre l'exécution budgétaire et réaliser les arbitrages d'ajustement dans le cadre de l'exécution du budget • Participer à l'actualisation de la programmation pluri-annuelle • Rendre compte quant à l'exécution et élaborer des comptes-rendus périodiques de gestion • Participer à la maîtrise des risques budgétaires • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Maîtriser les systèmes d'information budgétaire et comptable • Savoir analyser les enjeux • Savoir analyser les indicateurs le cas échéant • Savoir argumenter et travailler en concertation • Savoir négocier • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de la réglementation et des procédures budgétaires et comptables • Connaissance du fonctionnement des services ainsi que des dispositifs de contrôle interne • Connaissance des spécificités de l'activité, des indicateurs de contrôle de gestion associés et des règles de contrôle interne • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle gouvernance des finances publiques • Nouveau système d'information budgétaro-comptable qui modifiera les façons de travailler et les relations (cellule financière) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du besoin d'expertise en matière d'optimisation de l'allocation des ressources et de connaissance des outils de pilotage budgétaire • Spécialisation des profils de poste et des compétences associées • ...

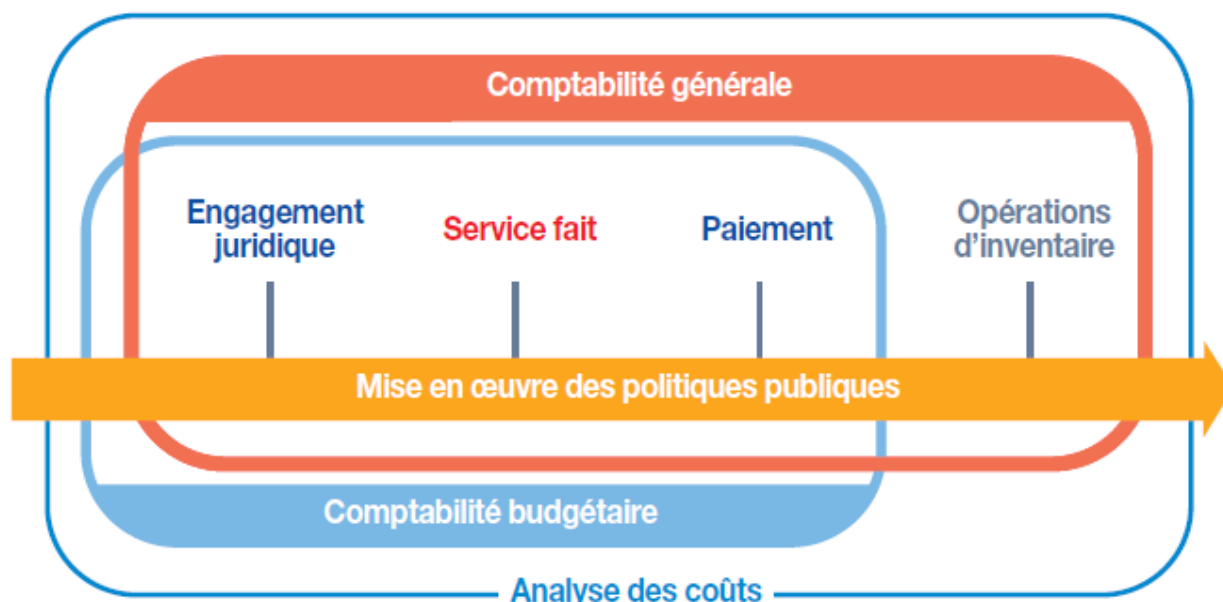
EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Gestionnaire budgétaire (p. 428)

4.2. Les métiers de la comptabilité

Si les évolutions sont fortes au niveau des services de l'État, il existe une relative stabilité au niveau des établissements d'enseignement agricole car, relevant d'une norme comptable spécifique, ils ne sont pas directement impactés par la mise en oeuvre de la LOLF.

4.2.1. Incidence de la LOLF sur la fonction comptable

Traditionnellement, l'État retraçait ses recettes et ses dépenses dans une comptabilité de caisse (ou comptabilité budgétaire). Depuis le 1er janvier 2005 a été ajoutée, une comptabilité d'exercice (dite aussi comptabilité en droits constatés ou comptabilité générale) et une comptabilité de gestion (analytique) qui se rapprochent de la comptabilité des entreprises. Le schéma qui suit¹ explique leur emboîtement.



La comptabilité budgétaire a pour rôle de présenter la mise en œuvre et l'utilisation des crédits. Elle permet de suivre leur disponibilité. On l'appelle aussi la comptabilité ordonnateur puisqu'elle est du ressort de l'autorité qui décide des dépenses et des recettes. Le maniement des deniers publics est du ressort du comptable public.

En comptabilité générale les opérations comptabilisées sont celles qui ont eu lieu au cours de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Ceci

¹ Guide pratique de la LOLF, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005

permet de disposer de la situation des engagements et de la situation patrimoniale et de faciliter la prise de conscience des conséquences pluriannuelles des décisions prises.

Une conséquence de cette réforme, couplée à la mise en œuvre d'outils de gestion informatiques de plus en plus intégrés, est la modification du périmètre des tâches respectives dévolues à l'ordonnateur et au comptable. Ainsi, les services de l'ordonnateur vont saisir à la source les événements qui créent des droits et des obligations. Ceux-ci seront ensuite transformés en écriture comptable dans la comptabilité générale.

Les paragraphes qui suivent vont décrire les modifications réalisées et leurs possibles extensions.

4.2.2. Des évolutions fortes au niveau des services de l'État

Les modifications se caractérisent par une nouvelle organisation des services et le choix de localiser la fonction « comptabilité de l'ordonnateur » dans des centres comptables mutualisés qui bénéficient d'un nouvel outil informatique pour traiter l'ensemble des données. Si le changement a été réussi au niveau de l'administration centrale, des craintes s'expriment dans les services territoriaux.

4.2.2.1. Une nouvelle forme d'organisation des services

La mise en place de la LOLF, orientée vers les missions et les programmes en découlant, a engendré des modifications sur les missions support et notamment dans les domaines financier et comptable. L'objectif vise à réorganiser la fonction financière de l'État et à harmoniser les différents systèmes d'information budgétaires et comptables qui existaient dans tous les ministères.

Les réflexions françaises se sont enrichies d'une recherche comparative des bonnes pratiques dans différents pays industrialisés¹ afin de déterminer la formule qui sera déployée. D'autres études dans le secteur privé ont montré que le concept d'organisation en centre de service partagé était de plus en plus adopté par des entreprises qui souhaitent optimiser la performance de leur fonction comptable et financière². Une mission inter-inspection en a fait la synthèse, préparant les décisions.

1 On peut utilement consulter le rapport « Mise en place de centres de services partagés : impact et accompagnement, analyse comparative dans 7 pays », Direction générale du Trésor et de la politique économique, 2007

2 Notamment « Les Centres de Services Partagés comptables et financiers en France », PricewaterhouseCoopers, 2007

Par ailleurs, la révision générale des politiques publiques amène à rationaliser le mode d'organisation des services parallèlement à une refonte des processus budgétaires et comptables.

« Pour contraindre les ministères à engager une réflexion sur la réorganisation, il y a eu « imposition », avec la limitation du nombre de licences [informatiques] déployées dans tous les services de l'État. Afin que l'on ne reste pas dans les organisations que vous aviez en place. »

Ainsi, une modification de la façon de traiter les dépenses et les recettes en les centralisant dans des structures dédiées a été voulue dans le souci d'une meilleure efficacité. En parallèle est donc développé un système d'information comptable, nommé CHORUS, qui remplace la plupart des applications utilisées jusqu'à présent et permettra une connaissance plus rapide de la situation.

4.2.2.2. Le choix de centres comptables mutualisés

Les dépenses des services de l'État étaient, jusqu'à une date très récente, saisies à la source, directement par les différents services dans des logiciels spécifiques, si nécessaire après autorisation préalable. L'éparpillement des rôles ne favorisait pas une réelle professionnalisation de la fonction ni les économies d'échelle liées au nombre d'actes comptables traités. La décision d'opportunité de dépenses par les services opérationnels et la gestion comptable tendent donc à être séparées.

L'évolution va ainsi dans le sens d'une centralisation des saisies comptables et d'une mutualisation des fonctions par la création de centres comptables partagés¹. L'objectif est de faire en sorte que les directions (ou les services) se recentrent sur leur cœur de métier technique, et de professionnaliser les acteurs de la fonction comptable qui sont positionnés désormais en « back office ». Sera confiée à une cellule financière² au sein de leur service la mise en œuvre des décisions

1 Ce centre est nommé « centre de service mutualisé » (CSM) au sein de l'administration centrale (où il existe depuis le 1er juillet 2008) et « centre de prestations comptables mutualisées » (CPCM) quand il est situé au niveau régional (créé au 1er janvier 2010).

Pour plus de détail sur les raisons de leur création, nous renvoyons aux documents du site <http://www.campusgestionpublique.finances.gouv.fr/> et notamment à « La modernisation de la gestion financière de l'État », École de la LOLF, 2009.

2 Pour l'administration centrale elle est nommé « mission des affaires générales » (MAG). Si l'on décrit l'historique de l'organisation financière et comptable au niveau de l'administration centrale, qui a été précurseur dans le domaine, dans une première étape, la comptabilité initialement répartie dans les différents services a été regroupée dans la mission des affaires générales de

et les éléments du dossier constitué seront transmis au centre de service mutualisé pour saisie. Ce centre agit en tant que prestataire de service et est le seul habilité à enregistrer les écritures comptables dans le logiciel approprié.

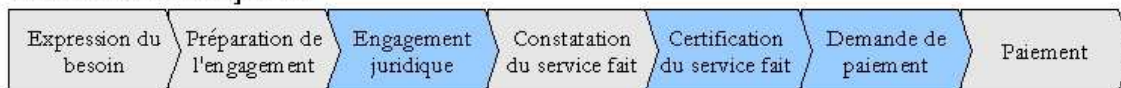
« Le CSM est un prestataire de service pour le compte des autres structures appelées "services prescripteurs". »

« Le CSM effectue tous les actes de saisie, quelle que soit l'application informatique concernée. »

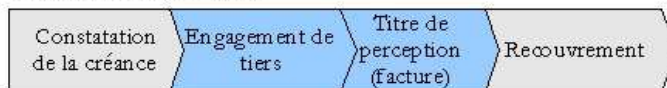
En outre, les engagements juridiques échappent progressivement aux procédures de visa préalable. Ce dernier est remplacé par une montée en puissance des procédures de contrôle interne.

Ce changement nécessite la redéfinition des procédures de la chaîne de dépenses (et de recettes)¹. Du fait de cette séparation des tâches entre tous les services, dits prescripteurs, et le centre de service mutualisé, une formalisation des règles à respecter est nécessaire notamment pour assurer dès l'origine la transmission de l'engagement de la dépense et l'information sur le service fait. Afin de réduire délais et coûts, la dématérialisation des documents (revêtus d'une signature réglementaire sur les originaux) est envisagée à terme. Les services prescripteurs peuvent suivre le cheminement de leur dossier à travers une application informatique car toutes les étapes sont renseignées par le centre comptable mutualisé. La chaîne d'exécution de la dépense peut ainsi être schématisée (en clair les activités des services prescripteurs ; en foncé les activités du centre de service mutualisé) :

Exécution de la dépense



Recettes non fiscales



L'organisation en administration centrale et celle de l'échelon régional, échelon quantitatif pertinent retenu pour l'implantation des centres mutualisés, diffèrent. Au niveau central, un « centre facturier » reçoit les factures et fait le rapprochement avec les enregistrements qui figurent

chaque direction dès 2004.

1 Par la suite, et afin de ne pas alourdir le texte, nous ne parlerons que de dépenses, les recettes étant traitées de façon similaire.

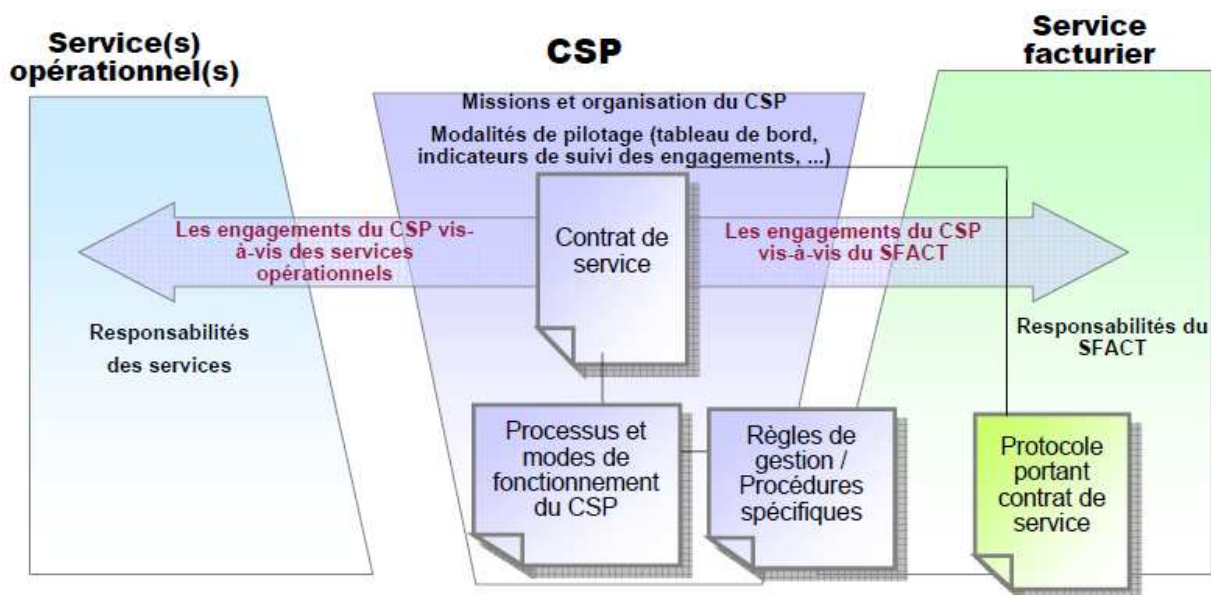
dans le système d'information, avant mise en paiement. Au niveau des régions, les centres mutualisés rassemblent les opérations comptables du ministère chargé de l'alimentation, mais aussi celles du ministère en charge de l'écologie afin d'avoir un nombre d'actes et donc un nombre de personnes suffisant. Les équipes constituées sont issues principalement de ces deux ministères.

Agissant comme un prestataire interne, le centre comptable mutualisé s'engage sur la qualité du service qu'il fournit aux services prescripteurs qui sont ses donneurs d'ordres. Cette démarche amène à contractualiser des éléments qui prouvent le bon fonctionnement attendu comme par exemple les délais de traitement des actes confiés au centre.

« Dès réception du dossier complet, le CSM s'engage sur un délai en nombre de jours maximum de réalisation. »

Ainsi au centre comptable de l'administration centrale du ministère, un tableau de bord comporte un certain nombre d'indicateurs pour mesurer la productivité. Il est mis à jour mensuellement et consultable par tous dans l'intranet.

Le schéma d'organisation en administration centrale du ministère montre les relations du centre de service partagé (CSP)¹ :



Le service facturier agit aussi en tant que prestataire de service. Son rôle est de recevoir directement les factures de la part des fournisseurs et de les mettre en paiement après contrôle du service fait. Cette séparation des tâches a pour but d'éviter la circulation des documents entre les

¹ Tiré de « La modernisation de la gestion financière de l'État », École de la LOLF, 2009.

différents services ainsi que la redondance des vérifications. L'objectif est ainsi de réduire les délais de paiement. Ce service est placé auprès du contrôle budgétaire et comptable ministériel, clarifiant ainsi la séparation entre l'ordonnateur et le comptable.

Le fait d'envisager une configuration organisationnelle de la fonction support comptable en centres de services partagés a été favorisé par la stratégie de recentrage des directions techniques sur leur missions mais aussi par la mise en place d'un nouveau système d'information à vocation interministérielle.

4.2.2.3. L'entrée en application de CHORUS

Plusieurs logiciels existent actuellement pour traiter les actes comptables. Ils ont été adaptés pour satisfaire aux exigences nouvelles de la LOLF. Cependant, l'État a choisi une intégration quasi totale de ces applications. A terme, il est ainsi prévu que le système d'information interministériel Chorus, progiciel de gestion intégré qui se déploie progressivement de 2008 à 2011, les remplace. Il devient l'application financière et gère la dépense, les recettes non-fiscales et la comptabilité de l'État.

Ce progiciel est un outil partagé par tous les acteurs financiers, des services centraux aux services territoriaux de l'État. La saisie de base est unique mais sert à différents acteurs de la chaîne des dépenses jusqu'à la comptabilité générale, avec des interventions successives tout au long du traitement. La traçabilité est donc assurée. Ceci implique une grande attention portée à la fiabilité initiale de ces données qui doit provenir de la professionnalisation des différentes personnes qui interviennent dans le processus et de la mise en place d'un contrôle interne.

Une mission spécifique du secrétariat général suit l'organisation du déploiement du progiciel au sein du ministère en partenariat avec le ministère de l'écologie et en liaison avec les responsables locaux. Cette collaboration porte également sur la mise à disposition de l'information et sur la mise en oeuvre du programme de formation à destination des personnels concernés par sa mise en place. En effet, ce nouvel outil a une logique propre et un vocabulaire spécifique dont il convient de s'imprégner afin de bien le maîtriser.

A la date où l'étude a été effectuée, courant 2009, seule la configuration

du centre mutualisé de l'administration centrale était en place. De l'information sur la nouvelle organisation et de la formation sur le progiciel avaient eu lieu. C'est une des raisons pour lesquelles, si les personnes interrogées en administration centrale étaient sereines, même si quelques difficultés étaient relevées ça et là, les interlocuteurs rencontrés dans les services territoriaux étaient plus circonspects et appréhendaient les transformations à venir.

4.2.2.4. L'expérience réussie du CSM de l'administration centrale

Lors de la création du centre mutualisé en administration centrale, la plupart des agents qui y ont été affectés exerçaient déjà la majeure partie de leur fonction dans le domaine comptable. Le regroupement en a donc été facilité. La plupart des agents recrutés viennent des différentes directions où ils exerçaient des fonctions similaires, avant qu'ils ne soient regroupés au sein du CSM.

Le choix a été fait par l'administration centrale de ne pas spécialiser les agents qui doivent être capables de traiter toutes les opérations. Cette volonté a été maintes fois énoncée et vise à maintenir un fort intérêt pour le travail.

« On a privilégié la polyvalence dans la répartition des missions, plutôt qu'une affectation par tâches qui risque de dévaloriser le poste. »

Auparavant, les agents appartenaient à un service et ne traitaient donc que les actes en émanant. Travailler dans le centre permet une vision large de toutes les activités qui existent au ministère et participe donc à la variété du travail.

« Ici c'est très riche. On voit la variété de la dépense sous toutes ses formes (commandes d'achats, marchés, dépenses d'accident du travail, ...). »

« Avant ils n'avaient qu'un type de dossier. Aujourd'hui, ils font un peu de tout. C'est plus enrichissant. »

« Dans l'ensemble je pense que tous les gestionnaires ont au moins saisi chaque acte qui peut exister. »

Pour confirmer cet objectif d'implication constante, chaque personne suit les dossiers qui lui sont attribués, de sa création à sa mise en paiement. Il y a responsabilisation de chaque agent pour l'ensemble de la chaîne des différentes étapes du traitement d'un dossier.

Cependant, cela demande aussi un approfondissement des connaissances et le fait de connaître la nature des documents comptables présentés à l'enregistrement. En effet, ces informations sont désormais nécessaires dès la saisie.

« Cela demande une étude de dossier avant. On impute au début. Cela augmente la responsabilité. »

« Dans Chorus, tout est obligatoire. On ne peut pas faire dans le désordre. Si on n'a pas compris le dossier on ne peut pas rentrer dans Chorus »

L'outil, même s'il n'est, pour l'instant, utilisé que pour quelques actes, ne semble cependant pas susciter d'appréhension majeure.

« Il n'y a rien d'extraordinaire à Chorus. Il a plus de fonctionnalités. C'est enfin l'outil qui répond à la LOLF. »

Il y a toutefois un vocabulaire spécifique et une logique propre au système qu'il est nécessaire d'intégrer.

« Dans Chorus, c'est d'autres termes. On ne parle plus de programme, mais de domaine fonctionnel. Cela vient tout seul après, mais il faut s'adapter au langage, se l'approprier. Cela ne m'inquiète pas, car si on a survécu à Accord¹, on survivra à Chorus... »

« Il y a un langage spécifique tout d'abord. Ensuite, il faut connaître les objets Chorus qui nourrissent les trois comptabilités. Il faut arriver à faire apprendre aux agents à faire le lien entre le nom de l'objet et le circuit ministériel. Et enfin faire comprendre ce que l'on fait. »

Cette nouvelle organisation apporte des satisfactions même si tous les objectifs ne sont pas encore atteints.

« On constate une amélioration de la qualité comptable, liée à la détection, plus tôt dans la chaîne de traitement, des anomalies. »

« Les délais de traitement restent à améliorer. »

Elle a également une bonne réputation au niveau humain et cela se sait car elle est attractive lorsqu'un poste se libère.

« On a vécu une superbe entraide pour la fin de gestion. »

« Il y a un vrai choix au moment d'un recrutement puisque chaque ouverture de poste génère 2 à 3 candidatures. »

L'avancée en terme d'expérience du centre mutualisé de l'administration centrale peut servir d'exemple positif pour ceux qui vont se constituer au

¹ Logiciel interministériel de comptabilité, encore partiellement en vigueur, et qui est progressivement remplacé par CHORUS

1er janvier 2010 dans toutes les régions. On voit les interrogations qui ont dû aussi se poser lors du démarrage de ce centre. C'est là que le groupe métier mixant des personnes issues d'une direction régionale mais aussi d'un établissement agricole montre ses apports et dédramatise la quantité de travail supplémentaire supposée.

| « Les engagements comptables sont faits dans les établissements ; c'est tout à fait réalisable ! »

La liberté étant laissée à chaque région au niveau du management, aussi bien pour le positionnement du centre mutualisé (rattaché au directeur ou au secrétariat général) que pour l'organisation du travail, des interrogations voient le jour sur ce sujet, avec la crainte notamment d'un forte hiérarchisation des tâches dans des services ayant une culture différente.

| « Nous, on fait de tout ; chez eux c'est la taylorisation du travail ! »

Cependant, d'autres variables que la structuration interne du travail entrent également en jeu.

4.2.2.5. Les craintes exprimées par les services territoriaux

En ce qui concerne la mise en place au niveau régional, l'information a été donnée, et les notes diffusées, mais il y a parfois eu réticence des personnes à s'engager. Il y avait parfois incertitude sur la localisation géographique exacte des postes situés dans le chef lieu de région; du fait de la reconfiguration des services et des déménagements en cours, l'emplacement précis n'était pas forcément connu.

| « Il n'y a pas eu de communication positive et attractive sur les postes. »

Un frein a été l'appellation de « plate-forme CHORUS » qui renvoyait à l'image d'immenses plateaux paysagers avec du travail standardisé alors que les personnes ont l'habitude de travailler dans des bureaux de très faible effectif.

| « Plate-forme est un terme rébarbatif. »

Cette dénomination est jugée dévalorisante, dans la mesure où elle renvoie à des pratiques du secteur privé perçues négativement, avec la crainte d'un déclassement par la répétitivité des tâches et un manque de diversité.

| « Nous, on est des personnes qui traitons les dossiers de A à Z. On a peur de la logique du travail à la chaîne. Cela va

| *être du travail plus spécialisé, plus professionnalisé. »*

Il faut signaler aussi que les agents de la fonction publique ne sont pas recrutés spécifiquement sur des compétences comptables. Ils ne s'identifient donc pas comme des comptables même s'ils savent détenir des compétences dans ce domaine.

| *« C'est la peur de ne pas pouvoir aller ensuite sur un autre poste. On veut pouvoir toucher à un certain nombre de domaines. La spécialisation enferme. »*

Face à l'incertitude, nombreux sont ceux qui ont préféré rester sur place, quitte à changer de métier. S'adapter à d'autres activités au sein du même collectif de travail leur paraissait plus sécurisant que de se risquer dans les nouveaux centres comptables mutualisés.

| *« On n'aime pas suffisamment ça pour le faire à 100%. »*

| *« Il y a seulement quelques personnes qui ont ce métier dans l'âme. »*

Il semble d'ailleurs à certains que le devenir à long terme des centres mutualisés va encore évoluer. Des questionnements sur des centres inter-régionaux ou des fusions de centres interministériels existent et aucun démenti ni confirmation n'a été apporté à ces allégations.

| *« Est-ce que ce ne sera pas dans quelques années auprès du préfet ? »*

D'autre part, il ressort que les métiers comptables ne sont pas considérés comme attractifs car ils sont au bas de la hiérarchie dans la culture technique du ministère.

| *« Le travail comptable est méprisé. Le budgétaire est plus noble car stratégique, car c'est l'enveloppe financière à distribuer. Nous on est les petites mains. On a une connotation d'administratif, ennuyeux, fastidieux avec plein de règles. »*

Tout ceci explique en partie la motivation mesurée pour postuler sur ces postes, qui ont toutefois été pourvus, même si subsistent des interrogations.

| *« On se demande comment on va être traité. »*

D'autres freins existent cependant du fait des changements d'interlocuteurs. En effet, les réorganisations ne touchent pas que les personnes qui doivent s'intégrer dans une nouvelle organisation, apprendre à travailler avec de nouveaux collègues dans un nouveau lieu géographique avec de nouvelles procédures, un nouveau logiciel. Les réorganisations amènent aussi de nouveaux interlocuteurs. Et c'est un

point fort d'inquiétude.

Afin de rationaliser le réseau des trésoreries, celles-ci ont été spécialisées par centre de prestations comptables mutualisées afin d'offrir un meilleur service grâce à une meilleure prise en compte des particularités. Chaque centre a un « comptable assignataire¹ » unique. Les interlocuteurs avec qui, parfois, des relations de longue date étaient tissées, sont amenés à changer.

« Cela va entraîner la perte de contact direct avec les interlocuteurs. Avant, on pouvait aller les voir, et si maintenant c'est à XXX, pour régler un dossier, on ne pourra plus. »

Ainsi les personnes rencontrées pensent qu'il y aura un allongement des délais avec la création de ce centre mutualisé, que les problèmes seront plus difficilement résolus du fait de la nécessaire reconstruction de relations de confiance qui prend du temps.

Apprendre à travailler avec des interlocuteurs distants va demander de nouvelles habitudes. De plus, il y aura une période transitoire où les pièces justificatives devront toujours être acheminées, la dématérialisation n'ayant pas encore produit ses simplifications avec un possible éloignement géographique entre les lieux. À l'époque de l'étude, les implantations physiques définitives n'étaient pas encore décidées, ce qui n'a pas facilité les mobilités. Ces préoccupations matérielles concrètes pour lesquelles n'a pas été apportée de réponse lors des formations reçues inquiètent. Les agents ont le sentiment que tout n'a pas été pensé, même si les journées auxquelles ils ont participé ne pouvaient aborder tous les points « de détail » dont la résolution est du ressort local.

Ainsi, les bénéfices attendus ne semblent pas clairs et certains agents ont l'impression qu'il n'a pas été suffisamment apporté d'éléments de réponse à leurs questions et objections.

4.2.2.6. La formation

Il existait peu de formation comptable, sinon aux outils informatiques. Un dispositif a été construit pour répondre à ce manque à l'occasion du développement du nouveau progiciel CHORUS.

¹ Le comptable assignataire (du latin assignare qui signifie attribuer) se dit d'un comptable à qui on attribue un compte.

En administration centrale, pour harmoniser les pratiques, et constituer le groupe, une formation suivie par tous les agents a été organisée sur les nouvelles manières de procéder en matière de budget, comptabilité, contrôle interne et fonctionnement du centre.

« Formation des agents recrutés : 2 sessions de formation de 2 jours à la création du CSM (septembre 2008). [...] Puis chaque année, une à deux journées pour maintenir une culture commune au Bureau et assurer le partage des informations nouvelles et de l'évolution de la réglementation. »

L'entraide a aussi été très présente, ce qui a contribué à souder une équipe qui se constituait.

« On s'est formé mutuellement. »

Dans les services territoriaux, le travail avec des agents d'un autre ministère pose question.

« La plate-forme est composée d'agents de deux ministères : Il pourrait y avoir méconnaissance d'agents MEEDDM de l'activité MAAP et réciproquement. »

L'importance des transformations et des appréhensions des personnels est bien comprise par les deux ministères.

« Pour que ce ne soit pas des usines à saisie, la position c'est que les postes regroupent différents rôles et différentes fonctions. D'où l'effort de formation très important pour affronter à la fois la réorganisation des services, un mélange de 2 communautés de travail, des processus complètement nouveaux. Cela fait beaucoup mais c'est aussi fondamental pour que les postes restent attractifs et à long terme. »

C'est pour lever ces inquiétudes que les deux ministères construisent ensemble les formations au niveau central, ... mais ne le font peut-être pas suffisamment savoir.

« On travaille avec le MEEDDM sur la préformation (formation métier) et la formation (formation outil) de façon conjointe pour que les agents aient la même formation. »

« Au cours du 1er trimestre 2010, on prévoit une formation métier commune pour une remise à niveau des connaissances ou pour partager les mêmes connaissances, pour aider à la constitution des équipes. »

Cependant, si les transformations touchent tout le monde, les implications sont différentes selon les métiers.

4.2.3. La relative stabilité au niveau des établissements d'enseignement

La nomenclature comptable est fondée sur le plan comptable général et le plan comptable général agricole. Celle-ci a fait l'objet d'une décision du conseil national de la comptabilité publique. Elle s'approche de la comptabilité d'une entreprise privée et comporte des particularités en fonction des réglementations spécifiques des différents centres (comptabilité complète pour les centres de formation d'apprentis, comptabilité spécifique pour les exploitations agricoles, assujettissement à la TVA des exploitations et ateliers technologiques etc.).

Le suivi des opérations comptables est réalisé sur l'application informatique COCWINELLE, qui permet d'identifier au sein de l'EPL chaque centre, de le traduire dans un sous-ensemble du budget, mais également de présenter un budget global, permettant ainsi de répondre aux différentes prescriptions réglementaires, comme aux exigences des financeurs.

L'agent comptable exerce ses fonctions au sein de l'établissement d'enseignement. Recruté par le ministère, il exerce à temps plein. Il s'agit alors d'une agence comptable de regroupement pour plusieurs établissements d'enseignement. Mais plus fréquemment, l'agence comptable est confiée à un agent du Trésor, par adjonction de service.

« Les relations avec l'agence comptable sont bonnes, la proximité permet de régler certaines difficultés en amont et évite les risques de rejet »

Les personnels des services de comptabilité ordonnateur et de l'agence comptable sont pour moitié des agents titulaires ou contractuels Etat, et pour moitié des contractuels rémunérés sur budget de l'établissement. Des profils de comptabilité privée sont plutôt recherchés, puisque plus proches de la comptabilité des établissements. La formation à la prise de poste s'effectue « sur le tas ».

« À mon arrivée, j'ai eu 15 jours pour appréhender mes missions, connaître le logiciel et j'ai été formée par le gestionnaire et l'adjointe de l'agent comptable »

Les agents regrettent un véritable accompagnement à la prise de poste, avec des formations adaptées, mais aussi le manque d'informations institutionnalisées au fil du temps, qui les contraint à une veille réglementaire ou jurisprudentielle.

« Nous avons une crainte permanente de passer à côté d'une information »

Ce sont 1 200 à 30 000 pièces (mandats et titres) qui sont émis chaque année, en fonction de la taille de l'établissement. La dématérialisation des pièces est une évolution attendue impatiemment par les services et se comprend par les volumes à traiter !

4.2.4. Les métiers de la sphère comptable

Quatre emplois-types ont été identifiés :

- Responsable d'unité comptable ;
- Chargé(e) d'opérations comptables ;
- Régisseur d'avances et de recettes ;
- Agent comptable.

Les fiches descriptives correspondantes destinées à être intégrées au répertoire ministériel figurent au paragraphe 4.2.7

4.2.4.1. Le responsable d'unité comptable

Le responsable d'unité comptable dirige un service de comptabilité sous l'autorité de l'ordonnateur. Il peut avoir un poste de responsable dans un centre comptable mutualisé ou de gestionnaire dans un établissement scolaire. Il est responsable de la comptabilité budgétaire et dirige une équipe.

Dans les services de l'État, dans la configuration en centre de service mutualisé, il conclut un contrat de prestations avec les services qui sont à l'origine des actes traités par le centre. Il rend régulièrement compte au directeur et est l'interface avec les services du Trésor (et du service facturier pour l'administration centrale).

Si cet emploi existe depuis mi-2008 en administration centrale, tous les responsables régionaux ont investi au 1er janvier 2010 les nouvelles configurations organisationnelles en centres de services mutualisés. Faire coexister des personnes issues de plusieurs ministères aux cultures différentes, parfois en les formant à un nouveau métier, va constituer un enjeu important pour les mois à venir.

Au niveau des établissements publics d'enseignement, le gestionnaire est sous l'autorité du directeur de l'établissement. Il travaille également en relation avec l'agent comptable de son établissement.

4.2.4.2. Le chargé d'opérations comptables

Le chargé d'opérations comptables réalise les enregistrements comptables nécessaires, de l'engagement juridique à la demande de paiement, après contrôles appropriés. Selon l'organisation du travail et le nombre de personnes dans le service, les tâches peuvent être diversifiées ou spécialisées.

C'est au niveau des services gestionnaires des établissements d'enseignement que les activités sont les plus variées. Les agents y traitent les dossiers de l'engagement juridique jusqu'à la mise en paiement. En outre, certains d'entre eux assurent le traitement de la paye des personnels rémunérés sur budget de l'établissement. Ces dernières opérations sont cependant souvent ressenties comme stressantes du fait de leur complexité et de l'acquisition des compétences nécessaires qui se fait le plus souvent « sur le tas ».

« Des formations complémentaires seraient nécessaires, notamment sur la paye. »

Le chargé d'opérations comptables peut aussi travailler dans un centre de service mutualisé où il saisit les engagements juridiques. Il peut aller, soit jusqu'à la certification du service fait, soit jusqu'à la demande de paiement, selon qu'il existe ou non un service facturier associé.

La personne qui exerce dans un service facturier reçoit les factures qui lui parviennent directement du fournisseur de biens ou services. Elle les rapproche de la certification du service fait émise par son collègue du centre de service mutualisé et procède après contrôle, à la mise en paiement sous l'autorité du comptable public.

4.2.4.3. Le régisseur d'avances et de recettes

Il s'agit d'une personne qui est placée sous l'autorité de l'ordonnateur et qui peut, pour des raisons de commodité, effectuer un certain nombre d'opérations comptables telles des encaissements ou des paiements de faible montant. Elle agit pour le compte du comptable public à qui elle doit justifier strictement du maniement des fonds.

Il s'agit le plus souvent d'une fonction accessoire, exercée en complément d'une autre.

4.2.4.4. L'agent comptable

Cet emploi n'est rencontré que dans les établissements d'enseignement

agricole, dans la mesure où il s'agit d'établissements dotés de la personnalité juridique et disposant d'un budget propre.

Le rôle de l'agent comptable est de garantir la production d'une comptabilité sincère et de fiabiliser les procédures, de conseiller les ordonnateurs pour faciliter la prise de décisions.

Il est chargé de la prise en charge des ordres de recettes et du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

Il est tenu d'exercer un certain nombre de contrôles. En matière de recettes, il exerce le contrôle de l'autorisation de percevoir la recette, de la mise en recouvrement des créances, de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes. En matière de dépenses, il contrôle la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation, la validité de la créance, le caractère libératoire du règlement.

Il prépare et présente le compte financier annuel. Il assure également les fonctions de conseil, de veille juridique.

4.2.5. Recommandations pour les métiers de la comptabilité

Deux besoins propres aux métiers de l'exécution comptable ressortent de l'étude :

- la nécessité d'améliorer leur prise en considération dans un environnement à dominante technique ;
- l'importance d'attirer dans ces métiers par des témoignages positifs.

Tout d'abord, il semble important de revaloriser les fonctions des personnes qui sont chargées des opérations comptables, notamment dans les services territoriaux où elles se sentent perçues comme des « petites mains » et où elles considèrent que leurs contraintes sont mal comprises. On peut penser que, s'il en est ainsi, c'est parce que ces personnes se situent dans un environnement à forte culture technique, au sein duquel les fonctions « support », contribuant aux missions des services et indispensables à leur bon fonctionnement, souffrent souvent d'un défaut de reconnaissance. L'intégration de ces fonctions dans des

centres de services mutualisés, où pourront avoir lieu des échanges entre pairs de même métier, permettra peut-être de modifier ou d'atténuer ce sentiment.

Au niveau de la communication, pour attirer dans ces métiers lors des futurs recrutements, il conviendra de mettre en avant les témoignages positifs et les expériences réussies. On peut citer notamment l'exemple des établissements d'enseignement agricole où l'expérience positive des personnes qui travaillent déjà selon une configuration de centre de services en administration centrale, grâce à des témoignages par vidéo sur l'intranet ou à l'occasion de formations. Une mise en avant des éléments de valorisation permettrait de surmonter les craintes d'une trop forte « taylorisation » ou d'un enfermement dans des spécialités mal reconnues ou insuffisamment considérées.

4.2.6. Fiches emplois-types¹

1 L'explication de la structure de la fiche figure en annexe

Fonction : Support Filière d'emploi : Gestion financière, budgétaire et comptable	Secteur MAAP : Établissements d'enseignement
--	--

Intitulé de l'emploi type : Agent comptable	Code fiche : ↑ Décembre 2009
--	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Contrôle et assure le recouvrement des créances ainsi que le paiement des dépenses de l'établissement public, tient la comptabilité générale, produit le compte financier et conseille l'ordonnateur.

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Prendre en charge et assurer le recouvrement des ordres de recettes, des créances constatées ainsi que des recettes de toute nature que l'établissement est habilité à recevoir • Payer les dépenses sur ordre émanant de l'ordonnateur • Garder et conserver les fonds et valeurs • Assurer le maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilité (gestion de trésorerie) • Tenir de la comptabilité générale • Assurer la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité • Établir le compte financier, soumis par l'ordonnateur à l'approbation du conseil d'administration • S'assurer de la tenue la comptabilité matière (fait procéder à l'inventaire annuel des stocks) • Surveiller et contrôler les régies • Organiser et animer le service comptable (procédures internes, formation des personnels) • Conseiller l'ordonnateur et les directeurs de centre (ou responsables financiers de l'établissement) en matière financière et comptable • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Respecter les procédures de contrôle des recettes et des dépenses • Savoir procéder à une analyse comptable et financière de l'établissement et, le cas échéant, des centres constitutifs • Produire des restitutions d'informations adaptées • Entretenir les relations nécessaires avec ordonnateur, organismes sociaux et fiscaux, services des trésoreries générales • Maîtriser les outils informatiques dédiés • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Comptabilité publique et finances publiques • Réglementation comptable de l'établissement public • Réglementation des marchés publics, de la paie, de la fiscalité, du droit du travail, du droit administratif, des voies d'exécution • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
L'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable.

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisations de l'enseignement agricole (regroupements d'établissements, agences comptables partagées) • Modernisation des procédures comptables et financière (commerce électronique) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidence sur les contours des missions (chef des services financiers) • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Chargé de l'exécution de la dépense publique (p. 380)

Fonction : Support Filière d'emploi : Gestion financière, budgétaire et comptable	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
--	--

Intitulé de l'emploi type : Chargé(e) d'opérations comptables	Code fiche : ↑ Décembre 2009
--	---

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Réalise et/ou valide des opérations comptables de recettes et de dépenses pour différents services utilisateurs (prescripteurs ou centres constitutifs).

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Enregistrer les opérations afférentes aux décisions de gestion financière prises par les services utilisateurs (saisie et suivi des engagements juridiques, certification du service fait, engagements de tiers et émission de titres de perception) • Réaliser, selon la structure d'appartenance, les demandes de paiement, le traitement des factures, de la paye ou assurer l'interface avec les services du comptable • Assurer les travaux de fin de gestion • Assurer le contrôle interne de premier niveau • Répondre aux demandes des services utilisateurs quant aux situations comptables (restitutions) • Assure, le cas échéant, un encadrement de proximité et un contrôle de supervision • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Savoir organiser son travail • Savoir travailler en équipe • Savoir utiliser des systèmes d'information budgétaire et comptable • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de la comptabilité publique, de la comptabilité générale, des réglementations, des instructions et des procédures comptables ainsi que de la chaîne des dépenses et des recettes • Connaissance du droit public, de la réglementation de la commande publique et le cas échéant, de la fiscalité • Connaissance des organisations budgétaires et comptables des services prescripteurs • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
-

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation des services de l'État avec des structures interministérielles et la mutualisation des fonctions comptables • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation des acteurs de la chaîne comptable et sensibilisation à la notion de risque comptable • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Chargé de la comptabilité (p. 378)

Fonction : Support Filière d'emploi : Gestion financière, budgétaire et comptable	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
--	--

Intitulé de l'emploi type : Régisseur d'avances et de recettes	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	---

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Prend en charge le paiement de certaines dépenses (grâce à une avance de fonds de la part du comptable) et l'encaissement de certaines recettes qui sont bien définies.

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Payer des dépenses ou encaisser des recettes • Tenir à jour les documents de suivi, produire reçus et factures, conserver les fonds et valeurs inactives • Justifier comptablement ces opérations à l'ordonnateur et au comptable • Tenir la comptabilité de la régie • Suivre la reconstitution des avances et le reversement des recettes • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Faire preuve de rigueur et d'organisation • Savoir utiliser des systèmes d'information budgétaire et comptable • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance des procédures comptables • Connaissance de la réglementation applicable aux régies d'avances et de recettes • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
Peut engager sa responsabilité pécuniaire.

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation de nouveaux outils de paiement • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation aux modifications • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Chargé de la comptabilité (p. 378)

5. Les métiers de l'aide au pilotage

Les entretiens et les groupes de réflexion qui ont été conduits au sujet des métiers du contrôle de gestion et du contrôle interne ont amené à considérer qu'ils ne se rattachaient pas strictement à la sphère financière budgétaire et comptable. Une nouvelle filière d'emploi a donc été créée qui les regroupe sous l'intitulé de l'aide au pilotage. En effet, ces catégories d'emplois visent notamment à améliorer la qualité de l'organisation et apportent une assistance au processus de décision en formalisant les activités et en produisant des indicateurs qui permettent d'en apprécier les résultats.

5.1. Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un outil d'élaboration d'informations pour le management de l'activité d'une structure. Il s'agit d'une fonction récente au ministère chargé de l'agriculture qui a su gagner progressivement en visibilité et reconnaissance, même s'il reste une marge de progrès.

5.1.1. L'évolution de la perception du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion s'est graduellement introduit au ministère mais la démarche a mis du temps à devenir visible depuis la décision du Comité interministériel de la réforme de l'État du 12 octobre 2000. Dans une note de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, il était indiqué que le contrôle de gestion « [devrait] être généralisé dans l'ensemble des administrations centrales, déconcentrées ou à compétence nationale, d'ici 2003. »

« Il y a eu une circulaire interministérielle pour mettre en œuvre le contrôle de gestion dans l'administration. C'était une démarche essentiellement budgétaire à l'époque. »

Progressivement, on voit que la fonction se précise et évolue jusqu'à devenir un outil du pilotage de la performance.

5.1.1.1. D'un objet mal identifié ...

Des tableaux de bord existaient bien avant l'introduction du contrôle de gestion qui a été mis en place au ministère avec l'aide de consultants extérieurs avec un langage issu du secteur privé. Ceci explique peut-être que son intérêt n'a pas forcément été compris tout de suite.

« Depuis le début, on parlait de contrôle de gestion et c'était le grand mot [...] de « reporting ». Et il n'y avait jamais de

retour. C'est-à-dire que le sentiment local, c'est de dire : "oui on veut nos chiffres, mais qu'est-ce qu'ils peuvent bien en faire en haut, c'est-à-dire à la centrale" ? »

L'étude conduite en 2006 par l'Observatoire des missions et des métiers a montré que c'était une fonction dont l'efficacité était alors perçue comme incertaine et les contours mal identifiés par les personnes qui relaient ainsi son arrivée au sein des services.

« Pour que ça marche, il faut que chacun y trouve son compte. Nécessité d'homogénéisation des indicateurs au niveau central. » (DRAF 2006)

« Répétition des mêmes choses, on n'avance pas beaucoup, beaucoup de "foin" pour un résultat qui ne va rien révolutionner. Le contrôle de gestion concerne tous les échelons de l'organisation. Faisons d'abord le socle commun . » (DDAF 2006)

Comme souvent, lorsque l'on utilise un nouvel outil, la tendance est au perfectionnisme. L'introduction du contrôle de gestion au ministère en a été parfois l'illustration en terme de nombre d'indicateurs, ce qui a pu entraîner, une réticence d'autant plus qu'il n'y avait pas de logiciel ou de personnel dédiés.

« Actuellement, il n'existe pas d'outil adapté pour faire du contrôle de gestion. » (Secrétaire Général 2006)

« Au niveau régional on devait en être à une cinquantaine d'indicateurs. Et on a eu exactement le même réflexe. C'est à dire que c'était impossible pour nous de suivre avec nos services les 50 indicateurs. Qu'on n'était pas outillé et que tant qu'il n'y aurait pas les bons outils, il fallait tout faire sous forme de petits tableaux et autres et on n'avait pas la puissance humaine derrière pour les tenir. »

Une attitude plus pragmatique a alors été adoptée afin de répondre aux impératifs qu'engendraient la LOLF avec les moyens humains disponibles.

Comme ceci est souvent constaté dans les environnements où « la culture financière n'est pas dominante »¹, le contrôle de gestion a dû « légitimer sa place dans l'organisation » et construire son positionnement à travers la reconnaissance du rôle du contrôleur de gestion et de sa compétence technique.

1 « Contrôleur de gestion : une fonction en danger », BOLLECKER Marc, communication pour le 30e congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, 2009

5.1.1.2. ... à un besoin reconnu

L'activité actuelle des contrôleurs de gestion se concentre autour de deux pôles qui assurent leur légitimité et la pérennité de leur fonction :

- le dialogue de gestion ;
- l'aide apportée aux différents services de la structure, afin de valoriser les données produites dans une optique de recherche de performance.

Ce qui semble avoir assuré la reconnaissance actuelle du contrôle de gestion en tant que fonction à part entière est l'instauration du dialogue de gestion entre les directions d'administration centrale et les services territoriaux de l'État, de même qu'entre le ministère du budget et l'administration centrale. Le fait d'avoir un support homogène et même graphique, qui permet les comparaisons entre structures, a facilité les discussions.

« Le contrôle de gestion est mieux perçu depuis qu'il existe un dialogue de gestion. »

« Ce n'est pas la même chose de voir des chiffres et de voir des graphiques. Et de se situer par rapport au national. [...] Quand ils ont vu les évolutions, en quelques secondes, ils voyaient si ça partait dans le bon sens, dans le mauvais, si tel indicateur était favorable, tel autre défavorable. Et ça amenait des discussions. Donc ça c'était le premier pas. De là, on est sorti motivé et on a imaginé une fiche beaucoup plus complète avec d'autres indicateurs. »

Cependant le contrôle de gestion dépasse le simple suivi d'activité dans lequel il peut rester cantonné : sa visée est plus large et il a pour finalité d'enclencher un cercle vertueux d'amélioration .

« Le contrôle de gestion est là pour objectiver les décisions, pas seulement pour allouer les moyens. C'est des outils d'aide à la décision qui sont importants car aujourd'hui on est sur une démarche de performance. »

« Il faut avoir intellectuellement intégré la notion de Performance avec un grand P, se dire qu'on peut être capable de s'améliorer »

Le contrôle de gestion peut aussi être considéré comme un instrument positif d'animation des équipes.

« Il y a des directeurs qui font des comptes rendus du dialogue de gestion en assemblée pour impliquer l'ensemble du personnel. »

La standardisation d'outils, avec la création d'un logiciel de recueil et d'analyse de données qui sert à positionner les structures selon des

indicateurs nationaux, a été appréciée.

« Avant, il n'y avait pas de support officiel, jusqu'à il y a 2 ans. Aujourd'hui, il y a Nomade. »

« NOMADE est une représentation visuelle des indicateurs en région. Un DRAAF, un secrétaire général, voire un chef de service peuvent aller consulter et ils ont une batterie d'indicateurs avec des cibles. Alors quand elles sont atteintes, pas atteintes, c'est vert, c'est rouge, c'est orange. »

Les contrôleurs de gestion aident aussi les différents services de leur structure d'appartenance à l'implantation de cette culture de suivi d'activité par les indicateurs qui leur sont propres. Ces derniers comprennent bien l'intérêt d'être accompagnés et de définir des indicateurs personnalisés qui ont du sens, qui montrent les progrès réalisés et donc qui les encouragent dans leur volonté de se perfectionner.

« On fait des tableaux de bord à côté de Nomade pour répondre à des demandes, des projets de services. »

5.1.2. Une fonction unique ... mais à contours variables

Les contrôleurs de gestion existent à tous les niveaux du ministère. Si globalement, la fonction est désormais plutôt bien perçue et comprise, il n'en demeure pas moins que subsistent des zones d'ombre. Ces dernières tiennent notamment à la place variable du contrôleur de gestion dans l'organigramme et concernent le cas des petites structures où cette fonction n'est pas assurée à temps plein. Sera également abordée ici l'importance pour le contrôleur de connaître la culture et les activités des métiers de sa structure.

5.1.2.1. Des contrôleurs de gestion à tous les niveaux du ministère

On peut repérer dans le ministère plusieurs types de contrôleur de gestion en fonction de leur structure d'appartenance :

- ceux qui animent la mission de contrôle de gestion ;
- ceux qui exercent dans les différentes directions de l'administration centrale ;
- ceux qui travaillent dans les directions régionales ;
- ceux qui œuvrent dans les directions départementales.

Si dans les trois premiers cas, il s'agit de postes occupés à temps plein, il n'en est pas de même du dernier où les contrôleurs couplent souvent

cette activité avec une autre du fait de la faible taille de la structure. Cependant, il ressort des rencontres réalisées en fin d'année 2009 que la mise en place des directions départementales interministérielles va permettre désormais, au moins pour certains d'entre eux, de consacrer la totalité de leur temps à cette fonction.

La plupart des activités et les compétences requises sont de nature identique quelle que soit la structure d'exercice, même si elles sont plus ou moins approfondies et sollicitées.

Ainsi les contrôleurs de l'administration centrale et des régions sont plus dans un positionnement d'animation et de conseil à leurs collègues des services territoriaux. Ce rôle se fait souvent en bilatéral, par un appui personnalisé, car les contrôleurs départementaux ont une ancienneté dans la fonction et une quotité de travail impartie, très hétérogènes.

« Notre rôle, c'est la réponse à leurs questions, les difficultés sur les indicateurs, au niveau de la compréhension. Mais on n'est pas pilote sur la structure du contrôle de gestion en région. »

« L'animation, c'est beaucoup de bilatéral. On est très soumis au rythme d'avancée par rapport aux démarches qui ne sont pas toujours tout à fait les mêmes d'une direction à l'autre. »

« Du fait de la réforme territoriale et du souhait de renforcer le côté de la DRAAF, l'objectif est que l'animation et la coordination soient assurées au niveau régional pour le département. C'est une vision partagée avec le MEEDDM »

Comme les contrôleurs de gestion nouvellement nommés sont très souvent novices en la matière, il revient aux contrôleurs régionaux d'assurer leur formation de proximité, surtout si les échéances du dialogue de gestion se rapprochent. La pratique du tutorat est alors courante.

« On est nommé sans aucune prise de poste. »

« Prendre chez soi les nouveaux pour leur montrer les bases dès qu'ils prennent le poste car les formations peuvent être à des dates lointaines. »

5.1.2.2. Le positionnement du contrôle de gestion dans la structure

La mission de contrôle de gestion, placée au sein du service de la modernisation en administration centrale, a un rôle important, en relation

avec les autres ministères, dans la normalisation des concepts, la proposition d'outils et l'écoute des besoins. Elle pilote notamment le progiciel Nomade, instrument en perfectionnement constant et à plusieurs niveaux d'utilisation, qui centralise les données. Là aussi, si ce progiciel est structurant, il n'en demeure pas moins que la mission doit faire du « sur mesure » dans les conseils qu'elle est amenée à donner du fait des différents degrés d'appropriation.

L'activité des contrôleurs de gestion des directions d'administration centrale s'articule autour des différents programmes du ministère. Ils alimentent notamment le rapport annuel de performance et participent au dialogue de gestion avec chaque direction régionale.

En ce qui concerne les contrôleurs de gestion en région, ils sont partie prenante dans la gestion des budgets opérationnels de programme (BOP) qui sont répartis entre les directions départementales. Le ministère recommande de placer hiérarchiquement le contrôleur de gestion sous l'autorité du directeur de la structure, ce qui doit participer à favoriser sa bonne acceptation. S'il a des relations avec les directions centrales ou la mission de contrôle de gestion, le contrôleur rend directement compte à son directeur. Et c'est ce dernier qui le positionne dans l'organisation de ses services. On est bien ainsi dans la définition classique résumée par l'adage : « Le contrôleur contrôle pour que le manager puisse avoir le contrôle¹ ».

On observe cependant, dans les documents recueillis, que les contrôleurs sont placés à divers endroits de l'organigramme : en position fonctionnelle auprès du directeur, au sein du secrétariat général ou encore dans le service statistique.

« Au début, il fallait donner un nom à la Centrale. Après, il [le directeur] a vu qu'il pouvait en retirer un avantage. »

Ce positionnement, a priori disparate, répond à la logique de chaque responsable de structure. Son importance, longuement commentée par nos interlocuteurs tout au long de l'étude, se comprend aussi mieux lorsque les aspects statutaires ou indemnitaires sont explicités.

« Ce qui est important, c'est le positionnement statutaire. Il faut faire partie du CoDir. [...] C'est un danger pour les B car le grade peut l'empêcher de se faire accepter par les autres, même s'il a la compétence. »

1 « Herméneutiques du contrôle », BOUQUIN Henri, 26e congrès de l'association francophone de comptabilité, 2005

« Passer par le contrôle de gestion n'est pas reconnu en terme de carrière. Par exemple le contrôleur de gestion n'est pas identifié dans la liste de la note sur la PFR¹. On nous a répondu que cela dépendait si on était en position directe avec le directeur ou sous l'autorité d'un chef de service. »

Au niveau départemental, il semble exister une forte rotation des personnes chargées du contrôle de gestion. Celles-ci ont en outre très souvent une double ou même une triple mission à assurer ce qui implique des choix de priorité parfois difficiles. De plus, cela ne permet pas une appropriation rapide des concepts ou des outils qui peuvent donc leur paraître délicats à maîtriser. La mise en place des directions départementales interministérielles leur semble donc une chance pour s'y consacrer plus largement et ainsi accroître leur professionnalisation.

« Avec les DDT² on s'aperçoit que les fonctions supports sont mutualisables. »

La place du contrôleur de gestion dans la structure est conditionnée par l'intérêt qu'y trouve son dirigeant. Ainsi, tous les responsables n'en sont pas au même niveau d'information et de formation. Ils considèrent donc son importance de façon variable et l'utilisent (ou pas) en conséquence. Ceci fait dire aux contrôleurs de gestion qu'il faut, pratiquement à chaque changement de dirigeant, recommencer à « vendre » la fonction et « défendre » sa position dans l'organigramme.

« C'est une mission à géométrie variable, dépendante des personnalités qui sont perméables à la démarche. »

« Mais à chaque changement de directeur, il faut réexpliquer. »

« C'est frustrant. Tout peut être remis en cause par un changement de directeur. »

Même si, ça et là, on sent que le contrôleur est plus un « contrôleur-technicien » cantonné à des activités de récolte de chiffres qu'un « contrôleur-conseiller » avec des activités d'appui au directeur, il n'y a pas de distinction claire de ces différentes postures selon les niveaux et les types de structure.

On peut cependant considérer que ces préoccupations de gestion par la performance vont de plus en plus être intégrées à tous les échelons et que cette « lassitude de l'innovateur³ » n'aura plus cours dans un bref

1 Prime de Fonction et de Résultat – Note de service SG/SRH/SDMEC/N2009-1168 du 9 juillet 2009 sur la mise en place de cette prime pour le corps des attachés

2 Direction départementale des territoires

3 Selon l'expression de Norbert Alter dans « Sociologie de l'entreprise et de l'innovation », PUF, 1996

avenir.

Dans les directions départementales des services vétérinaires, structure qui a perduré jusqu'à fin décembre 2009, les contrôleurs de gestion étaient des personnes qui occupaient d'autres fonctions. D'autre part, du fait qu'ils ne s'en préoccupaient vraiment qu'à certains moments de l'année, leur professionnalisation n'était pas aboutie, d'autant plus qu'il y a eu une forte rotation des personnels qui s'y investissaient.

« Les agents sont aussi chargés de l'assurance qualité et inspecteur ou chef de service. Le contrôle de gestion ne représente que 10 à 20% du temps avant le dialogue de gestion et avant les restitutions. »

« Il y a beaucoup de turn-over donc beaucoup de formation à faire. »

Ce rattachement a cependant été jugé positif et valorisant du fait du lien fonctionnel direct avec le directeur mais aussi par la démarche participative d'amélioration qui leur a été demandée et qui est similaire à celle de l'assurance qualité.

« On a mis le contrôle de gestion avec la qualité car c'était fléché performance. C'est lié à l'assurance qualité, c'est une logique naturelle. On a identifié une proximité des deux démarches. En plus, il y a eu une construction participative au niveau local des indicateurs. »

5.1.2.3. La connaissance des « métiers » de la structure

Le contrôle de gestion, activité transversale, est en relation avec les différents chefs de service de sa structure qui sont des fournisseurs de données. Il doit parfois les convaincre de la nécessité de les lui communiquer.

« On rentre les DNCI (données nécessaires pour calculer les indicateurs). Ce sont 30 chiffres à rentrer tous les mois dans les directions départementales (pas en région). Le plus dur est de les récupérer auprès des chefs de service avec les commentaires. »

Ces remarques entrent en résonance avec ce qui est parfois reproché aux contrôleurs de gestion, à savoir que « le contrôle de gestion ne prend jamais en compte ce que "ça demande" aux managers pour donner les résultats attendus⁴ ». Et on verra plus loin que le fait

⁴ « Le contrôle de gestion : repères perdus, espaces à retrouver », BOUQUIN Henri et FIOL Michel, communication pour le 28e congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, 2007

d'alterner différents types de fonction, ou au moins de bien connaître l'activité des services, permet de prendre en compte les contraintes des autres et de pallier à cette difficulté.

C'est la raison pour laquelle un certain nombre de contrôleurs demandent la possibilité d'accéder directement aux logiciels « métier » pour y chercher l'information nécessaire.

« Il faut parfois faire le travail à la place des autres : chercher les fichiers dans l'application ou les données dans les dossiers, ou voir les agents directement quand le chef de service n'a pas le temps. »

« Le contrôleur de gestion doit avoir accès à l'ensemble des applications, y compris les applications métiers. Car les données sont produites par les services et les indicateurs sont construits au niveau des applications métiers. Si l'indicateur n'est pas bon, il faut y aller pour comprendre pourquoi. »

Le contrôleur de gestion apparaît ainsi comme un analyste qui doit bien comprendre les logiques des métiers qu'il étudie afin d'apprécier l'évolution des indicateurs ou en forger de nouveaux plus adaptés au contexte local. Cet aspect de la fonction a été abondamment cité, surtout au niveau territorial.

« Il faut des compétences pour analyser les données. Le contrôleur doit pouvoir faire la synthèse des métiers de sa structure pour comprendre les enjeux, comprendre les usages du système d'information métier. Il faudra des personnes qui s'investissent dans tous les domaines. »

« Il faut connaître un métier technique pour identifier les problèmes, pour atteindre les objectifs. Il faut savoir si les chiffres sont bons, s'ils sont cohérents. »

« Il faut savoir comprendre un métier pour analyser les processus et c'est ce qui est difficile. Cela demande une période d'adaptation pour s'imprégner de la culture métier. »

Et pour cela, un passage par les services techniques est souvent considéré comme un plus par ceux qui en sont issus.

5.1.3. Les perspectives de la fonction

Les contours du contrôle de gestion, après plusieurs années d'émergence, s'affirment et les personnes qui ont fait ce choix professionnel appellent à une reconnaissance qui se traduirait par des parcours institués et une professionnalisation accrue. Ils estiment par ailleurs que la compétence qui a été acquise peut être réinvestie dans

d'autres emplois.

5.1.3.1. La reconnaissance d'un « vrai métier »

La formation, les réunions forgent progressivement une identité de contrôleur de gestion qui devient un métier revendiqué par ceux qui le pratiquent.

« Le contrôle de gestion est une fonction réelle, avec quelqu'un de catégorie A auprès du directeur qui fait des analyses, qui est en appui des chefs de service et qui doit gérer la performance au niveau de la structure. [...] Il faut aussi dire que c'est un vrai métier. A partir du moment où c'est un vrai métier, cela peut s'inscrire dans un parcours. »

Un métier qui peut donc s'exercer à différents niveaux qui pourraient s'articuler dans des parcours de carrière au sein de la même filière : passer d'une structure départementale à une autre plus importante, prendre la responsabilité du contrôle de gestion dans une direction régionale, voire au sein de l'administration centrale, sont des exemples d'itinéraires dans la même fonction.

Tout est cependant à imaginer en ce domaine et les attentes sont fortes pour l'avenir.

« Il n'y a pas de parcours qualifiant de défini, au contraire de l'inspection ou de la qualité. »

5.1.3.2. Se perfectionner dans ses pratiques

Corollaire du paragraphe précédant, un certain nombre de contrôleurs de gestion rencontrés veulent approfondir les techniques du métier, en utilisant des calculs analytiques sur les coûts. Ils souhaitent sortir des « simples » indicateurs et des obligations de la LOLF pour faire un appui au pilotage plus précis en lançant, par exemple, des enquêtes locales.

Il semble cependant que l'offre de formation ne réponde pas complètement à leurs attentes. L'IGPDE¹ propose un cycle de formation. Les IRA² mettent également en place quelques actions, mais qui ne sont pas connues des personnes rencontrées. Les acteurs de la formation continue au MAAP ne se sont pas emparés de cette thématique. L'offre de formation, notamment au niveau régional, est très peu homogène, et relève de l'initiative du contrôleur de gestion en DRAAF qui pourra

1 Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, service à compétence nationale rattaché au secrétariat général du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

2 Instituts régionaux d'administration

inclure la formation à sa mission d'animation du réseau territorial.

| « On a besoin d'échanges de pratiques. »

En effet, il ressort fortement des entretiens individuels ou collectifs que la mise en œuvre des directions départementales interministérielles va avoir un impact sur une nécessaire homogénéisation des façons de travailler.

| « La vision qu'on peut avoir en matière de contrôle de gestion est qu'il faudra s'ajuster avec les autres ministères au point de vue des outils, des processus. »

Du côté des contrôleurs de gestion qui sont aussi des formateurs internes de leurs collègues, le besoin de mutualisation des outils de formation se fait sentir. Le portail intranet du contrôle de gestion¹ du ministère, géré par la Mission de contrôle de gestion du secrétariat général, pourrait en assurer le recueil.

| *Mais il faudrait mutualiser, capitaliser et mettre à disposition de tous, ce que chacun possède, même s'il estime que c'est perfectible. Cela donne une base à améliorer sans devoir tout recommencer à zéro.*

5.1.3.3. L'amélioration de l'outil

Il y a beaucoup d'attentes par rapport à l'outil et la possibilité de créer des indicateurs appropriés aux besoins locaux. Ainsi, si les contrôleurs pensent que Nomade, le logiciel dédié, a fait beaucoup de progrès, ils sont en demande de nouvelles améliorations.

| « L'ergonomie est à améliorer. Il faut beaucoup de manipulation pour pouvoir analyser les chiffres, pour savoir comment la donnée est construite. »

| « Dans Nomade, les restitutions ne sont pas imprimables. »

Quant à l'arrivée du système d'information comptable, elle ne rencontre pas d'attentes particulières, probablement du fait que l'échéance de son complet déploiement est encore lointaine. Les contrôleurs de gestion territoriaux ne voient pas l'incidence de ce nouvel outil sur leur activité.

| « Chorus n'intègre pas le volet performance. Il ne concerne pas le contrôle de gestion. »

| « La comptabilité d'analyse des coûts, c'est du contrôle de gestion, mais on ne fait pas ça. C'est fait là-haut. au niveau des contrôleurs de gestion qui sont rattachés aux responsables de programmes .»

1 <http://controledegestion.national.agri/>

Ceci rejoint une étude², réalisée sur la mise en place de progiciels de gestion intégrés en entreprise, qui constate une automatisation de certaines tâches, ce qui libère du temps pour des études particulières visant à un meilleur appui au pilotage. Cependant reste toujours la nécessité de procéder à des requêtes et extractions de données avant de les mettre en forme et de les analyser afin de fournir une information adaptée.

5.1.3.4. Des compétences valorisables dans d'autres fonctions

Les fonctions de proximité énoncées par les interlocuteurs de terrain rencontrés sont celle d'adjoint au dirigeant de la structure, celle de secrétaire général ou encore celle d'auditeur interne.

Les métiers relatifs aux fonctions comptables, avec la mise en place des centres interministériels de services mutualisés, ne sont pas retenus comme une perspective d'évolution possible par les contrôleurs de gestion. Cette particularité d'un ministère technique contraste avec ce qui se passe par exemple dans le secteur privé où les passerelles avec la comptabilité paraissent naturelles². Une explication de ce sentiment de ne pas appartenir à la même filière d'emploi peut s'expliquer par la formation des agents du ministère de l'alimentation qui ne sont pas issus, pour la plupart d'entre eux, de formations de gestion ou de comptabilité spécifiques.

5.1.4. Recommandations pour le contrôle de gestion

Activité relativement récente, le contrôle de gestion reste encore une fonction en cours de développement et de reconnaissance au sein du ministère. A l'écoute des praticiens rencontrés, les enjeux relèvent de différents domaines.

Le positionnement au sein de la direction en aide au pilotage s'avère nécessaire dans le but d'acquérir la visibilité nécessaire et de faire partager par tous la notion de performance. Cependant, l'animation d'un réseau régional de contrôleurs départementaux, indispensable à leur mission, va rencontrer des difficultés du fait de la création des directions

2 « Les ERP changent-ils le contrôle de gestion ? », MEYSSONIER François et POURTIER Frédéric, revue Comptabilité, Contrôle et Audit, tome 12, 2006

2 « Les métiers de la Comptabilité et du Contrôle de gestion », Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance, octobre 2008. Cette étude sur 7 ans indique que 21% des contrôleurs de gestion se dirigent vers la comptabilité, 14% ont migré vers l'audit, 12% ont pris des fonctions de direction et 9% ont investi le champ des études et du conseil.

départementales interministérielles dont l'organisation va complexifier le travail. Il y aura donc un gros chantier à venir en ce qui concerne l'harmonisation des pratiques à réaliser en collaboration avec leurs homologues des autres ministères.

L'enjeu majeur en matière de contrôle de gestion apparaît être ainsi de bien positionner celui-ci en tant que fonction d'appui et d'aide au pilotage, et, dans cette perspective, de poursuivre le travail en réseau indispensable pour conforter l'action et le positionnement individuel des contrôleurs de gestion à leurs différents échelons respectifs.

5.1.5. Fiche emploi-type¹

Fonction : Support Filière d'emploi : Aide au pilotage	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
---	--

Intitulé de l'emploi type : Contrôleur de gestion	Code fiche : ↑ Décembre 2009
--	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

Exerce une fonction d'aide au pilotage dans le but d'optimiser la performance globale de son périmètre d'action.

ACTIVITÉS PRINCIPALES

- Analyser les activités (processus, résultats, moyens) de son périmètre d'action en regard de ses objectifs
- Concevoir et consolider des indicateurs
- Analyser et interpréter les écarts
- Alerter et proposer des actions correctives
- Préparer les dialogues de gestion et y participer
- Réaliser des audits d'activités ciblés
- Accompagner les responsables dans le pilotage des activités et des programmes
- Contribuer aux échanges de pratiques
- Animer, apporter un appui et assurer la formation au sein d'un réseau de pairs, le cas échéant
- ...

¹ L'explication de la structure de la fiche figure en annexe

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Maîtriser des outils et techniques du contrôle de gestion • Concevoir des outils de gestion, notamment des tableaux de bord, en assurer le suivi et analyser les données • Maîtriser les techniques de communication et de négociation • Être pro-actif • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance des techniques de contrôle de gestion • Connaissance des politiques du ministère et du fonctionnement des services • Connaissance de la réglementation et des procédures budgétaires ainsi que des dispositifs de contrôle interne • Connaissance des systèmes d'information « métier » • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation des services de l'État avec des structures interministérielles • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexification de la fonction du fait de la multiplication des métiers et des interlocuteurs • Nécessité d'harmonisation des pratiques et des techniques • Adéquation du positionnement hiérarchique dans la structure • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Contrôleur de gestion (p. 430)

5.2. Le contrôle interne

Le contrôle n'est pas une fonction réellement nouvelle au sein des ministères puisque de nombreux actes étaient soumis à autorisation préalable. On assiste cependant aujourd'hui à une modification du sens qui est donné à ce vocable. L'ajout du qualificatif « interne » transforme son champ d'application et introduit de nouveaux acteurs. En effet, le contrôle interne est un processus de maîtrise des risques d'une organisation qui implique tous ses membres, à l'instar de la démarche qualité.

Le référentiel de contrôle interne comptable interministériel¹ donne la définition suivante : « le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités ; ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de qualité comptable ».

L'un des objectifs du contrôle interne est de montrer au certificateur des comptes, que l'organisation maîtrise ses risques comptables. Le but est de limiter au maximum, voire de supprimer les erreurs qui peuvent se produire. Il s'agit d'un processus qui vise à mettre en place un ensemble de dispositifs afin de sécuriser notamment les enregistrements comptables et de vérifier son efficacité.

« Pour donner au certificateur une assurance raisonnable qu'on a bien maîtrisé nos risques comptables. [...] De manière à limiter les risques, par exemple, d'irrégularités, de mauvaise imputation comptable, de rattachement à l'exercice comptable. »

Renforcée par la LOLF, l'idée d'un contrôle interne s'est progressivement imposée, et devrait connaître de nouvelles évolutions.

5.2.1. La nécessité du contrôle interne

Progressivement l'exigence de sécurité comptable est apparue avec la LOLF, ce qui a impliqué la mise en place de politiques visant à maîtriser les risques à tous les niveaux.

¹ « « Le référentiel de contrôle interne comptable interministériel », Direction Générale de la Comptabilité Publique, janvier 2005

5.2.1.1. Le besoin de fiabilisation des comptes de l'État

...

La loi organique relative aux lois de finances votée en 2001 a ajouté une comptabilité générale de l'État, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. C'est ainsi que les opérations réalisées sont prises en compte au titre de l'exercice comptable auquel elles se rattachent. Il s'agit donc d'une comptabilisation qui prend naissance lors de l'engagement juridique du droit, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. Désormais, « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action » (article 30 de la LOLF).

Les comptes de l'État sont désormais certifiés par la Cour des Comptes qui demande à ce que les systèmes d'information et les procédures comptables soient fiables et assurent la qualité des comptes. C'est la raison pour laquelle la notion de contrôle interne a été introduite dans les ministères autres que financiers.

5.2.1.2. ... a engendré l'émergence d'une nouvelle fonction

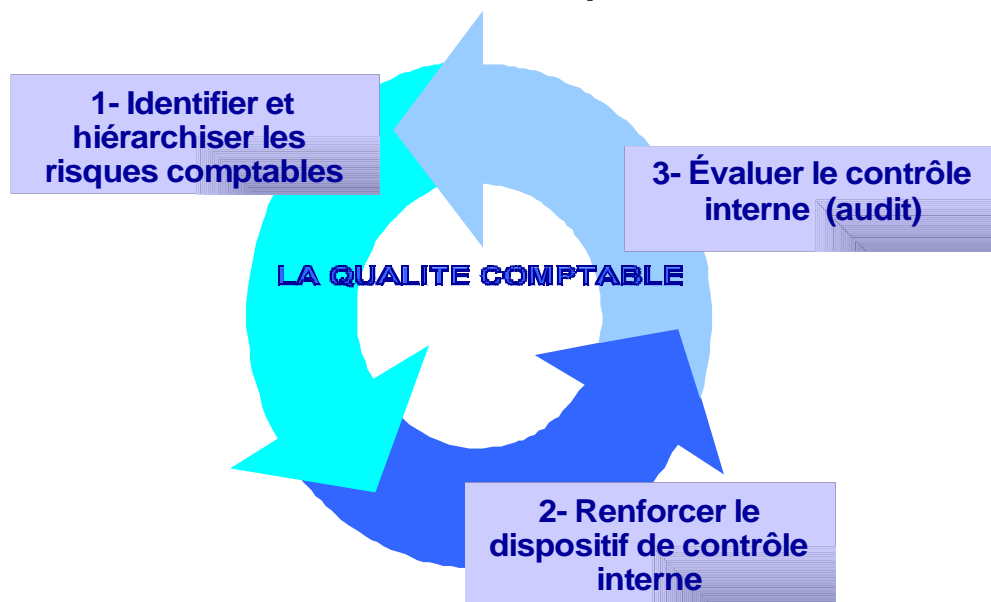
L'« *internal control* » anglo-saxon a pour sens les notions de maîtrise des risques et de régulation. La traduction française ne fait apparaître que le terme « contrôle » qui est très connoté par les aspects de vérification. Ce vocable est donc ainsi trompeur, car il ne s'agit pas seulement de réaliser des contrôles. On peut même dire qu'ils ne représentent qu'une faible partie de l'activité.

« *Le contrôle interne ce n'est pas du contrôle. Enfin, c'est du contrôle mais ce n'est pas que du contrôle. C'est surtout de mettre en place des dispositifs orientés plutôt vers les managers, les encadrants.* »

Il s'agit en fait d'agencer les activités de façon pérenne, de poser un cadre organisationnel visant à limiter les risques (erreur, méconnaissance, falsification, ...) par leur repérage dans une cartographie, leur évaluation (probabilité, importance, ...) et leur maîtrise (formation, contrôle, audit, ...).

Le schéma suivant¹, montre bien le processus à instaurer pour ce qui concerne le contrôle interne comptable.

Une démarche itérative et permanente



Le dispositif de contrôle interne possède un cadre interministériel piloté par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) qui a élaboré un référentiel et qui fournit des outils que chaque ministère doit ensuite adapter à sa situation. Le schéma général s'articule autour de trois domaines :

- la description de l'organisation du service, c'est-à-dire l'élaboration d'un organigramme fonctionnel, document qui décrit les acteurs qui interviennent sur la chaîne d'information considérée et leurs habilitations respectives ;
- la documentation des procédures avec leur base réglementaire ;
- la traçabilité des opérations et des personnes qui les ont réalisées reposant sur un système de preuves.

« Ainsi la Cour des comptes, et c'est comme cela que ça se passe, peut très bien aller dans un service, demander un document et remonter toute la chaîne pour voir s'il y a une trace partout. »

¹ Extrait du document intitulé « Le contrôle interne comptable de l'État » présenté lors du séminaire des secrétaires généraux du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche du 24 octobre 2007

5.2.2. Une instauration progressive

Le dispositif de contrôle interne s'est structuré tout d'abord au niveau de l'administration centrale qui a ensuite construit un réseau de référents dans les services territoriaux.

5.2.2.1. Une impulsion centrale ...

Au ministère de l'Agriculture, la démarche de contrôle interne a commencé en 2006, et prend depuis progressivement de l'ampleur. L'organisation est la suivante :

- A la tête du système de contrôle interne, l'organe de gouvernance est le comité des directeurs d'administration centrale. Il valide, chaque année, un plan d'action ministériel qui est présenté à la Direction Générale des Finances Publiques et à la Cour des comptes.
- Le Secrétaire général de l'administration centrale est chargé de se rendre aux deux rendez-vous annuels avec la Cour des comptes, l'un pour présenter le plan d'action actualisé et l'autre avant le rapport sur la certification des comptes.
- Un référent technique ministériel est chargé du pilotage du contrôle interne au sein de l'ensemble du ministère ; cette fonction est rattachée à la direction financière du ministère.

5.2.2.2. ... relayée par un réseau de « référents » dans les services, ...

Pour déployer la mission, un réseau de « référents contrôle interne » a commencé à être constitué en 2007, tant en administration centrale qu'au niveau des services territoriaux.

Au niveau des directions d'administration centrale, le « référent contrôle interne » est une personne située dans chacune de celles-ci, au niveau de la mission des affaires générales. En ce qui concerne les services territoriaux, il s'agit, dans la quasi-totalité des cas, des secrétaires généraux de DRAAF. En effet, le déploiement du réseau de référents a été limité dans une première étape aux structures régionales, qui constituaient l'échelon où se trouvaient en première analyse les enjeux les plus forts, d'autant que les plates-formes comptables régionales étaient alors déjà envisagées.

« Quelqu'un qui est au secrétariat général, parce qu'il faut quand même cette position transversale au secrétariat général, et qui a 20 à 30 % dans ses activités de contrôle interne. Voire peut-être même 50 %, si l'on veut être un petit

| *peu optimiste. »*

Ces « référents » ont bénéficié, en interne, de sessions de formation, le plus souvent faites en partenariat avec des représentants du contrôle budgétaire et comptable ministériel. Il est à noter également que le réseau des trésoreries générales a instauré des groupes de travail avec les secrétariats généraux sur les problématiques du contrôle interne, ce qui a conforté cette démarche.

Le travail de « référent » consiste à participer à l'actualisation du plan d'action ministériel pour le contrôle interne. Il s'agit de faire un état des lieux des structures avec les anomalies relevées et de proposer des solutions d'amélioration dont il faudra assurer le suivi. Leur seconde mission consiste à former leurs services techniques au contrôle interne et à suivre la mise en œuvre des dispositifs ainsi élaborés. Leur compétence est multiple et fait intervenir abondamment l'aspect relationnel qui est souvent cité en premier lieu car il faut obtenir l'adhésion des collègues. À cet égard, le travail apparaît exigeant, et demander beaucoup de ténacité.

« Quelqu'un qui n'a pas peur de s'investir et d'intervenir auprès des autres. Voilà c'est tout. Et quelqu'un qui connaît bien la structure, qui connaît bien le mode de fonctionnement, aussi bien en budgétaire qu'en comptable. »

« C'est épuisant, cela demande beaucoup d'énergie. Il faut constamment monter au créneau, constamment se battre. »

Si l'intérêt semble bien compris au niveau des services territoriaux, la mise en place à l'échelon central d'une structure comptable mutualisée qui prend en charge les opérations dès l'engagement juridique, masque la nécessité d'un contrôle interne sécurisant les procédures au sein même des services des différentes directions techniques de l'administration centrale. Le démarrage dans ces directions a donc été plus difficile car il n'a pas été ressenti comme une priorité ou un impératif.

5.2.2.3. ... et qui touche aussi les établissements d'enseignement

On peut remarquer que les Établissements Publics Locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricoles (EPLEFPA) sont concernés dans la mesure où les trésoreries générales dont ils dépendent ont organisé des réunions de sensibilisation sur le contrôle interne.

5.2.3. Les évolutions prévisibles

A l'avenir, la tâche pourrait être un peu allégée par le nouveau système d'information comptable en ce qui concerne le recueil des données et par l'appropriation progressive de cette démarche à tous les échelons, mais de nouveaux développements sont également prévisibles pour cette fonction.

Quant aux mobilités possibles, les personnes interrogées ont du mal à trouver des proximités, du fait que cet emploi n'est souvent exercé qu'à temps partiel.

5.2.3.1. Un outil facilitant...

Le nouveau système d'information comptable interministériel Chorus, va être une aide pour le contrôle interne car il va centraliser toutes les données dans un seul logiciel accessible à différents niveaux.

« C'est quand même un système d'information intégrée. Donc, vous avez normalement, sur un même outil, les informations budgétaires et comptables. C'est en ce sens qu'on va plutôt vers l'amélioration de la qualité comptable. »

Il facilitera également les opérations d'inventaire qui consomment du temps en fin d'année.

La prise en compte de ces éléments doit toutefois être pondérée par le fait que la mise en place des centres de prestations comptables mutualisées à l'échelon régional introduit une distanciation entre les différents acteurs de la chaîne de traitement. Ceci entraîne la nécessité de sécuriser les processus et les liaisons entre ceux-ci, notamment dans la phase transitoire où la dématérialisation des actes n'est pas assurée, du moins en totalité. Ce besoin de sécurisation porte sur l'ensemble de la chaîne : service prescripteur, centre comptable, comptable assignataire. L'un des enjeux de cette sécurisation est, notamment, la maîtrise des délais de procédure.

5.2.3.2. ... mais aussi un « état d'esprit » partagé

Le contrôle interne, selon nos interlocuteurs, c'est, comme dans la démarche qualité, un état d'esprit et l'affaire de tous. Certains font d'ailleurs remarquer que l'on parle de « qualité comptable ». C'est un élément indispensable qui doit irriguer tous les actes budgétaires et comptables de la structure.

« Car le contrôle interne n'est pas l'affaire d'un spécialiste »

Et si la partie contrôle existe bien, elle demande l'implication de tous les participants du processus, de toutes les personnes qui font, au quotidien, les actes de gestion budgétaires-comptables. Il faut posséder une « intelligence des situations » et savoir repérer, grâce à son expérience, les zones de dysfonctionnement.

« Nous on est là pour consolider les choses. On est là pour analyser. Dire "là tient on sent qu'il y a un risque de détérioration comptable. Qu'est-ce qu'on peut mettre en place". Et travailler avec les gens pour que cela soit mis en place »

5.2.3.3. ...qui tend à s'élargir à de nouveaux champs

Le contrôle interne, pour ce qui concerne la sphère financière, est « entré dans l'administration » à travers le contrôle interne « comptable ». Des travaux sont en cours aujourd'hui pour développer une démarche identique en matière budgétaire.

Le rôle de référent contrôle interne s'appliquera dans l'avenir à de nouveaux champs, avec, en termes budgétaires, des objectifs et des enjeux d'une autre nature, centrés sur la qualité de la programmation budgétaire initiale, de son actualisation et de son suivi, et, d'une manière plus générale, sur la « soutenabilité » de la gestion.

5.2.3.4. Les emplois de proximité

Dans une logique de rassemblement de fonctions, des liens sont vus avec le contrôle de gestion qui est aujourd'hui dans certaines structures, exercé à temps partiel. Mais la création des DDT va changer la donne et très vraisemblablement professionnaliser le contrôle de gestion avec une personne par structure.

« Partager avec le contrôle de gestion. Moi je trouve que c'est une très bonne formule. »

Du fait des connaissances budgétaires, comptables et du fonctionnement des structures, à l'image de ce qui se passe dans les grandes entreprises du secteur privé, une affinité est perçue avec l'activité d'audit interne, accompagnée d'une formation complémentaire d'auditeur.

5.2.4. Recommandations pour le contrôle interne

Cette fonction est récente et, la plupart du temps, exercée à temps partiel. Elle a investi le domaine comptable puis s'approche du domaine

budgétaire avec des acteurs différents. Sa nécessité paraît contraignante à la plupart des acteurs et la force de conviction de ceux qui la porte est nécessaire pour la faire reconnaître comme indispensable.

L'enjeu est l'intégration par toutes les parties prenantes de l'importance de la fiabilisation des procédures budgétaires et comptables. Pour cela, il faut que chacun intègre dans ses fonctions, tout au long de la chaîne, qu'il ne suffit pas de bien faire, mais qu'il faut aussi prouver qu'on a bien fait. D'où l'importance de l'action pédagogique de la personne ayant le rôle de référent « contrôle interne », et de la diffusion à tous les niveaux, par les autres acteurs, de sa nécessité, notamment dans le cadre d'actions d'information ou de formation.

5.2.5. Fiche emploi-type¹

Fonction : Support Filière d'emploi : Aide au pilotage	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
---	--

Intitulé de l'emploi type : Référent contrôle interne	Code fiche : ↑ Décembre 2009
--	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

Pilote, sur la base d'une analyse de risques et des enjeux, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne qui permette la maîtrise et la transparence des procédures financières, budgétaires et comptables dans les services et en assure la pérennité.

ACTIVITÉS PRINCIPALES

- Sensibiliser la direction et l'encadrement aux enjeux du contrôle interne
- Analyser les risques et enjeux financiers et comptables de la structure
- Assurer le suivi du plan au sein de la structure
- Adapter les outils du contrôle interne (organigramme fonctionnel, référentiels du contrôle interne) aux spécificités et aux enjeux de la structure
- Organiser, documenter et assurer la traçabilité des procédures comptables
- S'assurer de la mise en œuvre des contrôles de 1er et de 2ème niveau
- Organiser la recherche des anomalies et de leurs causes
- Mener des actions de sensibilisation et de formation auprès des services qui sont dans le périmètre du référent
- Rendre compte des actions réalisées
- Proposer, le cas échéant, les actions à inscrire au plan ministériel annuel de contrôle interne
- ...

¹ L'explication de la structure de la fiche figure en annexe

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Analyser les situations rencontrées au niveau des risques financiers à partir des sources disponibles • Conduire une démarche de projet et y faire adhérer les différents acteurs • Communiquer et former à la démarche • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance générale des finances publiques et de la comptabilité budgétaire et d'exercice • Connaissance de l'organisation budgétaire et comptable • Connaissance des systèmes d'information budgétaire et comptable • Connaissance des outils de contrôle interne • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
-

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation des services de l'État avec des structures interministérielles et la mutualisation des fonctions comptables • Mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances et du nouveau système d'information • Intégration de la démarche aux différents échelons des processus métiers budgétaires et comptables • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation des acteurs de la chaîne comptable et sensibilisation à la notion de risque comptable • Adéquation du positionnement hiérarchique dans la structure • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Responsable de la qualité des procédures financières internes (proposition 2010)

6. Les métiers logistiques : l'achat public

La LOLF a introduit une démarche de performance, visant à faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'un des objectifs est de "dépenser mieux". La démarche de modernisation des achats de l'État engagée en 2006, ainsi que l'introduction de préoccupations environnementales dans son fonctionnement, ont fortement marqué la définition des nouveaux métiers de l'achat public.

6.1. La modernisation des achats de l'État

Des audits de modernisation sur les achats de l'État ont été menés de juin à septembre 2006, dans l'ensemble des ministères, pilotés par la direction générale de la modernisation de l'État¹ et des représentants des trois inspections générales interministérielles (inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration), avec l'assistance de cabinets de conseil.

Trois objectifs étaient assignés :

- réduire les dépenses ;
- professionnaliser la fonction achats ;
- apporter davantage de simplicité pour les acheteurs, les gestionnaires et les fournisseurs.

Les audits ont permis d'en préciser les moyens :

- la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État.
Les dépenses d'achats de l'État représentent un montant global de 15 milliards d'euros. Avec les travaux de cartographie des achats, les audits ont permis d'identifier précisément où peuvent se faire les économies, grâce aux actions de globalisation et de mutualisation des commandes, d'harmonisation des besoins, de maîtrise des consommations, etc. La mise en œuvre des recommandations des audits sur les achats devant générer 1,3 milliard d'euros d'économies en 3 ans.
- des acheteurs mieux formés et une meilleure visibilité sur les dépenses.
L'amélioration de la performance de l'achat public repose notamment

¹ La direction générale de la modernisation de l'État (DGME), créée par décret du 30 décembre 2005, est une direction du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

sur la modernisation et la professionnalisation des acheteurs des différents services de l'État.

- plus de simplicité pour les acheteurs, les gestionnaires et les fournisseurs.

Cela passe par le développement d'outils pour améliorer la gestion des achats (outils de prévision des besoins, outils de partage des informations clés en matière d'achats (référentiels de prix, bonnes pratiques, analyse du marché fournisseurs...), outils informatiques intégrés ou interfacés avec les outils de gestion budgétaires actuels, vecteurs de simplification des formalités, par exemple par l'utilisation systématique de catalogues électroniques d'approvisionnement en ligne ou de cartes achats.

Pour les gestionnaires, l'accès aux marchés mutualisés facilitera les choix et garantira l'accès à des prestations au meilleur prix.

Pour les fournisseurs, enfin, la simplification des formalités facilite leurs relations avec l'organisation acheteuse.

6.2. Une administration éco-responsable

L'éco-responsabilité consiste pour l'État à intégrer les préoccupations environnementales à ses activités. Une telle démarche permet aux autorités publiques de montrer l'exemple et rend crédible la dynamique engagée par la Stratégie Nationale de Développement Durable.

Lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, le 25/10/2007, le Président de la République a insisté sur le rôle exemplaire que l'État doit jouer pour assurer le développement durable de notre économie.

La circulaire du 3/12/2008¹ précise que les dépenses que l'État consacre annuellement à son fonctionnement courant (15 milliards d'euros dont 10 milliards d'euros pour les achats courants et 5 milliards d'euros pour les achats métiers) doivent désormais être faites dans une approche de développement durable. L'État, en effet, ne peut ignorer dans sa gestion quotidienne les objectifs de développement durable qu'il souhaite voir prendre en compte par les entreprises et les consommateurs !

Il est demandé à chaque département ministériel d'établir un « plan administration exemplaire ». Vingt fiches, par domaine d'achat (matériels

¹ Circulaire du Premier Ministre du 3 décembre 2008 relative à l'« exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics »

de bureautique, solution d'impression, papier ...) annexées à la circulaire, fixent les objectifs et échéances, détaillent les stratégies et les moyens d'actions à mettre en œuvre.

Performance économique, exemplarité de l'État au regard du développement durable, ... la filière achat a dû se réorganiser pour prendre en compte ces orientations politiques fortes.

6.3. Une fonction achat réorganisée

La réforme de l'organisation des achats de l'État repose sur la création d'un service des achats de l'État et sur la désignation dans chaque ministère d'un responsable des achats.

Au MAAP, le montant des achats s'élève annuellement à 268 millions d'euros : 174 millions d'euros pour les achats courants ; 94 millions d'euros pour les achats métiers.

6.3.1. Le service des achats de l'État

Après l'audit interministériel de modernisation des achats, la mise en place d'une Agence des achats de l'État a été actée le 17 décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques. Un peu de retard a cependant été pris pour la mise en œuvre de cette nouvelle entité, créée en mars 2009¹. La modernisation du dispositif de commande publique s'organise autour de trois notions clés : mutualisation, professionnalisation et dématérialisation.

Le Service des Achats de l'État (SAE), service à compétence nationale, rattaché au ministère chargé du budget, définit la stratégie à suivre pour certains segments d'achats courants, au plan interministériel. Il fixe le périmètre d'achat le plus pertinent (national, régional ou local) et détermine le service chargé de mener l'achat pour le compte de l'État (un ministère, l'UGAP, le service des achats de l'État lui-même ou un de ses relais locaux placé sous l'autorité des préfets).

Dès lors que le service des achats de l'État décide de lancer une procédure d'achat pour le compte des services de l'État, cette décision s'impose à tous les ministères.

D'une manière générale, ce service s'assure que les achats de l'État sont effectués dans les conditions économiquement les plus

¹ Décret n°2009-300 du 17 mars 2009

avantageuses, respectent les objectifs de développement durable et de développement social et sont réalisés dans des conditions favorisant le plus large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

A noter l'Art. 4 du décret du 17 mars 2009 qui concerne l'organisation en région : les préfets de région mettent en œuvre la politique des achats définie et conduite par le service des achats de l'État. Dans ce cadre ils sont chargés :

- de contribuer à la mutualisation, au recueil d'information et à l'expression des besoins ;
- de suivre l'exécution des marchés passés par le service ou pour son compte ;
- d'organiser les procédures de consultation et de conclure les marchés répondant à un besoin évalué au niveau régional lorsque ce niveau est considéré comme le plus pertinent par le service des achats de l'État.

6.3.2. Le responsable ministériel des achats

Le responsable ministériel des achats participe aux travaux du service des achats de l'État (comité des achats) et à l'élaboration des stratégies interministérielles. Il coordonne ensuite les directions du ministère pour mettre en place les orientations définies par le service des achats de l'État en matière d'achats courants.

Il est par ailleurs responsable de l'animation de la filière achat du ministère (tous types d'achats) et participe à sa professionnalisation.

Le sous-directeur de la logistique et du patrimoine du MAAP a été désigné en tant que responsable ministériel des achats¹. La circulaire du 8 avril 2009 rappelle que sa responsabilité sur les achats est de nature technique : le responsable ministériel des achats ne se substitue pas aux pouvoirs adjudicateurs lors de la signature des marchés mais leur apporte un appui en terme de techniques d'achat.

Le responsable ministériel des achats intervient en priorité sur les segments d'achat relevant du périmètre d'intervention du service des achats de l'État (fournitures, mobiliers et matériels de bureau, matériels informatiques, télécommunication etc.). Pour ces achats, le responsable ministériel des achats :

- veille à ce que le ministère participe activement aux réflexions menées

¹ Circulaire SG/SAFSL/SDLP/C2009-1512 du 8 avril 2009

- par le service des achats de l'État ;
- diffuse auprès des services intéressés les orientations ainsi fixées ;
 - coordonne les services prescripteurs pour le recensement de leurs besoins en vue des marchés interministériels ;
 - s'assure que le ministère intègre systématiquement les marchés initiés par le service des achats de l'État.

Pour les achats qui ne relèvent pas du périmètre du service des achats de l'État, le responsable ministériel des achats peut intervenir sur les segments prioritaires à fort enjeu économique : achats de formation, de communication, de restauration notamment, ou bien encore sur les achats « métiers » correspondant à des besoins techniques propres au ministère (ex : achat de vaccins pour le secteur de la direction générale de l'alimentation).

Pour atteindre ses objectifs, le responsable ministériel des achats s'appuie sur les compétences du bureau de la commande publique du secrétariat général.

6.3.3. Le bureau de la commande publique et des achats du ministère

Depuis 2005, la centralisation des achats d'administration centrale était effective et avait conduit à la création du Bureau de la Commande Publique. En effet, conformément à l'article 5-II du code des marchés publics, pour une prestation donnée, ce sont les besoins de l'ensemble des services de l'administration centrale qui doivent être pris en compte pour déterminer la procédure de passation à mettre en œuvre. Ce principe conduit, pour la majorité des achats, à ce qu'une autorité unique (appelée pouvoir adjudicateur) évalue le besoin, passe et suit les marchés correspondants, quels que soient les services qui seront en définitif utilisateurs de la prestation commandée. L'appréciation des seuils des marchés publics est donc réalisée au regard des besoins de la totalité des services et directions et non au niveau de chacun d'entre eux¹.

La capacité à assurer un pilotage « économique » et pas uniquement « juridique » des achats a conduit à faire évoluer cette structure : le bureau de la commande publique et des achats (BCPA) est ainsi constitué de deux départements, le département achat et le département

¹ Circulaire DAF/SDAB/C2005-1501 du 4 janvier 2005 relative à la mise en œuvre du code des marchés publics du 7 janvier 2004 en administration centrale

marché, afin de répondre à ce double enjeu.

Le BCPA a donc en charge :

- la passation et la gestion réglementaires des marchés de tous les achats courants qui ont été centralisés (cela concerne toutes les directions d'administration centrale) ;
- pour les achats qui ne relèvent pas de son périmètre, une assistance, en tant que de besoin, pour les processus d'achat et la passation des marchés, l'exécution restant de la compétence du service prescripteur (à titre d'exemple, les achats « métiers », correspondant à des besoins techniques propres à une direction ou un service, d'un montant supérieur à 20 000 euros) ;
- pour les services territoriaux, la passation des marchés ministériels ou interministériels : téléphonie (marché OPACHE), carburants, papier éco-responsable, voyageur (en préparation) ;
- l'appui/conseil aux services territoriaux, à leur demande.

6.3.3.1. ... de la définition d'une stratégie d'achat

Le BCPA a défini une **stratégie d'achat** (suite aux recommandations issues des audits de modernisation des achats de l'État, et à l'élaboration d'un plan ministériel de modernisation des achats publics) qui provient :

- d'une cartographie des achats (administration centrale et services territoriaux de l'État) et de l'identification des segments prioritaires (exemple : le segment « abonnement documentation » qui représente un budget de 1 500 000 euros ;
- de la détermination des indicateurs d'achat, visant à permettre :
 - de détecter les forces et les faiblesses de la structure en matière d'achat et de fixer les objectifs prioritaires ;
 - de choisir les leviers qui permettront d'atteindre ces objectifs.

Il s'agit ainsi de mettre en place des indicateurs qui permettent de s'assurer que les actions sont bien exécutées, et que les objectifs sont en voie d'être atteints et déclinés en plans d'actions ; d'une manière générale, l'objectif pour le bureau est de baisser les coûts, en préservant la qualité, de standardiser, d'homogénéiser et de faire diminuer le nombre de références.

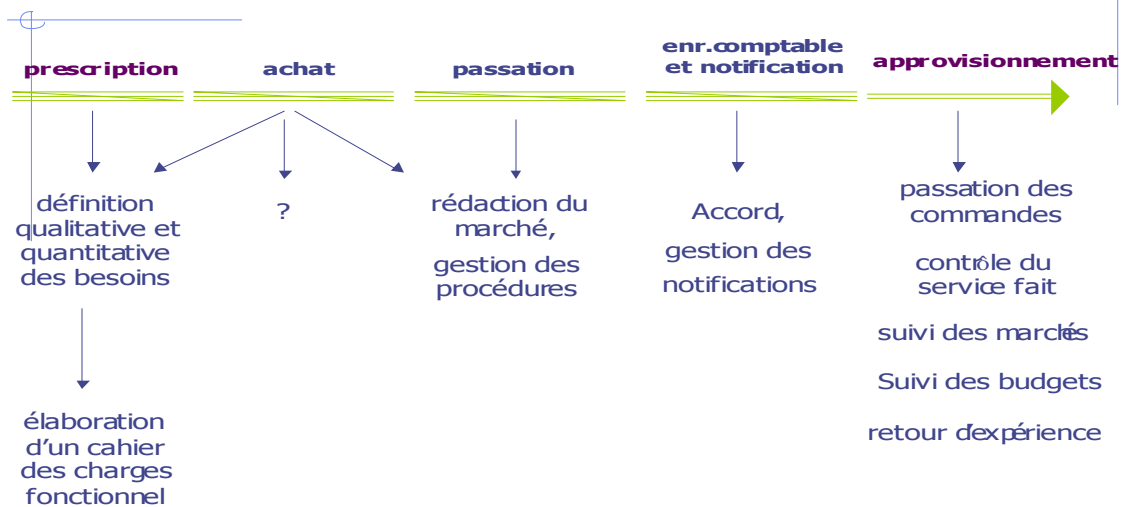
6.3.3.2. L'identification de la fonction « achat »

Parallèlement, la fonction « achat » a été clairement identifiée au sein

d'un macro-processus achat. En effet, l'achat est à la fois un processus complet et une fonction particulière intervenant à un moment précis dans celui-ci.

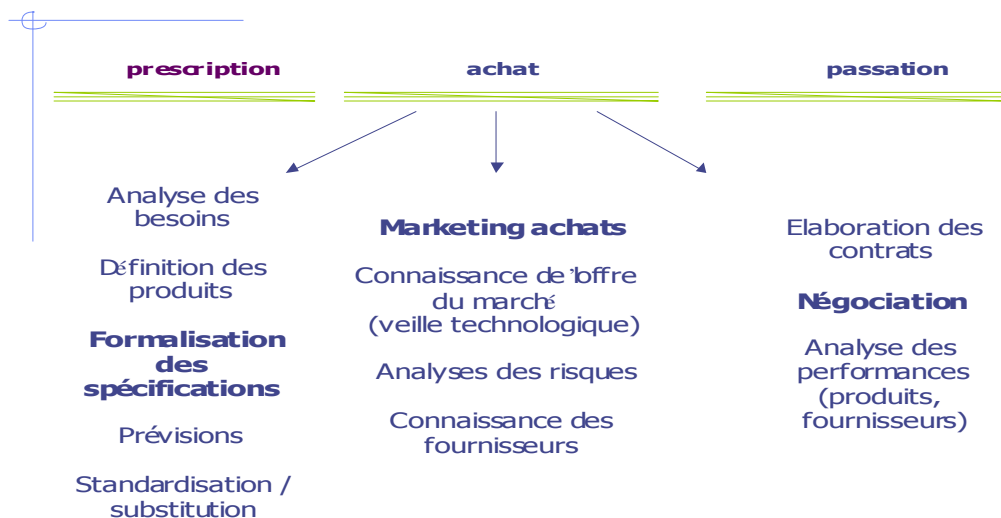
Les schémas ci-dessous décrivent ce que recouvre précisément cette fonction et comment celle-ci s'insère dans les étapes du processus.

Le macro processus achat



La fonction achat :

Le macro processus achat



La mission de l'acheteur ne se limite pas au choix des produits :

- l'acheteur assure une veille sur les marchés économiques (connaissances des fournisseurs, de leur stratégie commerciale et de leur offre) ;
- l'acheteur contribue à l'analyse des besoins ;
- l'acheteur participe à la négociation et à la rédaction des contrats.

La fonction d'acheteur nécessite une bonne connaissance du ministère et de ses besoins. Le profil de recrutement idéal est une personne ayant une formation initiale en techniques commerciales.

« Nous recherchons des compétences relatives aux principales techniques d'achat : « sourcing » (identification de fournisseurs), « benchmarking », et un sens aigu de la négociation ... »

L'acheteur doit bien connaître les produits, leurs caractéristiques, leurs évolutions techniques. Il doit se constituer une documentation importante, constamment mise à jour, pour anticiper l'évolution du marché et s'informer sur les nouvelles tendances.

Négociateur, il doit rechercher les conditions d'achat les plus avantageuses possibles.

« L'objectif est bien sûr la baisse des coûts, mais en restant vigilant sur les aspects qualitatifs. »

En 2009, un poste d'acheteur était ouvert, l'objectif étant à terme le recrutement de trois acheteurs.

« Le but n'est pas de faire intervenir les acheteurs sur tout type de marché, mais spécifiquement sur certains segments d'achats (cf stratégie d'achats). »

6.3.3.3. Le département Marchés

La création du bureau de la commande publique répondait initialement à un souci de fiabilisation des procédures de marchés publics dans le respect des dispositions du code des marchés publics. Le département Marchés est donc centré sur les aspects procéduraux des marchés publics.

Le rédacteur de marchés publics contribue à l'analyse des besoins, met en œuvre la procédure d'achat adaptée, conformément à la stratégie d'achat, en collaboration avec les services prescripteurs et

conformément au code des marchés publics.

« Le profil est plutôt celui d'un cadre A ou B confirmé. Les compétences recherchées sont des compétences juridiques en matière de marchés publics et/ou des connaissances liées au domaine traité (ex : connaissances informatiques pour le rédacteur des marchés publics informatiques). »

6.3.3.4. La reconnaissance du service : un essai réussi à transformer

Le Bureau de la Commande Publique et des Achats (BCPA) est par nature en relation avec de multiples interlocuteurs du MAAP :

- les services prescripteurs, qui expriment des besoins ;
A noter sur ce point que le BCPA n'a aucune mission d'ordre budgétaire : la gestion des lignes de crédits reste de la compétence exclusive des services prescripteurs;
- le Centre de Service Comptable et Financier (CSCF), qui vérifie pour chaque achat que le pouvoir adjudicateur est bien autorisé à l'effectuer ; par ailleurs le BCPA et CSCF s'assurent qu'un marché n'a pas déjà été conclu pour répondre aux mêmes besoins ;
- le Service des Affaires Juridiques, avec lequel intervient, en tant que de besoins, une collaboration sur les aspects réglementaires des marchés publics ;
- la mission « contrôle de gestion » du secrétariat général, avec lequel ont été définis 15 à 20 indicateurs de suivi.

L'activité du département marchés est très bien perçue par l'ensemble du MAAP : elle décharge les services des aspects procéduraux des marchés publics et son expertise est unanimement reconnue.

« La centralisation des marchés a été bien vécue par les services, et perçue comme un plus. »

S'agissant du département achats qui se met en place, la réticence des services pourrait être plus forte : les acheteurs interviendront en effet davantage dans la définition des besoins.

« Il est qui pour venir me dire de quoi j'ai besoin... »

La nouvelle stratégie d'achats peut se révéler « douloureuse » pour les services : les recherches de standardisation, d'homogénéisation des produits vont se traduire par des références moins nombreuses et par conséquent des possibilités de choix moins larges.

« La plus-value de ce nouveau métier devra être démontrée »

Pour convaincre, les économies réalisées devront faire l'objet d'une large

communication et bénéficiaire, au moins en partie, aux services prescripteurs (produits de gamme supérieure, des délais d'approvisionnement plus courts etc...).

| *«Il faudra qu'il puisse y avoir un retour sur les économies réalisées»*

6.3.3.5. La professionnalisation des acteurs

La sécurité juridique des actes demeure un enjeu majeur du service et l'effort de formation est constant sur ce point, non seulement pour les agents récemment recrutés mais aussi pour les agents confirmés, à travers des actions de perfectionnement notamment sur les procédures relativement complexes (contrats de maintenance, accords-cadres, délégations de service public etc.).

Par ailleurs, une dynamique de professionnalisation des achats se met en place, dans ses approches économique, éco-responsable et sociale. Elle intéresse l'ensemble des agents : département « achats » bien sûr - mais, rappelons-le, celui-ci n'intervient que sur certains segments définis comme prioritaires - et département « marchés », par le développement des compétences d'acheteur chez les rédacteurs de marchés publics pour les achats sur lesquels l'acheteur n'intervient pas.

| *«L'objectif : des agents spécialisés en matière d'achat d'ici quelques années au MAAP.»*

6.3.4. Dans les services territoriaux

Dans la majorité des services territoriaux, le faible volume d'activité dans le domaine de l'achat public ne permet pas une spécialisation forte sur ces métiers.

6.3.4.1. Des métiers mal identifiés

Dans la majorité des services territoriaux, les fonctions liées à l'achat public (acheteur et rédacteur de marchés publics) ne constituent qu'une part de l'activité d'un agent, qui aura par ailleurs des missions de secrétariat général, de logistique, de comptabilité etc.

La fonction achat en tant que telle est peu, voire pas du tout identifiée.

En 2008, une enquête de recensement¹ était diligentée pour disposer d'une vision des effectifs de la fonction Achat. Cette enquête (170

¹ Note de service SG/DAFL/SDLP/N2008-1537 du 24 avril 2008 visant à recenser les agents participant à l'achat en administration centrale et en services déconcentrés

répondants en services déconcentrés et 5 en administration centrale) s'est révélée peu exploitable car les services ont répondu sur l'ensemble du processus achat et non sur le fonction Achats à proprement parler. Les premiers éléments d'information que l'on peut tirer de l'enquête sont que le profil type d'un agent participant au processus achat au ministère est le suivant :

- un agent de catégorie B ;
- en service déconcentré ;
- entre 40 et 50 ans ;
- cet agent se définit comme un acheteur ("traduire un besoin en acte d'achat") ;
- consacre moins de 25% de son temps aux actes d'achat ;
- n'a pas bénéficié de formation dans ce domaine et estime en avoir besoin.

L'insuffisance des compétences détenues par les services était toutefois relativisée par l'utilisation des marchés à procédure adaptée, le seuil des 20 000 euros HT étant rarement atteint².

Cependant, des services de taille plus importante, et notamment les DDEA³, disposaient des compétences juridiques nécessaires pour passer des marchés plus complexes et organisaient une mutualisation pour les services de son périmètre (marchés à lots DDEA/DDSV).

Par ailleurs, les services territoriaux peuvent s'inscrire dans des marchés publics nationaux, ministériels ou interministériels. A titre d'exemple :

- convention de prix et marché-type pour la téléphonie dès 2002 au MAAP ;
- marché interministériel de papier éco-responsable en 2008 ;
- marché interministériel de carburants conclu par le ministère de la Défense.

2 Le seuil en deçà duquel les personnes publiques peuvent déroger, si elles le souhaitent, aux obligations de publicité et de mise en concurrence pour la passation de leurs marchés, sera de nouveau fixé à 4.000€ à compter du 1er mai 2010. Le décret du 19 décembre 2008, pris dans le cadre du plan de relance de l'économie, a en effet été annulé par le Conseil d'État en février 2010, en tant qu'il modifie l'article 28 du Code des marchés publics. Ce texte relevait de 4.000 à 20.000 euros H.T. le seuil de la procédure adaptée.

3 Direction départementale de l'environnement et de l'agriculture résultait de la fusion de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt et de la direction départementale de l'équipement, devenue au 1er janvier 2010 Direction départementale des territoires

6.3.4.2. Une régionalisation en cours

Certains marchés n'ont pas vocation à relever d'une mutualisation ministérielle (par exemple le nettoyage des locaux, la sécurité, qui sont des domaines très liés à l'offre locale), mais peuvent faire l'objet d'une mutualisation régionale.

Sous le pilotage des préfetures, des mutualisations ont été organisées (papier, fournitures de bureau, etc.) qui ont parfois été mises en sommeil dans l'attente des réorganisations liées à la RGPP et à la mise en place du service des achats de l'État.

Depuis le décret du 17 mars 2009¹, les préfets de région sont chargés de mettre en œuvre en région la politique des achats définie et conduite par le service des achats de l'État. Des missions régionales d'achat (MRA) sont créées pour les accompagner dans ce travail, dont le rôle est triple : contribuer à la mutualisation, au recueil et à l'expression des besoins, suivre l'exécution des marchés et assurer le rôle d'opérateur de marchés pour les marchés régionaux.

Quelles compétences sont nécessaires en services territoriaux dans le domaine de l'achat public ? C'est la question qui se pose aujourd'hui dans un contexte de réorganisations multiples, dont les conséquences sur certaines composantes sont encore difficiles à appréhender :

- l'abaissement du seuil des marchés à procédure adaptée, ramené à 4 000 euros, va imposer aux services des marchés plus complexes ; la question se pose de savoir si l'appui du niveau national ministériel et du niveau régional interministériel peut suppléer au déficit de compétences locales ;
- inversement, la multiplication des marchés nationaux (ministériels ou interministériels) sur les différents segments d'achats, complétés par des marchés régionaux, conduit à se demander si le champ des marchés locaux ne va pas devenir résiduel.

Ces questions restent ouvertes.

6.3.5. Dans l'enseignement agricole

La taille des établissements publics locaux d'enseignement varie sur une échelle de 1 à 10. A cela s'ajoute un nombre variable de centres

¹ Décret n°2009-300 du 17 mars 2009 article 4

constitutifs : le secteur achat ne peut donc être organisé de façon similaire dans chacun d'entre-eux.

Cependant, le référentiel métier des gestionnaires de l'enseignement agricole public¹ précise que le *secrétaire général* (gestionnaire de l'EPLEFPA) participe à la définition des politiques globales d'achat :

- il évalue les besoins et impulse une politique globale ;
- il met en œuvre les procédures des marchés publics.

Le gestionnaire de centre évalue les besoins en matière de politique d'achat.

L'achat n'est pas le fait d'un agent ou d'une cellule ad-hoc, il est confié à plusieurs intervenants en fonction de leur périmètre de compétence : le secrétaire général, les gestionnaires de centres constitutifs, l'économat pour la restauration.

Le secrétaire général détient les compétences juridiques nécessaires à la passation des marchés publics, il effectue une veille réglementaire, diffuse l'information et alerte les différents centres.

L'organisation est cependant jugée perfectible :

« Peu d'agents sont formés aux marchés publics, c'est l'auto-formation ou les échanges avec les collègues »

« La computation des seuils doit être faite par EPLEFPA et non par centres, mais ce n'est pas toujours le cas »

Des marchés globaux sont passés pour les postes les plus importants : téléphonie, parc de photocopieurs.

L'objectif est de regrouper un maximum de contrats, pour satisfaire aux règles des marchés publics, mais aussi pour faire des économies d'échelle.

Les EPLEFPA adhèrent à des groupements d'achats à l'initiative du ministère de l'Éducation Nationale, notamment pour l'alimentaire, la papeterie, les fournitures de bureau, les produits d'entretien. Mais l'ensemble des besoins n'est pas couvert et les choix limités.

« Il faudrait au moins un mi-temps sur la fonction Achat »

Les possibilités de recrutement sont souvent inexistantes, qu'il s'agisse d'ouverture de poste par le ministère ou de recrutement sur le budget de

1 Note de service DGER/SDEPC/N2006-2030 du 6 mars 2006

l'établissement.

« La seule solution passe par la restructuration, la réorganisation et l'obtention de gains de productivité pour dégager un demi-poste. »

« Beaucoup reste à faire ! »

6.4. Les différents métiers de la filière achat et les recommandations

Trois emplois-types ont été identifiés :

Le responsable de la politique des achats définit et met en œuvre la politique des achats du ministère conformément aux prescriptions du service des achats de l'État.

L'acheteur contribue, en collaboration avec le responsable des achats, à l'analyse des besoins, assure une veille sur les marchés économiques et participe à la négociation et à la rédaction des contrats.

Le rédacteur de marchés publics participe à l'analyse des besoins et met en œuvre la procédure d'achat adaptée, conformément à la stratégie d'achat et en collaboration avec les services prescripteurs.

Les compétences requises par ces métiers, parfois émergents (acheteur), soumis à des prescriptions nouvelles (achat éco-responsable) et à des évolutions réglementaires constantes (code des marchés publics) font parfois défaut dans les services. Pour pallier ce déficit, une piste s'ouvre : les mutualisations proposées à différents échelons, national, régional, voire inter-services.

La professionnalisation des acteurs doit être encouragée, par une offre de formation adaptée, au plus près des services, et par une animation dynamique des réseaux, comme celui des correspondants régionaux « achat » qui se met actuellement en place.

6.5. Fiches emplois-types¹

Fonction : Support Filière d'emploi : Logistique	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
---	--

Intitulé de l'emploi type : Acheteur	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

Contribue, en collaboration avec le responsable des achats, à l'analyse des besoins, assure une veille sur les marchés économiques et participe à la négociation et à la rédaction des contrats.

ACTIVITÉS PRINCIPALES

- Recenser et évaluer des besoins en approvisionnement en lien avec les services prescripteurs
- Définir des objectifs d'économie d'achats
- Assurer une veille sur les marchés économiques (connaissances des fournisseurs, de leur stratégie commerciale et de leur offre)
- Assister les services prescripteurs dans la rédaction des clauses techniques particulières des marchés publics
- Prospecter pour trouver les produits ou prestations adaptés aux besoins
- Assister les services prescripteurs pour l'analyse des candidatures et des offres
- Assister les services prescripteurs dans la négociation des conditions commerciales, si la procédure le permet
- Analyser le bilan d'exécution avec le prescripteur (retour d'expérience)
- ...

¹ L'explication de la structure de la fiche figure en annexe

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Savoir synthétiser des informations nombreuses • Savoir entretenir un réseau de relations • Maîtriser les techniques de négociation • Savoir travailler en réseau • Construire et suivre des tableaux de bord et indicateurs • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissances en économie • Connaissance de l'organisation des services de l'État et des enjeux liés aux achats • Marchés de biens et de services • Droit des marchés publics • Principales techniques d'achat • Suivi qualité • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
-

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise des dépenses publiques • Mutualisation des achats • Exemplarité de l'État au regard du développement durable • Dématérialisation des procédures • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnalisation de la fonction • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Acheteur public (p. 416)

Fonction : Support Filière d'emploi : Logistique	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
---	--

Intitulé de l'emploi type : Rédacteur de marchés publics	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE

Contribue à l'analyse des besoins et met en œuvre la procédure d'achat adaptée, conformément à la stratégie d'achat et en collaboration avec les services prescripteurs.

ACTIVITÉS PRINCIPALES

- Recenser et évaluer des besoins en approvisionnement en lien avec les services prescripteurs
- Choisir la procédure de marché adaptée
- Préparer des consultations :
- Rédiger des pièces administratives du marché
- Mettre en ligne des marchés sur la plate-forme dématérialisée des marchés
- Publier des avis de publicité dans les différents journaux officiels en fonction des seuils
- Suivre de la phase consultation :
- Assister le service prescripteur dans l'analyse de l'offre
- Informer les candidats de l'acceptation ou du rejet de leur offre
- Participer aux commissions techniques
- ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES

Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Savoir rédiger les pièces des marchés • Faire preuve de rigueur, d'organisation et autonomie • Savoir entretenir un réseau de relations • Savoir travailler en équipe • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de l'organisation des services de l'État et des enjeux liés aux achats • Marchés de biens et de services, de prestations intellectuelles et de travaux • Code et droit des marchés publics • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
-

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Exemplarité de l'État au regard du développement durable • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de l'expertise juridique et technique • Conseil et accompagnement des services dans la définition de leur besoin • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Acheteur public (p. 416)

Fonction : Support Filière d'emploi : Logistique	Secteur MAAP : Administration centrale
---	--

Intitulé de l'emploi type : Responsable de la politique des achats	Code fiche : ↑ Décembre 2009
---	--

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Définit et met en œuvre une politique des achats du ministère conformément aux prescriptions du service des achats de l'État.

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Conduire et mettre en œuvre les prescriptions du service des achats de l'État • Assister les services dans la mise en œuvre de la politique des achats • Animer et professionnaliser la filière achat du ministère • Être le correspondant du Service des Achats de l'État • Mettre en place des outils de mesure et de suivi de la politique d'achat du ministère • Apporter appui et conseil aux directions techniques pour les achats « non courants » • Évaluer la performance de la politique des achats • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Analyser des enjeux • Faire preuve de rigueur et d'initiatives • Savoir communiquer et animer une équipe • Maîtriser les situations de négociation • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit des marchés publics et de la concurrence • Organisation interministérielle en matière d'achats • Principes du développement durable et de l'écoresponsabilité • Fonctionnement des services dans lesquels la politique d'achat est mise en œuvre • Connaissance des marchés interministériels concernés • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
-

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Définition de stratégies d'achat par le service des achats de l'État • Exemplarité de l'État au regard du développement durable • Développement des partenariats interministériels • Évaluation des performances • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des compétences en matière de développement durable et des compétences réglementaires • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
	Responsable de la politique des achats (p. 414)

7. Les recommandations générales

Les recommandations que nous pouvons proposer concernent plusieurs champs d'application : recrutement, formation, parcours professionnels et communication.

7.1. L'étape du recrutement

Le recrutement s'entend ici à deux niveaux : lors de la décision sur le choix de la personne à recruter et sur les actions à mettre en œuvre lors de son intégration dans la structure et à son poste de travail.

7.1.1. Le choix du profil

L'adage à respecter serait : « le bon agent au bon poste ». L'idéal est de recruter, lors des mobilités, une personne qui est intéressée par la fonction et qui a un profil adapté aux métiers de la filière d'emploi. Les personnes recrutées dans l'administration ont rarement une formation initiale en gestion, comptabilité ou contrôle de gestion.

Si la personne en mobilité est volontaire pour découvrir un nouveau métier et n'a donc pas d'expérience antérieure dans le domaine ni les compétences professionnelles nécessitées par le poste, il est indispensable de lui fournir une formation adaptée dans les plus brefs délais. On sait cependant que les stages ont lieu à des dates déterminées et que dans la plupart des cas, une grande partie de la formation a lieu « sur le tas », de façon non formalisée.

Dans le domaine spécifique du contrôle de gestion, un atout supplémentaire lors du recrutement d'un contrôleur de gestion serait que celui-ci ait déjà une expérience professionnelle antérieure proche d'un ou plusieurs métiers techniques. En effet, les métiers sont très variés avec des spécificités marquées et les connaître déjà facilite l'exercice de la fonction.

7.1.2. L'aide à la prise de poste

Au moment du recrutement, une aide lors de la **prise de poste** paraît essentielle. Il s'agit d'accueillir les nouveaux arrivants en leur apportant des connaissances sur les activités, les enjeux, leur place dans leur structure... Les modalités doivent être communes dans les nouvelles structures comme les centres de prestations comptables mutualisées,

quel que soit le rattachement ministériel des agents, afin de commencer à souder une nouvelle communauté de travail provenant d'univers différents.

Une aide généralisée lors de l'entrée en fonction paraît donc indispensable, à l'image de ce qui se pratique dans le secteur de l'enseignement où les directeurs, les gestionnaires et les agents comptables reçoivent une formation adaptée.

Cette facilitation peut prendre la forme de formations à l'environnement de travail et aux outils.

Les stages organisés ont parfois lieu à des périodicités qui ne sont pas compatibles avec les nécessités d'intégration immédiate. En ce cas, le **tutorat** par un « ancien » est une solution à explorer, d'autant plus qu'elle est valorisante pour le tuteur si cette fonction est reconnue officiellement.

Une autre piste à envisager est la constitution d'un **dossier relais** par le partant qui comporte tous les éléments essentiels au bon fonctionnement du poste et qu'un néophyte ignore : échéances principales rythmant l'année, réseau relationnel avec les interlocuteurs principaux, carnet d'adresses, références réglementaires liées aux activités, procédures de travail... Cela permet d'organiser plus sereinement le démarrage de son travail et d'avoir une meilleure visibilité sur ce qui est attendu.

7.2. La formation et l'approfondissement des pratiques

Dans des activités nouvelles ou en changement rapide, avec des outils qui évoluent, la formation continue est indispensable. Cependant, elle n'est pas le seul moyen pour développer la professionnalisation dans un métier, et la constitution d'un réseau métier peut aider à accélérer la courbe d'apprentissage en ce domaine.

7.2.1. La formation continue

Ce qui manque en matière de formation pour un métier donné est le fait qu'il n'y a pas de lisibilité sur un parcours de formation comportant différents niveaux d'approfondissement. L'information est éparse et le contenu des stages pas forcément très explicite.

Un **recensement centralisé et hiérarchisé de l'offre de formation**, comprenant les sites d'auto-formation qui se développent et les ressources traditionnelles (écoles, IRA, IGPDE, Trésoreries générales, instituts des autres ministères, ...) serait souhaitable. Cela éviterait à chacun des recherches fastidieuses et incomplètes pour trouver ce dont il a besoin. Cela permettrait également de structurer l'analyse du besoin.

D'une manière générale, pour les fonctions « support », les formations où se côtoient des personnes d'origines ministérielles différentes apportent une richesse supplémentaire permettant de confronter les pratiques et d'étendre le réseau professionnel.

Il est à noter que le dispositif d'accompagnement Chorus avec les pré-requis métiers semble plébiscité tant par les stagiaires que les formateurs. Il gagnerait donc à être poursuivi et constitue une référence.

7.2.2. L'échange de pratiques dans des réseaux « métier »

Dans l'échange de pratiques, on peut entendre la réunion en un même lieu physique de personnes qui comparent leurs approches des problèmes et les solutions qu'ils trouvent avec un animateur qui sait instaurer un climat de confiance.

Mais cela peut aussi être la mise en place de **lieux virtuels d'échanges**, d'espaces de travail collaboratifs qui permettent de trouver des réponses aux questions que l'on se pose. Ainsi, peuvent être constituées des bases de données thématiques qui comprennent le corpus de connaissances nécessaire au métier, doté d'un moteur de recherche. Un outil complémentaire peut être une foire aux questions ou un forum de discussion où chaque membre du réseau métier peut apporter sa contribution et aider les autres.

On peut citer à ce sujet l'animation du réseau des contrôleurs de gestion, qui apparaît très appréciée.

Une mise à disposition d'outils de formation ou d'auto-formation pour les nouveaux, avec des cas concrets, compléterait utilement les dispositifs d'organisation en réseau, qui devraient être généralisés.

L'avantage de ces espaces professionnels virtuels, entre pairs et hors hiérarchie, tient à ce qu'ils facilitent la **mutualisation** des idées pour répondre à des besoins immédiats, mais aussi et surtout à ce qu'il

permettent une **capitalisation** et, s'ils sont structurés, rendent ainsi l'organisation « apprenante ».

7.3. La valorisation des métiers et des parcours professionnels

Pour attirer des candidatures sur des métiers, il faut qu'ils soient attractifs par eux-mêmes et ne soient pas choisis par défaut. D'autre part, montrer les passerelles qui peuvent exister entre les métiers peut également être un facteur de valorisation et renforcer leur attrait.

7.3.1. La valorisation des métiers

Les métiers de la comptabilité et du budgétaire sont ressentis comme peu valorisés, à tous les niveaux, dans un ministère où les fonctions technico-économiques sont premières. Les contraintes qu'ils imposent sont mal comprises. Favoriser la connaissance mutuelle entre services, des obligations respectives et des échéances, est indispensable. Et ceci sera d'autant plus important avec l'élargissement du périmètre d'action lié à la mise en place des directions départementales interministérielles regroupant des personnels issus de cultures professionnelles différentes dont il faudra comprendre les logiques et les méthodes de travail. Ce thème pourrait être abordé, par exemple, lors des nouvelles prises de fonction.

Continuer à sensibiliser l'ensemble des cadres chefs de service à l'importance du pilotage par la performance et à la nécessité de la qualité budgétaire et comptable paraît aussi essentiel. En effet, ces derniers n'ont pas forcément tous reçu dans leur cursus une formation véritablement approfondie au processus budgétaire et à ses outils.

7.3.2. Les parcours professionnels

Au sein d'une filière d'emplois, créer un continuum de métiers possibles serait aussi une solution pour améliorer leur image. Afin d'améliorer la visibilité à moyen terme et contrer la peur des agents de l'enfermement dans une filière, des parcours professionnels types à partir d'exemples doivent être proposés. Il s'agit également de montrer l'existence de **passerelles** en identifiant les liens entre les différents métiers au sein d'une même filière ou entre filières d'emploi.

Ainsi, les postes comptables, budgétaires et de contrôle de gestion sont

des métiers « du chiffre » et présentent des proximités. Entre secteurs d'activité existent aussi des métiers proches auxquels les personnes ne pensent pas toujours et un passage par un poste de gestionnaire en établissement scolaire peut être valorisant après un poste budgétaire en DRAAF. Il faut aussi présenter d'autres parcours possibles vers d'autres filières. Une personne chargée d'opérations comptables peut, de part les qualités de rigueur dont elle a fait preuve, gérer des dossiers d'attribution d'aides dans des services techniques.

Le corollaire au fait que l'administration recrute peu de personnes ayant des formations initiales dans ces métiers est qu'il y a peu d'identité professionnelle et donc d'attachement à ces postes. En effet, un des attraits de l'administration, y compris au ministère chargé de l'alimentation, est de pouvoir avoir un parcours diversifié tout au long de sa carrière. La valorisation récente de la professionnalisation des fonctions fait craindre une trop forte spécialisation des activités et une taylorisation des tâches. Afficher les différentes possibilités de parcours, en montrant des exemples réels, est donc souhaitable pour attirer les personnes vers ces fonctions moins attractives que d'autres dans un ministère à vocation technico-économique.

7.4. La communication

La gestion du changement est un art difficile, d'où l'importance de réaliser une communication attractive sur les métiers qui en sont l'objet.

7.4.1. Les exemples d'expériences réussies

Lorsque l'on veut étendre une façon de travailler à d'autres services, prendre en exemple les secteurs qui ont déjà une expérience antérieure dans le domaine favorise l'acceptation en atténuant la difficulté : puisque d'autres l'ont déjà fait, c'est possible. Ainsi, s'appuyer sur l'expérience des personnes travaillant dans les établissements d'enseignement agricole, même si c'est dans un contexte et sur des outils différents, peut être enrichissant pour les agents des services territoriaux, et réciproquement. De même, communiquer sur le fonctionnement des premiers centres de services mutualisés mis en place (celui de l'administration centrale par exemple) peut contribuer à apaiser les craintes que suscite la création des structures de ce type en montrant la réalité concrète du travail sous ses nouveaux aspects.

En outre, la communication apparaît comme un élément permettant de favoriser le sentiment d'appartenance à une même famille

professionnelle, et, partant, de contribuer à la valorisation du métier.

7.4.2. Une information continue

La fréquence de la communication et ses formes apparaissent également importantes. Les insuffisances en ce domaine peuvent contribuer à générer de l'incertitude, ou à augmenter le sentiment d'incertitude lorsque celui-ci existe, notamment en période de changement accéléré.

Informers périodiquement sur les travaux réalisés en interministériel par les administrations centrales et sur les harmonisations en cours, permet ainsi de réduire les craintes des agents.

Rythmer le temps par des informations régulières de toutes natures apparaît au total comme un facteur stabilisant et attractif pour les personnels concernés.

En guise de conclusion ...

Les entretiens effectués auprès des professionnels des métiers étudiés, les groupes de travail conduits avec eux, les remarques du comité de pilotage, présentent une richesse que nous avons essayé de transcrire dans ce rapport.

Nos conclusions générales, au terme de ce travail, sont résumées dans l'encadré qui suit. Elles paraîtront peut-être simples et de bon sens. C'est cependant leur mise en œuvre concrète, dans un cadre formalisé, qui fera la réussite des transformations en cours et qui contribuera au bien-être des personnes au travail.

Lors du recrutement, le bon agent au bon poste.

Une aide à la prise de fonction (formation, tutorat formalisé, dossier relais).

Par métier, recenser de façon centralisée et hiérarchisée, par niveau d'approfondissement, l'offre de formation (stages, formation à distance, auto-formation, ...).

Créer (ou étendre) par métier des lieux virtuels d'échanges pour une mutualisation et une capitalisation des connaissances.

Montrer qu'il existe des parcours professionnels valorisant à l'intérieur ou entre filières d'emploi.

Dans la communication, utiliser les bonnes pratiques des autres services pour montrer que les changements sont possibles.

Informier périodiquement les personnes potentiellement concernées de l'avancée des chantiers en cours.

Continuer à sensibiliser l'ensemble des cadres à l'importance du pilotage par la performance et à la nécessité de la qualité budgétaire et comptable.

Annexes

Lettre de mission

Membres du comité de pilotage

Liste des personnes ayant contribué à l'étude

Annexe méthodologique

Structure d'une fiche

Annexe bibliographique

Lexique



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**Observatoire des
Missions et des Métiers**

Hervé LE GALL

Inspecteur général de l'agriculture
CGAAER

Le Président

251, rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Dossier suivi par :
Anne-Marie MITAUT

Mél : anne-marie.mitaut@agriculture.gouv.fr

Objet : lettre de mission

Tél. : 01 49 55 54 44
Fax : 01 49 55 54 98

Paris, le 1^{er} septembre 2008

L'observatoire des missions et des métiers (OMM) est chargé d'assurer une veille prospective sur les missions du ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que sur les métiers et compétences nécessaires pour les exercer. Après avoir fait un état des lieux, notamment en décrivant les emplois, la réflexion doit permettre de contribuer à la gestion prévisionnelle des ressources humaines. L'OMM est ainsi chargé de faire toute recommandation utile à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de parcours professionnels, de formation initiale ou continue pour accompagner les changements à venir.

Dans le cadre de cette réflexion d'ensemble, Sylviane TETART a piloté une étude sur la filière d'emploi «Gestion financière et comptable» entre octobre 2003 et juin 2006. Par lettre en date du 28 août 2006, le secrétaire général lui a confié la mission d'animer un groupe de suivi de l'étude afin de traduire en plan d'action certaines recommandations contenues dans le rapport final de l'étude. En rendant compte de sa mission, elle a proposé de faire évoluer le groupe de suivi en un groupe de réflexion et de préfiguration sur la filière budgétaire et comptable.

Cette proposition rejoint une des conclusions de l'étude de 2006 de conduire une étude complémentaire, notamment à la lumière de nouvelles évolutions. En effet, les réflexions menées et les décisions prises dans le cadre du projet CHORUS ainsi que de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont des impacts importants sur les évolutions de cette filière : mise en place en administration centrale du centre de service comptable et financier et création des nouvelles directions régionales du ministère, notamment. Aussi convient-il d'actualiser l'étude déjà réalisée.

Vous avez bien voulu accepter d'assurer le pilotage de cette étude «Gestion financière, budgétaire et comptable» et je vous en remercie vivement.

La présente est une lettre de mission pour la conduite de ce chantier.

1. Champ

L'étude porte sur les métiers des personnels de la filière d'emploi «Gestion financière, budgétaire et comptable» qui travaillent en administration centrale, en services déconcentrés et en établissements d'enseignement agricole.

2. Objectifs de l'étude

La réflexion portera sur les métiers exercés par les agents du MAP et sur leur évolution qualitative et quantitative :

- Dans un premier temps, il conviendra de procéder à l'identification et à la description des emplois-types actuels. Il est en effet important que notre ministère approfondisse la connaissance de l'ensemble de ses métiers, en lien avec le répertoire interministériel des métiers de l'Etat. Les emplois-types seront décrits tant du point de vue du contenu des activités et des compétences mobilisées que du point de vue quantitatif.
- Dans un second temps, la phase prospective permettra d'identifier l'ensemble des facteurs susceptibles d'influencer le système et de faire évoluer les emplois. Dans les scénarios d'évolution qui seront envisagés, une attention particulière sera à porter aux emplois nouveaux et à la construction de compétences nouvelles, en écho à l'évolution des missions et de l'organisation de l'Etat (RGPP).
- Enfin, l'étude permettra de formuler des recommandations pour la gestion prévisionnelle des ressources humaines afin d'accompagner les changements importants que connaît cette filière d'emploi. Elles seront notamment formalisées en termes de recrutement, de parcours professionnels ainsi que de formation initiale ou continue.

3. Organisation des travaux

Vous animerez un groupe d'études de la filière d'emploi (GEFE), comité de pilotage de l'étude qui comprendra notamment des représentants des services concernés et des personnels exerçant les métiers étudiés.

Ce GEFE sera réuni pour définir la stratégie du chantier, sa méthodologie et pour examiner périodiquement l'état d'avancement des travaux.

4. Appui de l'OMM

L'ensemble de l'équipe de l'OMM est à votre disposition de façon permanente.

De plus, vous bénéficierez de l'appui de deux chargés d'études appartenant au réseau mis en place par l'OMM.

5. Production attendue

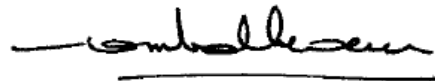
Les travaux déboucheront sur la publication d'un rapport reprenant l'ensemble des conclusions de l'étude ainsi que d'un document de synthèse.

Des éléments du projet de rapport seront présentés, à intervalles réguliers, au GEFE que vous réunirez. Après validation par le GEFE, ils seront mis en ligne sur le site de l'OMM.

6. Calendrier

Le délai pour l'aboutissement de l'étude est fixé à dix huit mois à compter de la première réunion du GEFE qui se tiendra avant la fin de l'année 2008.

**Le Président de l'Observatoire des
Missions et des Métiers**



Constant LECOEUR

Copie pour information à :
Dominique SORAIN, secrétaire général du MAP,
Pascale MARGOT-ROUGERIE, chef du SRH,
Paul VIALLE, vice-président du CGAAER,
Patrick DEDINGER, secrétaire général du CGAAER

Membres du comité de pilotage

(structure d'affectation au moment de l'étude)

Prénom	Nom	Structure
Hervé	LE GALL	Président du GEFE - CGAAER
Philippe	MERILLON	SG / Chef du SRH
François	MOREAU	SG / SRH
Hervé	REVERBORI	SG / SRH / SDMEC
Marc	DUVAUCHELLE	SG / SRH / SDMEC
Philippe	CUCCURU	SG / SRH / MPEGP
Florent	GUHL	SG / SRH / SDDPRS / FORMCO
Eric	DIEUPART-RUEL	SG / SRH / SDDPRS / FORMCO
Isabelle	BROSSIER	SG / SRH / MPEGP
Marianne	DUPRE	SG / SAFSL - Chorus
Philippe	GONZALEZ	SG / SAFSL - CSCF
Gilbert	THUILIER	SG / SAFSL - BIBC
Lamia	KORT	SG / SM / SDPS - MCG
Sébastien	COUDERC	SG / SAFSL –SDABC - BBO
Roger	TISSIER	SG / SM / SDPS - MCG
Willy	JUSTIN	SG / SM / SDPS - BPPRS
Carmela	BOREL	SG – MAG – Mission Prog 215
Nadine	EISENMANN	DGPAAT – SRI - SDG
Frédéric	LAMBERT	DGPAAT - SDG
Olivier	MARY	Secrétaire du RAPS
Marie	GUITTARD	IGAPS
Xavier	DELOMEZ	DGAL - MAAP
Ninon	CHARTIER BRASSET	DGAL - MAAP
Michel	BEURIER	DGER - SDEDC
Pascal	GIRAUDON	DGER - MCG
Joël	SIMON	DGER - IEA
Isabelle	CHMITELIN-CASSET	Groupement des DRAAF (DRAAF Centre)
Patrick	WEBER	Groupement des DDAF (DDAF de Haute Vienne)
Françoise	LIEBERT	Groupement des DDSV (DDSV du Nord)
Patricia	FROMAGE	Association des proviseurs de l'enseignement technique (LPA de Saint Rémy de Provence)
Solène	AUBERT	Groupement des Secrétaires généraux (DDEA du Territoire de Belfort)
Didier	CABILLIC	Association des attachés et gestionnaires de l'enseignement (LEGTA de St Germain en Laye)
Claudine	BARDIN	DRAAF Auvergne – Contrôleur de gestion

Jean-Paul	FRISON	DRDAF Nord Pas-de-Calais - SG
Jean-François	LECHEVALLIER	DRDAF de Haute-Normandie - SG
Yves	RAMEL	DDAF de l'Ain - SG
Constant	LECOEUR	Président de l'OMM - CGAER
Anne-Marie	MITAUT	SG / SRH - Directrice de projet de l'OMM
Isabelle	PETIAU	SG / SRH - Responsable des études de l'OMM
Françoise	HOLARD	DRAAF Picardie - chargée d'étude OMM
Carmen	GAN	SG / SM – SDPS chargée d'étude OMM
Françoise	DANQUIGNY	SG / SRH -Etudiante stagiaire chargée d'étude OMM

Liste des personnes ayant contribué à l'étude

(structure d'affectation au moment de l'étude)

Prénom	Nom	Structure
Pierrette	APPELT	DDEA du Territoire de Belfort
Marie-Claude	ATTRAIT	DDEA du Loir et Cher
Solène	AUBERT	DDEA du Territoire de Belfort
Julia	AUDRAN	Bureau du budget et des opérateurs - SG - SAFSL
Fatima	AZOUZ	Centre de Service Comptable et Financier - SG - SAFSL
Valérie	BELLET	EPLEFPA de Seine Maritime
Sophie	BERCEAUX	DRAAF Lorraine
Carmela	BOREL	Mission Prog 215 - SG
Didier	CABILLIC	EPLEFPA de Saint Germain en Laye
Anita	CATHERINE	Mission Prog 215 - SG
Ninon	CHARTIER-BRASSET	Direction Générale de l'Alimentation
Martine	CHEVASSUT	DRAAF Lorraine
Dominique	CLEQUIN	AgroParisTech
Philippe	CONCEICAO	DRAAF Lorraine
Sébastien	COUDERC	Bureau du budget et des opérateurs – SG - SAFSL
Sylvia	DE ARAUJO	DRAAF / DDAF du Nord
Philippe	DE VREESE	DAF de la Réunion
Catherine	DECKER	EPLEFPA de Courcelles Chaussy
Nathalie	DELDEVEZ	DRAAF Rhône-Alpes
Mireille	DERAY	DRIAAF d'Ile de France
Fatima	DOUAD	DDSV du Nord
Malik	DRIF	DDSV des Vosges
Marianne	DUPRÉ	Mission Chorus - SG - SAFSL
Nadine	EISENMANN	Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires – SRI - SDG
Valérie	FÉVRIER	Centre de Service Comptable et Financier - SG - SAFSL
Jean-Paul	FRISON	DRAAF / DDAF du Nord
Servane	GILLIERS-VAN-REYSEL	Bureau de la Commande Publique et des Achats - SG - SAFSL
Pascal	GIRAUDON	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
Thierry	GIRODOT	EPLEFPA de Saint Germain en Laye
Philippe	GONZALES	Centre de Service Comptable et Financier - SG - SAFSL
Annick	GOUSSEN	DRAAF / DDAF du Nord
Alain	GRABARCZYCK	EPLEFPA de Lons Le Saunier
Florent	GUHL	Mission du pilotage de l'emploi et de la gestion prévisionnelle SG - SRH
Marie-Claire	HAMON	DRAAF d'Aquitaine

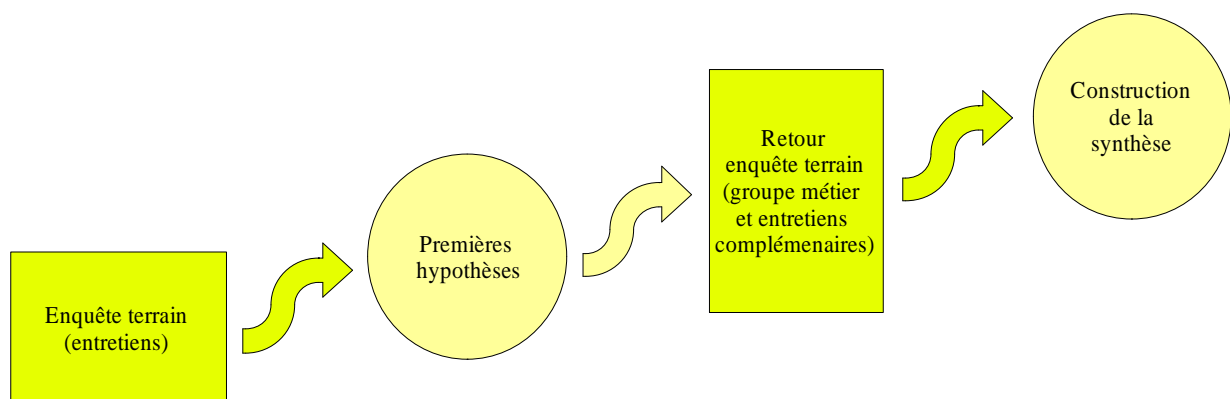
Prénom	Nom	Structure
Jocelyne	HEITZ	DDEA du Territoire de Belfort
Jérôme	HEULLANT	EPLEFPA de Seine Maritime
Florence	HORDOR	DDSV de la Meuse
Karine	KERZERHO	Mission Chorus - SG - SAFSL
Céline	KLEIN	DRAAF Lorraine
Sophie	LEGOIX	EPLEFPA de Seine Maritime
Jérôme	LEMONNIER	DDSV du Nord
Thierry	LENGAGNE	DDSV du Nord
Géraldine	LIBERCE	EPLEFPA de Seine Maritime
Françoise	LIEBERT	DDSV du Nord
Thierry	MARTIN	EPLEFPA de Valence
Claire	MAURICE	Centre de Service Comptable et Financier - SG - SAFSL
Claudine	MERCIER	DDEA du Territoire de Belfort
Andrée	MERRIEN	DDEA du Loir et Cher
Juliette	MOS	DDSV de Meurthe et Moselle
Olivier	NICOLARDOT	Bureau de la Commande Publique et des Achats - SG - SAFSL
Alain	NORMAND	DDEA du Territoire de Belfort
Heidy	NORMAND	DDEA du Territoire de Belfort
Laurent	NOUCHI	Bureau de la paie et des régimes indemnitaires – SG - SRH
Marc	NYBELEN	DRAAF / DDAF du Nord
Sabine	PESCIAIOLI	DRAAF / DDAF du Nord
Estelle	PIETRANICO	EPLEFPA de Seine Maritime
Etienne	POUVREAU	EPLEFPA de Bordeaux - Banquefort
Lucien	REIGNIER	DDSV de la Meuse
Jean-Luc	REMY	DDSV de Moselle
Jeanine	SANCHEZ	EPLEFPA de Saint Germain en Laye
Olivier	SCHAAR	Centre de Service Comptable et Financier – SG - SAFSL
Vincent	SEVENO	Bureau du pilotage du programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - DGAL
Roselyne	SIGNORI	DDEA du Territoire de Belfort
Charlotte	SALOMEZ	DDSV du Nord
Mamadou	SOW	DDEA du Territoire de Belfort
Christophe	TARDIVAT	DDEA du Loir et Cher
Roger	TISSIER	Mission de Contrôle de gestion – SG - SM
Nathalie	TORRES	EPLEFPA de Saint Germain en Laye
Rémi	VIENOT	Service Facturier - SG
Sylviane	VIGNE	EPLEFPA de Saint Germain en Laye
Muriel	VINEL	DDE de Moselle

Annexe méthodologique

1. L'approche

La démarche de l'OMM sur cette étude peut se résumer de la façon suivante :

- partir du terrain ;
- élaborer les premières hypothèses ;
- retourner sur le terrain pour affiner les propositions ;
- construire les résultats.



2. Les méthodes

2.1. L'entretien

Après récolte et analyse de la documentation existante, un guide d'entretien est élaboré et des personnes sont choisies du fait de leur exercice ou connaissance du métier étudié.

L'entretien aborde l'objet d'étude à partir de l'expérience qu'en a la personne interviewée, de ses pratiques, de ses représentations. L'objectif est de comprendre le sens que l'individu leur assigne, de se faire expliquer la vision qu'il en a, les interprétations qu'il en fait. Il faut garder à l'esprit que la personne décrit l'image qu'elle se fait de la réalité et/ou ce qu'elle souhaite en montrer.

L'entretien est de **type semi-directif** c'est à dire que les questions et relances sont ouvertes.

L'entretien est conduit dans une **logique compréhensive** où l'interviewer fait preuve d'empathie et de neutralité bienveillante vis à vis

de la personne qu'il écoute, sans jamais juger ce qui lui est dit.

L'anonymat est garanti à la personne rencontrée et la citation éventuelle de ses propos ne permettra pas de la reconnaître.

2.2. Le groupe « métier »

Cette expression désigne une réunion de travail, en général unique et d'une demi-journée, pour réfléchir et discuter ensemble sur les premiers résultats de l'enquête terrain. Elle est, là-aussi, constituée de praticiens des métiers étudiés.

Structure d'une fiche

Fonction : Stratégique, Opérationnelle ou Support Filière d'emploi : Selon nomenclature MAAP	Secteur MAAP : Administration centrale Services territoriaux Établissements d'enseignement
---	--

Intitulé de l'emploi type : <div style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">Nom de l'emploi-type</div>	Code fiche : ↑ Date de la fiche
--	---

DÉFINITION SYNTHÉTIQUE
Présentation résumée de l'emploi-type, destinée à expliquer l'intitulé retenu.

ACTIVITÉS PRINCIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des actions ou des opérations permettant de réaliser la mission de l'emploi-type. L'accent est mis sur les activités qui déterminent les spécificités de cet emploi-type. • Les activités sont décrites avec des verbes d'action à l'infinitif. • ...

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES	
Savoir-faire	Connaissances
<ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit des savoir-faire nécessaires à l'exercice des activités principales. • On distingue les savoir-faire techniques qui permettent de traiter l'information, d'agir et de produire, et les savoir-faire relationnels qui favorisent la coopération et le travail d'équipe. • Les savoir-faire sont formulés avec des verbes d'action à l'infinitif. • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Ce sont les savoirs nécessaires à l'exercice des activités principales. • On distingue les savoirs généraux relatifs à des grands domaines de connaissance et les savoirs techniques spécifiques (socioprofessionnels). • ...

CONDITIONS PARTICULIÈRES D'EXERCICE
Elles précisent des modalités de travail (ayant trait par exemple au contexte ou aux contraintes rencontrées).

TENDANCES D'ÉVOLUTION	
Facteurs clés à moyen terme	Impact sur l'emploi type
<ul style="list-style-type: none"> • Les facteurs clés formulent les principaux facteurs d'évolution (politiques, réglementaires, socio-économiques, technologiques...) à 3-5 ans, qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi type. • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • L'impact cherche à préciser la nature de l'évolution que l'emploi-type aura à connaître : au plan qualitatif et au plan quantitatif • ...

EMPLOI-TYPE DE PROXIMITÉ	CORRESPONDANCE RIME
Emploi(s) du ministère proche(s).	Nom de l'emploi-référence du répertoire Interministériel des métiers de l'État (RIME), première édition de 2006. S'il y a une difficulté d'arrimage, celle-ci est indiquée par « réserve ».

Annexe bibliographique

BOLLECKER Marc, « Contrôleur de gestion : une fonction en danger », 30e congrès de l'Association Francophone de comptabilité, 2009

BOLLECKER Marc, « La dimension sociologique du contrôle de gestion par l'analyse des relations de coopération entre contrôleurs de gestion et responsables opérationnels », Cahier de Recherche du GREGOR de l'IAE de Paris 1, 2003

BOUQUIN Henri, « Herméneutiques du contrôle », 26e congrès de l'association francophone de comptabilité, Lille, 2005

BOUQUIN Henri et FIOL Michel, « Le contrôle de gestion : repères perdus, espaces à retrouver », 28e congrès de l'association francophone de comptabilité, Poitiers, 2007

CNFPT, « Répertoire des métiers territoriaux », 2009

Comité de coordination du contrôle de gestion, « Le dispositif de contrôle de gestion : cadre de référence pour les services de l'État et les opérateurs », version du 21/07/08

Direction générale de l'administration et de la fonction publique « Répertoire interministériel des métiers de l'État », version 2006

Direction générale de la comptabilité publique, « Le référentiel de contrôle interne comptable interministériel », 2005

Direction générale de la comptabilité publique, « Lexique du contrôle interne comptable », 2005

Direction générale des finances publiques, « Rapport sur le contrôle interne comptable de l'État », 2008

Direction générale du trésor et de la politique économique, « Mise en place de centres de services partagés : impact et accompagnement, analyse comparative dans 7 pays », 2007

Direction générale de l'enseignement et de la recherche, « 5e schéma prévisionnel national des formations 2009-2014 », MAAP 2008

DUMOULIN Régis, LA VILLARMOIS Olivier de la, TONDEUR Hubert, « Centre de services partagé versus externalisation », Revue Comptabilité, Contrôle et Audit, tome 9, 2003

École de la LOLF, « La modernisation de la gestion financière de l'État », DGAFP, 2009

Fiches de poste mobilité, site intranet du MAAP

GODENER Armelle et FORNERINO Marianela, « Être contrôleur de gestion en France aujourd'hui », Revue Finance, contrôle, stratégie – volume 9, 2006

GODENER Armelle et FORNERINO Marianela, « Rattachement hiérarchique du contrôleur de gestion », Grenoble école de management, 2004

GUILLAUME Henri, COLIN Nicolas, ROUDIL Stephan et SKOULIOS Emmanuel, « Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État », Inspection générale des finances, 2009

GUILLAUME Henri, CUNEO Pierre , LUBEK David et REMOND Sébastien, « Rapport sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus », Inspection générale des finances, 2006

LA VILLARMOIS Olivier de, TONDEUR Hubert et VAN HUYNH Thi Ngoc, « L'externalisation de la fonction comptable et financière », Journée nationale des IAE, 2004

LAMBERT Caroline et PEZET Eric, « Discipliner les autres et agir sur soi – les vies du contrôleur de gestion », Revue Finance, contrôle, stratégie – volume 10, 2007

LAMBERT Caroline et SPONEM Samuel, « La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie », 29e congrès de l'association francophone de comptabilité, Poitiers, 2008

Le portail du contrôle de gestion, site intranet du MAAP

MEYSSONIER François et POURTIER Frédéric, « Les ERP changent-ils le contrôle de gestion ? », Revue Comptabilité, Contrôle et Audit, tome 12, 2006

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « Guide pratique de la LOLF », 2005

Mission de contrôle de gestion, « Les fiches thématiques du contrôle de gestion : les indicateurs du MAP », Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, mise à jour du 22/03/09

Mission de contrôle de gestion, « Référentiel des activités du contrôleur de gestion au ministère chargé de l'agriculture », Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, version du 30/11/08

Mission Gestion financière de l'État, « Répertoire interministériel des métiers de la fonction financière de l'État », Direction du budget, 2008

Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance, « Les métiers de la Comptabilité et du Contrôle de gestion », 2008

PricewaterhouseCoopers, « Les Centres de Services Partagés comptables et financiers en France », 2007

Réforme de l'administration territoriale de l'État, « L'État en mouvement », 2009

Séminaire des secrétaires généraux du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche du 24 octobre 2007, « Le contrôle interne comptable de l'État »

TETART Sylviane, BEGUIN Laure et MARTINEZ Gina, « Gestion financière et comptable », OMM, 2006

Lexique

BOP	Budgets opérationnels de programme
CGAAER	Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux
CODIR	Comité de direction
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDI	Direction départementale interministérielle
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EPLEFPA	Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GEFE	Groupe d'étude de la filière d'emplois
GRH	Gestion des ressources humaines
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAP	Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PRJ	Personne ressources juridiques
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SG	Secrétaire général et Secrétariat général
SRFD	Service régional formation et développement
SRH	Service des ressources humaines

Publications antérieures de l'Observatoire des missions et des métiers

Etude de la filière d'emplois des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002

Olivia Foli (CNRS/LSCI), François Mathieu (DRAF/SRFD Nord – Pas-de-Calais)

Secrétaires et assistant(e)s en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003

Dominique Le Dily (DDAF Mayenne), François Granier (OMM Paris)

L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003

Juliette Faivre (EPLEFPA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delahaye (étudiante, Université de Paris XIII)

Les réseaux de personnes ressources juridiques : une innovation organisationnelle au service de la prévention des contentieux - octobre 2004

Jacques Duterne (DRAF/DDAF Bretagne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Aziz Loum (étudiant, Université de Paris XIII)

Cadres administratifs en services déconcentrés : un processus de professionnalisation en construction – novembre 2004

Geneviève Dahan-Selzter (Institut d'Etudes Politiques de Paris), François Granier (OMM Paris)

Compétences hydrauliques : Travaux conduits en appui à la mission interministérielle présidée par Monsieur Philippe Huet (IGE) août 2005

Marie-José Leterme (Agrocampus Rennes), Pascal Duchêne (INFOMA Nancy) Coordination : François Granier (OMM Paris)

Les emplois des services d'économie agricole à l'épreuve de la nouvelle PAC : quelles évolutions ? quels accompagnements ? – *octobre 2005*

Sylvie Vareille (DDSV Rhône), Alfred Gros (DRAF Auvergne) - **SYNTHESE OMM n°1**

Les métiers de la forêt et des milieux naturels : du métier historique de forestier vers des missions environnementales – *novembre 2005*

Nelly Mauchamp (CNRS/LISE), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°2**

Les métiers de la filière : Gestion financière & comptable – *juin 2006*

Sylviane Tétart (CGAAER), Laure Béguin (DDSV Bouches du Rhône), Gina Martinez (SG/MISC) - **SYNTHESE OMM n°3**

Au service des dynamiques territoriales : des ingénieurs entre enseignement et politiques rurales – *septembre 2006*

Elisabeth Champalle (INFOMA), Dominique Ragot (DRAF Franche Comté), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°4**

Les services de la protection des végétaux : de nouveaux emplois pour de nouveaux défis – *octobre 2006*

Catherine André (DDSV de la Vendée), Gilles Marsoni (DSV de Guadeloupe), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°5**

Au carrefour de nouvelles demandes sociales : les recompositions des métiers de secrétaires et d'assistant(e)s – *novembre 2006*

Dominique Le Dily (FORMCO), Hélène Delahaye (doctorante, Université de Marne la Vallée), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°6**

Le parcours professionnel des cadres techniques du ministère de l'agriculture et de la pêche dans les collectivités territoriales – *novembre 2006*

Annie Soyeux (DGAL), Pascal Duchêne (INFOMA), Françoise Brunet (Cabinet Accessio) - **SYNTHESE OMM n°7**

Mobilité en DRAF / DDAF : quelle gestion et quel développement des compétences ? – *janvier 2007*

Serge Barzucchetti (Adige Conseil), Martine Boury (DRAF Lorraine) - **SYNTHESE OMM n°8**

Le développement des territoires ruraux : contributions des agents du ministère de l'agriculture – avril 2007

Juliette Faivre (DGFAR), Sylvie Kergreis (DGER), François Granier (OMM).- **SYNTHESE OMM n°9**

La diversification des parcours professionnels des informaticiens du ministère de l'Agriculture – septembre 2007

Rebecca Akrich (DGAL), Elisabeth Champalle (INFOMA) - **SYNTHESE OMM n°10**

Les métiers de la recherche en interface avec les politiques publiques – octobre 2007

Dominique Coste (DRAF/SFRD Lorraine), Jérôme Coppalle (ENSV Lyon) - **SYNTHESE OMM n°11**

Les métiers du contrôle et de l'inspection – novembre 2007

Jacques Bec (DRAF PACA et Corse), Alfred Gros (DRAF Auvergne), François Granier (OMM Paris), Jean-Jacques Renault (CGAAER) - **SYNTHESE OMM n°12**

Diversification des parcours professionnels d'enseignants – novembre 2007

Bernard Chabbal (EPLEFPA Castelnaudary), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°13**

De la production à la valorisation des données – mai 2008

Françoise Holard (DRDAF Picardie), Sylvie Vareille (DDSV du Rhône), Gilles Marsoni (DSV de Guadeloupe), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°14**

L'évolution des métiers en réponse aux missions des DDEA en collaboration avec le CEDIP (MEEDDAT) – juin 2008

Vers l'établissement d'enseignement numérique – novembre 2008

Roland Labregère (ENESAD Dijon), François Granier (OMM Paris) avec l'appui de Magali Bochow (étudiante - Université de Paris XIII) - **SYNTHESE OMM n°15**

Personnes ressources et référents au service des politiques de santé publique vétérinaire – novembre 2008

François Mathieu (DRAF Nord Pas-de-Calais), Nelly Mauchamp (CNRS/LISE), François Granier (OMM Paris).

Vers un répertoire ministériel des métiers – avril 2009

François Rous (DRAAF Languedoc-Roussillon), Dominique Coste et Marie-José Leterme (consultantes), François Granier (OMM Paris) - **SYNTHESE OMM n°16**

Diversification des parcours professionnels des personnels de catégorie B technique – mai 2009

Laure Béguin (DGAL Paris, Pascal Duchêne (DIREN Lorraine), Serge Barzucchetti (Adige conseil) - **SYNTHESE OMM n°17**

Les parcours professionnels des attachés d'administration – août 2009

Françoise Holard (DRAFF Picardie), Nathalie GUERSON (DDSV de la Drôme) François Granier (OMM Paris) – **SYNTHESE OMM n°18**

Les enseignants et les formateurs de l'enseignement technique agricole dans la « société de la connaissance » - novembre 2009

Roland Labregère (AgroSup Dijon), François Granier (OMM Paris) avec l'appui de Fatma Tergou (étudiante - Université Paris I) - **SYNTHESE OMM n°19**

Répertoire ministériel des métiers – mai 2010