

*Direction du personnel, des services  
et de la modernisation*

**Circulaire n° 2002-18 du 11 mars 2002 relative  
à la modernisation du dispositif de pilotage**

NOR : *EQU0210041C*

*Le directeur du personnel, des services et de la modernisation à Mesdames et Messieurs les chefs des services déconcentrés, s/c Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département.*

I. - LE CONTEXTE

Aujourd'hui notre action s'inscrit chaque jour davantage dans l'obligation de résultats et le rendu compte aux citoyens notamment avec la réforme de la loi organique sur les lois de finances. Dans les départements et les régions, les projets territoriaux de l'Etat ont identifié les priorités locales de l'action interministérielle. La directive nationale d'orientations a fixé les priorités du ministère. Le programme pluriannuel de modernisation insiste sur l'amélioration du pilotage des services pour répondre à ces enjeux.

Or le système GEODE, conçu il y a plus de dix ans, retraçait de manière insuffisante la mesure de l'activité et le suivi des politiques récentes du ministère.

Par ailleurs, après des adaptations successives, les plans objectifs moyens mis en place à la fin des années 80 nécessitaient d'être réformés. Les axes de progrès concernent notamment :

- la connaissance des territoires ;
- le pilotage des actions prioritaires des services ;
- le dialogue entre directions d'administration centrale (DAC) et services déconcentrés (SD).

Afin de répondre aux attentes des services déconcentrés et des directions d'administration centrale, une réflexion menée avec la participation de ceux-ci en 2001 a permis de moderniser le dispositif de pilotage et les outils s'y rapportant.

Elle visait trois objectifs :

- la recherche d'une dynamique de cohérence dans la stratégie des services d'une même région au travers d'un document d'orientations stratégiques de niveau régional ;
- l'amélioration du dialogue avec les directions d'administration centrale pour développer la cohérence entre les politiques publiques prioritaires du ministère et la stratégie des services ;
- l'amélioration de l'outil GEODE pour ancrer l'action des services dans la mesure des résultats.

II. - le document régional stratégique (oser : orientations stratégiques de l'équipement en région)

Répondant à la décision du directeur de cabinet du 16 décembre 1999 de consacrer la région comme échelon de mise en cohérence des politiques nationales, ce document, élaboré en commun par l'ensemble des services de l'équipement, permet de définir les enjeux que ceux-ci partagent. C'est un cadrage complémentaire pour le POM.

**1. Une dynamique régionale à engager**

Le ministère a construit la méthodologie du futur document régional stratégique en s'appuyant sur une expérimentation réalisée en Pays de la Loire. Elle met en place une dynamique de coopération à l'échelon régional. Celle-ci s'inscrit sur différentes échelles de territoire pertinentes, du local au régional. Elle débouche sur deux documents.

Le premier contient le volet stratégique avec une analyse des enjeux pour le ministère dans la région, les axes de travail à privilégier, les orientations stratégiques complétées par des indicateurs de résultats. Il est appelé à être validé par les DAC et les préfets de la région et des départements concernés.

Le second définit les actions et les modalités d'organisation du travail collectif à engager. Il ne fait pas l'objet d'une validation nationale.

L'élaboration de ces deux documents donne lieu à une concertation tant au sein des services qu'avec les autres services de l'Etat.

A partir des éléments méthodologiques, le collège des chefs de service de la région, sous le pilotage du DRDE, élaborera d'ici à fin 2003 ses OSER. La première génération des OSER s'inscrit dans la seconde période des contrats Etat - Région en cours (validité jusqu'en 2006), la génération suivante accompagnant le prochain contrat Etat - Région.

Lors de l'élaboration du document, chaque chef de service organise un échange avec les représentants des organisations syndicales. La méthodologie précise également les modalités de communication à mettre en œuvre durant la démarche.

**2. Un échange stratégique avec les directions**

## **d'administration centrale**

Progressivement, les OSER s'inscriront au cœur du dialogue directions d'administration centrale et services déconcentrés et le POM sera élaboré en cohérence. En 2002 et 2003, la réflexion sera d'abord itérative entre les deux démarches.

Le collège des chefs de service rencontre les DAC sur ce document dans les configurations qui paraîtront les plus pertinentes compte tenu des enjeux.

Les échanges peuvent avoir lieu avec l'ensemble des DAC. Il peut également être envisagé que le collège des chefs de service rencontre les DAC concernées par un thème commun : par exemple le thème « transports » peut regrouper à minima la DTT, la DR, et la DSCR avec la DTML et la DGAC pour les régions concernées.

### **III. - Le plan orientations mesures (le nouveau POM)**

Le plan objectifs moyens était le document stratégique de synthèse du service. Aujourd'hui il doit être renforcé sur les orientations, expressions de la stratégie hiérarchisée du service et sur la mesure des résultats. Pour affirmer cette volonté, il devient le « plan orientations mesures » ; sa durée est portée à quatre ans mais il sera révisé dès que des éléments nouveaux conduiront à modifier les orientations stratégiques initiales. Il concerne les directions départementales, les directions régionales, les services navigation et les services maritimes.

Des recommandations ont été élaborées sur la démarche. Elles prennent en compte les évolutions attendues sur différents aspects :

- la réalisation d'un diagnostic de territoire ;
- le pilotage stratégique et opérationnel des actions ;
- la conception d'un dispositif d'analyse des résultats dès l'élaboration du POM pour procéder à des réajustements le cas échéant.

### **1. Le dialogue directions d'administration centrale - services déconcentrés**

Le dialogue avec les directions d'administration centrale est enrichi grâce au renforcement du cadrage stratégique donné aux services, tant par les DNO et les OSER que par les projets territoriaux de l'Etat.

En revanche, l'accent est mis sur le compte rendu annuel qui sera expertisé au niveau central.

#### **a) Elaboration du POM**

Chaque année la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) adresse aux DAC et aux services déconcentrés la liste des services qui réaliseront leur POM.

A la suite de cet envoi, les DAC adressent aux services qui doivent élaborer un POM la déclinaison donnée des axes de la DNO les concernant avec éventuellement des éléments de territorialisation des politiques. A l'initiative des services ou des DAC, des échanges sont organisés pour apporter les compléments nécessaires à la définition des priorités.

Le service élabore son POM avec les objectifs qui s'inscrivent dans ces priorités. Le chef de service veille à associer les représentants des organisations syndicales dès le début de la démarche.

La validation au niveau central est simplifiée. Sur la base du projet POM transmis et à partir des avis des DAC, la DPSM organise la réunion de validation avec le service et précise les niveaux de résultats à atteindre en fonction des ressources et des compétences du service.

Les DAC sont invitées à participer à cette réunion. Concernant les politiques ne relevant pas directement des compétences du ministère de l'équipement, la DPSM veillera à leur niveau de prise en compte dans le cadre des dispositifs contractuels existant avec les autres ministères.

#### **b) Suivi du POM**

Cette étape est un élément essentiel de la réforme des POM pour faire évoluer les relations DAC/SD, impliquer les acteurs dans la démarche et répondre au souhait des services d'avoir un pilotage de la part des DAC.

Chaque année, les DAC analysent les résultats des différents POM à l'aide de l'outil ISOARD complété par les indicateurs de résultats des services relatifs à leurs actions stratégiques prioritaires et des éléments qualitatifs de connaissance. Une synthèse de ces analyses est effectuée par la DPSM.

Une réunion annuelle avec l'ensemble des DAC et des représentants des services déconcentrés permet de faire le point sur l'état d'avancement des plans. A cette occasion, cette commission peut proposer des améliorations de méthode et demander aux services les ajustements nécessaires ou prendre en compte les propositions des services sur de nouveaux enjeux.

La DPSM informe les services des éléments issus des débats lors de cette réunion.

### **2. Le contenu du plan orientations mesures**

Le document POM sera composé de deux parties : la stratégie du service et le plan d'actions. Seule la première est communiquée aux DAC.

La partie « stratégie du service » comprend les documents suivants :

- une analyse succincte du bilan du POM précédent ;
- l'analyse des enjeux territoriaux effectuée à partir des éléments de contexte (interne et externe) locaux, le croisement avec la DNO, le PTE, les OSER... ;
- les orientations stratégiques qui découlent de cette analyse et le lien avec le volet qualité ;
- les actions stratégiques prioritaires avec les indicateurs de résultats ;
- les modalités de mise en œuvre et de pilotage des actions ;
- le volet RH (élaboration et mise en œuvre).

Le plan d'actions opérationnel est la traduction de la stratégie développée dans le service. Son pilotage relève de la responsabilité des acteurs locaux.

### 3. L'analyse des ressources humaines et des compétences

Des recommandations ont été élaborées permettant d'améliorer l'analyse des ressources stratégiques et des capacités de mobilisation de celles-ci par rapport aux enjeux identifiés. Cette réflexion est importante car c'est à partir de « la faisabilité humaine » que la stratégie se concrétise en actions opérationnelles. Elle donne ainsi à la démarche toute sa crédibilité et favorise le partage et l'appropriation au sein des services.

Par ailleurs, elle contribuera à la pertinence du dialogue avec les DAC.

Ce volet intégrera à terme la réforme de la gestion partagée des ressources humaines, mais ne renvoie pas à la gestion individuelle des agents.

Le bilan quantitatif et qualitatif des ressources humaines du service au regard des objectifs fixés constitue un point essentiel du suivi annuel du POM.

### 4. Le dialogue social

La conduite de la réflexion stratégique doit s'accompagner d'un dialogue social approfondi. Les représentants des organisations syndicales sont associés à la démarche dès l'amont et tout au long de celle-ci.

La stratégie et les plans opérationnels sont présentés pour avis au comité technique paritaire spécial.

## IV. - LE NOUVEAU RÉFÉRENTIEL GÉODE

C'est pour atteindre ces objectifs et pour mieux prendre en compte les nouveaux enjeux des politiques publiques prioritaires, et le besoin de rendu compte auprès des citoyens, que le référentiel GÉODE, qui fonde l'enquête ISOARD a été réformé.

Cette réforme visait aussi à disposer d'un outil d'évaluation et de mesure des activités de notre ministère, première étape de la mise en œuvre du dispositif de contrôle de gestion.

Dans ce cadre, le nouveau « référentiel » GÉODE vise à être exhaustif de l'ensemble des activités et des services :

- tous les services du ministère seront concernés. Ils sont classés en 3 catégories principales : les services centraux ; déconcentrés et du réseau scientifique et de formation ;
- toutes les activités des services seront recensées. La définition adoptée pour caractériser une activité est la suivante : quand elle est pertinente, c'est au sein de notre ministère, le croisement d'un commanditaire, d'un domaine, d'un type de prestation.

## V. - LE DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL EN 2002

En ce qui concerne le référentiel GÉODE, 2002 est une année d'adaptation qui permettra d'affiner le système à partir des retours d'informations des services et des DAC. L'enquête ISOARD sur les activités des services sera lancée prochainement sur la base de ce nouveau référentiel GÉODE. Comme les années précédentes, cette enquête comportera un volet sur les moyens (humains, financiers...) et un volet sur les indicateurs des activités (production, efficacité, qualité, impact...).

Pour les plans orientations mesures mis en chantier en 2002, il est prévu un accompagnement de quelques services pour conforter la démarche, notamment sur le volet ressources humaines.

Les différents documents relatifs à cette réforme seront mis à disposition des services sur le site Intranet de la DPSM.

La méthodologie du document d'orientations stratégiques de niveau régional sera disponible sur ce même site à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre.

L'ensemble de ces documents fera l'objet d'une actualisation régulière au regard de l'analyse des résultats obtenus pour leur mise en œuvre par les services.

*Le directeur du personnel, des  
services  
et de la modernisation,  
J.-P. Weiss*