



Dialogue YAOUNDE CAMEROUN



**SEMINAIRE DES DIRECTEURS DU
CREDAF**

2 au 4 avril 2012



*Le pilotage de l'activité
dans une administration informatisée*

Editorial

Le fil rouge du programme d'activités du CREDAF pour l'année 2012 est l'informatisation.

Le 1^{er} séminaire de l'année, qui s'est tenu à Yaoundé du 2 au 4 avril, a porté sur le thème du pilotage de l'activité dans une administration informatisée.

Le thème du pilotage en tant que tel a peu été traité dans les actions de notre organisation, même s'il est souvent apparu de manière plus ou moins incidente dans nos travaux. Le choix opéré par le bureau et l'assemblée générale du CREDAF est pertinent car il donne l'occasion d'approfondir ce sujet en le plaçant dans le contexte de l'informatisation.

Le choix opéré par le secrétariat général et les animateurs a été de consacrer une part importante au pilotage (les principes généraux, la gouvernance, les méthodes...) avant d'aborder la question des outils de pilotage et notamment les apports de l'informatique en la matière.

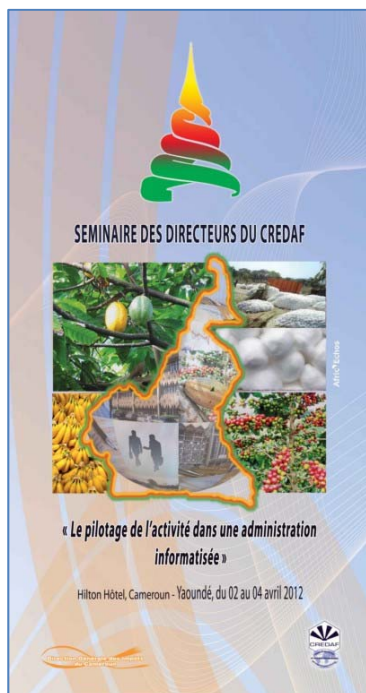
Les participants ont pu ainsi longuement échanger dans le cadre de séances plénières et d'ateliers dont vous trouverez la restitution dans ce document. Il faut souligner la parfaite complémentarité qu'ont su dégager les animateurs, en présence de délégués aux profils divers, responsables des systèmes d'information pour certains, cadres dirigeants pour d'autres.

Le pilotage a été abordé dans toutes ses composantes, de son organisation au contrôle en passant par les aspects relatifs à la gestion des ressources humaines ou encore la maîtrise des risques.

Si les apports de l'informatisation ont été identifiés, en termes de collecte des données et de reporting notamment, il a été bien compris que la fiabilisation des données et le contrôle interne ne devaient pas être sous-estimés.

Les deux animateurs, M. Younnes EL KABBAJ, du Maroc, et M. Philippe FERMANEL, de la France, qui disposent tous deux d'une grande expérience dans le domaine du pilotage, ont permis de traiter le sujet avec hauteur de vue et pragmatisme. J'en veux pour preuve la longue liste des recommandations issues des débats et des réflexions en sous-groupes, qui devrait permettre à chacun, quel que soit le niveau d'informatisation de son administration, d'y puiser matière pour bâtir un plan d'action en vue de rendre plus performant le pilotage de l'activité.

Je vous souhaite une bonne lecture et vous invite à transmettre au secrétariat général du CREDAF toute réflexion que ce sujet vous inspire, témoignage, ou documentation susceptible d'être partagée avec les membres.



Le pilotage de l'activité dans une administration informatisée

Sommaire

Allocutions d'ouverture et de clôture du séminaire	Page	5
Présentation des animateurs	Page	12
➤ M. Younes EL KABBAJ	Page	12
➤ M. Philippe FERMANEL	Page	13
Le mot des animateurs	Page	14
Les enjeux du séminaire : exposé introductif des animateurs	Page	15
Les travaux en ateliers :	Page	24
➤ Thème n° 1 : Le pilotage de l'activité : principes généraux	Page	26
➤ Thème n° 2 : Le pilotage de l'activité : la gouvernance	Page	32
➤ Thème n° 3 : Le pilotage de l'activité : les méthodes	Page	38
➤ Thème n° 4 : Le pilotage de l'activité : les outils	Page	44
Synthèse générale des travaux	Page	50
Coordonnées des participants	Page	57

**Allocution d'ouverture de Monsieur Gilles BERTEAU,
Secrétaire général du CREDAF**



**Monsieur le Ministre des Finances,
Monsieur le Sénateur,
Monsieur le Chef de division représentant le Directeur général des
Impôts,
Mesdames et Messieurs les Directeurs,
Mesdames et Messieurs les Délégués,
Mesdames, Messieurs,**

C'est un grand plaisir pour nous tous de nous retrouver au Cameroun, à Yaoundé, pour ce nouveau séminaire, et je vous remercie, Monsieur le Ministre, d'avoir bien voulu accueillir dans votre magnifique pays cette manifestation internationale du CREDAF.

Le CREDAF a des liens très particuliers avec le Cameroun puisque c'est ici, à Yaoundé en 1982, qu'il est né, il y a 30 ans. C'est aussi à Yaoundé, en 2002, que le CREDAF a fêté ses 20 ans. Il était donc tout naturel que nous soyons présents en terre camerounaise en 2012, pour rendre hommage à votre pays.

Nous savons tous le travail que représente la préparation d'un tel événement, aussi, je remercie chaleureusement tous ceux qui se sont investis fortement pour que le séminaire soit une réussite.

La qualité de l'accueil qui a été réservé aux délégués et à l'équipe du CREDAF, depuis l'aéroport jusqu'à l'installation dans ce magnifique hôtel, a été très apprécié par tous.

C'est la quatrième manifestation du CREDAF que le Cameroun accueille depuis 2002, ce qui montre l'attachement que votre administration porte à notre action, Monsieur le Ministre, et je m'en réjouis.

Le thème du séminaire qui nous réunit aujourd'hui, « le pilotage de l'activité dans une administration informatisée » est un sujet d'une importance stratégique pour nos administrations fiscales qui se doivent d'être performantes dans un contexte de contraintes économiques et budgétaires et, parallèlement, répondre aux attentes de service des usagers.

Pour atteindre ces objectifs, elles sont toutes engagées, à des degrés divers certes, dans un processus de modernisation de leur organisation, de révision des procédures et, bien sûr, d'informatisation de leur activité.

Si, aujourd'hui, il est relativement aisé d'informatiser les activités d'une administration fiscale, il convient d'accompagner ces réformes par une réflexion sur les conséquences de l'informatisation en termes de gestion des ressources humaines, de formation mais aussi de pilotage.

Le colloque d'Oran en 2011 et les actions qui ont suivi ont abordé la problématique de la gestion des ressources humaines et de la conduite du changement dans un contexte de modernisation des administrations fiscales.

C'est pourquoi il a semblé important aux dirigeants membres du CREDAF d'organiser un séminaire au cours duquel les délégations en présence mèneront une réflexion sur le pilotage de l'activité d'une part, et sur l'exercice de ce pilotage dans un contexte d'informatisation des activités et des outils de suivi d'autre part.

Ces trois jours de travaux en commun qui s'ouvrent aujourd'hui permettront d'aborder ce thème sous différents aspects, à la fois descriptifs afin de connaître l'état des lieux dans nos différents pays, mais aussi prospectifs.

L'objectif du séminaire est de dégager, à partir du constat de l'existant et de l'identification des bonnes pratiques et des écueils à éviter, des recommandations sur lesquelles les pays membres pourront s'appuyer pour conduire leur propre réflexion en matière de pilotage.

Ce thème très important de l'informatisation sera au cœur du 27^e colloque du CREDAF qui se tiendra à Beyrouth, au Liban, du 7 au 10 mai prochain. Y seront notamment abordés la mise en place d'un système d'information, les téléprocédures et les conséquences de l'informatisation de l'administration en interne comme en externe.

La participation à ce premier séminaire de l'année qui réunit 39 délégués de 20 pays confirme l'importance que revêt aujourd'hui le CREDAF pour ses membres et est une preuve supplémentaire de l'intérêt porté au thème retenu pour nos travaux.

J'ai une pensée particulière pour nos amis de la délégation du Mali qui ont dû renoncer à leur déplacement en raison de la crise que traverse actuellement leur pays. Je souhaite que le Mali puisse rapidement participer à nouveau à nos travaux et j'adresse au directeur général des impôts une pensée amicale en notre nom à tous.

Le séminaire sera animé par deux experts de haut niveau, tous deux issus de pays membres du CREDAF : M. Younes EL KABBAJ, de la Direction générale des Impôts du Maroc, et M. Philippe FERMANEL, de la Direction générale des Finances publiques de la France. Leur très grande compétence, leur complémentarité mais aussi leurs expériences différentes seront précieuses pour nous aider à conduire notre réflexion, à cerner les enjeux et à hiérarchiser nos actions. Je les remercie d'avoir accepté d'animer cette nouvelle action du CREDAF et d'avoir consacré une part importante de leur temps pour préparer ce séminaire malgré les grandes responsabilités qu'ils exercent dans leurs administrations respectives.

Monsieur le Ministre,

Permettez-moi, au nom de tous, de vous renouveler mes remerciements pour la qualité de votre accueil et pour la contribution du Cameroun à la réalisation des objectifs du CREDAF, et de souhaiter à tous les participants un excellent séjour, très studieux, à Yaoundé.

Je vous remercie.

Allocution d'ouverture de Monsieur Alamine OUSMANE MEY Ministre des Finances

Messieurs les Chefs des administrations fiscales des pays membres du Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF),

Monsieur le Secrétaire général du CREDAF,

Distingués délégués des pays membres du CREDAF,

Messieurs les experts,

Mesdames et Messieurs,



C'est pour moi un réel plaisir de vous accueillir dans cette salle de conférence de l'Hôtel HILTON de Yaoundé, à l'occasion du séminaire des directeurs du CREDAF sur le thème « le pilotage de l'activité dans une administration informatisée ».

Permettez-moi de vous souhaiter une chaleureuse bienvenue au Cameroun.

Le présent séminaire intervient juste avant le 27^{ème} colloque et la 28^{ème} assemblée générale du CREDAF prévus au Liban du 7 au 10 mai prochain et qui marqueront la célébration du 30^{ème} anniversaire de cette organisation.

En effet, faut-il le rappeler, l'acte constitutif et les statuts du CREDAF ont été préparés ici même, à Yaoundé, en 1982. C'est donc à juste titre que le Cameroun accueille le présent séminaire qui marque, pour ainsi dire, le début de la célébration de l'an 30 du CREDAF.

A cet égard, je voudrais exprimer la reconnaissance du Gouvernement camerounais au Secrétaire général du CREDAF pour la marque de confiance manifestée à notre pays en nous confiant l'organisation de ce séminaire, mais aussi pour les excellents rapports que le CREDAF entretient si heureusement avec le Cameroun.

**Distingués délégués des pays membres du CREDAF,
Mesdames et Messieurs,**

L'informatisation est devenue l'un des critères essentiels de performance des administrations modernes.

En effet, l'utilisation de l'outil informatique procure aux administrations un gain de temps, une simplification des procédures, une réduction des coûts de gestion et forcément une plus grande efficacité. Essentiellement tournées vers la recherche des performances mesurables, les administrations fiscales sont concernées à plus d'un titre par ce processus.

L'évolution des technologies a conduit l'ensemble des administrations fiscales à informatiser leurs activités, de l'immatriculation des contribuables à la gestion du contentieux fiscal, en passant par les opérations d'assiette, le contrôle, le recouvrement et le renseignement fiscal. L'outil informatique est également utilisé dans les administrations fiscales pour les fonctions supports telles que la gestion des ressources humaines et financières.

Toutefois, l'optimisation de cet outil, plus que nécessaire, suppose non seulement la mise sur pied d'un système d'information fiable, mais aussi et surtout le changement des méthodes managériales.

En effet, l'informatisation du système de gestion des impôts et taxes offre de nouvelles possibilités au manager, en même temps qu'elle induit de nouvelles contraintes et de nouvelles méthodes de travail. Dès lors, le pilotage des services doit être réajusté pour tenir compte de l'environnement dématérialisé et automatisé. Le rôle du manager s'en trouve nécessairement modifié, d'où la pertinence du thème retenu pour le présent séminaire.

**Distingués délégués des pays membres du CREDAF,
Mesdames et Messieurs,**

Bien qu'ayant mis sur pied, dès 1985, son premier système de Traitement Informatisé des Impôts et Taxes de l'Etat (TRINITE), l'administration fiscale camerounaise continue d'utiliser de nombreuses applications informatiques avec un certain succès mais aussi des limites perceptibles. Le Gouvernement entend doter, à moyen terme, dans le cadre du schéma directeur informatique du Ministère des Finances en cours d'élaboration, l'administration fiscale d'un système d'information intégré.

C'est dire combien il est important aux responsables de la Direction générale des Impôts de maîtriser les enjeux du pilotage des activités dans un système informatisé.

Aussi, je formule le vœu que les travaux du présent séminaire permettent aux participants de mieux appréhender les défis de l'informatisation des administrations, en particulier du point de vue de leur pilotage. Ces défis sont d'autant plus importants que la plupart des pays membres du CREDAF doivent se préparer, comme le Cameroun, à la baisse prochaine des droits de porte dans la perspective de l'entrée en vigueur des Accords de Partenariat Economique (APE), ainsi qu'à la tendance déclinante des ressources pétrolières. Toutes choses qui obligent les Etats à recentrer leur politique budgétaire autour des ressources fiscales internes non pétrolières, plus stables et moins dépendantes des aléas naturels.

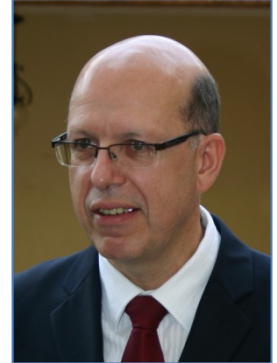
Sur ce, **Mesdames et Messieurs**, et tout en vous souhaitant un agréable séjour à Yaoundé, je déclare ouvert le séminaire des directeurs du Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.



**Discours de clôture de Monsieur Gilles BERTEAU,
Secrétaire général du CREDAF**

**Monsieur l'Inspecteur général, représentant le Ministre des Finances,
Monsieur le Chef de division représentant le Directeur général des
Impôts,
Mesdames et Messieurs les Directeurs,
Mesdames et Messieurs les Délégués,
Mesdames, Messieurs,**



Nous voici arrivés au terme de ce premier séminaire de l'année 2012.

La qualité des interventions et la richesse des débats ont montré que le thème du « pilotage de l'activité dans une administration informatisée » était attendu par nos pays.

En effet, les séances plénières et particulièrement les ateliers ont été très animés et ont permis d'échanger les expériences et les bonnes pratiques, mais aussi de préciser le cap à suivre par chacun en fonction de sa propre situation.

Je voudrais remercier particulièrement les présidents et les rapporteurs qui ont fourni des synthèses de grande qualité.

Les animateurs, M. EL KABBAJ et M. FERMANEL, se sont tous deux parfaitement adaptés à vos demandes et ont fait preuve d'une grande disponibilité pour répondre à vos nombreuses interrogations. Leur haut niveau de compétence et leurs qualités pédagogiques ont largement contribué à la réussite de ce séminaire. Je leur adresse, au nom de tous les participants et au mien, nos plus vifs remerciements pour la qualité de leur travail, non seulement dans l'animation du séminaire, mais aussi dans la préparation.

Monsieur le Ministre des Finances disait dans son allocution d'ouverture, lundi, que « l'informatisation est devenue l'un des critères essentiels de performance des administrations modernes ». Ce séminaire a montré que l'ensemble des participants partageait cette analyse.

Sous leur impulsion, nous avons pu dégager des pistes de réflexion et d'amélioration du pilotage et de l'utilisation de l'outil informatique, pour concourir à cet objectif. Vous avez unanimement souligné que l'informatisation doit s'accompagner d'une formalisation de la vision stratégique et de la mise en place de structures dédiées au pilotage d'activité, sous l'autorité du Directeur général. En effet, la gouvernance se doit d'être portée au plus haut niveau de l'administration.

Vous avez également exprimé un certain nombre de recommandations telles que la mise en place de systèmes intégrés ou encore le renforcement des procédures de contrôle qui doit accompagner l'informatisation et l'extension du reporting parfois réduit au seul recouvrement.

Les conclusions des travaux et les recommandations seront reprises dans un document de synthèse que le CREDAF élaborera avec les animateurs dans les prochains jours.

J'espère que vous rentrerez tous dans vos directions avec les idées plus précises sur le sujet qui a été au cœur de la réflexion pendant trois jours et que vous pourrez tirer profit des échanges et des partages d'expériences dont il a été fait état.

En 2012, le CREDAF proposera de nouvelles actions autour du thème de l'informatisation, la prochaine étant le colloque annuel, à Beyrouth, du 7 au 10 mai, où nous fêterons les trente ans du CREDAF.

Je voudrais à présent décerner une mention particulière à nos hôtes camerounais qui nous ont réservé un accueil très chaleureux et d'une grande qualité et ont mis en place une organisation remarquable.

Je renouvelle ici mes remerciements exprimés à Monsieur le Ministre des Finances, qui nous a fait l'honneur d'ouvrir nos travaux, pour l'accueil de cette nouvelle manifestation internationale du CREDAF et je remercie la Direction générale des Impôts pour son engagement dans l'organisation de ce séminaire.

Je souhaite également adresser mes remerciements au comité d'organisation, en particulier à M. Ervice TCHOUTA. Je le prie de transmettre ces remerciements, au nom de tous les participants, à tous les membres du comité d'organisation. Je souhaite aussi remercier le secrétariat exécutif du CREDAF : Odile PAOLETTI, restée à Paris pour assurer la continuité du service, et Stéphanie PHILIPPE dont vous avez apprécié l'efficacité, la disponibilité et la bonne humeur constante.

Je vous souhaite une bonne fin de séjour au Cameroun et un bon retour dans vos pays.

Je vous remercie.



**Allocution de clôture de Monsieur Amine MAHAMAT
Inspecteur général chargé des Services financiers,
représentant le Ministre des Finances**

**Messieurs les Chefs des administrations fiscales des pays membres du
Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations
Fiscales (CREDAF),**

Monsieur le Secrétaire général du CREDAF,

Distingués délégués des pays membres du CREDAF,

Messieurs les experts,

Mesdames et Messieurs,



Après trois jours d'échanges sur la problématique du « pilotage de l'activité dans une administration informatisée », le séminaire des directeurs du CREDAF tire à sa fin.

Au regard du nombre particulièrement élevé de participants et des différents sous-thèmes examinés en atelier, il y a lieu de croire que les travaux de ce séminaire ont connu un plein succès. En effet, les participants ont pu échanger sur différents centres d'intérêts communs liés au suivi des activités de l'administration fiscale dans un environnement informatisé. Il vous a ainsi été loisible de partager vos expériences diversifiées sur le sujet de l'informatisation des administrations fiscales et son incidence sur l'amélioration des performances.

En abritant ce séminaire, le Cameroun a voulu réaffirmer son attachement aux buts que poursuit le CREDAF, à savoir faciliter le dialogue, la concertation et les rencontres entre les responsables des administrations fiscales des pays d'expression française en vue de partager leurs expériences et d'échanger leurs idées sur les problèmes d'évolution des systèmes fiscaux, d'organisation et de fonctionnement des administrations fiscales. Qu'il me soit, à cet égard, permis de remercier une fois de plus le Secrétariat général du CREDAF pour la tenue de ce séminaire en terre camerounaise.

Mes remerciements vont également à l'endroit du panel des animateurs pour la pertinence des thèmes et la qualité des échanges ayant utilement meublé ce séminaire.

A vous chers participants, je voudrais exprimer toute la reconnaissance de l'administration fiscale et du Gouvernement camerounais pour avoir choisi de prendre part si nombreux à cet événement du CREDAF au Cameroun. En espérant que votre séjour au Cameroun aura été et sera encore des plus agréables, je vous souhaite à tous un bon voyage de retour dans vos pays respectifs.

**Distingués délégués des pays membres du CREDAF,
Mesdames et Messieurs,**

Convaincu que le séminaire de Yaoundé sera d'un apport certain dans le renforcement des capacités des administrations fiscales des pays membres du CREDAF en matière de suivi des activités, et tout en réaffirmant la volonté du Cameroun d'accueillir autant que faire se peut les futurs événements du CREDAF, je déclare clos les travaux du séminaire de Yaoundé sur « le pilotage de l'activité dans une administration informatisée ».

Je vous remercie pour votre aimable attention.

Présentation des animateurs

M. Younes EL KABBAJ

Directeur des Ressources et du Système d'Information

(Direction générale des Impôts du Maroc)



Younes EL KABBAJ est titulaire d'une maîtrise en informatique de l'Université Joseph Fourier de Grenoble, et d'un doctorat en informatique de l'Université de Paris XI (Orsay).

Il a enseigné en tant qu'assistant associé à l'Institut Universitaire de Technologie de Villetaneuse (Paris 13).

Il a débuté sa carrière, au Maroc, à l'Office National des Chemins de Fer, où il a assuré successivement les postes de chef de projet, chef de bureau puis chef de Division des Etudes et des développements à la Direction Informatique.

Il a rejoint ensuite la Direction générale des Impôts du Maroc en tant que chef de la Division Informatique avant de prendre en charge la Direction du Système d'Information et de la Programmation des Vérifications.

Depuis juillet 2005, il a la charge de la Direction des Ressources et du Système d'Information où il conduit la refonte du système d'information et son ouverture par la mise en place de services à travers internet, ainsi que la réorganisation des services.

Il représente la Direction générale des Impôts du Maroc au comité interministériel e-gov chargé du suivi de la mise en œuvre du programme Maroc Numeric 2013.

Il a codirigé, en 2003, le groupe de travail du CREDAF sur la mise en place d'un Schéma Directeur informatique dans une administration fiscale, et co-animé le groupe de travail «Organisation de l'administration fiscale par type de contribuables» lors du 23ème colloque du CREDAF au Bénin, en 2008.

En 2011, il a piloté l'étude relative à la définition de la vision stratégique et à l'organisation de la Direction générale des Impôts du Maroc.

M. Philippe FERMANEL

Administrateur des Finances publiques

Responsable du Pôle départemental de Gestion fiscale

(Direction départementale des Finances publiques des Pyrénées-Atlantiques - France)



Titulaire d'un diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse et d'un DEUG de Droit Public de l'Université de Toulouse, Philippe FERMANEL est entré dans l'administration fiscale française au sein de l'ex-Direction générale des Impôts, au grade d'inspecteur des impôts, après avoir suivi le cursus de l'Ecole Nationale des Impôts de Clermont-Ferrand.

Il a successivement exercé les fonctions suivantes :

- En administration centrale, à Paris, au sein du service en charge de la législation et du contentieux du recouvrement, il a exercé une mission de pilotage et d'animation des missions de recouvrement forcé des créances du Trésor (1989-1999).
- Au sein de la Délégation interrégionale de Toulouse, structure qu'il a contribué à mettre en place lors de sa création en 1999, il a assuré des missions de contrôle de gestion sur les services territoriaux départementaux pour les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon (1999-2003).
- Au sein de la Direction interrégionale de Contrôle fiscal de Toulouse, il a plus particulièrement assuré la Gestion des Ressources Humaines et Budgétaires et des moyens logistiques et informatiques des services de contrôle fiscal pour les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon (2003-2006).
- Au sein de la Direction départementale des Services fiscaux de Haute-Garonne (Toulouse), il a animé une division en charge de l'organisation, de la stratégie et du contrôle de gestion pour les services départementaux en charge des missions fiscales et foncières (2006-2009).
- Depuis 2009, au sein de la Direction départemental des Finances publiques des Pyrénées-Atlantiques (Pau), il est responsable de l'ensemble des missions de gestion, contrôle et recouvrement des produits fiscaux au plan départemental.

Le mot de l'animateur

Younes EL KABBAJ

Le séminaire des directeurs qui s'est tenu à Yaoundé autour du thème de pilotage d'activité a d'abord été pour moi une occasion d'échanger avec les participants sur des questions d'actualité et qui revêtent une grande importance pour toute administration fiscale.

L'intérêt manifeste que les participants portent au sujet a permis d'avoir des échanges denses et de qualité qui se sont souvent poursuivis hors des ateliers. La diversité des expériences a également contribué à l'enrichissement des débats.

Cela a d'autant facilité mon rôle d'animateur que j'ai eu un réel plaisir à partager avec Philippe FERMANEL dont j'ai apprécié les grandes qualités humaines, la parfaite maîtrise du sujet et la grande expérience.

Le professionnalisme des organisateurs et la grande hospitalité camerounaise ont fait le reste pour que ce séminaire soit, à mon sens, une réussite. Je tiens à cet égard à féliciter et à remercier nos hôtes camerounais et toute l'équipe du CREDAF.

Les recommandations issues de ce séminaire contribueront, je l'espère, à l'amélioration du pilotage d'activité dans nos administrations.

Philippe FERMANEL

Le séminaire qui s'est tenu à YAOUNDE, du 2 au 4 avril, fut un lieu de rencontres et d'échanges particulièrement fructueux, grâce aux apports riches, intéressants et motivants de chacun des participants.

Cela a été pour moi une très grande satisfaction et un grand plaisir de pouvoir participer à son animation en dialoguant avec l'ensemble des représentants des différents pays participants, en séances plénières ou au cours des ateliers, mais aussi lors des moments de convivialité qui sont autant d'occasion d'échanges et de discussions sur nos expériences professionnelles.

J'ai de mon côté beaucoup appris et je forme le vœu que nos travaux puissent également aider chacun des participants à entrevoir, selon le contexte, des pistes d'amélioration dans le pilotage de l'activité et l'organisation du contrôle de gestion, dans un environnement en changement constant, notamment sous l'angle de l'informatisation.

Je remercie vivement toute l'équipe de la Direction générale des Impôts du Cameroun pour la qualité et la chaleur de son accueil.

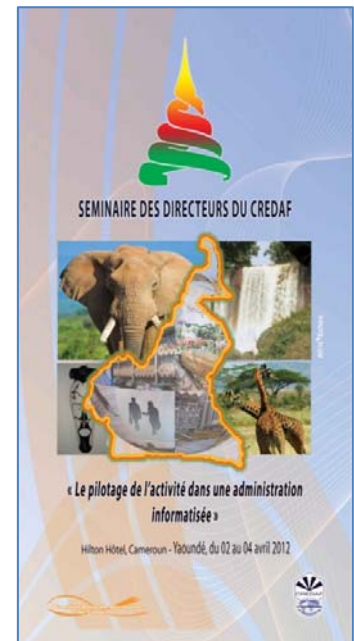
Je suis honoré d'avoir pu animer ce séminaire aux côtés de Younes EL KABBAJ, dont j'ai apprécié la personnalité très attachante et qui a apporté sa grande compétence au service de ce séminaire.

Je félicite et je remercie toute l'équipe du CREDAF pour son professionnalisme, sa remarquable capacité d'organisation et son état d'esprit si convivial qui rendent ce genre de manifestation à la fois utile et agréable.

LES ENJEUX DU SÉMINAIRE

Sommaire

- Les définitions
- Le contexte
- Les enjeux
- Les conditions
- Les outils et méthodes
- L'apport de l'informatique
- Objectifs et organisation du séminaire



I – Les définitions

Afin d'examiner le contexte et les enjeux du pilotage d'activité, il apparaît utile d'aborder certaines définitions relatives au concept de pilotage d'activité.

☞ On peut en effet considérer que le pilotage d'activité consiste globalement à transformer des informations en directives sur la base de 3 types de processus élémentaires :

- **Etablir et déployer des lignes directrices dans une organisation** : il s'agit de veiller à la mise en œuvre d'une stratégie définie par ailleurs, en veillant à ce qu'elle soit adoptée par tous les niveaux d'une organisation.

- **Contrôler et corriger** : il s'agit de contrôler pour détecter les anomalies et repérer les différences entre ce qui est constaté et ce qui est attendu.

- **Analyser et améliorer** : il s'agit de collecter et examiner les données sur un processus et engager les actions correctives, préventives ou d'amélioration de la performance.

☞ Généralement, le pilotage d'activité opère la synthèse de deux démarches managériales :

- **le pilotage stratégique** qui est une démarche managériale se déclinant de haut en bas ;

- **le pilotage opérationnel** qui est une démarche de contrôle de la gestion qui se décline de bas en haut.

Le pilotage stratégique correspond à une logique de contribution où une stratégie est prédéfinie par les autorités de tutelle (ministère, gouvernement ou parlement) et s'exprime notamment autour d'objectifs précis, évalués à partir d'indicateurs. Les échelons territoriaux opérationnels contribuent à ces ambitions de niveaux supérieurs en déclinant au plan local les objectifs nationaux.

Le pilotage opérationnel correspond davantage à une logique de consolidation dans laquelle les résultats d'activité exprimés sous forme d'indicateurs sont consolidés aux différents échelons pour exprimer un résultat national.

Le pilotage d'activité constitue un outil de gouvernance lorsqu'il permet d'exprimer les orientations stratégiques de rang supérieur. Dans ce cadre, il est un outil efficace de management qui permet de contrôler la mise en œuvre d'une politique en veillant à ce qu'elle soit adoptée par tous les niveaux de responsabilité.

Il se distingue du pilotage opérationnel, généralement centré sur des activités précises, et exhaustif car destiné à un suivi détaillé des résultats, car il permet de faire des choix afin d'orienter l'action au service d'une stratégie.

☞ Le pilotage d'activité s'appuie nécessairement sur un dispositif de contrôle de gestion.

Ce système de pilotage vise à améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité ou les charges constatées et les résultats obtenus dans le cadre d'une stratégie préalable (orientations).

Il constitue bien entendu une aide pour le pilote (c'est donc un acte de management) et il permet une analyse des coûts, des activités et des résultats grâce à un système de reporting.

II – Le contexte

Le pilotage d'activité correspond à une nécessité dans le contexte actuel et permet en effet de répondre à plusieurs défis ou contraintes externes :

☞ La modernisation des services publics :

Dans un contexte d'évolution permanente des sociétés modernes, qui n'ont plus la stabilité temporelle et structurelle des sociétés traditionnelles, les services publics sont contraints souvent de s'adapter afin de ne pas être décalés par rapport à leur environnement.

Généralement, la société évolue plus rapidement et le changement structurel devient plus fréquent dans les administrations publiques, ce qui implique d'accentuer la maîtrise des activités.

☞ Le renforcement nécessaire de la confiance :

On observe globalement une attente accrue de la part du public à l'égard des services publics. S'agissant des activités fiscales, la crédibilité est devenue indispensable afin de garantir un système fiscal reposant davantage sur la persuasion et la confiance plus que sur la contrainte. La confiance devient un facteur d'acceptation de l'impôt.

☞ Le contrôle de la performance :

L'exigence de performance devient également une donnée constante dans les Etats modernes. L'introduction de la performance pour contrôler les coûts des administrations s'inscrit dans un contexte où l'environnement économique et financier devient plus contraint du fait des pressions extérieures.

On observe que se développent de nouvelles exigences de la part des nombreuses autorités de contrôle, qu'il s'agisse du Parlement (Commissions des finances), des directions du Budget ou d'organismes institutionnels de contrôle des comptes. L'objectif de ces contrôles est généralement de légitimer en les contrôlant les moyens alloués aux administrations publiques.

☞ **La déconcentration croissante des pouvoirs de gestion et de la responsabilité :**

Depuis de nombreuses années ont été observés, dans le cadre de la modernisation des administrations d'Etat, des démarches de forte déconcentration en matière de missions et de moyens. Ces processus de déconcentration et de responsabilisation des échelons opérationnels ont modifié l'approche traditionnelle du management hiérarchique en évoluant vers la contractualisation des objectifs et des moyens.

D'une démarche d'exécution simple et directe des ordres opérationnels, assortis de contrôle et de sanctions, l'évolution a consisté à promouvoir des démarches d'impulsion stratégique, recherchant l'implication des responsables sur la base d'objectifs plus ou moins négociés, assortis de mécanismes d'évaluation des résultats avec intérêt.

Bien entendu, ces démarches ont nécessité des mécanismes adaptés et renforcés de contrôle interne et externe.

Dans ce cadre, les principaux vecteurs de réforme ont généralement mis en avant des notions de management moderne fondées sur la responsabilisation, le dialogue, la gestion personnalisée des cadres, des dispositifs de délégation encadrés ou l'introduction des concepts de performance et de leadership dans le management.

L'ensemble repose sur le principe de confiance qui renforce l'implication et la motivation des acteurs.

III – Les enjeux

Le pilotage d'activité répond à de nombreux enjeux auxquels une organisation telle que l'administration fiscale doit faire face.

☞ **Maîtriser l'activité courante :**

C'est le premier enjeu du pilotage d'activité.

Il permet d'abord de maîtriser le fonctionnement courant des services en s'attachant à respecter les procédures de travail, à garantir l'application exacte de la norme fiscale et, à travers cet aspect, à garantir l'égalité de traitement des citoyens devant leurs obligations fiscales en contribuant à l'application homogène de la loi fiscale ou des procédures de travail sur tout le territoire.

☞ **Assurer et promouvoir le cap stratégique :**

Le pilotage d'activité constitue un outil efficace de communication interne sur la stratégie. Il facilite ainsi la gouvernance en favorisant la lisibilité des orientations stratégiques, déclinées dans le pilotage opérationnel. Il permet aussi d'engager une communication externe vers les usagers ou les autorités de tutelle en mettant en valeur, au travers des actions et des résultats suivis, l'efficacité et le professionnalisme des services fiscaux.

☞ **Améliorer la performance :**

Le pilotage d'activité constitue également le moyen de « mettre sous tension le réseau » en développant une culture de performance.

Cette démarche est ainsi destinée à suivre les résultats au regard des charges et des moyens des services et à mesurer régulièrement son niveau d'efficacité et d'efficience.

Le pilotage d'activité a pour enjeu, dans ce cadre, d'assurer une utilisation optimale des ressources mises à la disposition de l'administration. Il contribue à éviter les gaspillages mais il permet aussi de s'interroger en permanence sur l'efficacité de l'organisation et des processus de travail mis en œuvre.

En optimisant les moyens alloués, il vise à mettre en évidence les gains de productivité.

A cet égard, il peut constituer un levier précieux de progrès en offrant le moyen, au travers du contrôle de gestion et du dialogue de gestion, de conduire et de mesurer l'impact de l'informatisation ou des réorganisations au sein de l'administration.

En ce sens, il constitue aussi un levier utile pour la recherche d'amélioration des procédures et des outils de gestion, en mettant en évidence les difficultés pour progresser sur les résultats.

☞ **Accompagner le changement :**

Le pilotage d'activité est généralement au cœur des démarches de changement car il constitue un outil d'incitation, au travers des objectifs, et de mesure des évolutions dans l'exercice des missions, au travers des résultats.

L'engagement des réformes nécessite en effet de piloter les changements de rythme et d'orientations stratégiques. Le pilotage d'activité est un outil de modernisation qui doit faire évoluer l'administration en passant d'une culture de moyen à une culture de résultat.

☞ **Gérer et promouvoir le potentiel humain**

Le pilotage d'activité ne peut négliger le fait que les missions sont exercées d'abord au sein d'une communauté humaine constituée des agents de l'administration qui doit être gérée et accompagnée dans le changement en fonction des buts ultimes de l'organisation.

A ce titre, le pilotage d'activité est aussi un outil managérial, utilisé par les différents niveaux hiérarchiques, destiné à optimiser le potentiel humain dont dispose l'administration. Au regard des enjeux, les cadres qui mettent en œuvre le pilotage d'activité doivent l'utiliser pour dialoguer avec leurs équipes et donner du sens à l'action menée par les agents.

Il constitue également un outil de motivation lorsqu'il permet de valoriser les résultats obtenus et de mettre en œuvre les nombreux dispositifs de reconnaissance.

Il contribue également à créer une culture commune au sein de l'administration en garantissant une approche commune des résultats et de la performance dans tous les services. En ce sens, il favorise l'appropriation par les équipes des concepts communs à tous les services de l'administration.

Enfin, le pilotage d'activité permet généralement d'analyser et de mesurer la performance collective ou individuelle et favorise ainsi la gestion des compétences au sein d'une organisation.

☞ **Maîtriser les risques**

Le pilotage d'activité implique le contrôle des risques opérationnels. Il nécessite la mise en place de contrôles internes, consubstantiels à la maîtrise de l'activité. Le contrôle interne doit être un processus permanent destiné à maîtriser les risques et à donner une assurance raisonnable sur la sincérité des comptes (ou des résultats).

En ce sens, le pilotage d'activité doit être accompagné d'une démarche de définition des risques (cartographie des risques) et de mécanismes ou procédures de contrôles sur les processus de travail.

Le contrôle interne est également destiné à fiabiliser les données et les analyses exercées dans le cadre du pilotage.

IV – Les conditions préalables au pilotage d’activité

Le pilotage d’activité ne pourra être pleinement efficace que si certaines conditions de base sont remplies. On peut en dénombrer certaines qui doivent impérativement être prises en compte, en particulier dans un environnement informatisé.

☞ La qualité des informations :

Elles sont indispensables à la pertinence des diagnostics et donc des plans d’action mis en œuvre et des moyens alloués, au plan national comme au plan local. Cette exigence touche aux informations et données traitées en interne mais elle vise aussi les informations communiquées à l’extérieur, auprès des autorités de tutelle (ministère, parlement, cour des comptes...). Ces informations doivent être validées, fiabilisées pour être utilisées en toute confiance.

☞ La sécurité

Le principe de sécurité s’applique aux informations détenues par l’administration fiscale et nécessite de prévoir des dispositifs de protection des données et des applications ou outils de gestion au regard d’actions malveillantes ou d’incidents techniques. Il concerne aussi les dispositifs de sauvegarde et de stockage des données.

Le principe de sécurité s’applique dans une autre mesure aux personnels. Il s’agit de garantir la sécurité des personnels dans l’exercice de leurs missions en apportant des conditions de travail favorable aux exigences du pilotage d’activité et de la performance.

☞ La couverture des risques

Le pilotage d’activité ne peut se départir d’une démarche visant à identifier, hiérarchiser et prévenir les risques de toutes natures. Cette démarche participe à la maîtrise de l’activité.

On peut distinguer plusieurs catégories de risques :

- déontologiques : ils peuvent atteindre la confiance accordée aux agents de l’administration fiscale et compromettre l’acceptation de l’impôt ;
- financiers : ils peuvent compromettre la pertinence des choix budgétaires si les informations financières sont erronées ;
- informatiques : ils peuvent remettre en cause la pertinence, la qualité et la sécurité des informations traitées ;
- opérationnels : ils peuvent compromettre les résultats attendus en portant atteinte à la qualité et l’efficacité des processus de travail.

V – Les techniques du pilotage d’activité

Les différentes techniques mises en œuvre, utilisées selon leur nature à des niveaux hiérarchiques différents, ont pour finalité de s’assurer que les dispositifs concourant à la maîtrise de l’activité fonctionnent correctement et que le pilotage d’activité est « sous contrôle ».

Pour l’essentiel, il s’agit de techniques d’évaluation et de vérification qui permettent d’analyser les écarts entre réalisations et objectifs, en s’appuyant sur une batterie d’indicateurs synthétiques de performance et sur une démarche de type « Diagnostic-Plan d’action » qui se décline en matière de missions et de moyens au niveau national et local.

☞ **Le contrôle de gestion** : il s'agit d'une technique de suivi des opérations et des résultats qui débouche naturellement sur l'élaboration des orientations futures.

Il vise principalement :

- à vérifier, c'est-à-dire s'assurer que les processus produisent les résultats conformes à une référence ;
- à maîtriser, c'est-à-dire s'assurer, par des ajustements constants, que les événements se déroulent normalement.

Il apporte généralement :

- une alerte sous forme de tableaux de bord, de clignotants impliquant les indicateurs au regard de normes, objectifs ou éléments de référence ;
- une analyse des écarts (par rapport à une norme, un objectif...);
- une aide pour les responsables en leur donnant des objectifs, des modes d'organisation du pilotage, des éléments de comparaisons et, le cas échéant, des outils de prévision.

Le contrôle de gestion est surtout une démarche récurrente d'évaluation fondée sur l'engagement et l'implication des équipes de commandement, qui crée un rythme dans la vie des services administratifs.

☞ **La contractualisation** :

La contractualisation s'inscrit dans le pilotage d'activité comme un élément qui favorise la gestion participative par objectif et la définition ordonnée de plans d'action assortis d'engagements réciproques sur des résultats et des moyens de fonctionnement.

Elle est généralement la contrepartie d'un élargissement des responsabilités et d'une déconcentration des décisions et des pouvoirs de gestion.

La contractualisation peut s'exercer à plusieurs niveaux :

- au niveau politique, elle accompagne les orientations nationales définies par les autorités politiques et s'articule autour des relations entre l'administration fiscale et les autorités budgétaires ;
- au niveau stratégique, elle vise l'appropriation des orientations politiques en leur donnant un contenu stratégique donnant une vision à long terme de l'action administrative ;
- au niveau opérationnel, elle garantit la mise en œuvre dans les services opérationnels, sous l'impulsion des responsables territoriaux, des orientations stratégiques.

☞ **Les indicateurs** :

Le pilotage d'activité repose sur des outils élaborés permettant de visualiser, en temps réels ou en décalage dans le temps, les résultats, les charges et l'efficacité/efficience du service.

On distingue plusieurs types d'indicateurs qui peuvent correspondre à des besoins ou des stratégies spécifiques.

Parmi les batteries d'indicateurs, on distingue généralement entre :

- Activité (production/charges) - Qualité (qualité de service/qualité des travaux) - Efficience (rendement global/productivité) - Contexte (éléments extérieurs)

ou

- Résultats (production/atteinte de l'objectif) - Productivité (rendement) - Impact (contexte/)

Les indicateurs peuvent également être liés à la nature des actions suivies :

- Pour les activités récurrentes à cycle court : on mesure les résultats.
- Pour les activités récurrentes à cycle long : on mesure les résultats mais aussi les modalités d'action qui concourent aux résultats.
- Pour des activités non récurrentes : on mesure l'avancée dans le cadre d'une conduite de projet.

Les indicateurs doivent pouvoir mesurer l'ensemble des activités : assistance au contribuable, recouvrement amiable, contrôle, recouvrement forcé, contentieux, innovation et changement (téléprocédures), satisfaction des usagers, internes (GRH, formation...), etc.

La qualité des indicateurs, indispensable à un pilotage d'activité performant, est mesurée généralement autour de quelques éléments de valeur :

- pertinence : ils doivent être liés aux objectifs et exprimer clairement l'activité pour laquelle un pilotage est souhaité ;
- fiabilité : exacts reflets de la réalité ;
- transparents : compris de tous ;
- disponibles : accessibilité.

☞ **Les tableaux de bord :**

Les tableaux de bord qui répondent à la fois au besoin de reporting des indicateurs et au besoin de pilotage doivent permettre de s'assurer que « ce qui est dit est fait ». Ils doivent donner du sens aux chiffres mais peuvent être assortis du suivi des actions clés, afin de dépasser les chiffres.

Dès lors, le concept de tableaux de bord peut s'enrichir de tableaux de suivi des plans d'action.

☞ **La procédure de dialogue de gestion :**

Dans le cadre du contrôle de gestion, le processus d'évaluation, a priori et a posteriori, devient itératif, selon une périodicité qui peut varier, dans le cadre d'une démarche de dialogue de gestion, entre le niveau central et les responsables territoriaux.

Cette démarche peut ensuite être déclinée avec les responsables locaux.

Elle se fonde sur des procédures diverses. L'exemple de la démarche DPA : diagnostic/plans d'action/fixation d'objectifs s'articule autour de cycles de propositions – discussion – validation, permettant de fixer des priorités pour l'action.

Le dialogue permet un échange sur le diagnostic de la situation, qui doit être partagé par les acteurs du contrôle de gestion, et la définition des orientations, assorties d'objectifs chiffrés.

Au terme de la période, l'analyse des écarts et de leurs causes permet la détermination de nouvelles orientations.

On observe habituellement 4 principes à retenir pour un dialogue de gestion de qualité :

- des phases de Dialogue clairement identifiées (proposition - discussion - décision) ;
- le professionnalisme des acteurs, faisant intervenir les responsables opérationnels et les contrôleurs de gestion ;
- le principe de responsabilité, au terme duquel les acteurs du dialogue de gestion s'engagent sur leurs objectifs (responsables opérationnels) et les mesures de soutien (autorités hiérarchiques) ;
- la sélectivité des orientations afin de fixer des priorités, exprimées autour des indicateurs choisis.

VI – Les apports d'un environnement informatique

Le pilotage d'activité peut bénéficier des apports d'un environnement informatique. Il doit en outre être systématiquement intégré dans le cadre de l'informatisation des missions.

Ces apports sont généralement observés à plusieurs titres :

☞ Pour le pilotage direct et la gestion d'activité :

L'informatique offre une meilleure efficacité opérationnelle en permettant la dématérialisation des processus de travail et les gains de productivité qui y sont associés.

Il garantit également une meilleure sécurité de l'activité en permettant une fiabilisation et un partage des données, traitées et stockées par informatique.

☞ Pour la collecte des données :

L'avantage de l'informatisation des activités porte notamment sur une mobilisation et une restitution plus rapide des informations. Cela contribue souvent à une rapidité accrue du diagnostic sur la situation, ce qui contribue à améliorer le pilotage en permettant une meilleure réactivité dans la mise en œuvre d'actions correctrices.

☞ Pour le reporting :

L'informatique au service du reporting favorise le partage des tableaux de bord et contribue à développer les réflexes de contrôle de gestion à tous les niveaux. L'informatisation aide au diagnostic en offrant des possibilités techniques qui permettent de donner du sens aux chiffres (comparaison, évolutions, analyses approfondies...).

☞ Pour le dialogue de gestion :

L'informatisation permet d'enrichir les outils de prévision et de simulation des résultats ce qui facilite le dialogue de gestion et la définition d'objectifs réalistes. Par ailleurs, en permettant l'accès partagé aux informations, elle contribue à la transparence qui favorise le climat de confiance propice au dialogue constructif dans la recherche de la performance.

Dans le cadre de l'informatisation, des préalables sont nécessaires.

En effet, le développement de l'informatisation des processus de gestion doit s'accompagner d'une intégration des fonctions de pilotage pour faciliter le reporting, le suivi et le partage de l'informatisation.

Ces besoins de collecte et de traitement au service du pilotage d'activité ne doivent pas être négligés dans un contexte d'informatisation croissante.

VII – Les objectifs et l'organisation du séminaire

Le séminaire sur « Le pilotage d'activité dans une administration informatisée » se propose d'avoir 3 objectifs majeurs :

- ☞ **Engager une réflexion générale sur le pilotage d'activité comme outil de gouvernance.**
- ☞ **Favoriser la mutualisation des expériences en matière d'outils et de méthodes de pilotage,** en organisant les échanges sur des éléments concrets de pilotage, des méthodologies, des schémas et pratiques d'organisation...
- ☞ **Définir collectivement des principes d'action pour un pilotage informatisé de l'activité** (recherche et validation des bonnes pratiques).

L'organisation du séminaire est fondée sur :

- des travaux sur la base d'un fil conducteur et des réponses au questionnaire de préparation ;
- des échanges dans le cadre de 4 ateliers ;
- des restitutions et une synthèse générale.

Le schéma suivant est proposé :

	Atelier 1	Atelier 2	Atelier 3	Atelier 4
Lundi après-midi	Le pilotage de l'activité : principes généraux		Le pilotage d'activité : la gouvernance	
Mardi matin	Restitution des travaux		Restitution des travaux	
Mardi après-midi	Le pilotage informatisé de l'activité : les méthodes		Le pilotage informatisé de l'activité : les outils	
Mercredi matin	Restitution des travaux		Restitution des travaux	
Mercredi après-midi	Synthèse générale			

Les travaux en ateliers

THEME N° 1 : LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : PRINCIPES GENERAUX

ATELIER N°1

Président : **M. Jocelerme PRIVERT**, Sénateur, Président de la Commission Economie et Finance du Sénat d'Haïti

Rapporteur : **M. Alphonse AFANTOHO**, Chef du Service Informatique de la Direction générale des Impôts et des Domaines du Bénin

ATELIER N°2

Président : **M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE**, Directeur général de la Direction générale des Impôts d'Haïti

Rapporteur : **M. Jean-Pierre NDOUGHE**, Inspecteur des Services Adjoint de la Direction générale des Impôts du Gabon

THEME N° 2 : LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LA GOUVERNANCE

ATELIER N°3

Président : **M. Jean-Claude NGUEMA MINTSA**, Inspecteur des Services de la Direction générale des Impôts du Gabon

Rapporteur : **M. Mahamane MAL OUSMANE**, Directeur des Grandes Entreprises de la Direction générale des Impôts du Niger

ATELIER N°4

Président : **M. Roger O FALADE**, Directeur général Adjoint de la Direction générale des Impôts et des Domaines du Bénin

Rapporteur : **M. Roger MBAMBU MUNOKI**, Inspecteur des Impôts de la Direction générale des Impôts de la République Démocratique du Congo.

THEME N° 3 : LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LES METHODES

ATELIER N°1

Président : **M. Abdoul Rahamane KANDE**, Chef de Service Informatique de la Direction nationale des Impôts de Guinée

Rapporteur : **M. Etsri Kodjo Woetro AKOLLY**, Directeur de l'Informatique de la Direction générale des Impôts du Togo

ATELIER N°2

Président : **M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE**, Directeur général de la Direction générale des Impôts d'Haïti

Rapporteur : **M. Jean-Pierre NDOUGHE**, Inspecteur des Services Adjoint de la Direction générale des Impôts du Gabon

THEME N° 4 : LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LES OUTILS

ATELIER N°3

Président : **M. Alex Calixite BONNY**, Conseiller technique du Directeur général de la Direction générale des Impôts de Côte d'Ivoire

Rapporteur : **M. Ousmane DIOUF**, Chef du Bureau Informatique de la Direction générale des Impôts et des Domaines du Sénégal

ATELIER N°4

Président : **M. Boubacar Biro DIALLO**, Chef de Division Contrôle fiscal de la Direction nationale des Impôts de Guinée

Rapporteur : **M. Moustapha MAOULOUD**, Chef de Service de l'Information de la Direction générale des Impôts de Mauritanie



THEME N° 1

LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : PRINCIPES GENERAUX

ATELIER N° 1



Président :

M. Jocelerme PRIVERT,
Sénateur, Président de la
Commission Economie
et Finance du Sénat
d'Haïti



Rapporteur :

M. Alphonse AFANTOHO,
Chef du Service Informatique
de la Direction générale des
Impôts et des Domaines du
Bénin

Pays	Délégués	Grade/Fonction
BENIN	M. Alphonse AFANTOHO	Chef du Service Informatique
CAMEROUN	M. Philip PENANJE	Chef de la Brigade des Enquêtes fiscales
CONGO	M. Ubalde MOPOUNDJA	Chef de Division de Pointe-Noire Centre
COTE D'IVOIRE	M. Patrick KOIDOU	Conseiller technique du Directeur général
GUINEE	M. Abdoul Rahamane KANDE	Chef de Service Informatique
HAITI	M. Jocelerme PRIVERT	Sénateur de la République - Président de la Commission Economie et Finance du Sénat
RCA	Mme Véronique VONDO	Directrice de l'Audit des Enquêtes par intérim
TCHAD	M. Léopold NGARLENAN DOCDJENGAR	Directeur général des Impôts
TOGO	M. Etsri Kodjo Woetro AKOLLY	Directeur de l'Informatique

I – Les activités prises en charge

Les activités fiscales prises en charge :

- Assiette
- Recouvrement
- Contrôle fiscal, recherche et enquête
- Législation
- Contentieux

Les activités non fiscales prises en charge :

- Cadastre
- Domaine et conservation foncière
- Identification fiscale nationale, qui a pris le pas sur la carte d'identité nationale (Haïti)

La situation des pays est très contrastée en ce qui concerne les activités non fiscales. Tandis que, dans certains pays, ces activités tendent à être dévolues à d'autres administrations (Ministère de la Construction, cas de la RCA), dans d'autres, on observe un retour de ces activités vers l'administration fiscale (Cas du Togo ; la Guinée en cours).

La multiplicité des activités et leur complexité nécessitent la mise en place d'un pilotage de l'administration fiscale.

II – Quel pilotage d'activité ? Dans quel but ?

On distingue deux formes de pilotage :

- Pilotage stratégique qui prend en charge les grandes orientations de l'activité.
- Pilotage opérationnel qui concerne le suivi de la mise en œuvre de l'activité.

Il est à noter que tous les pays pratiquent le pilotage opérationnel qui consiste en l'établissement de plans de suivi périodiques (journalier, hebdomadaire, mensuel, trimestriel, annuel et triennal) de l'activité, centrés sur le niveau des recettes (cas particulier du Congo avec la « matinale »). Ce pilotage est géré par des comités de directions, de service, de suivi des projets et ne disposent pas de ressources dédiées uniquement au pilotage.

En revanche, le pilotage stratégique n'est pas encore très répandu, il est pratiqué dans certains pays (Côte d'Ivoire, Cameroun, Tchad, RCA, etc.) et, dans d'autres pays, on est à la phase d'élaboration des plans de développement stratégique (Bénin, Togo, Guinée, etc.).

S'agissant des structures chargées de la gestion du pilotage stratégique, on notera l'existence d'un comité stratégique comportant en son sein un secrétariat permanent chargé du suivi et de la mise en œuvre du plan de développement stratégique (Côte d'Ivoire). Dans les autres pays, bien que ces structures existent, elles ne disposent pas de ressources humaines dédiées.

Les buts visés par le pilotage se présentent comme suit :

- la maîtrise de la gestion courante des services,
- la maîtrise de la mise en œuvre des projets,
- le développement et le renforcement de la capacité d'anticipation des administrations fiscales,
- la mobilisation des ressources autour des orientations stratégiques (nécessité de la définition d'une vision et de la faire partager par l'ensemble des équipes).

III – La gestion de la performance : d’une culture de moyens à une obligation de résultat

L’administration doit passer d’une culture de moyens à une obligation de résultat, les prévisions de recettes sont désormais des objectifs à atteindre obligatoirement.

La gestion de la performance tend à s’installer progressivement (indicateurs, tableaux de bord, etc.). Toutefois, il convient de noter que, dans la plupart des Etats, les moyens mis à la disposition pour atteindre la performance recherchée sont souvent insuffisants. Le groupe a noté l’importance de recherche d’autres moyens pour financer des activités. L’expérience ivoirienne qui consiste à financer la modernisation de l’administration par les entreprises en prélevant une taxe d’équipement de 0,1 % du chiffre d’affaire est l’une des pistes à explorer.

Au-delà de la question de la performance se pose celles de l’efficience et du coût.

La question de la performance implique aussi celle du degré d’autonomie sur tous les plans (juridique, humain, financier et matériel) de l’administration fiscale.

Des échanges ont aussi porté sur le coût de perception des recettes en tenant compte de la segmentation de la population. L’approche performance devrait intégrer cette problématique et proposer des outils adaptés à la gestion des grandes entreprises, d’une part, et des autres contribuables, d’autre part.

IV – Orientations stratégiques

Contrat :

Le recours au contrat de performance n’est pas encore très répandu. Cela s’explique en partie par le fait que l’administration est un démembrement de l’Etat, cependant, il existe généralement des contrats d’objectifs.

Vision stratégique :

La formalisation de la vision stratégique est un préalable à la mise en œuvre du pilotage. Le rôle du premier responsable est prépondérant à cet égard. Cependant, il est à noter souvent une interférence du politique dans la définition de la vision stratégique. Pour réduire cette interférence, il faut que l’administration mette en place un pilotage qui lui permette d’être proactive en anticipant sur les attentes du politique.

V – La déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques

La question n’a pas fait l’objet de débats approfondis au cours de l’atelier puisque la plupart des Etats ne sont pas encore au pilotage stratégique.

On note que tous les pays utilisent des plans d’action qui découlent du contrat d’objectifs. Toutefois, ils gagneraient à être alignés sur un Plan de développement stratégique.

ATELIER N° 2

	<p><u>Président</u> :</p> <p>M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE, Directeur général de la Direction générale des Impôts d'Haïti</p>		<p><u>Rapporteur</u> :</p> <p>M. Jean-Pierre NDOUGHE, Inspecteur des Services Adjoint de la Direction générale des Impôts du Gabon</p>
---	--	--	---

Pays	Délégués	Grade/Fonction
CAMEROUN	M. Guy Raoul KAKE KAMGA	Chef de la Cellule du Contentieux à la DGE
CAMEROUN	Mme Thérèse DZOZONG	Chef du Centre spécialisé des Impôts des Professions libérales et de l'Immobilier
CONGO	M. BOUKINDA DOUKAHA	Chef de Division de Brazzaville Centre
GABON	M. Jean-Pierre NDOUGHE	Inspecteur des Services Adjoint
HAITI	M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE	Directeur général des Impôts
MAURITANIE	M. Elhaiba SOULEYMANE	Directeur de l'Information, des Etudes, des Réformes fiscales et de la Formation
NIGER	Mme Aïssa MIGINYAOUA	Directrice de la Comptabilité, des Etudes et de l'Informatique
RDC	M. Franck MBUYU ILUNGA	Directeur
SENEGAL	M. Cheikh Hamidou KANE	Inspecteur des Impôts et des Domaines

I – Les activités prises en charge par les administrations fiscales

Elles sont de trois (3) ordres :

- Les activités fiscales proprement dites :
 - missions d'assiette ;
 - missions de contrôle ;
 - missions de recouvrement.

- Les activités non fiscales :
 - enregistrement ;
 - domaines ;
 - conservation foncière.

- Lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

Le débat à ce niveau est de savoir s'il faut se limiter aux activités purement fiscales, en se basant uniquement sur les missions fondamentales de l'administration fiscale, ou s'il faut intégrer les taxes parafiscales perçues par l'administration comme faisant partie intégrante des activités qu'elle prend en charge.

Pour certains, il convient de se focaliser principalement sur les missions essentielles de l'administration fiscale et ne pas se disperser en allant toucher aux autres prélèvements.

Pour d'autres, en revanche, le souci accru de mobilisation des recettes conduit l'administration fiscale à exploiter toutes les sources susceptibles de générer des recettes.

II – Quel pilotage ? Dans quel but ?

Il existe deux (2) types de pilotage :

- Pilotage stratégique ;
- Pilotage opérationnel.

Le modèle de pilotage proposé est un modèle de type hybride qui serait la synthèse des deux modèles de pilotage précités.

En effet, il convient, pour le pilotage stratégique, de prendre en compte les besoins exprimés par le pilotage opérationnel (services opérationnels).

Ainsi, une interdépendance entre les deux modèles de pilotage se révèle donc indispensable.

Toutefois, il est nécessaire de souligner qu'il existe des activités dont le pilotage ne peut être que du ressort du pilotage stratégique. Dans ce cas, la prise en compte du pilotage opérationnel s'avère inopportune.

Le pilotage de l'activité vise :

- une mobilisation accrue des recettes fiscales ;
- une bonne coordination des actions de l'administration fiscale ;
- une meilleure efficacité dans le fonctionnement des services.

III – La gestion par la performance : d'une culture de moyens à une culture de résultat (type LOLF)

Le concept de la gestion par la performance pose la question centrale de la culture du résultat. Ici, c'est le résultat qui compte : il faut faire mieux avec moins (peu de moyens).

Dès lors, les résultats doivent être réalisés à partir des moyens disponibles.

Cependant, il est indispensable d'intégrer dans la culture du résultat une dimension qualitative.

Par exemple, les résultats à atteindre ne doivent pas être uniquement réalisés sur la base des impôts acquittés de façon spontanée. Les efforts déployés par les agents (taxations, contrôles sur pièces, contrôles sur place, etc.), pour amener les contribuables à payer leurs impôts, doivent occuper une place de choix dans la réalisation des résultats.

IV – Les orientations stratégiques (contrat, vision stratégique)

Il ressort des différents échanges des participants que les orientations stratégiques passent nécessairement par la mise en place et la formalisation des contrats d'objectifs ou de performance entre l'administration fiscale et les pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'administration étant régie par le principe de la hiérarchie, le contrat de performance ici ne saurait être un contrat négocié, mais plutôt un contrat d'adhésion. Car, en réalité, l'Etat fixe unilatéralement des objectifs sur la base de considérations diverses, notamment politiques.

La formalisation d'un contrat de performance est indispensable en raison de la contrainte et de l'obligation qu'elle fait peser sur les cocontractants à respecter les clauses du contrat.

Ainsi, le contrat donne l'avantage d'une plus grande sécurité et assure une clarté dans les actions permettant d'atteindre les objectifs fixés.

V – La déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques (feuille de route)

La déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques s'appuie sur un contrat qui indique les différentes étapes permettant d'atteindre le résultat fixé : c'est le plan d'action stratégique.

Ce plan d'action doit faire l'objet d'une évaluation périodique à l'effet de suivre l'état d'avancement des actions à réaliser.



THEME N° 2

LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LA GOUVERNANCE

ATELIER N° 3

	<p><u>Président :</u> M. Jean-Claude NGUEMA MINTSA, Inspecteur des Services de la Direction générale des Impôts du Gabon</p>		<p><u>Rapporteur :</u> M. Mahamane MAL OUSMANE, Directeur des Grandes Entreprises de la Direction générale des Impôts du Niger</p>
---	---	--	---

Pays	Délégués	Grade/Fonction
CAMEROUN	M. John KINYUY	Chef de la Division informatique
COMORES	M. Ousseini ASSOUMANI	Chef de Service de la Fiscalité des Entreprises
CONGO	M. Jacques OBOUNGA	Chef de Division Informatique à l'UGE Brazzaville
COTE D'IVOIRE	M. Alex Calixite BONNY	Conseiller technique du Directeur général
GABON	M. Jean-Claude NGUEMA-MINTSA	Inspecteur des Services
MAROC	M. Hamid BOUFARIHA	Directeur interpréfectoral des Personnes physiques de Casablanca
NIGER	M. Mahamane MAL OUSMANE	Directeur des Grandes Entreprises
SENEGAL	M. Ousmane DIOUF	Chef du Bureau Informatique de la DGID
TOGO	M. Daniel Kossi TOFIO	Directeur général Adjoint des Impôts

I - L'organisation (structure dédiée au pilotage/contrôle de gestion)

Sénégal : structure rattachée directement au Directeur général. Il s'agit du bureau de la stratégie et de la modernisation. Le volet informatique est exercé par un autre service.

Maroc : le pilotage stratégique se situe à un niveau centralisé. Le pilotage opérationnel se trouve au niveau de chaque direction régionale. Pas de structure dédiée.

Cameroun : pas de structure spécifique mais le pilotage est assuré par le cabinet du Directeur général.

Comores : une commission spéciale, unique aux trois îles, chargée du pilotage.

Congo : à chaque niveau de l'organisation de la DGID, il y a un pilotage qui se fait, mais il n'y a pas une structure dédiée au pilotage. Cependant, quand l'administration fiscale a un projet, elle met en place un comité de pilotage. Le contrôle de gestion est assuré par chaque structure en son sein.

Côte d'Ivoire : le premier niveau de pilotage stratégique est le cabinet du DG. Au début de chaque année, les directeurs bâtissent leur plan d'action. L'aspect opérationnel est confié à un directeur général adjoint. On a mis en place, récemment, une structure dédiée chargée de fédérer toutes les initiatives.

Gabon : stratégie définie par la DG. La stratégie se trouve dans un plan d'action. Un comité de pilotage conduit le plan d'action. Des commissions chargées de la mise en œuvre du plan d'action sont sous la coupe du comité de pilotage.

Togo : la stratégie est définie par un comité PR auprès du DG. Le contrôle de la gestion est aussi assuré par le cabinet du DG. Chaque direction dispose d'un comité composé du directeur et deux de ses collaborateurs qui prend le relais du CPR.

Niger : pas de structure dédiée.

En définitive, l'organisation n'est pas la même dans tous les pays. Certains pays ont une structure formelle, d'autres non. Au regard de l'importance des enjeux, il est nécessaire de disposer d'une structure centrale dédiée. Cette structure doit avoir des déclinaisons au niveau opérationnel. La mise en place d'une structure permet d'asseoir la culture du contrôle de gestion.

II - Les acteurs. Quel profil de pilote (manager/technicien) ?

Le contrôle de gestion doit être professionnalisé. L'expérience, le leadership constituent les qualités requises pour cette fonction. Toutefois, les qualités managériales doivent être complétées par la technicité et la formation. Pour pérenniser cette fonction, l'administration doit investir dans la formation orientée sur des spécialités autres que les profils traditionnels des impôts.

- **Le dialogue de gestion : rythme, contenu, modalités pratiques :**

Sénégal : tous les services passent devant le comité du dialogue de gestion pour présenter le plan d'action de l'année écoulée et de l'année qui commence. Dans la pratique, chaque service se présente devant le comité avec des documents normalisés et dresse le rapport d'activité et le plan d'action. A la fin, les services sont notés par rapport aux capacités de gestion. Le rapport du dialogue de gestion donne lieu à publication.

Maroc : chaque directeur présente un bilan de l'année et présente son plan d'action pour l'année suivante.

Cameroun : le dialogue n'existe pas au niveau de la fixation des objectifs, il est envisagé pour l'avenir. Sur les autres aspects, le dialogue de gestion existe sous forme de rencontres d'échanges entre la DG et les directions opérationnelles. Chacun définit, à son niveau, son plan d'action au niveau local.

Comores : il y a un aspect dialogue à travers les rapports transmis.

Congo : plan d'action élaboré une fois par an. Il existe un organe appelé COGES qui se réunit une fois par trimestre. Il y a aussi le comité d'actions stratégiques qui regroupe les cadres d'un même service.

Côte d'Ivoire : les objectifs sont fixés par le MF. Discussions entre les services et la direction de la planification. Une fois les prévisions arrêtées, un contrat est signé entre la DG et chaque service opérationnel. Le dialogue de gestion se fait chaque trimestre à travers le séminaire bilan. A l'occasion, une note est affectée à chaque service. Un débat contradictoire s'instaure avec les services pour statuer sur les performances et les contreperformances.

Le dialogue de gestion existe au sein de toutes les administrations, toutefois, le rythme de ce dialogue ainsi que les modalités diffèrent. Pour être opérant, le dialogue doit être trimestriel et doit servir à évaluer les objectifs. Un organe spécifique permanent, rattaché au Directeur général, doit assurer la mise en œuvre pratique du dialogue de gestion.

III - Quel contrôle de gestion (approche par objectifs ou approche comparative) ?

Les deux approches doivent être alliées. En effet, l'approche par objectifs n'exclut pas la comparaison des résultats par services.

IV - Contractualisation par objectifs

La contractualisation est un instrument de pilotage qui permet une plus grande responsabilisation des agents. Pour être efficace, elle doit comporter des objectifs réalistes, des indicateurs pertinents et prévoir des sanctions positives ou négatives selon le cas (collectives ou individuelles).

V - Allocation, optimisation et motivation des ressources : RH, financier

Toutes les administrations fiscales comportent un système d'intéressement des agents. A priori, un intéressement financier peut être source de motivation mais il n'est pas suffisant. Il faut aller au-delà et mettre en place un dispositif de promotion des agents et instaurer une vraie reconnaissance des métiers. Dans un contexte de contractualisation des objectifs, la question des ressources aura une meilleure lisibilité car elle conditionne l'atteinte des objectifs.

VI - La maîtrise des risques métier

Le risque est inhérent à chaque action et peut empêcher l'atteinte des objectifs. Dans certains cas, les administrations ont établi une cartographie des risques et/ou leur hiérarchisation. La gestion du risque doit relever du contrôle interne et sa prise en compte doit être systématique. Dans le cadre du pilotage d'activité, la maîtrise du risque doit être une préoccupation permanente des administrations.



ATELIER N° 4

	<p><u>Président</u> :</p> <p>M. Roger O FALADE, Directeur général Adjoint de la Direction générale des Impôts et des Domaines du Bénin</p>		<p><u>Rapporteur</u> :</p> <p>M. Roger MBAMBU MUNOKI, Inspecteur des Impôts de la Direction générale des Impôts de la République Démocratique du Congo.</p>
---	---	--	---

Pays	Délégués	Grade/Fonction
BENIN	M. Roger O. FALADE	Directeur général Adjoint
BURUNDI	M. Charité SAKUBU	Chef de Service de Rapprochement des Recettes et Recouvrement au Bureau des Grands Contribuables.
CAMEROUN	M. Yanick ESSOMBA BALLA	Ingénieur informaticien
GUINEE	M. Boubacar Biro DIALLO	Chef de Division Contrôle fiscal
HAITI	M. Joseph Peterson NAZAIRE	Directeur Organisation et Méthode
MAURITANIE	M. Moustapha MAOULOUD	Chef de Service de l'Information
RDC	M. Roger MBAMBU MUNOKI	Chef de Division
SENEGAL	M. Fatos QENDRO	Conseiller Technique du Directeur général
TCHAD	M. Moumassou Edouard ROUFFAINI	Administrateur informaticien

I - Organisation

L'organisation dépend du niveau d'informatisation des services qui, pour la plupart des administrations fiscales, est soit embryonnaire, soit éparse. Toutefois, il est constaté qu'il s'agit d'une tâche difficile qui doit être assurée au plus haut niveau et qui nécessite l'existence d'une structure appropriée de gestion.

Il est distingué deux sortes d'organisations :

- la centralisation au niveau de la haute direction : le Directeur général, ou son Adjoint, assure le pilotage de toutes les missions (Bénin, Guinée, Cameroun, Mauritanie et Tchad) ;
- la mise en place des structures dédiées : structures centrales rattachées au Directeur général et existence d'une structure au niveau régional ou pilotage (Sénégal, Maroc, Burundi, Haïti et RDC).

L'exemple particulier du Sénégal mérite d'être souligné avec un Bureau de Suivi au niveau central (rattaché au Directeur général), une structure au niveau des Centres des Impôts et un Comité de dialogue de gestion.

II – Acteurs

Dans la plupart des administrations, cette fonction est assumée par des Gestionnaires qui sont des techniciens managers (managers avec un background de techniciens).

Dans des administrations où cette fonction est centralisée, elle est assurée par des managers avec le concours d'une structure de contrôle (Guinée).

Sinon, il est fait recours à l'expertise externe, car le manager informaticien se retrouve être à la fois juge et partie.

Enfin, il est relevé que le manager doit être détaché de l'opérationnel.

III - Dialogue de gestion

Dans les administrations où il n'existe pas de structure particulière de pilotage, il est noté l'absence de dialogue de gestion (Mauritanie) ; sinon, le dialogue se fait à travers l'échange direct entre la haute direction et l'animateur des services qui rend compte de l'exécution des objectifs qui lui sont assignés à travers le contrat d'objectifs ou de performance (Bénin).

Dans certains cas, le dialogue est assuré à travers le Comité de Coordination qui se réunit une fois par mois en vue d'évaluer les performances des Centres des Impôts régionaux et de certaines Directions comme la DGE et les CIME (Cameroun).

Dans d'autres administrations, il existe un Comité de dialogue de gestion qui n'évalue pas seulement les recettes mais tous les services rendus par l'Unité ou la Direction participant au dialogue (SENEGAL).

D'autres modalités de dialogue sont observées, notamment l'organisation de séminaires des Directeurs, les Commissions d'assiette et de recouvrement au niveau central ou régional, les réunions des Directions et les séances d'échanges avec les corps de métiers (RDC), l'assemblée annuelle des managers (Tchad et Haïti).

IV - Contrôle de gestion

A la suite de la contractualisation des objectifs, il est noté la prédominance de l'approche par objectif du fait de la définition préalable par le Gouvernement des objectifs des recettes qui, du reste, sont quantifiées et chiffrées. Cette approche est complétée par une approche comparative, soit par rapport aux réalisations antérieures, soit par rapport aux services similaires.

D'autres objectifs ou indicateurs sont fixés sur base de SMART (définition des objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalisables et temporels), ce qui nécessite parfois une approche mixte (mélange des deux approches).

V - Contractualisation par objectifs

Cette contractualisation est devenue systématique dans toutes les administrations avec la signature des contrats de performance. Ces contrats instituent des objectifs des recettes et la motivation revenant au personnel.

D'autres contrats intègrent à la fois les objectifs des recettes et les indicateurs de performance à atteindre par les services ainsi que les moyens à fournir par la haute direction (RDC, Guinée).

La majorité des ces contrats sont des contrats d'adhésion qui devraient être mués en contrats synallagmatiques par l'introduction des obligations de moyens de la part de la haute direction.

VI - Allocation des ressources

- Motivation des agents qui sont rétribués sur la quote-part des pénalités recouvrées (de 10 % à 50 % selon les pays), distribuée soit mensuellement, soit trimestriellement, ou encore semestriellement, suivant un barème prédéfini ;
- affectation des ressources humaines suivant les besoins exprimés par les services et les charges à supporter ;
- affectation du budget d'investissement suivant des projets validés au niveau central ;
- affectation du budget de fonctionnement en fonction des entités territoriales, du nombre de sites contrôlés, des effectifs gérés et des résultats atteints.

Il est à noter que la motivation doit être liée au résultat. Cependant, une interrogation demeure : comment calculer les critères de performances pour éviter une évaluation subjective ? A cet égard, l'utilisation de l'outil informatique s'avère cruciale en vue de la production des rapports de performance pour chaque agent.

VII - Maîtrise des risques

Le constat est que ces risques ne sont pas normalisés dans la plupart des administrations fiscales alors qu'ils sont encourus au quotidien sur le plan professionnel.

D'où la nécessité de recommander aux administrations fiscales de procéder à la définition des risques qui, du reste, sont connus et doivent être maîtrisés.



THEME N° 3

LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LES METHODES

ATELIER N° 1

	<p><u>Président</u> :</p> <p>M. Abdoul Rahamane KANDE, Chef de Service Informatique de la Direction nationale des Impôts de Guinée</p>		<p><u>Rapporteur</u> :</p> <p>M. Etsri Kodjo Woetro AKOLLY, Directeur de l'Informatique de la Direction générale des Impôts du Togo</p>
---	---	--	--

Pays	Délégués	Grade/Fonction
BENIN	M. Alphonse AFANTOHO	Chef du Service Informatique
CAMEROUN	M. Philip PENANJE	Chef de la Brigade des Enquêtes fiscales
CONGO	M. Ubalde MOPOUNDJA	Chef de Division de Pointe-Noire Centre
COTE D'IVOIRE	M. Patrick KOIDOU	Conseiller technique du Directeur général
GUINEE	M. Abdoul Rahamane KANDE	Chef de Service Informatique
HAITI	M. Jocelerme PRIVERT	Sénateur de la République - Président de la Commission Economie et Finance du Sénat
RCA	Mme Véronique VONDO	Directrice de l'Audit des Enquêtes par intérim
TCHAD	M. Léopold NGARLENAN DOCDJENGAR	Directeur général des Impôts
TOGO	M. Etsri Kodjo Woetro AKOLLY	Directeur de l'Informatique

I - Les principales activités suivies

La gestion de :

- Immatriculation
- Assiette
- Recouvrement
- Contentieux
- Contrôle fiscal

Ces activités sont suivies par chaque responsable à son niveau. Toutefois, l'attention est essentiellement portée sur le niveau des recettes.

Il est recommandé que les activités connexes, telles que l'accueil, la formation du personnel, la sensibilisation, la qualité du service, soient aussi suivies.

II - Les activités informatisées (avec dispositif de pilotage intégré)

- Immatriculation
- Assiette
- Recouvrement
- Contentieux (en projet ou partiellement informatisée sauf en Côte d'Ivoire où il est totalement informatisé)

Certains pays ont fait des avancées en matière d'intégration des outils de pilotage au niveau de l'informatisation de leurs activités. Il est recommandé d'intégrer systématiquement le pilotage lors de la conception des projets.

III - La conduite de projet

Mode de gouvernance : généralement, la gouvernance est portée par le premier responsable de l'administration fiscale.

Elle repose sur une organisation structurée comme suit :

- un comité de pilotage présidé par le 1^{er} responsable de l'administration fiscale ;
- un comité de suivi / évaluation dirigé par un directeur ou un chef de division ;
- une équipe Projet mixte composé de techniciens et des opérationnels ;
- compte tenu de la dimension des projets qui est souvent mesurée en nombre de jours/homme, il est recommandé, en cas d'externalisation, de faire participer des ressources internes à l'équipe du projet.

La validation du projet est assurée par les trois comités, qui procèdent à la vérification des résultats obtenus et à la comparaison aux objectifs. Pour les projets afférents aux travaux d'informatisation, il serait souhaitable que la direction de projet soit assurée par un fonctionnel (technicien de métier).

Articulation avec le pilotage d'activité : il est recommandé que le pilotage de l'activité et le pilotage des projets de réforme soit placé sous la même autorité qui devrait être le DG ou une personne déléguée. Ce qui permet une meilleure coordination entre le pilotage de l'activité et celui des projets.

IV - La conduite et la pérennisation du changement (formation, communication)

La participation des utilisateurs à la conception et la mise en œuvre du projet ainsi que leur implication par la formation, la communication et la sensibilisation favorise leur adhésion au changement.

ATELIER N° 2

	<p><u>Président</u> :</p> <p>M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE, Directeur général de la Direction générale des Impôts d’Haïti</p>		<p><u>Rapporteur</u> :</p> <p>M. Jean-Pierre NDOUGHE, Inspecteur des Services Adjoint de la Direction générale des Impôts du Gabon</p>
---	--	--	---

Pays	Délégués	Grade/Fonction
CAMEROUN	M. Guy Raoul KAKE KAMGA	Chef de la Cellule du Contentieux à la DGE
CAMEROUN	Mme Thérèse DZOZONG	Chef du Centre spécialisé des Impôts des Professions libérales et de l’Immobilier
CONGO	M. BOUKINDA DOUKAHA	Chef de Division de Brazzaville Centre
GABON	M. Jean-Pierre NDOUGHE	Inspecteur des Services Adjoint
HAITI	M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE	Directeur général
MAURITANIE	M. Elhaiba SOULEYMANE	Directeur de l’Information, des Etudes, des Réformes fiscales et de la Formation
NIGER	Mme Aïssa MIGINYAOUA	Directrice de la Comptabilité, des Etudes et de l’Informatique
RDC	M. Franck MBUYU ILUNGA	Directeur
SENEGAL	M. Cheikh Hamidou KANE	Inspecteur des Impôts et des Domaines

I - Quelles sont les activités suivies ?

Des différents échanges des intervenants, il ressort que toutes les activités classiques dévolues à une administration fiscale sont suivies ou couvertes dans la plupart des pays. Ces activités sont les suivantes :

- Activités de gestion :
 - Immatriculation
 - Constitution des dossiers physiques des contribuables
 - Gestion du fichier
 - Suivi et annotation du dossier fiscal unique
 - Suivi du comportement déclaratif des contribuables : relances, taxation d’office, etc.
 - Tenue des états statistiques
 - Traitement des données : collecte, consolidation, etc.

- Activités de contrôle :
 - Contrôle sur pièces
 - Contrôle sur place (vérification générale, vérification partielle, vérification ponctuelle, etc.)
- Activités de recouvrement :
 - Suivi du rendement par type de recettes
 - Prises en charge des AMR
 - Apurement des RAR
- Qualité de service
 - Respect des lois et règlements
 - Qualité et fiabilité des données
 - Optimisation des ressources
 - Respect des règles déontologiques
 - Assiduité, courtoisie, accueil
 - Encadrement des contribuables
 - Simplification des procédures

II - Les activités informatisées

Au regard des expériences vécues dans les différents pays, on peut retenir que toutes les activités des administrations fiscales ne sont pas encore informatisées. Les activités qui ont déjà fait l'objet d'une informatisation concernent pour l'essentiel les activités de gestion.

Concernant les activités de contrôle fiscal et du contentieux, elles n'ont pas encore été informatisées dans la quasi-totalité des pays. Cependant, il existe des projets d'informatisation des opérations de contrôle fiscal dans certaines administrations fiscales.

III - La conduite de projet (mode de gouvernance, organisation, articulation avec le pilotage d'activité)

La conduite de projet en articulation avec le pilotage d'activité s'appuie, entre autres, sur trois (3) éléments :

- le dialogue de gestion ;
- le contrôle de gestion ;
- la collecte et la fiabilisation des données (reporting).

S'agissant du dialogue de gestion, il est un aspect important dans la conduite d'un projet. Il est nécessaire d'engager une vaste opération de dialogue entre les entités stratégiques et les entités opérationnelles.

L'issue de ce dialogue va conduire à une validation consensuelle du projet qui aura, dès lors, impliqué toutes les parties. A cet égard, une feuille de route pourrait être aisément élaborée.

Après la validation du projet, le contrôle de gestion se révèle indispensable pour à peu près deux raisons :

- d'abord, il permet d'effectuer un contrôle sur le respect de la feuille de route arrêtée ou validée, autrement dit, il permet de voir si les procédures définies sont respectées.
- ensuite, il permet de s'assurer que les objectifs prédéfinis sont atteints. Ce contrôle devrait se faire de façon périodique.

Toutefois, ces différentes méthodes de pilotage de l'activité ne peuvent être efficaces qu'à travers la collecte et la fiabilité des données produites par le système informatisé : d'où l'importance du reporting.

Ce dernier est un outil de pilotage qui met à la disposition des dirigeants des instruments de mesure de la performance fiables, pertinents, transparents et disponibles à travers, par exemple, des tableaux de bord.

Ces tableaux de bord permettent d'apprécier le rythme d'avancement des activités par la comparaison entre ce qui est attendu et ce qui est constaté. Dès lors que le pilote constate des écarts ou des anomalies, il peut prendre des mesures :

- soit préventives, lorsqu'il décèle, par anticipation, une situation future défavorable ;
- soit correctives, lorsque les résultats prévus ne sont pas atteints (réactivité) ;
- soit d'amélioration lorsque le pilote constate que toutes les potentialités offertes ne sont pas exploitées (perfectionnement).

IV - Conduite et pérennisation du changement (communication et formation)

1- De la communication

Il convient, tout d'abord, de préciser que tout changement, aussi important soit-il, constitue une rupture d'avec un modèle antérieur souvent solidement ancré aussi bien dans les pratiques que dans les habitudes. Ainsi, il peut être assimilé à une sorte de « crise ».

En effet, un projet, même excellent, peut se révéler être pire que la situation que l'on veut améliorer s'il n'est pas compris et accepté par les utilisateurs, d'où l'importance d'une bonne campagne de communication.

A cet égard, il faut distinguer la communication interne de la communication externe.

a- De la communication interne :

Elle s'articule autour de trois phases :

- La communication en amont : il s'agit d'instaurer un processus interactif d'échanges entre tous les acteurs concernés par le projet sur l'ensemble des aspects de la vie professionnelle impactés par ce dernier ; ce stade pourrait être assimilé au dialogue de gestion.
- La communication pendant le déroulement du projet : un effort soutenu et appuyé, dans une logique globale de sensibilisation, doit conduire à la désignation de référents au niveau de chaque service concerné. Ces derniers serviront de passerelles entre le pilote et les acteurs à la base. Ils doivent régulièrement organiser des débats qui permettront à ces derniers de relever les forces et les faiblesses du projet en vue d'améliorer le pilotage. Un autre avantage de cette approche est d'accélérer l'appropriation du projet par les acteurs.
- La communication en continu : la viabilité d'un projet passe nécessairement par un effort constant et récurrent de communication (horizontale et verticale).

b- De la communication externe :

Elle consiste dans la mise en place d'un cadre permettant à l'administration de porter à la connaissance des différents partenaires (principalement les contribuables) les mutations liées au projet que l'administration met en œuvre. Car, après l'appropriation du projet par les services opérationnels, il est vital que ces derniers en fassent de même en vue d'une réussite durable du projet.

2- De la formation

Il existe deux (2) types de formation :

- la formation initiale ;
- la formation en continu.

a- De la formation initiale :

Les services opérationnels, en tant qu'acteurs de base devant mettre en application le projet, doivent être suffisamment outillés techniquement dans le but d'être capables, dès le départ, de mettre en application le projet.

b- De la formation en continu :

Il s'agit ici de mettre à la disposition des services opérationnels, de façon permanente, des outils qui soient à même de leur permettre d'accompagner le projet.

NB : il est à noter que la communication et la formation en continu doivent aller de pair dans une matière aussi évolutive et mouvante que la fiscalité.



THEME N° 4

LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE : LES OUTILS

ATELIER N° 3



Président :

M. Alex Calixite BONNY,
Conseiller technique du
Directeur général de la
Direction générale des
Impôts de Côte d'Ivoire



Rapporteur :

M. Ousmane DIOUF,
Chef du Bureau
Informatique de la
Direction générale des
Impôts et des Domaines
du Sénégal

Pays	Délégués	Grade/Fonction
CAMEROUN	M. John KINYUY	Chef de la Division informatique
COMORES	M. Ousseini ASSOUMANI	Chef de Service de la Fiscalité des Entreprises
CONGO	M. Jacques OBOUNGA	Chef de Division Informatique à l'UGE Brazzaville
COTE D'IVOIRE	M. Alex Calixite BONNY	Conseiller technique du Directeur général
GABON	M. Jean-Claude NGUEMA-MINTSA	Inspecteur des Services
MAROC	M. Hamid BOUFARIHA	Directeur interpréfectoral des Personnes physiques de Casablanca
NIGER	M. Mahamane MAL OUSMANE	Directeur des Grandes Entreprises
SENEGAL	M. Ousmane DIOUF	Chef du Bureau Informatique de la DGID
TOGO	M. Daniel Kossi TOFIO	Directeur général Adjoint des Impôts

Les travaux de l'atelier ont débuté par un tour d'horizon sur la situation de chaque pays du groupe de travail. La situation de chaque pays est ci-après résumée.

NIGER

Observation préliminaire : les deux premiers points du fil conducteur peuvent être traités ensemble car ils sont liés.

La gestion globale de l'activité DGI : il existe un tableau de bord de suivi TVA à la DGE : nombre d'assujettis, taux de défaillants, de déclarations néant, de déclarations créditrices, TVA nette.

Les directions régionales transmettent des rapports manuels et commentés sur le recouvrement.

En 2008, stratégie élaborée mais non validée. Absence d'indicateurs précis.

L'application Assiette pour DME et DGE. Le système d'information Application de la fiscalité professionnelle sur tout le territoire, avec un NIF. Seules les déclarations DGE et DME sont connectées. Projet pour l'élargir à d'autres impôts et aux autres régies financières.

MAROC

Les outils : système décisionnel en cours de développement. Système intégré de taxation (SIT) qui permet de suivre les indicateurs et de fournir des tableaux de bord.

Les indicateurs sont prévus par mission, mais également au niveau stratégique et opérationnel.

CAMEROUN

Il n'existe pas de système d'information intégré. Plusieurs applications cohabitent qui ne couvrent pas tous les centres des impôts. La remontée et la consolidation des informations sont manuelles. Par contre, il existe un document d'explication des indicateurs, lesquels sont au nombre de trente-six. Il n'y a pas encore d'indicateurs sur la qualité des services rendus.

COMORES

A ce jour, il n'existe pas de système d'information. Les outils de pilotage sont exclusivement manuels. Les recettes sont suivies sur un fichier Excel.

CONGO

Il existe un système d'information local et cloisonné, qui ne permet pas une interconnexion entre les différentes entités. Le système gère tous les impôts directs et indirects, sauf les droits d'enregistrement, les domaines, les droits de timbre et de la conservation foncière.

GABON

La Direction générale des Impôts n'existe dans sa forme actuelle que depuis seulement dix ans, suite à la fusion en 2002 des services des domaines, de la conservation foncière et des contributions directes.

Les impositions et le recouvrement sont assurés grâce à une application intégrée dénommée Logiciel Intégré d'Imposition et de Recouvrement (LIIR), qui tourne uniquement à Libreville pour la Direction des grandes entreprises, le Centre des moyennes entreprises et les centres des impôts des petites entreprises et des particuliers situés dans la capitale. L'application est étendue de manière graduelle. La DGE a été mise en place avant les autres services. A Libreville, extension au CME et CPE.

Une étude est en cours pour l'extension de l'application à l'intérieur du pays.

Les rapports d'activités sont remontés au niveau central à la DGI. La mise en place des indicateurs sera effectuée prochainement (1^{er} mai 2012) et ne visera que les services opérationnels.

COTE D'IVOIRE

La DGI dispose d'un site central avec une base de données unifiée pour la gestion de l'impôt (avec une application dénommée Gestion Unifiée des Opérations d'Assiette et de Recettes - GUOAR).

D'autres bases de données existent pour la gestion des opérations en matière foncière et du renseignement accessibles par une autre application dénommée Busines Object. Le système est totalement intégré.

Il existe des indicateurs qualitatifs et quantitatifs définis manuellement. Ces indicateurs ne sont pas hiérarchisés.

SENEGAL

Le Sénégal dispose d'une application informatique intégrée de gestion de l'assiette, de la liquidation, du recouvrement, du contrôle et du contentieux de tous les impôts et taxes. L'application intègre le suivi de certains indicateurs et permet donc le pilotage de l'activité fiscale.

TOGO

La DGI dispose d'un système d'information intégré limité au niveau de la capitale, Lomé.

Les tableaux de bord sont en développement, sur la base d'indicateurs quantitatifs. Les objectifs ne sont pas hiérarchisés.

- - -

Suite à cette revue des pays, on peut retenir ce qui suit :

I - Les outils classiques de pilotage : les systèmes d'information, les tableaux de bord, les indicateurs, la hiérarchisation des objectifs

La plupart des pays disposent d'un système d'information, à l'exception des Comores. Tous les pays ont cependant reconnu la nécessité d'un système d'information intégré et d'une base de données unique et partagée. Le système d'information devra être déployé sur tout le territoire et être utilisé par tous les services fiscaux. Le système doit également offrir tous les tableaux de bord nécessaires au suivi de l'activité et des indicateurs définis. Les indicateurs devront être précis et documentés, sans hiérarchisation.

II - Les modalités de collecte des données

Dans la plupart des pays, cohabitent deux systèmes de collecte des données, manuel et automatique. Le système manuel se fait par les voies traditionnelles (clé USB, support papier, rapport rédigé et envoyé par fax ou par e-mail, etc.). Mais, il est admis que la collecte des données doit être automatisée. Les tableaux de bord définis doivent être intégrés dans les systèmes d'information et renseignés automatiquement suivant les critères retenus.

III - La fiabilisation des données

Lorsqu'on est dans un environnement informatisé, l'application empêche généralement les erreurs lors des manipulations des données. Le plus gros risque réside dans les cas de transmission manuelle des données lorsqu'on est notamment dans un environnement non informatisé. Dans ces cas, malgré l'autocontrôle aussi bien du supérieur hiérarchique que de l'auteur de l'information, des risques d'erreurs peuvent affecter la qualité des données transmises ou reçues. Ces erreurs ne pourraient être décelées qu'à l'occasion d'un contrôle a posteriori (audit, inspection, etc.). D'où la nécessité de mettre en place un système automatisé de collecte des données et de leur fiabilisation.

IV - Le reporting

Le reporting est effectué dans tous les pays, mais il est tourné principalement vers le recouvrement. En plus, le reporting n'est pas totalement automatisé. Dans les pays où le reporting est automatisé, il ne concerne malheureusement que les activités de recettes.

Il est recommandé que les fonctionnalités de reporting et de pilotage soient intégrées dans les applications informatiques de gestion de l'activité.

V - Les progiciels de gestion d'activité

Il est recommandé, en cas de recours à un progiciel de gestion de l'activité, de veiller à l'intégration effective des outils de pilotage.

Il convient de relever que certains participants de l'atelier ont posé la question de la différence entre les deux concepts de « progiciel » et de « logiciel ».

ATELIER N° 4

	<p><u>Président :</u></p> <p>M. Boubacar Biro DIALLO, Chef de Division Contrôle fiscal de la Direction nationale des Impôts de Guinée</p>		<p><u>Rapporteur :</u></p> <p>M. Moustapha MAOULOUD, Chef de Service de l'Information de la Direction générale des Impôts de Mauritanie</p>
---	--	--	--

Pays	Délégués	Grade/Fonction
BENIN	M. Roger O. FALADE	Directeur général Adjoint
BURUNDI	M. Charité SAKUBU	Chef de Service de Rapprochement des Recettes et Recouvrement au Bureau des grands Contribuables.
CAMEROUN	M. Yanick ESSOMBA BALLA	Ingénieur informaticien
GUINEE	M. Boubacar Biro DIALLO	Chef de Division Contrôle fiscal
HAITI	M. Joseph Peterson NAZAIRE	Directeur Organisation et Méthode
MAURITANIE	M. Moustapha MAOULOUD	Chef de Service de l'Information
RDC	M. Roger MBAMBU MUNOKI	Chef de Division
SENEGAL	M. Fatos QENDRO	Conseiller Technique du Directeur Général
TCHAD	M. Moumassou Edouard ROUFFAINI	Administrateur informaticien

I - Les outils classiques de pilotage : les systèmes d'information, les tableaux de bord, les indicateurs, la hiérarchisation des objectifs

Les outils classiques de pilotage permettent de produire l'ensemble des indicateurs nécessaires aux tableaux de bord qui vont du niveau le plus bas, à savoir l'opérationnel, jusqu'à un niveau de pilotage plus haut.

A la lumière des objectifs définis au niveau central et qui sont transmis aux différentes entités, des tableaux de bords sont indispensables pour le pilotage de l'activité au sein de chaque administration.

Les administrations des pays disposant de système intégré ont l'avantage de mieux définir les besoins et les indicateurs des rapports de gestion et d'obtenir plus facilement les tableaux de bord pour tous les niveaux de gestion de leur administration.

Dans le cas du **Sénégal**, les tableaux de bord sont établis pour chaque Centre, Direction et au niveau central. Ces indicateurs de performance couvrent l'immatriculation, l'assiette, les recettes, le recouvrement, la vérification et le contentieux. Seuls les deux derniers ne sont pas encore automatisés.

Pour la **RDC** : les objectifs sont formalisés par la voie de décrets/arrêtés publiés dans le journal officiel, ou également par des circulaires du Directeur général, ou même, en cas de besoin, par d'autres voies de communication.

Les données sont relevées sous forme de Fiches de suivi et de tableaux de synthèse comportant l'ensemble des indicateurs. Ces rapports couvrent les fonctionnalités de l'assiette, du recouvrement, du contrôle fiscal et du contentieux. Ils sont hiérarchisés selon des degrés de priorité avant d'être transmis à la structure de pilotage.

Dans le cas du **Bénin**, les tableaux sont produits hebdomadairement, mensuellement et de façon individuelle pour permettre un meilleur suivi des dossiers et consolidés par direction d'assiette. Ces tableaux sont soumis à un comité stratégique de haut niveau afin d'en évaluer la synthèse.

Dans d'autres pays, la réalisation des objectifs assignés par service est suivie selon les indicateurs des réalisations. Ces indicateurs sont produits principalement de façon manuelle et rapportés au niveau de l'administration centrale.

Recommandation : nécessité d'avoir des tableaux de bord uniformisés, automatisés et comportant un nombre d'indicateurs significatifs et facilement repérables pour évaluer la situation globale et prendre les décisions nécessaires.

A titre d'exemple, dans le cas du Sénégal, ces indicateurs sont de 2 à 3 pour chaque fonction, soit environ 12 à 15 indicateurs. Pour la RDC, 8 indicateurs sont retenus comme indispensables.

II - Les modalités de collecte des données

Plusieurs moyens de collecte de données sont utilisés pour constituer les différents rapports de suivi de l'activité. Il s'agit de :

- la saisie des déclarations : tous les participants disposent d'une ou plusieurs applications dans ce sens ;
- l'interfaçage avec d'autres systèmes en place (la plupart des pays) ;
- les bases de données alimentées par des formulaires remplis et saisis ensuite (Cameroun) ;
- la télédéclaration (Maroc et prochainement le Sénégal) ;
- les données sont recueillies par d'autres moyens : recensement, correspondances (les autres pays).

Un autre moyen qui consiste à se servir des technologies et EDI (l'échange de données informatisées) est en train d'être mis en place par le Maroc et le Sénégal.

Recommandation : la réglementation doit exiger des contribuables la communication des données sur support électronique et de façon périodique.

III - Fiabilisation des données (contrôle, audit)

La fiabilité des tableaux de bord et autres rapports repose sur la qualité des données recueillies qui sont introduites dans le système. De ce fait, le contrôle et l'audit des données doivent être assurés efficacement pour garantir l'édition de rapports reflétant au mieux la réalité à tout instant.

Malheureusement, au sein de la plupart de nos administrations, la saisie et le contrôle des données sont relégués au second plan.

Dans certains pays, des procédures de contrôle de saisie avec des rapports de cohérence à la fin ont été mis en place avec audit périodique pour contrôler la qualité des données saisies. Un système d'alertes permet également de signaler l'absence de certains éléments jugés critiques lors des opérations de saisie afin qu'ils soient réintroduits au plus vite.

Au niveau d'autres pays (RDC par ex.), le comité de pilotage surveille la cohérence des données reçues hebdomadairement et alerte l'inspection des services dans le cas où l'incohérence de ces informations persiste. Sinon, un contrôle s'impose à un niveau supérieur.

Recommandation : renforcer les procédures de contrôle de saisie des données et augmenter la fréquence de l'audit afin d'assurer la fiabilité de ces données.

IV - Le « reporting » (tableau de bord)

Au sein de toutes nos administrations et au niveau de tous les services, les données sont agrégées pour constituer un tableau de bord final qui sera exploité par les structures de pilotage.

Cependant, certaines anomalies peuvent survenir lors des consolidations des données manuelles (rapports) avec d'autres données issues des applications informatiques qui, elles, sont quelquefois en déphasage avec la réalité à cause de l'absence de saisies régulières et contrôlées.

Recommandation : l'introduction de systèmes informatiques intégrés et une sensibilisation des intervenants permettront d'assurer un reporting cohérent afin de mener à bien l'activité de pilotage.

V - Les progiciels de gestion d'activité

En matière de stratégie dans le choix du système de gestion intégré, deux tendances sont constatées :

- les administrations disposant d'un progiciel de gestion de l'activité : le Sénégal, le Burundi et bientôt le Bénin (SIGTAX) ;
- les administrations optant pour un développement spécifique du système intégré : le Maroc, la Mauritanie et le Tchad ont des projets en cours dans ce sens.

Les autres administrations ne disposant pas encore de système intégré ont des applications éparses qui devront prochainement, dans le cadre de leurs réformes respectives, s'acheminer vers l'une ou l'autre option.

Recommandation : les administrations doivent adopter le plus vite possible des systèmes intégrés performants qui favorisent, dans la mesure du possible, l'échange de données (niveau sous régional, CEDEAO, CEMAC, etc.).

SYNTHESE GENERALE

Les travaux du séminaire ont permis, d'une part, de poser les principes généraux en matière de pilotage d'activité et de mode de gouvernance, d'autre part, de définir les meilleures pratiques s'agissant des méthodes et des outils nécessaires au pilotage dans une administration informatisée.

Les échanges particulièrement riches ont été l'occasion, au travers de la mutualisation des expériences vécues par les pays participants, d'identifier un certain nombre de propositions ou recommandations susceptibles d'aider les administrations fiscales à améliorer leur dispositif actuel de pilotage de l'activité.

Ces réflexions et propositions sont présentées autour des quatre thèmes suivants :

- Les principes généraux du pilotage d'activité
- Le pilotage d'activité et la gouvernance
- Les méthodes de pilotage d'activité
- Les outils de pilotage

Au sein de chacune de ces rubriques, les débats ont été articulés autour de plusieurs problématiques, ce qui a permis de structurer les échanges ainsi que les propositions.

A - Le pilotage de l'activité : principes généraux

Résumé succinct des débats en atelier :

Sur les activités prises en charge par les administrations fiscales :

La question du contour des activités relevant de l'administration fiscale a été débattue au regard du contexte et des enjeux de nombreux pays participants. Si l'ensemble des pays confie à son administration le soin de piloter les missions fiscales traditionnelles (assiette, recouvrement, contrôle) ainsi que des missions parafiscales (contributions foncières, enregistrement), la problématique d'un champ de compétence élargi se pose dans plusieurs pays compte tenu de la forte compétence technique et juridique reconnue à l'administration fiscale (domaine, aide aux collectivités locales, représentation de l'Etat en justice, cadastre, etc.). Pour autant, il est convenu pour beaucoup de participants que les administrations fiscales doivent se concentrer sur leur mission essentielle dont les enjeux budgétaires sont vitaux.

La question du choix d'une administration d'Etat ou d'une agence a été abordée également.

La problématique de la gestion par segmentation des contribuables, largement mise en œuvre dans les pays participants, a été également au centre des débats, le débat portant sur l'amélioration du pilotage de l'activité au-delà de la prise en charge des grands contribuables et grandes entreprises.

Sur les buts du pilotage d'activité :

Les buts et enjeux du pilotage d'activité sont partagés par les participants autour des grands axes traditionnels : maîtrise de la gestion courante, mise en œuvre de projets, mobilisation des ressources autour d'orientations stratégiques, coordination des actions, développement et renforcement de la capacité d'anticipation, meilleure efficacité.

De même, la distinction entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel est jugée pertinente, même s'il est observé que le premier est moins répandu en pratique que le second. En effet, le pilotage opérationnel est généralement mis en œuvre dans sa dimension classique (pilotage et suivi de l'activité courante) mais le pilotage stratégique (suivi et déclinaison d'objectifs stratégiques) n'est pas très répandu pour des raisons diverses qui tiennent au contexte de chaque pays.

Sur la gestion par la performance :

Le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats progresse globalement. La gestion par la performance, basée sur l'efficacité plus que sur l'efficacé, reste néanmoins à l'état embryonnaire dans la plupart des pays participants. Le contexte global reste marqué dans certains pays par des besoins d'investissement dans le domaine de la modernisation des organisations, des outils et des structures de l'administration fiscale. Dès lors, l'approche de performance ne saurait se départir de la question des moyens.

Par ailleurs, les débats ont posé la question de la dimension qualitative dans la culture de résultat. En effet, les résultats sont largement concentrés sur l'approche quantitative et délaissent parfois les objectifs de qualité de l'activité au service des usagers et citoyens.

Sur les orientations stratégiques et leurs déclinaisons opérationnelles :

La logique de contrat, visant à définir des axes stratégiques, correspond majoritairement à la notion de contrat d'adhésion plus qu'à un contrat négocié sur la base d'engagements réciproques. La majorité des participants s'accordent pour reconnaître que le niveau d'obligation de l'autorité de tutelle de l'administration fiscale (niveau ministériel) n'est pas égal. Les aléas politiques créent ainsi une incertitude qui peut nuire à une continuité nécessaire dans les orientations stratégiques.

Les participants constatent, par ailleurs, l'absence fréquente de formalisation des contrats d'objectifs, ce qui nuit à la communication externe ou interne favorisant l'appropriation d'une vision stratégique globale.

La déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques n'est pas répandue. Par ailleurs, il est observé que les orientations se focalisent sur les missions de recette et peu sur les fonctions support.

Recommandations :

☞ **Définir, dans le cadre d'un document d'orientation stratégique, le rôle et les missions confiées à l'administration fiscale.**

☞ **Inscrire, dans une loi organique, le concept de performance des administrations publiques et plus particulièrement, des administrations financières, et définir le cadre du contrôle de gestion comme outil de promotion de la performance à tous les niveaux.**

☞ **Définir, formaliser les orientations stratégiques et veiller à l'appropriation des enjeux et des objectifs par tous les acteurs.**

☞ Compléter le pilotage opérationnel classique par un pilotage stratégique mettant en évidence les orientations prioritaires de l'administration fiscale et structurant les plans d'action des services fiscaux autour de ces orientations.

☞ Promouvoir les contrats de performance entre échelon central et échelons territoriaux, en intégrant des engagements fermes de la part des autorités budgétaires, sécurisant les moyens alloués aux services fiscaux en contrepartie des engagements de performance.

☞ Couvrir dans le cadre du pilotage d'activité les missions de mobilisation des ressources fiscales, de service aux citoyens ainsi que les fonctions de support assurées par l'administration.

☞ Approfondir la présence de l'administration fiscale auprès des contribuables moyens (entreprises et personnes physiques), en déployant vers ces populations les efforts de modernisation déjà engagés auprès des grandes entreprises et des grands contribuables.

B - Le pilotage de l'activité : la gouvernance

Résumé succinct des débats en atelier :

Sur l'organisation du pilotage :

Les débats ont porté sur l'intérêt de disposer d'une structure professionnalisée en matière de contrôle de gestion. La plupart des pays ne disposent pas d'un service dédié au contrôle de gestion qui pourrait s'assurer de la réalisation effective par les responsables opérationnels des ambitions que l'administration fiscale porte au plan national et qui examinerait les différents sujets relevant du contrôle de gestion (réalisation des objectifs, optimisation des moyens, mutualisation...).

Sur les acteurs :

Les débats ont porté sur le profil des acteurs du pilotage d'activité en distinguant le profil recherché pour les responsables opérationnels et pour les équipes en charge du contrôle de gestion. Il est apparu que, dans la plupart des pays, la recherche des profils reste marquée par les compétences techniques alors que le besoin de compétences managériales devient plus pressant dans un contexte de réformes et de changement de culture professionnelle.

Sur le dialogue de gestion et ses modalités :

Le dialogue de gestion est mis en œuvre dans la plupart des pays mais il recouvre des réalités diverses. Surtout, son contenu reste souvent succinct et centré sur des objectifs quantitatifs et financiers (recettes). Par ailleurs, la pratique repose sur des rythmes très divers qui semblent perfectibles pour l'ensemble des participants.

Sur le contrôle de gestion et la contractualisation par objectifs :

Les débats ont démontré la prédominance de l'approche par objectifs et centrée sur les recettes fiscales. Dès lors, le contrôle de gestion n'intègre que très rarement les approches qualitatives et comparatives. La notion de comparaison et de mutualisation entre les différents services opérationnels est généralement absente. La contractualisation est limitée aux objectifs chiffrés et intègre peu les dimensions moyens et ressources. Les débats ont donc porté sur les possibilités de faire évoluer le cadre du contrôle de gestion pour lui permettre d'aborder tous les aspects de l'activité de l'administration fiscale.

Sur la gestion des ressources humaines :

La gouvernance repose sur une gestion active du potentiel humain mis à disposition des administrations fiscales. Cette dimension paraît peu prise en compte et essentiellement limitée à des aspects financiers. La plupart des participants s'accordent pour observer que les dispositifs de motivation et d'affectation des ressources humaines ne prennent pas véritablement en compte des éléments de reconnaissance diversifiés, dépassant l'intéressement financier qui en tout état de cause reste limité.

Sur la maîtrise des risques :

Dans la plupart des pays, l'activité de maîtrise des risques est inexistante. Elle constitue pour tous, cependant, un levier fort de pilotage d'activité permettant de résoudre les dysfonctionnements et d'améliorer la qualité du travail. Cette dimension reste un secteur à développer.

Recommandations :

☞ **Mettre en place des services dédiés au pilotage d'activité et au contrôle de gestion auprès du Directeur général, en déclinant cette structure aux niveaux régionaux, rattachés aux responsables territoriaux.**

☞ **Professionaliser ces services de contrôle de gestion par des recrutements de spécialistes, formés aux spécificités de l'administration fiscale.**

☞ **Développer, parmi les cadres de l'administration fiscale, les profils de manager, plus que de techniciens, afin d'accompagner plus efficacement les réformes importantes d'organisation.**

☞ **Mettre en place des formations de cadres intégrant les approches d'accompagnement du changement et de management opérationnel.**

☞ **Enrichir le contenu du dialogue de gestion en dépassant le strict débat sur les objectifs chiffrés de recettes : intégrer les analyses et échanges sur l'organisation des services, l'évolution des charges, la mise en œuvre de plans d'action, la qualité des travaux...**

☞ **Promouvoir un rythme régulier de dialogue de gestion sur la base d'analyses et de suivis trimestriels et d'un rendez-vous annuel avec les responsables territoriaux.**

☞ **Compléter l'approche par objectifs d'une approche comparative destinée à créer l'émulation entre les services de même catégorie.**

☞ **Développer un système de motivation des cadres et des agents dépassant le seul aspect de l'intéressement financier, en diversifiant les signes de reconnaissance : participation à des actions de formations, promotions internes, conditions de travail, mobilité fonctionnelle ou géographique...**

☞ **Introduire l'analyse de l'efficience dans l'allocation des ressources auprès des responsables territoriaux pour inciter à la performance et à l'efficacité.**

☞ **Développer, dans les services territoriaux, une véritable approche de maîtrise des risques au service du pilotage d'activité, en mettant en place des mécanismes de couverture des risques (analyse et cartographie des risques, programmation du contrôle interne, outils de contrôle interne).**

C - Le pilotage de l'activité : les méthodes

Résumé succinct des débats en atelier :

Sur les activités faisant l'objet d'un suivi d'activité :

D'une manière générale, la plupart des activités strictement liées aux missions fiscales font l'objet d'un suivi. En revanche, il est observé que les activités connexes, souvent liées aux missions support, ne font pas l'objet d'un suivi particulier (missions d'accueil, actions de formation, gestion des ressources humaines, etc.).

Sur les activités informatisées :

Toutes les activités ne sont pas informatisées et le niveau d'informatisation varie selon les pays. Par ailleurs, lorsqu'elles sont informatisées, on constate que le déploiement de l'outil informatique n'est généralement pas étendu sur tout le territoire.

Par ailleurs, si les activités opérationnelles bénéficient d'une informatisation, les fonctions de pilotage et de contrôle de gestion ne sont pas intégrées dans cette informatisation et les tableaux de bord restent souvent manuels.

Sur la conduite de projet et la conduite du changement :

La conduite de projet reste encore très embryonnaire et s'articule rarement avec le pilotage d'activité. Plusieurs pays ont cependant engagé des projets en s'appuyant sur une méthodologie adaptée, intégrant les responsables opérationnels.

La conduite du changement, notamment en matière d'informatisation, est insuffisamment prise en considération en termes de communication, de formation et de suivi. La plupart des participants s'accordent sur la nécessité de progresser dans ce domaine, notamment dans le contexte de la modernisation des administrations fiscales.

Recommandations :

☞ **Elargir le suivi et l'analyse de performance des activités opérationnelles aux domaines connexes comme l'accueil, la formation, la qualité des services rendus aux usagers, la gestion des ressources humaines, etc.**

☞ **Développer l'informatisation des activités de gestion, en étendant la dématérialisation à toutes les activités relevant de l'administration fiscale, et à tous les territoires.**

☞ **Intégrer, dans tout projet d'informatisation, les fonctions de pilotage et de contrôle de gestion en organisant la collecte dématérialisée des données et la restitution automatisée de tableaux de bord.**

☞ **Mettre en place un mécanisme de pilotage de projet, porté par le N°1 de l'administration fiscale, organisé autour de comités de pilotage et comités de suivi, en intégrant étroitement les techniciens de l'informatique et les représentants des services fiscaux opérationnels.**

☞ **Intégrer la conduite de projet dans le dialogue de gestion avec les responsables territoriaux pour faciliter la liaison et la coordination entre pilotage de projet et pilotage d'activité.**

☞ **Organiser une véritable communication interne et externe dans la conduite du changement, en s’attachant à informer l’ensemble des services sur les projets, à garantir leur mise en place et à anticiper sur la formation.**

☞ **Mettre en place, dans le cadre de la réalisation des projets d’informatisation et de leur mise en œuvre, des référents aux différents niveaux opérationnels, rattachés aux responsables territoriaux pour faciliter l’appropriation du changement, analyser et coordonner les retours d’expériences, proposer des mesures correctrices.**

☞ **Intensifier la formation des agents et des cadres pour accompagner la dématérialisation des processus de travail.**

D - Le pilotage de l’activité : les outils

Résumé succinct des débats en atelier :

Sur les outils classiques de pilotage :

Les participants ont examiné le niveau d’utilisation des tableaux de bord, indicateurs et systèmes d’information dédiés au pilotage d’activité et au contrôle de gestion. Dans ces domaines, il existe rarement des outils intégrés et partagés. Par ailleurs, les indicateurs sont rarement accompagnés d’une documentation et d’orientation sur les leviers d’action.

La question de la hiérarchisation des objectifs, en catégorisant des objectifs stratégiques et des objectifs plus opérationnels, a fait débat. Elle paraît généralement prématurée compte tenu du degré de développement du contrôle de gestion.

Sur les modalités de collecte des données nécessaires au pilotage d’activité :

Si des actions sont menées pour développer la dématérialisation des déclarations et des paiements effectués par les contribuables, on constate que le pilotage d’activité ne bénéficie pas pleinement de ces efforts de dématérialisation.

Le contrôle de gestion et le reporting des données nécessaires au pilotage d’activité reposent souvent sur des supports papiers et des traitements manuels.

Il est observé que le pilotage d’activité gagnerait à s’appuyer sur l’informatisation des outils de gestion pour faciliter la collecte et la restitution de données dans le cadre de tableaux de bord automatisés et partagés.

Sur la fiabilisation des données et les dispositifs de contrôle interne :

Les systèmes actuels, reposant sur des saisies manuelles, accroissent les risques d’erreur et fragilisent le pilotage d’activité. Il est observé que les dispositifs de contrôle interne sont encore embryonnaires.

Sur le reporting et les tableaux de bord :

Dans la plupart des pays, le reporting se concentre sur les données de recette, de sorte que le contrôle de gestion intègre rarement les éléments d’analyse sur l’efficacité des services. Par ailleurs, le reporting n’est pas intégré dans le système informatique.

Sur les progiciels de gestion d'activité :

On constate que certaines administrations ont recours à des progiciels, tandis que d'autres ont opté pour des développements spécifiques de leurs propres systèmes. Les participants observent la nécessité de mettre en place des systèmes intégrés favorisant l'échange automatisé des données et le partage de l'information.

Recommandations :

- ☞ **Construire des systèmes intégrés favorisant l'échange des données et le partage de l'information.**
- ☞ **Recourir à des outils spécifiques de type Data Warehouse pour faciliter la concentration et l'exploitation des données, l'analyse et le reporting.**
- ☞ **Uniformiser et automatiser les tableaux de bord, en les documentant afin de mieux connaître les indicateurs et les actions qui en relèvent.**
- ☞ **Organiser les indicateurs de pilotage d'activité autour des besoins de pilotage stratégique et de pilotage opérationnel, et en limiter le nombre.**
- ☞ **Recourir à la réglementation pour permettre à l'administration fiscale de disposer de données sur support électronique, de façon périodique, facilitant le pilotage informatisé de l'activité.**
- ☞ **Renforcer les procédures de contrôle de saisie des données et augmenter la fréquence de l'audit afin d'en assurer la fiabilité.**



LES PARTICIPANTS

ANIMATEURS

Pays	Délégués Fonction	Coordonnées Téléphone / E-mail
FRANCE	M. Philippe FERMANEL Administrateur des Finances publiques	Direction Départementale des Finances Publiques des Pyrénées Atlantiques - Pôle de Gestion Fiscale 8, place d'Espagne – 64 000 PAU 00 33 (0)5.59.14.10.94 philippe.fermanel@dgfip.finances.gouv.fr
MAROC	M. Younes EL KABBAJ Directeur des Ressources et du Système d'Information	Rue Abou Marouane ESSAIDI – RABAT 00 212.(0)5.37.27.92.41 y.elkabbaj@tax.gov.ma

DELEGUES

Pays	Nom Fonction	Coordonnées Téléphone / E-mail
BENIN	M. Roger O. FALADE Directeur général Adjoint des Impôts et des Domaines	DGID – 01 BP 369 – COTONOU 00 229.21.30.23.12 ou 00 229.94.95.44.01 faladeroger@yahoo.fr
	M. Alphonse AFANTOHO Chef du Service informatique	00 229.94.95.44.16/00 229.97.37.59.30 espace_alphonse@yahoo.fr
BURUNDI	M. Charité SAKUBU Chef de Service Rapprochement des Recettes et Recouvrement au Bureau des grands Contribuables	OBR - B.P. 3465 BUJUMBURA II 00 257.77.735.070/00 257.79.829.367 sacharite@yahoo.fr
CAMEROUN	M. John KINYUY Chef de la Division informatique	DGI - Avenue de Narvick - BP 30636 – YAOUNDE 00 237.79.87.14.13/00 237.94.37.62.21 kinyuydge@yahoo.fr
	M. Guy Raoul KAKE KAMGA Chef de la Cellule du Contentieux à la DGE	00 237.77.53.46.64 kakeguyra@yahoo.fr
	Mme Thérèse DZOZONG Chef du Centre spécialisé des Impôts des Professions libérales et de l'Immobilier	00 237.99.92.51.76 theresedzozong@yahoo.fr
	M. Philip PENANJE Chef de la Brigade des Enquêtes fiscales	00 237.77.70.79.84 philippenanje@rocketmail.com
	M. Yanick ESSOMBA BALLA Ingénieur informaticien à la Division informatique	00 237.96.10.56.99 yannickballa@gmail.com
COMORES	M. Ousseini ASSOUMANI Chef de Service de la Fiscalité des Entreprises	00 269.332.52.03 Assoumani_ousseini@yahoo.fr

Pays	Nom Fonction	Coordonnées Téléphone / E-mail
CONGO	M. Jacques OBOUNGA Chef de Division informatique à l'UGE Brazzaville	DGID - B.P. 180 – BRAZZAVILLE 00 242.0.66.64.03.40/00 242.0.55.69.32.74 mondialsoft@yahoo.fr
	M. Ubalde MOPOUNDJA Chef de Division de Pointe-Noire Centre	DGID – POINTE-NOIRE 00 242.0.55.53.88.33/00 242.0.66.76.31.57
	M. BOUKINDA DOUKAHA Chef de Division de Brazzaville Centre	DGID - B.P. 180 – BRAZZAVILLE 00 242.0.55.28.06.58/00 242.0.66.38.43.71 doukahabouk1@yahoo.fr
CÔTE D'IVOIRE	M. Alex Calixite BONNY Conseiller technique du Directeur général	DGI - BP V 103 - ABIDJAN 00 225.09.03.05.05 calijoph@yahoo.fr
	M. Patrick KOIDOU Conseiller technique du Directeur général	00 225.20.21.10.90 (poste 1047)/00 225.01.48.45.05 koidoupatrick@yahoo.fr
GABON	M. Jean-Claude NGUEMA MINTSA Inspecteur des Services	DGI - B.P. 45 – LIBREVILLE 00 241.06.24.61.70 jnguemaminsta@yahoo.fr
	Jean-Pierre NDOUGHE SAME Inspecteur des Services Adjoint	DGI - B.P. 45 – LIBREVILLE 00 241.07.12.94.90 samejeanpierre@yahoo.fr
GUINEE	M. Boubacar Biro DIALLO Chef de Division Contrôle fiscal	DNI - B.P. 599 – CONAKRY 00 224.68.21.10.50/00 224.60.21.10.50
	M. Abdoul Rahamane KANDE Chef de Service Informatique	DNI - B.P. 4073– CONAKRY 00 224.67.54.81.02/00 224.60.54.81.02 rahamane91@yahoo.fr/rahamane91@hotmail.fr
HAITI	M. Jocelerme PRIVERT Sénateur de la République Président de la Commission Economie et Finance du Sénat	Palais législatif Bicentenaire – PORT AU PRINCE 00 509.34.45.84.81/00 509.36.63.75.39 prijo2006@hotmail.com/prijo2006@hotmail.com
	M. Jean Baptiste Clarck NEPTUNE Directeur général	86, ruelle Nazon – PORT AU PRINCE 00 509.47.15.26.08 clarckneptune@yahoo.com
	M. Joseph Peterson NAZAIRE Directeur Organisation et Méthode	DGI - 62, avenue Christophe – PORT AU PRINCE 00 509.37.24.80.46 peternaz@gmail.com
MAROC	M. Hamid BOUFARIHA Directeur interpréfectoral des Personnes physiques de Casablanca	DGI - CASABLANCA 00 212.673.995.776/00 212.661.132.424 h.boufariha@tax.gov.ma/h.boufariha@live.fr
MAURITANIE	M. Elhaiba SOULEYMANE Directeur de l'Information, des Etudes, des Réformes fiscales et de la Formation	DGI – B.P. 233 - NOUAKCHOTT 00 222.36.34.85.54/00 222.22.34.85.54 00 222.44.48.95.05 souleytax@yahoo.fr
	M. Moustapha MAOULOUD Chef de Service de l'Information	00 222.36.36.83.88 m.maouloud@yahoo.fr
NIGER	Mme Aïssa MIGINYAOUA Directrice de la Comptabilité, des Etudes et de l'Informatique	DGI - B.P. 217 – NIAMEY 00 227.96.58.04.94 aissamanzo@yahoo.fr
	M. Mahamane MAL OUSMANE Directeur des Grandes Entreprises	DGI - B.P. 217 – NIAMEY 00 227.96.98.78.52 mmalousmane@gmail.com

Pays	Nom Fonction	Coordonnées Téléphone / E-mail
RCA	Mme Véronique VONDO Directrice de l'Audit des Enquêtes par intérim	DGID - B.P. 995 – BANGUI – RCA 00 236.75.50.40.20 vvwma@yahoo.fr
RDC	M. Franck MBUYU ILUNGA Directeur	DGI - Croisement avenue des Marais et Haut-Congo KINSHASA-GOMBE 00 243.818.13.43.40 Mangunga1@yahoo.fr
	M. Roger MBAMBU MUNOKI Chef de Division	DGI - KINSHASA-GOMBE 00 243.810.89.30.35 rmbambu@yahoo.fr
SENEGAL	M. Fatos QUENDRO Conseiller Technique du Directeur Général	Bloc fiscal DGID – B.P. 1561 - DAKAR 00 221.77.462.73.54 fqendro@imf.org
	M. Ousmane DIOUF Chef du Bureau Informatique de la DGID	Bloc fiscal DGID - B.P. 1561 - DAKAR 00221.33.889.20.44 odiuof@dgid.sn
	M. Cheikh Hamidou KANE Inspecteur des Impôts et des Domaines	Bloc fiscal DGID – B.P. 1561- DAKAR 00 221.33.889.20.08 ou 00 221.77.511.94.91 ckane@dgid.sn
TCHAD	M. Léopold NGARLENAN DOCDJENGAR Directeur général des Impôts	DGI - B.P. 430 - NDJAMENA 00 235.66.23.39.51 ngarlenan@yahoo.fr
	M. Moumassou Edouard ROUFFAINI Administrateur informaticien	DGI - B.P. 430 – NDJAMENA 00 235.66.30.24.55/ 00 235.99.98.66.29 moumassoue@gmail.com ou moumassoue@yahoo.fr
TOGO	M. Daniel Kossi TOFIO Directeur général Adjoint des Impôts	DGI - B.P. 321 – LOME 00228.22.61.51.22/00 228.90.04.61.88 (portable) Fax : 00 228.22.61.39.36 dantotg@yahoo.fr
	Etsri Kodjo Woetro AKOLLY Directeur de l'Informatique	DGI - B.P. 321 – LOME 00 228.22.61.51.15/00 228.90.05.31.90 (portable) acharly12@yahoo.fr

