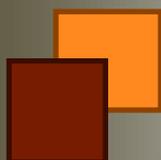




GUIDE D'AIDE A LA CONTRACTUALISATION DES OBJECTIFS

Éléments de méthode

2012



Avant propos

A l'issue du 26^e colloque du Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF) dédié au thème « Organisation de l'Administration fiscale et Performance » qui s'est tenu à Oran en Algérie du 16 au 19 mai 2011, un groupe de travail a été chargé d'élaborer un guide méthodologique d'aide à la contractualisation des objectifs.

Dans un contexte de contraintes économiques et budgétaires fortes qui incitent les Etats à mettre en place des organisations toujours plus efficaces, cette thématique illustre l'une des préoccupations constantes des administrations fiscales.

La démarche de contractualisation des objectifs vise à faire évoluer les relations entre les diverses structures des administrations centrales, et entre les administrations centrales et les services déconcentrés, en confiant plus de responsabilités aux acteurs concernés.

En fixant un cap visible et stratégique, le contrat induit une meilleure connaissance du rôle de chaque acteur et des engagements qu'il prend.

Cela permet aux autorités de tutelle et au gouvernement de fournir au parlement les éléments d'appréciation de la performance des politiques publiques mais nécessite, au préalable, la mise en place d'indicateurs, précis et transparents, de mesure de la réalisation des objectifs négociés.

En rendant explicites les résultats attendus, sur une ou plusieurs années, la contractualisation donne ainsi tout son sens à la responsabilité des gestionnaires publics. En leur confiant, pour atteindre ces objectifs, des moyens globalisés, elle accroît leur autonomie.

Couplée avec la généralisation du contrôle de gestion et du contrôle interne, elle s'inscrit ainsi dans le triptyque d'une gestion publique moderne : responsabilité, autonomie et transparence.

Le groupe de travail propose dans le présent guide des éléments méthodologiques résultant de l'expérience des administrations fiscales des Etats membres du CREDAF permettant de soutenir la mise en place d'un processus de contractualisation des objectifs, ou de l'approfondir si ce dernier est d'ores et déjà engagé.

Ce guide comprend un bref rappel des bénéfices attendus de la démarche de contractualisation des objectifs en soulignant les freins existants qui ne doivent pas être sous-estimés.

Il propose un phasage des différentes étapes. En effet, la mise en place d'une telle démarche est un processus ambitieux qui prend du temps et repose à la fois sur une réelle volonté politique et une implication marquée de l'ensemble des acteurs.

La qualité des outils de pilotage associée à la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion professionnalisé et de contrôle interne constituent les facteurs clés de la capacité des services à atteindre leurs objectifs.

Enfin, la conclusion d'un contrat doit refléter une ambition collective. Il importe donc que l'administration centrale « conduise le changement », communique et accompagne le processus en privilégiant une démarche largement participative à chaque étape.

Ce guide se veut modestement un outil destiné à contribuer à une plus grande homogénéité des concepts qui sous-tendent la démarche de performance.

INDEX

PREMIERE PARTIE : Les enjeux et les finalités de la démarche de contractualisation des objectifs.....	7
1.1. Pourquoi s'engager dans la démarche de contractualisation	7
1.1.1. Le contexte global	7
1.1.2. Les avantages attendus de la contractualisation.....	8
1.1.3. Les freins identifiés.....	9
1.2. La mise en œuvre de la démarche de la contractualisation.....	10
1.2.2. La définition des objectifs stratégiques	10
1.2.2. Les niveaux de responsabilités impliqués	12
1.2.3 Les principales étapes	13
DEUXIEME PARTIE : Les outils maîtres de la démarche de contractualisation des objectifs	17
2.1. Disposer d'indicateurs cohérents avec les objectifs stratégiques	17
2.1.1. Définition	17
2.1.2. Les qualités intrinsèques d'un bon indicateur	17
2.1.3. Garantir l'utilité des indicateurs	19
2.1.4. Construire des indicateurs solides	19
2.2. Assurer la mise en place d'un système d'information fiable restituant les données adéquates	20
2.2.1. Première phase : Etude des besoins.....	20
2.2.2. Deuxième phase : Evaluation du système d'information existant.....	21
2.2.3. Troisième Phase : Définition et mise en place d'une solution adaptée.....	21
2.3. Se doter d'un dispositif de contrôle de gestion professionnalisé.....	23
2.3.1. Définitions et concepts.....	23
2.3.2. Analyse des organisations existantes	25
2.3.3. Le rôle et les missions du contrôle de gestion	26
Troisième partie : l'accompagnement de la démarche.....	29
3.1. La mise en place d'une politique de conduite du changement	29
3.1.1. Les éléments de méthode.....	29
3.1.2. Les acteurs et les outils de la conduite du changement.....	30
3.1.3. Le suivi et l'évaluation de la conduite du changement	31
3.2. La communication.....	31
REPERES BIBLIOGRAPHIQUES	37

A titre liminaire, il convient de s'interroger sur la définition à retenir de la démarche de contractualisation des objectifs.

Une première approche générique désigne une convention par laquelle les parties définissent des objectifs et des moyens nécessaires à leur réalisation. Le contrat matérialise ainsi les engagements réciproques autour d'intérêts communs et constitue ainsi un cadre de référence partagé.

Au-delà et appliquée à l'administration fiscale, il s'agit d'une méthode de management innovante, fondée sur des objectifs que l'administration doit intégrer d'une manière pérenne dans son mode de fonctionnement, et où le contrat de performance devient un levier privilégié de responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

Cette démarche s'inscrit dans la recherche de la performance au moyen, notamment, d'une gestion axée sur les résultats.

En effet, la contractualisation met en place un cadre de gestion moderne favorisant la réalisation des missions de l'administration. Elle se traduit par la définition et l'adoption d'un mode de fonctionnement répondant aux exigences de transparence, d'efficacité et d'efficience.

L'administration définit ses orientations stratégiques sur la base du diagnostic de son environnement interne et externe. Elle fixe les objectifs et les moyens à allouer et met en place un système de contrôle permettant d'assurer le suivi de l'état d'avancement des différentes activités. Elle assure, ainsi, la visibilité et facilite l'élaboration et la mise en place des plans d'actions appropriés.

Le suivi de la performance constitue un processus destiné à mesurer les progrès et les réalisations d'un programme comparés aux résultats escomptés. Il permet de définir les niveaux de performance attendus, de recueillir les données pour suivre les progrès effectués, proposer des mesures correctives en temps utile, d'évaluer si le niveau de performance attendu a été atteint et de rendre compte de la performance à l'ensemble des partenaires (gouvernements, élus, usagers) et proposer des mesures correctives.

L'accomplissement de l'ensemble des missions se fait désormais par la mise en place des contrats de performance en tant que nouvel outil de pilotage qui offre des possibilités de déclinaison à tous les échelons impliqués.

Pour autant, définir des indicateurs, recueillir des données n'est pas une fin en soi. Le but premier du suivi de la performance est avant tout d'obtenir des résultats et d'améliorer les services rendus, notamment aux usagers.

PREMIERE PARTIE : Les enjeux et les finalités de la démarche de contractualisation des objectifs.

1.1. Pourquoi s'engager dans la démarche de contractualisation ?

1.1.1. Le contexte global

Les mutations, tant aux niveaux interne qu'externe, conduisent les administrations financières à adapter leur organisation à un nouvel environnement juridique, économique et technologique afin de concilier les exigences de performance dans la mobilisation des recettes et de satisfaction de la demande de plus en plus pressante de services publics de qualité mais à coûts contraints.

L'intervention d'institutions supranationales en qualité de bailleurs de fonds commande également la mise en place d'une démarche volontaire assortie d'un mode opératoire précis adapté, à même de mesurer les impacts financiers et réels de leur apport.

Le contexte économique et social global appelle une gouvernance fiscale à la fois moderne et efficiente en vue de stabiliser le cadre budgétaire par une meilleure mobilisation des ressources fiscales.

La démarche de contractualisation des objectifs s'inscrit dans ce contexte. La mise en place d'un dispositif d'évaluation des performances et la construction d'indicateurs chiffrés constituent une étape décisive dans le processus de modernisation de l'administration et traduit la volonté de devenir exemplaire dans la mise en place d'outils modernes de gestion fiscale.

La logique du contrat permet d'installer de nouveaux modes de gestion fondés sur la performance et la responsabilité induisant de nouveaux modes de pilotage et de management.

Elle permet ainsi d'ancrer une logique de résultats se substituant progressivement à une logique plus classique d'utilisation des ressources disponibles.

De nombreux Etats membres du CREDAF sont engagés depuis plusieurs années dans une démarche de performance et de gestion axée sur les résultats, pour les premiers dès le début des années 2000, ce qui permet de dégager un certain nombre de constats et de tendances.

Les logiques qui sous-tendent cette approche sont diverses et intimement liées au contexte national et international impliquant chaque Etat.

L'analyse des expériences-pays permet d'illustrer ces dernières au travers des items suivants :

- réformes législatives et structurelles de l'Etat (décentralisation, déconcentration, fusion) ;
- processus de libéralisation de l'économie et volonté de brider le développement du secteur informel ;
- poursuite et intensification des programmes des gouvernements visant l'assainissement des finances publiques ;
- cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ;
- engagements communautaires (UEMOA, CEDEAO, NEPAD...) et internationaux (OMC, Union Européenne...) négociés avec les principaux partenaires au développement.

La démarche de contractualisation, outil moderne de mesure et d'évaluation des politiques publiques de l'Etat, se présente donc comme une opportunité majeure pour les administrations fiscales, permettant de responsabiliser les différents acteurs chargés de l'exécution des politiques budgétaires et fiscales décidées par les pouvoirs publics.

La modernisation des administrations publiques passe par une amélioration des outils de pilotage et le développement d'un mode de gestion axé sur les résultats.

Cela présuppose la détermination concertée des résultats à atteindre, couplée à l'allocation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs ainsi fixés.

La démarche de contractualisation a pour but une évolution des relations au sein de l'administration visant à plus de responsabilité et d'efficacité et une meilleure connaissance du rôle de chaque acteur et des engagements qu'il prend.

1.1.2. Les avantages attendus de la contractualisation

La démarche de contractualisation des objectifs est sous-tendue par :

- une approche volontariste souvent initiée par l'administration fiscale au travers de la définition claire des objectifs fixés, des moyens nécessaires associés à des indicateurs précis, faisant l'objet d'une évaluation régulière ;
- la nécessité d'avoir de la visibilité sur les moyens (budgétaires et emplois) ;
- la recherche d'une plus grande transparence dans l'évaluation des finances publiques.

Il est possible de sérier les grands axes au regard :

▪ des partenaires

- faire progresser la transparence externe et l'exercice de la responsabilité vis-à-vis du parlement et de la population, tout en clarifiant le rôle et les responsabilités de chaque acteur ;
- garantir une meilleure visibilité de l'action publique ;
- mieux éclairer les décisions des décideurs publics en fournissant des informations pertinentes sur les coûts et les résultats de chacune d'elles ;
- accroître le bénéfice que l'action de l'Etat procure à la société et optimiser la qualité de service rendu à l'usager tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable ;
- répondre à l'exigence accrue d'efficacité ou d'efficience de l'action de l'Etat ;
- permettre la mise en place d'un système de dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

▪ de la conduite des politiques fiscales

- renforcer la capacité des administrations financières à mobiliser les ressources budgétaires ;
- favoriser une autonomie accrue de l'administration fiscale dans la conception de politiques fiscales réalistes ;
- améliorer le civisme fiscal et la réduction du coût de la discipline fiscale du fait de la légitimité accrue de l'action de l'administration fiscale ;
- permettre une meilleure évaluation des politiques fiscales antérieurement définies ;
- améliorer le rendement de l'impôt dans le cadre légal ;
- garantir l'égalité devant l'impôt en appliquant la loi fiscale de façon uniforme ;
- affirmer avec force les valeurs déontologiques.

- **du fonctionnement des services**

- organiser le travail sur la base d'une rationalisation des ressources à mettre en œuvre ;
- impulser une démarche participative impliquant l'ensemble du personnel et favorisant une plus grande responsabilisation des acteurs autour d'objectifs stratégiques partagés et mobilisateurs ;
- mieux évaluer les activités et le personnel par la mesure des performances ;
- développer les bonnes pratiques afin d'améliorer la qualité des travaux des administrations fiscales.

1.1.3. Les freins identifiés.

La démarche de contractualisation des objectifs requiert la réalisation de certains pré-requis et invite à faire preuve de réalisme et de pragmatisme quant aux possibilités et à la durée nécessaire pour atteindre les cibles fixées.

Elle constitue un processus itératif qui mûrit à la lumière des enseignements tirés de chaque contrat en s'inscrivant dans une logique d'amélioration continue.

Lors des débats au sein du groupe de travail, plusieurs facteurs ont été mis en relief comme pouvant être de nature à altérer le plein développement de la démarche engagée.

- **L'adhésion et le soutien au plus haut niveau et la garantie de la disponibilité des ressources**

Souvent évoquée, l'inadéquation entre les objectifs assignés et les ressources allouées (financières, humaines et logistiques) affectent directement l'atteinte des résultats attendus.

Elle peut résulter d'une évaluation insuffisamment adaptée ou du non-respect des engagements pris par les parties (la mise à disposition partielle des moyens exprimés par l'une des parties contractantes par exemple).

- **La formulation et l'utilisation des cibles de performance**

Si la détermination de cibles permet de clarifier les attentes, il convient toutefois d'éviter un écueil consistant à fixer des caps trop modestes ou, à l'inverse, trop ambitieux qui peuvent générer des situations d'échecs ou de démotivation et contrarier ainsi l'atteinte des résultats escomptés.

Le juste nombre de cibles à atteindre est également important afin de parvenir à un équilibre réaliste permettant de se centrer sur les priorités. La multiplicité et le foisonnement d'objectifs ou d'indicateurs peuvent induire un certain manque de lisibilité au regard des lignes directrices et une dispersion créant là encore un effet inverse de celui recherché.

Par ailleurs, la pression excessive sur les indicateurs peut également conduire à travailler uniquement au travers du prisme des indicateurs au détriment de la qualité de réalisation globale de la mission, voire, dans certains cas, aller jusqu'à altérer la réalité des résultats affichés. Elle peut également détourner l'attention de certains secteurs d'activité importants mais moins bien couverts par des indicateurs.

Enfin, il ne faut pas uniquement s'orienter sur la définition d'objectifs quantitatifs au détriment des objectifs qualitatifs, tout aussi représentatifs et stimulants.

- **L'existence d'outils fiables de mesure de la performance**

Pour conférer sa pleine crédibilité à la démarche engagée, il est important de pouvoir mesurer et évaluer les résultats atteints et de disposer d'outils permettant de soutenir la mesure exacte de la performance.

En conséquence, les points suivants constituent de réels freins au déploiement et à la réussite de la démarche :

- l'absence de système de collecte de données fiables ;
- l'insuffisante fiabilité des indicateurs ;
- la complexité ou le déficit d'outils de suivi de la performance et une appropriation insuffisante de ces nouveaux outils de gestion par les agents.

▪ **L'évolution des comportements et de la culture administrative**

L'un des défis à relever est de créer une culture du résultat dans l'ensemble de l'administration fiscale et, plus globalement, dans le secteur public et faire ainsi évoluer les comportements et les mentalités, il faut agir à l'échelle de l'ensemble de l'organisation.

Cette évolution des comportements constitue un processus à long terme ; il faut donc veiller à mettre en place des dispositifs pérennes visant à réduire :

- la résistance au changement ;
- le manque ou l'insuffisance de communication et / ou de concertation ;
- la prééminence de la vision des structures centrales sur les services opérationnels et l'insuffisante concertation.

1.2. La mise en œuvre de la démarche de la contractualisation

1.2.2. La définition des objectifs stratégiques

La démarche de la contractualisation des objectifs repose sur une identification claire des objectifs poursuivis permettant d'orienter l'action de l'administration fiscale en cohérence avec les axes stratégiques et opérationnels de cette dernière.

La définition d'objectifs de performance assortis d'indicateurs a pour but :

- d'informer le citoyen, l'utilisateur, le contribuable sur les objectifs poursuivis par l'administration et d'orienter le pilotage des services en vue d'atteindre ces objectifs ;
- de pouvoir rendre compte des résultats atteints.

▪ **La nature des objectifs**

La nature des objectifs est différente selon leur place occupée dans le dispositif de performance.

La définition générique de l'objectif, c'est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Il illustre les orientations à poursuivre et se décline en une ou plusieurs actions caractéristiques.

Les objectifs stratégiques expriment de façon concrète la finalité et les effets recherchés des politiques publiques définies et menées par les autorités politiques. Ils intéressent les actions représentatives des enjeux stratégiques.

Les objectifs intermédiaires visent les leviers d'actions mis en œuvre (moyens, activités, produits). A des fins de pilotage, il peut, en effet, être utile de définir des objectifs intermédiaires qui représentent des jalons dans l'obtention des résultats visés. Ces résultats intermédiaires, moins pertinents pour qualifier les résultats d'une politique au niveau des programmes nationaux, peuvent en revanche être nécessaires pour guider les services dans la réalisation des objectifs stratégiques.

- **La typologie des objectifs**

Ils peuvent être classés en trois catégories :

⇒ **Les objectifs d'efficacité socio économique** (intéressant le citoyen et la collectivité) qui ont pour but la modification de l'environnement économique, social... Ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique.

⇒ **Les objectifs de qualité de service** (intéressant l'utilisateur) qui ont pour but de modifier et d'améliorer la qualité du service qui lui est rendu.

⇒ **Les objectifs d'efficacité de la gestion** (intéressant le contribuable). Ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet ainsi de démontrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits.

- **Les caractéristiques des objectifs**

⇒ **Les objectifs doivent traduire les enjeux de l'action publique**¹

La définition des orientations stratégiques constitue l'étape préalable à la définition des objectifs et des indicateurs associés. A défaut, il est difficile de définir et de légitimer des priorités et donc de proposer un nombre ciblé d'objectifs pertinents.

Elle résulte d'une réflexion globale qui fonde le choix des priorités de l'action publique et l'amélioration des performances sur un diagnostic d'ensemble de la situation.

Elle s'inscrit assez naturellement dans une perspective pluri annuelle (à horizon 3 à 5 ans).

La présentation de cette stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix. Présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent, elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

Ces orientations stratégiques sont regroupées dans un document qui constitue le cadre de référence à partir duquel est élaborée la contractualisation.

⇒ **Les objectifs doivent être compréhensibles**

- **En nombre limité**

Les objectifs stratégiques reflètent les priorités de l'action publique, ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale du projet et être représentatifs des aspects essentiels du programme défini. Afficher trop d'objectifs peut conduire à un effet inverse de celui recherché et donner une impression de dispersion.

- **Clairs et concis**

Les objectifs doivent être formulés de manière simple, rigoureuse et précise. L'énoncé doit être clair et compréhensible par tous sans ambiguïté. Ils doivent être lisibles, c'est-à-dire que le résultat attendu doit être concret, identifiable et ne laisser place à aucune interprétation.

- **Pertinents et réalistes**

Les objectifs doivent être à la portée de ceux qui doivent les atteindre et être à la fois ambitieux mais réalistes pour éviter tout risque de démotivation.

Ils doivent être représentatifs et équilibrés, c'est-à-dire qu'ils doivent couvrir l'ensemble des missions essentielles de l'administration fiscale, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

¹ La démarche de performance : Stratégie, objectifs et indicateurs – Guide méthodologique pour l'application de la LOLF- juin 2004

- Mesurables

Les objectifs doivent être complétés par des indicateurs de mesure (renseignés pour le passé et l'avenir) qui permettent un suivi précis de l'avancement des actions envisagées mais aussi le contrôle en temps réel, ou a posteriori, de la sincérité des résultats allégués.

Exemples

Stratégie	Objectifs stratégiques
Faire progresser le civisme fiscal	Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales
Assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt	Réagir rapidement aux défaillances de déclarations et de paiement Renforcer la répression des fraudes les plus graves.
Accroître les gains de productivité	Diminuer le coût de gestion de l'impôt

1.2.2. Les niveaux de responsabilités impliqués

La démarche de contractualisation vise à mieux mobiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs autour des objectifs stratégiques approuvés par les plus hautes autorités politiques du pays.

Si, au plus haut niveau de l'Etat, sont impliqués le Parlement (qui consent l'impôt et vote les crédits budgétaires) et le Gouvernement (qui met à la disposition de l'administration fiscale les ressources budgétaires nécessaires à la gestion de son personnel et de ses services), pour autant, la définition des voies et des moyens pour atteindre les objectifs fixés incombe au top management de l'administration fiscale responsable in fine de la réalisation du programme arrêté.

L'administration fiscale participe ainsi d'une manière active à la formalisation de la stratégie dans toutes ses phases.

Dans sa définition large, l'acteur est celui qui prend une part déterminante dans une action. On peut, dès lors, distinguer les acteurs intervenant dans la définition même de la stratégie de ceux qui ont la charge de sa mise en œuvre opérationnelle.

La démarche de contractualisation résulte de négociations entre l'administration fiscale et les autorités de tutelle et suppose, voire exige, une formalisation dans un document contractuel.

Le contrat traduit l'ambition collective et globale de l'administration fiscale. Dans cette approche, l'ensemble des personnels et des structures en sont donc implicitement les acteurs.

Dans leur grande majorité, les expériences-pays démontrent qu'il existe une déclinaison parallèle plus ou moins poussée entre le niveau central et le niveau déconcentré.

Dans ce cadre, l'administration passe d'une logique de commandement et d'exécution (mode de fonctionnement centralisé et descendant) à une logique de responsabilisation (mode de fonctionnement déconcentré et ascendant).

La direction détermine la stratégie ainsi que les orientations à donner aux missions et le responsable de programme (DG) pilote. Pour autant, il ne peut le faire que si son effort est relayé par les gestionnaires à tous les niveaux de l'administration.

Aussi, un dialogue entre tous les niveaux hiérarchiques sur la traduction des missions doit s'instaurer au sein de la structure ou du service pour prendre la mesure des différentes actions qui découlent des missions.

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux objectifs qui leur sont assignés et, corrélativement, aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées.

Il s'instaure essentiellement entre le responsable principal, souvent le directeur général ou national, et les différents responsables opérationnels qui entretiennent la même démarche avec l'ensemble des services placés sous leur responsabilité.

Ce dialogue professionnel donne du sens aux travaux à accomplir et conforte la responsabilisation de chacun.

Parmi les points essentiels qui favorisent le dialogue local :

- les priorités du cadre de discussion (note d'orientation du directeur précisant les enjeux) ;
- l'allègement de la démarche, notamment par la fourniture à chaque chef de service des éléments d'évaluation et des grilles d'analyse pour faciliter le diagnostic ;
- la conduite d'une véritable concertation entre le directeur, les chefs de service locaux et des équipes de travail.

Définir des plans d'action n'a de sens que dans le cadre d'une démarche de management par laquelle les responsables font régulièrement le point sur l'avancement des actions engagées et sur les résultats obtenus par ces actions.

L'objectif de ce dialogue de gestion est de faciliter la participation de chaque agent à tous les niveaux de responsabilité et d'exécution.

Ce dialogue est essentiel pour faciliter l'appropriation par tous les agents de la structure ou du service des enjeux que recouvrent les actions et pour convaincre chacun de l'intérêt d'améliorer les performances.

La fixation des objectifs est la conséquence du dialogue qui doit se nourrir des informations collectées (le système d'information sur lequel reposent les discussions est primordial).

Les indicateurs de performance sont alors déterminés en fonction des objectifs à atteindre et doivent permettre ultérieurement la mesure des performances atteintes.

Le suivi et l'analyse de ces réalisations, alimentés par les informations recueillies, permettent à la direction et aux gestionnaires de mettre en regard objectifs et réalisations pour mesurer l'efficacité et redéfinir, recentrer au besoin, les objectifs et cibles définis.

1.2.3 Les principales étapes

▪ Un premier temps stratégique

⇒ La désignation d'une équipe de projet

Une fois la décision de mise en place de la démarche prise ou approuvée par le Ministre et les objectifs stratégiques fixés, le Directeur Général s'engage dans la mise en œuvre de l'opération en désignant, le plus souvent, une équipe projet.

Cette équipe, munie d'une feuille de route écrite déroulant tout le processus de mise en œuvre, sera chargée de restituer régulièrement au comité de pilotage présidé par le directeur général les résultats d'étape et de formuler les observations et toutes suggestions jugées opportunes et utiles au projet. Le respect du calendrier de mise en œuvre est une autre garantie de succès du dispositif.

⇒ Une phase de diagnostic

La phase de diagnostic est une étape préalable, fondamentale, de la démarche de contractualisation des objectifs. L'établissement du diagnostic doit se fonder sur le résultat d'une concertation élargie associant à la réflexion l'ensemble des partenaires à l'interne comme à l'externe.

L'ensemble des acteurs impliqués (Direction générale, Directeurs, Chefs de Service, Agents) sont invités à procéder à une analyse du système existant afin de faire ressortir les forces et les faiblesses du dispositif et proposer les mesures correctives ou les évolutions nécessaires.

L'analyse doit également intégrer les attentes et les préoccupations des principaux interlocuteurs et partenaires externes (usagers, professionnels, ordre des métiers, patronat, autres administrations).

Pour structurer la démarche, il est possible à ce stade de se fonder sur la méthodologie SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats) ou AFOM (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces) qui constitue un bon outil d'analyse stratégique.

Le but de l'analyse est de prendre en compte dans la stratégie, à la fois les facteurs internes et externes, en maximisant les potentiels des forces et des opportunités et en minimisant les effets des faiblesses et des menaces.

La plupart du temps cette analyse est conduite sous la forme de réunions rassemblant des personnes concernées par la stratégie et des experts.

	Points positifs	Points négatifs
Facteurs internes	Forces	Faiblesses
Facteurs externes	Opportunités	Menaces

L'analyse SWOT permet d'identifier les axes stratégiques à développer et vérifier que la stratégie mise en place constitue une réponse satisfaisante à la situation décrite par l'analyse. Elle peut être utilisée en évaluation ex ante, intermédiaire et ex post.

En plus des expertises métiers pertinentes fondées sur des données de gestion validées, une synthèse globale intégrant l'ensemble des missions est opérée à l'effet d'établir un rapport général faisant état des points forts et des points faibles.

⇒ L'élaboration du cadre stratégique

Après cette phase de concertation collective et participative, l'ensemble des pistes dégagées doivent être synthétisées afin d'aboutir à la définition des axes à partir desquels seront déterminés les objectifs stratégiques. A ces derniers sont associées des actions. Enfin, il est nécessaire de concilier la définition des objectifs avec la mise en place des indicateurs de réalisation. Seront donc identifiés des leviers d'actions et les indicateurs associés.

⇒ L'établissement d'un plan d'action

La participation effective des personnels, notamment opérationnels, est très importante. Elle doit être organisée et orientée suivant un schéma ascendant/descendant. A ce stade, l'administration doit mobiliser les compétences nécessaires pour élaborer un plan d'action qui réponde aux préoccupations.

Pour que la démarche soit réussie, il est important que les résultats soient conjointement définis, négociés et acceptés. Une acceptation commune assure un engagement et une implication des parties prenantes dès les premières étapes du projet et tout au long de son développement (suivi, évaluation, rapports annuels).

Pour favoriser la réalisation des objectifs stratégiques, il est essentiel de les diffuser dans les services avec les objectifs opérationnels qui les déclinent. Cela permet aux agents de mieux comprendre dans quel cadre se situe leur action et en quoi elle contribue à la réalisation des politiques nationales. Les objectifs indiquent les priorités, guident l'activité quotidienne. C'est un langage commun qui permet une meilleure compréhension entre les acteurs, des autorités politiques jusqu'aux agents chargés de la mise en œuvre des programmes.

Cette association donne du sens à l'action quotidienne de chacun.

⇒ **La production d'une feuille de route**

La mise en œuvre des objectifs stratégiques tracés pour l'administration requiert l'élaboration en interne d'une feuille de route déterminant précisément les différents acteurs, le mode opératoire et l'échéancier de l'opération.

- **Un second temps d'évaluation et de révision**

⇒ **L'évaluation**

L'évaluation consiste à rechercher si les moyens mis en œuvre permettent de produire les effets escomptés et d'atteindre les objectifs fixés. Elle doit être menée par une structure dédiée à cet effet, ou une structure de contrôle de gestion pour être efficace. Une attention particulière doit être accordée aux progrès enregistrés et aux enseignements à tirer pour la suite du contrat.

Les modes d'évaluation doivent être clairement définis dans le contrat lui-même (rythme et suites de l'évaluation).

Aussi le contrat doit-il permettre de répondre aux questions suivantes :

- Qui est en charge de l'évaluation ?
- Quel est le rythme prévu ?
- Quelles sont les suites de l'évaluation ?

Il est souligné l'importance toute particulière que revêt la mise en place d'un dispositif clair et organisé pour évaluer périodiquement la mise en œuvre des contrats, et assurer le suivi et la maintenance des indicateurs de performance. Dans ce cadre, le système de remontée statistique largement automatisé doit être nécessairement rénové et mis à jour.

L'évaluation aura avantage à être confiée à une structure dédiée qui, idéalement, sera constituée par une unité de contrôle de gestion dont les missions principales seront de :

- réaliser un suivi de synthèse, commun et partagé, des réalisations ;
- procéder à leur analyse ;
- coordonner les éventuelles actions correctives à entreprendre pour atteindre les objectifs visés ;
- mesurer la performance.

L'audit interne (ou externe) a également la responsabilité d'évaluer périodiquement le fonctionnement du dispositif de contrôle de gestion et de faire toutes préconisations pour l'améliorer, dans le champ couvert par ses missions.

Il sensibilise et forme habituellement l'encadrement sur l'articulation des différents systèmes de contrôle et de pilotage, les uns par rapport aux autres – dont le contrôle de gestion –, mais il n'est pas directement impliqué dans la mise en place initiale, ni dans l'exercice au quotidien de chacun de ces dispositifs.

Le responsable de l'audit interne rend compte au responsable de l'entité des principaux résultats de la surveillance exercée.

⇒ **Les sanctions**

Les sanctions peuvent être positives ou négatives selon le cas. Elles doivent être déterminées lors de la négociation du contrat lorsque les résultats seront atteints ou dépassés, ou lorsqu'ils ne seront pas atteints.

Elles peuvent prendre des formes diverses (rémunérations, promotions...)

Les sanctions positives et négatives doivent être définies pour chaque situation.

⇒ **La révision du contrat**

Les clauses du contrat doivent comporter les modalités de sa révision ou d'un avenant dans le cas de changement d'objectifs ou de moyens. Néanmoins, il est primordial de prendre toutes les dispositions pour minimiser les éventualités de renégociation afin de préserver la forte crédibilité du système.

DEUXIEME PARTIE : Les outils maîtres de la démarche de contractualisation des objectifs

2.1. Disposer d'indicateurs cohérents avec les objectifs stratégiques

La mise en place d'indicateurs vise à orienter l'action de l'administration vers la performance. Elle permet aussi de comparer les résultats et l'efficacité des moyens engagés dans une optique d'analyse comparative (benchmarking).

Il n'y a pas d'indicateurs, pas plus qu'il n'y a de mesure ou d'analyse d'une performance en soi. Les indicateurs ne répondront aux attentes que si, en amont, une réflexion a été menée en termes de stratégie, d'orientations et d'objectifs à atteindre, et si les actions ont été identifiées et classifiées selon leur priorité. Un indicateur n'a de sens que s'il est l'illustration d'un objectif et en donne une quantification par des valeurs cibles.

Le mode de collecte des informations destinées à faire vivre les indicateurs, ainsi que les modalités de restitution (fréquence, destinataires...), sont essentiels pour la fiabilité et l'accessibilité des données de pilotage.

2.1.1. Définition

Un indicateur est une représentation chiffrée d'un phénomène que l'on veut mettre sous contrôle. Plus spécifiquement, dans le domaine de la gestion publique, c'est une donnée (nombre, cotation, évaluation) permettant d'objectiver une situation, d'en rendre les caractéristiques lisibles et interprétables.

Les indicateurs retenus doivent permettre de :

- fixer des cibles traduisant les objectifs définis en commun par la hiérarchie et par les gestionnaires ;
- mesurer les réalisations par rapport à ces cibles ;
- évaluer et analyser ces réalisations ;
- orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ;
- nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques.

2.1.2. Les qualités intrinsèques d'un bon indicateur

Plusieurs systèmes sont disponibles pour assurer et vérifier la qualité des indicateurs. Le système le plus répandu est celui de l'approche appelée « SMART » selon laquelle un bon indicateur doit être :

- Spécifique : il mesure le plus exactement possible l'élément escompté ;
- Mesurable : ce qui est à mesurer est parfaitement clair ;
- Attribuable : la mesure est attribuable à l'élément concerné ;
- Réaliste : les données requises peuvent s'obtenir dans les délais et à des coûts raisonnables ;
- Temporellement défini : la valeur ciblée peut être atteinte dans les délais préconisés.

Dans un document en date du 12 décembre 2003, la MODERFIE (Direction de la Modernisation financière du Ministère de l'Economie français) a élaboré un véritable cahier des charges pour l'élaboration des indicateurs de performance². Il ressort de ces recommandations que les indicateurs de performance doivent présenter les caractéristiques principales suivantes :

▪ **La pertinence**

L'indicateur doit avoir un lien logique avec l'objectif recherché. Au-delà, l'indicateur doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et mesurer effectivement la performance à laquelle on s'intéresse. Il doit donc permettre de formuler un jugement et être suffisamment représentatif de la mission.

▪ **La clarté**

L'énoncé de l'indicateur doit être simple et court, formulé dans le langage courant, pour être immédiatement compris par le citoyen, l'utilisateur et le contribuable. Afin de faciliter la compréhension d'un indicateur, son choix pourra être justifié dans le commentaire de l'objectif et sa source mentionnée dans les précisions apportées après son énoncé.

▪ **La fiabilité**

Un indicateur est robuste s'il peut être disponible au cours du temps dans les mêmes conditions, s'il est issu d'un système automatisé de gestion ou d'information et non d'un système de comptage manuel. La méthode d'élaboration de l'indicateur doit être précisément décrite.

▪ **L'interprétation immédiate**

L'indicateur doit être compréhensible et clairement documenté. Aussi doit-il être complété des sources de données, de son mode de construction (ex ratio : indiquer le numérateur et le dénominateur, préciser les règles de pondération éventuelle).

A titre méthodologique, quelques précautions peuvent être formulées à ce stade :

- les indicateurs en valeur absolue sont à manier avec prudence, car ils présentent le risque de dépendre fortement d'un contexte peu maîtrisable ;
- il est nécessaire de faire apparaître une échelle de valeur ; concrètement, de présenter des résultats passés et une valeur cible permettant de mettre l'indicateur en perspective ;
- la donnée mesurée doit être parfaitement quantifiée ;
- les indicateurs de dispersion doivent être préférés aux indicateurs en valeur moyenne ;
- il convient d'éviter les indicateurs susceptibles de produire des effets de biais ; un des moyens de l'éviter est de le coupler avec un autre indicateur.

Sous un angle plus pragmatique, quelques principes de base sont rappelés :

- il est important de fixer des indicateurs à tous les niveaux de la chaîne de résultats et à tous les niveaux des hypothèses (facteurs externes) ;
- de les déterminer en association avec les acteurs impliqués et des experts techniques pour s'assurer de leur pleine efficacité ;

² "Mémento : objectifs et indicateurs de performance", disponible sur le site internet de la MODERFIE : www.finances.gouv.fr/moderfie/

- de privilégier l'utilisation de données déjà existantes, disponibles et facilement mobilisables ;
- de prioriser le nombre d'indicateurs pour éviter la dispersion des analyses.

2.1.3. Garantir l'utilité des indicateurs

- **Etre disponible à intervalle régulier**

Un indicateur doit être disponible annuellement et pouvoir faire l'objet d'un suivi de sa progression à un rythme infra annuel, notamment trimestriel.

- **Se prêter à des comparaisons**

Un indicateur doit permettre d'effectuer des comparaisons pour apprécier les résultats obtenus, soit dans le temps (progrès accompli d'une année sur l'autre), soit dans l'espace (comparaison d'un territoire à l'autre), voire entre acteurs dans des cas spécifiques.

Les comparaisons permettent d'étalonner les résultats obtenus, de déceler les bonnes pratiques et les pistes d'améliorations.

- **Etre immédiatement exploité par les administrations concernées**

Un indicateur n'est utile que si sa production est immédiatement suivie d'une analyse par les responsables opérationnels concernés et mise à profit pour prendre des décisions de gestion.

2.1.4. Construire des indicateurs solides

- **Pérennes et indépendants des aléas d'organisation**

Le mode de collecte de l'indicateur ne doit pas être dépendant des changements d'organisation. L'existence d'une structure centrale dédiée au traitement des remontées d'information sur les performances, telle qu'une cellule de contrôle de gestion, peut garantir cette pérennité.

- **De fiabilité incontestable (robuste)**

La fiabilité d'un indicateur constitue un critère de choix essentiel. Cette fiabilité repose sur celle du système de mesure et sur l'absence de biais ou la portée limitée de biais connus.

Aussi les points suivant appellent à la vigilance :

La sûreté du dispositif de mesure : il faut éviter de recourir à des comptages manuels peu fiables ou qui seraient réalisés en sus des tâches opérationnelles courantes. Un indicateur doit être, autant que possible, extrait automatiquement d'un système de gestion ou résulter d'enquêtes internes ou externes dont le cahier des charges devra être précisé.

L'absence de biais : par principe, un bon indicateur doit être exempt de biais. Cependant un indicateur peut être retenu malgré ses biais, à condition que ces derniers soient de portée limitée et soient clairement identifiés.

L'indicateur doit être documenté en vue de permettre aux différents corps de contrôle de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations.

Il est recommandé de décrire précisément, dans une fiche technique de documentation, la méthode d'élaboration de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production (nature des données, périmètre précis, mode et périodicité de collecte, rôle des différents acteurs, modalités de conservation des données).

L'élaboration à un coût raisonnable

L'indicateur doit être obtenu à un coût proportionné à l'utilité des informations que l'on en retire. L'extraction automatisée, à partir des applications de gestion des données nécessaires à l'actualisation des indicateurs, est un bon moyen de réduire son coût tout en augmentant sa fiabilité.

Les indicateurs de performance sont des ratios qui doivent permettre d'évaluer le niveau de réalisation d'une mission et d'identifier les dysfonctionnements et les leviers sur lesquels il convient d'agir pour progresser.

Pour être pertinente, l'interprétation des indicateurs doit :

⇒ intégrer différents éléments de contexte (effectifs disponibles, contexte d'exercice des missions, évolutions législatives, qualité du management local, niveau de formation des agents...);

⇒ comporter une lecture à plusieurs niveaux, l'analyse des indicateurs induisant ainsi différents questionnements :

- la situation par rapport à l'objectif fixé initialement [résultat obtenu/objectif fixé], les plans d'actions élaborés ont-ils produit les effets escomptés ?
- l'évolution dans le temps [favorable, défavorable ou stable], l'ensemble des leviers d'actions ont-ils tous été actionnés ?
- Situation par rapport à des structures comparables : a-t-on progressé autant ? Pourquoi ?

⇒ s'accompagner le cas échéant de croisements avec d'autres indicateurs.

2.2. Assurer la mise en place d'un système d'information fiable restituant les données adéquates

Les données qui alimentent le suivi de la performance proviennent d'un système d'information qui doit faire l'objet d'une attention vigilante et systématique afin de mesurer sa capacité à restituer une information fiable et de qualité.

En conséquence, le système d'information joue un rôle capital dans la mesure où il constitue la base de la planification, de la gestion et de l'évaluation.

Il doit renseigner les acteurs sur l'état d'avancement des activités, les performances réalisées et servir de base pour l'analyse des difficultés rencontrées.

Aussi, l'efficacité et la fiabilité du système d'information sont des facteurs déterminants pour assurer la confiance et l'adhésion des équipes à la démarche de contractualisation.

Le processus de mise en place d'un système d'information fiable restituant les informations adéquates comporte trois phases incontournables.

2.2.1. Première phase : Etude des besoins

La plupart des administrations fiscales disposent de systèmes d'information opérationnels comportant un volume important de données. Cependant, ces systèmes ne permettent pas toujours de mobiliser facilement, et en temps opportun, les informations pertinentes pour la prise de décision. Or, la contractualisation, en tant qu'outil de pilotage, doit reposer sur un système d'information efficace répondant aux besoins de planification, de suivi et d'évaluation des activités entreprises.

La définition des besoins s'avère ainsi une étape cruciale. Elle fournit les renseignements nécessaires pour la mise en place d'un système efficace. Elle suppose l'adoption d'une approche participative et prospective permettant d'identifier les attentes et les besoins actuels des différentes parties et d'anticiper les besoins futurs d'information.

Dans cette phase, il s'agit d'interroger directement les parties prenantes sur leurs besoins et de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les informations nécessaires (objectifs, données, indicateurs, informations générales et détaillées) en matière de planification, de gestion et de suivi des opérations ?
- Quelles sont les personnes concernées (quelle personne a besoin de quelle information) ?
- Quel type de restitutions pour les différents utilisateurs (forme de présentation «rapports, tableaux de bord» ; contenu et niveau de détail ; timing et fréquence) ?
- Quelles sont les perspectives d'évolution des besoins des utilisateurs à l'avenir ?

2.2.2. Deuxième phase : Evaluation du système d'information existant

Après l'identification précise des besoins découlant de la mise en place de la démarche de contractualisation, l'administration doit s'appliquer à identifier la manière dont le système dont elle dispose répond aux besoins exprimés.

Le diagnostic doit porter sur les éléments suivants :

⇒ L'existence, au niveau du système d'information, des données nécessaires pour le calcul des indicateurs de suivi des objectifs définis dans le contrat : il s'agit d'identifier la liste des données indisponibles et d'élaborer une stratégie et un calendrier pour leur intégration dans les bases de données.

⇒ Les modalités de traitement et de circulation de l'information.

L'analyse doit porter sur la façon dont les données sont recueillies, traitées et mises à la disposition des différentes parties. Il s'agit de s'assurer que le système actuel permet de disposer d'informations fiables et de les transformer en données facilement exploitables pour les différents utilisateurs.

Il s'agit également de vérifier si le système permet d'assurer la disponibilité des informations avec la rapidité et la fréquence exigées avec une mobilisation raisonnable des ressources.

Enfin, il y a lieu d'évaluer la possibilité d'améliorer le système existant, au regard des faiblesses identifiées et des attentes exprimées.

2.2.3. Troisième Phase : Définition et mise en place d'une solution adaptée

A l'issue de l'analyse des résultats des deux précédentes phases, l'administration doit être en mesure de déterminer si le système existant peut être adapté pour répondre aux besoins, ou s'il convient de mettre en place une nouvelle solution, ou encore une combinaison des deux.

En effet, outre les systèmes opérationnels dont disposent la plupart des administrations fiscales, les Systèmes d'Information Décisionnels « SID » sont particulièrement adaptés à l'approche de la contractualisation en particulier et à la gestion de performance en général.

Un Système d'Information Décisionnel a pour vocation de faciliter l'exploitation de la richesse des informations disponibles au sein de l'organisation et d'aider à la prise de décision. Il permet d'extraire les données des différentes bases métiers du système opérationnel, de les coordonner et de les mettre à la disposition des décideurs sous une forme appropriée. Il offre ainsi une vision transversale facilitant le pilotage des activités.

⇒ **Il opère selon quatre fonctions fondamentales, à savoir :**

- **La collecte** : consistant à sélectionner, extraire et filtrer les données brutes issues de différents environnements, souvent hétérogènes (sources de données internes et/ou externes).

- **L'intégration** : conduisant à concentrer les données collectées dans un espace unifié (entrepôt de données) qui permettra aux applications d'aide à la décision de bénéficier d'une source d'information homogène, commune, normalisée et fiable. Lors de cette étape les données sont transformées, filtrées, et structurées en vue du maintien de la cohérence d'ensemble.
- **La diffusion** : permettant de mettre les données à la disposition des utilisateurs en fonction de leurs profils et leurs besoins.
- **La présentation** : appelée également reporting, cette fonction se charge de présenter les informations pertinentes dans un format approprié à la démarche décisionnelle (tableaux de bord ou rapports).

Ces systèmes permettent d'approfondir aisément l'analyse des éléments d'un reporting à partir de fonctions d'analyse multidimensionnelle. En effet, un décideur, sans faire appel à une connaissance informatique spécifique, peut étudier une variable selon plusieurs axes d'analyse (ex. : analyse des recettes selon un horizon temporel ; par type d'impôt ; par secteur d'activité, etc) et générer des tableaux et graphiques facilitant la maîtrise de l'information et la prise de décision.

Enfin, le choix de la solution à adopter sera établi sur la base des avantages et des inconvénients des différentes alternatives. Il constitue souvent un compromis entre un idéal souhaité et un réalisable évalué à la lumière des moyens humains, technologiques et financiers disponibles.

⇒ **Les critères requis**

Quel que soit le choix opéré, la solution adoptée doit répondre à plusieurs critères, tout au long du processus de création de l'information, à savoir :

- **Efficacité** :

Il s'agit de mettre à la disposition des parties prenantes les informations nécessaires, d'une manière cohérente et optimisée, en vue de faciliter la prise de décision. Aussi, l'efficacité du système adopté dépendra de sa capacité à répondre à ces besoins et permettre ainsi :

- d'obtenir en temps opportun les données, les indicateurs et les informations pertinentes sous une forme facilement exploitable « rapports, tableaux de bord, etc. » ;
- la présentation de l'ensemble des informations correspondant à un aspect particulier de l'activité sur un seul document afin de donner une image complète et synthétique du segment analysé ;
- de mobiliser une même information à des niveaux de détail différents.

- **Fiabilité des données**

La question de fiabilité se pose tout au long du processus de création de l'information « collecte, traitement, diffusion ». Elle dépend en grande partie de la nature du système mis en place.

Dans un système manuel, l'un des moyens pour fiabiliser les données consiste à :

- analyser le processus de création afférent à chaque information pour identifier les différents risques et les circonvier ;
- définir la chaîne de responsabilité «Qui produit quoi ? Qui contrôle quoi ?» : les informations renseignées par une personne sont contrôlées par un ou plusieurs niveaux de validation en fonction de la criticité des informations produites.

Les systèmes informatisés offrent un niveau de fiabilité plus élevé. En effet, la saisie de données sur des canevas précis, dotés de contrôles automatiques de cohérence, conjuguée à l'automatisation des calculs permet de réduire les risques d'erreur et d'améliorer la fiabilité et la sincérité des données.

- **Disponibilité et sécurité**

L'information vaut autant par son contenu que par sa disponibilité. Il ne sert à rien de posséder une information capitale si elle n'est pas mise à la disposition de la bonne personne pour exploitation au bon moment. Cependant, cet accès doit respecter les règles de sécurité qui conditionnent l'intégrité du système. En effet, l'organisation et le fonctionnement du système d'information doivent faire l'objet de règles précises en matière :

- d'accès au système (mécanisme de mots de passe ou tout autre mécanisme disponible) ;
- d'accès aux données pour consultation ou modification (mécanisme d'habilitation) ;
- de sauvegarde et de conservation des données, idéalement une procédure de sauvegarde automatisée ;
- d'accès aux archives.

- **Flexibilité**

La solution adoptée doit admettre l'évolution régulière des spécifications pour prendre en compte les besoins nouveaux ou affinés des utilisateurs.

2.3. Se doter d'un dispositif de contrôle de gestion professionnalisé

Empruntée au monde de l'entreprise, la mise en place de pratiques de contrôle de gestion dans le secteur public constitue un enjeu majeur des politiques de modernisation de l'administration publique dans de nombreux pays.

Le développement du contrôle de gestion vise à répondre à l'exigence accrue d'efficacité et d'efficience de l'action publique. Cette démarche contribue à mieux éclairer les décisions des politiques publiques en fournissant des informations pertinentes sur les résultats et sur les coûts de chacune d'elles, mais aussi de répondre à une exigence accrue de transparence.

Cette nouvelle donne conduit inéluctablement à l'émergence d'un nouveau métier, celui de contrôleur de gestion.

Le contrôle de gestion est avant tout une démarche qui permet de donner du sens à l'action collective et individuelle, d'approfondir le diagnostic des forces et faiblesses, de renforcer le dialogue. Cette démarche nécessite un investissement important des équipes de direction ainsi qu'une action pédagogique à tous les échelons afin d'installer et de développer une dynamique d'amélioration continue de la performance et de la qualité des prestations offertes.

Il constitue une composante essentielle de la maîtrise du pilotage de l'activité

2.3.1. Définitions et concepts

- **Définitions**

Le concept de contrôle de gestion a été théorisé dès 1965 par R.N. Anthony et défini comme « le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation ».

Il existe plusieurs approches et définitions du contrôle de gestion qui, loin d'être contradictoires, sont au contraire complémentaires.

Le contrôle de gestion consiste à donner des informations permettant au(x) responsable(s) de prendre des décisions afin d'assurer et d'améliorer la performance. Plus qu'un outil de restitution, il est avant tout un outil de prise de décision et d'action, utile à tous, à chacun des niveaux de responsabilité des services publics.

C'est en 2001 qu'une définition commune se dégage³ : le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable de programme dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, dans le cadre d'une démarche stratégique préalable ayant fixé les orientations.

Le contrôle de gestion est une composante managériale permettant d'assurer le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements et d'obtenir des éléments d'appréciation des coûts, des activités et des résultats.

Il s'inscrit dans le cadre d'un meilleur pilotage opérationnel des politiques publiques, y compris dans une dimension infra-annuelle.

Cette démarche de pilotage de la performance vise à renforcer l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires publics s'engageant sur des résultats au regard d'objectifs et de moyens clairement définis au préalable, et à répondre à l'exigence accrue d'efficacité des résultats (par rapport aux objectifs assignés) et d'efficience des moyens engagés pour la réalisation de l'action publique ; il s'agit donc de maîtriser à la fois :

- l'atteinte des objectifs de performance, notamment par la tenue de tableaux de bord de pilotage ;
- le bon rapport entre les coûts et l'activité déployée ainsi que les résultats, notamment par le dialogue de gestion et l'analyse comparative.

Les éléments de définition développés ci-dessus permettent de caractériser le contrôle de gestion comme une démarche globale, transversale et dynamique d'amélioration de la performance.

Fondé sur une réflexion stratégique préalable, il permet de mobiliser le réseau sur une vision commune des objectifs et assure la cohérence des actions menées par les différentes unités. Il constitue ainsi un véritable outil de management permettant de donner du sens à l'action individuelle et collective et d'approfondir le dialogue entre les différents échelons hiérarchiques sur la contribution de chacun.

Il constitue par ailleurs le corollaire de l'autonomie croissante donnée aux responsables des niveaux déconcentrés. En présentant des orientations stratégiques claires et en évaluant leur mise en œuvre, en diffusant des méthodes et des outils, il permet à chaque responsable d'assurer pleinement le pilotage des objectifs et des moyens dont il a la responsabilité et de rendre compte au niveau supérieur.

Ces différents enjeux du contrôle de gestion mettent en évidence son caractère dynamique : cette technique de suivi et d'analyse de la performance exercée de manière continue et réactive au cours de l'année permet de s'assurer de l'atteinte des objectifs. Les enseignements qu'elle permet d'en retirer alimentent à leur tour le dialogue de gestion et les orientations de l'année à venir.

A ce stade, il est également nécessaire d'y associer la notion de contrôle interne qui constitue avec le contrôle de gestion les deux piliers de la maîtrise d'activité.

³ *Proposé par un groupe interministériel français [le rapport Weiss]*

Pour l'OCDE, le contrôle interne vise à donner l'assurance qu'une organisation remplit ses missions avec efficacité et efficience, que ses rapports financiers sont fiables et que son action respecte le cadre fixé par la loi et la réglementation.

Pour l'institut des auditeurs internes (IIA) le contrôle interne se définit comme l'ensemble des mesures prises afin d'améliorer la gestion des risques et d'augmenter la probabilité que les buts et objectifs assignés seront atteints. Il appartient donc aux responsables d'organiser et de piloter la mise en place de mesures permettant d'obtenir l'assurance que ces buts et ces objectifs seront respectés.

A partir de ces deux approches, la finalité du contrôle interne peut se résumer en ces quatre termes :

- la conformité qui permet de s'assurer de la qualité et de la fiabilité du travail effectué et du respect des lois et instructions ;
- l'efficience qui vise à optimiser l'utilisation des ressources nécessaires à l'obtention des résultats ;
- la sécurité qui vise à maîtriser les risques identifiés ;
- la fiabilité qui est la capacité d'une administration à s'assurer que les résultats allégués correspondent à la réalité et non pas à une gestion anormale des indicateurs.

Ainsi, le contrôle de gestion évalue la performance en comparant les résultats attendus compte tenu des moyens alloués aux résultats obtenus et le contrôle interne permet d'éviter, de déceler, voire de corriger d'éventuels dysfonctionnements dans les procédures comme dans les organisations. C'est bien un instrument de pilotage à disposition de tout responsable pour exercer pleinement sa responsabilité en s'assurant que la loi est bien respectée, les outils bien utilisés et les procédures correctement suivies.

2.3.2. Analyse des organisations existantes

L'analyse des organisations des administrations fiscales membres du CREDAF démontre que les options mises en place sont diverses, tant en ce qui concerne les acteurs en charge du contrôle de gestion que des missions dont ils ont la charge.

La solution retenue est étroitement liée aux spécificités des administrations pour lesquelles le contrôle de gestion est développé et du degré d'avancement de la mise en place du dispositif.

Les situations rencontrées peuvent être schématisées comme suit :

Une structure rattachée à la Direction générale : un bureau, une cellule ou une division qui fait partie des services centraux de la direction générale, dédiée au pilotage et au suivi, dotée des moyens adéquats (matériels, humains...) et rattachée directement au Directeur général.

Une structure ad hoc : constituée d'un cadre, relais destiné à compléter et à renforcer le dialogue professionnel entre la hiérarchie et les services, à l'image d'un comité pour le dialogue de gestion.

Une structure spécialisée : souvent une direction chargée du contrôle interne, de l'inspection des services ou de l'audit, qui assure cumulativement l'exercice de la fonction de contrôle de gestion.

La fonction « contrôle de gestion » peut être organisée au niveau central mais également être déclinée au niveau infra dans les directions et les unités territoriales.

Les missions que ces différentes structures de contrôle de gestion ont en commun portent essentiellement sur :

- le pilotage de la performance ;
- la reddition des comptes portant sur les objectifs, les actions, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés aux actions ;
- les recommandations à formuler ou mesures à prendre pour améliorer la performance.

A l'inverse de la structure ad hoc et de la structure externe (IGF), une cellule spécifiquement dédiée au pilotage et au suivi assurant la fonction de contrôle de gestion est plus pérenne et beaucoup considèrent que ce schéma d'organisation peut constituer une cible souhaitable à terme.

L'expérience montre que la mise en place réussie d'un dispositif de contrôle de gestion suppose la réunion de plusieurs conditions :

- l'expression d'une stratégie d'ensemble lisible en termes de priorités et d'objectifs ;
- une forte implication politique et un lien étroit entre le ministère et ses directeurs ;
- la déclinaison de la démarche à tous les niveaux impliqués ;
- la création de services dédiés au contrôle de gestion ;
- l'accompagnement par des actions volontaires de formation et de communication ;
- l'utilisation des résultats, notamment pour effectuer des comparaisons entre services ou métiers ;
- une formalisation de tableaux de bord simples.

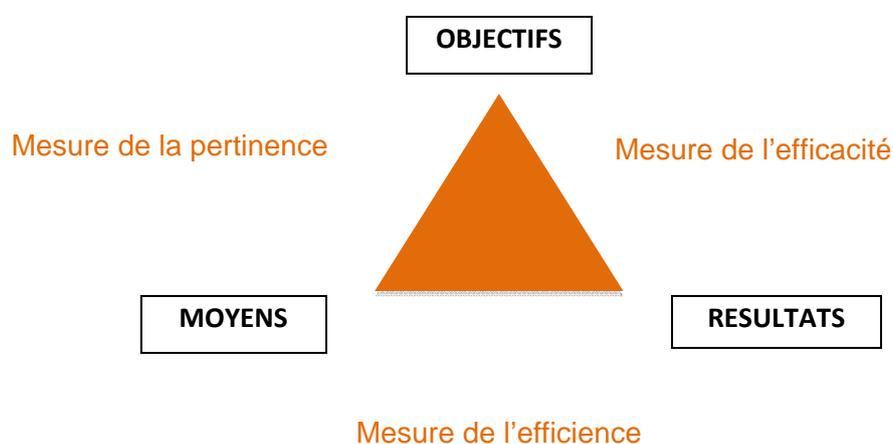
2.3.3. Le rôle et les missions du contrôle de gestion

▪ Le rôle du contrôle de gestion

C'est un dispositif utilisé à la fois par tout responsable d'entité et les responsables de niveau hiérarchique supérieur, afin de piloter les échelons dont ils ont la tutelle ou sur lesquels ils ont autorité. Le développement du contrôle de gestion est étroitement lié aux démarches de contractualisation et plus généralement à la responsabilisation des gestionnaires publics.

Il représente l'un des principaux outils de cette autonomie accrue, car il permet au gestionnaire de piloter son action, et à l'échelon supérieur d'être informé des réalisations des échelons subordonnés ou sous tutelle.

Le contrôle de gestion constitue une aide au pilotage qui se fonde sur trois dimensions, généralement représentées par le triangle suivant :



Le rôle du contrôle de gestion se fonde sur l'analyse des trois mesures suivantes :

⇒ **La mesure de l'efficacité**

Obtenir des résultats conformes aux objectifs est un signe d'efficacité. Cette analyse ne doit pas se limiter à une seule constatation a posteriori de l'atteinte ou non des objectifs annuels. Afin de donner au contrôle de gestion la dimension dynamique qui fait tout son intérêt, il est fondamental de piloter l'efficacité en cours d'année sous différents angles :

- le suivi infra-annuel des niveaux d'objectifs ;
- la comparaison dans le temps ;
- la comparaison dans l'espace.

⇒ **La mesure de l'efficience**

L'efficience permet de mettre en relation les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. L'approche de l'efficience repose sur deux questions :

- avec des moyens similaires, aurait-on pu obtenir de meilleurs résultats ? C'est le fait d'optimiser les ressources à disposition ;
- les résultats obtenus auraient-ils pu l'être avec des moyens moins importants ? C'est le fait de minimiser la consommation des ressources pour atteindre un objectif fixé a priori.

L'appréciation de l'efficience repose essentiellement sur une analyse comparative :

- la comparaison dans le temps : évolution dans le temps du rapport résultat / ressources mobilisées ;
- la comparaison dans l'espace : la comparaison de l'efficience obtenue par une sélection de structures de même type permet de faire émerger des solutions techniques et des approches organisationnelles plus performantes que d'autres.

⇒ **La mesure de la pertinence**

La pertinence mesure l'adéquation entre les objectifs fixés et les moyens alloués. Elle peut s'analyser de deux façons :

- les moyens alloués à tel processus ou à telle structure sont-ils cohérents avec les objectifs stratégiques ?
- Compte tenu des moyens disponibles, le niveau cible d'objectif est-il à la fois réaliste et suffisamment ambitieux ?

▪ **Les activités du contrôle de gestion**

Globalement les activités de la fonction se répartissent en deux grands domaines :

- la mesure et l'analyse des activités, des coûts et des résultats et le développement d'outils associés ;
- l'aide au pilotage et à la prise de décision.

⇒ **Analyser et piloter la performance des activités** afin d'optimiser leur pilotage : dans cette optique, le contrôle de gestion doit essentiellement apporter les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats obtenus.

Le système de pilotage de la performance associé doit permettre aux acteurs, notamment les contrôleurs de gestion, de s'assurer que :

- les orientations stratégiques sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente et que leur déclinaison est partagée à tous les niveaux de l'organisation ;

- des plans d'actions issus de l'analyse des résultats de gestion sont mis en œuvre ;
- l'information fiable et en temps voulu est obtenue, conservée, mise en forme, rapportée et utilisée pour la prise de décision.

⇒ **Aider au pilotage stratégique et opérationnel ainsi qu'à la prise de décision.**

- formaliser les objectifs et les indicateurs de performance et garantir leur déclinaison opérationnelle ;
- organiser le dialogue de gestion autour de la recherche de la performance (moyens, objectifs, et résultats) et contribuer au processus budgétaire ;
- produire les rapports de gestion et les tableaux de bords, pour aider à la prise de décision et contribuer à l'efficacité et l'efficience des processus de management ;
- assister les différentes structures dans la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques ;
- définir, élaborer et mettre à jour les instruments de pilotage (indicateurs de suivi, modèles de tableaux de bords, de plans d'action, rapports d'activité) ;
- centraliser de manière périodique les instruments de pilotage renseignés ;
- analyser, pour le compte du directeur général, l'ensemble de l'information collectée ;
- organiser annuellement, en rapport avec le service chargé des Relations publiques ou de la Communication, un événement autour des orientations, des objectifs stratégiques et des résultats.

▪ **Professionaliser, organiser et animer la fonction de contrôle de gestion**

L'un des enjeux majeurs est de valoriser et de renforcer le professionnalisme de la fonction. Le contrôle de gestion doit devenir un métier à part entière. Il est donc tout à fait primordial de :

- structurer la fonction, définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ;
- assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information nécessaires au contrôle de gestion (collecte de données élémentaires, consolidation, analyse) ;
- mutualiser les bonnes pratiques (réunions, séminaires...) ;
- définir les profils de poste et les référentiels de compétence liés à la fonction contrôle de gestion ; conduire le changement autour de la mise en œuvre de cette fonction ;
- participer à la meilleure allocation des moyens humains sur le territoire national ;
- définir les besoins de formation en contrôle de gestion.

Choisi parmi les cadres de son administration, le contrôleur de gestion doit présenter un profil ciblé et adapté :

- maîtriser les procédures liées aux missions fiscales, domaniales, cadastrales et les procédures financières ;
- avoir des connaissances en management des organisations, planification stratégique, gestion axée sur les résultats ;
- maîtriser l'outil informatique, notamment les logiciels d'exploitation des données et de suivi évaluation (MS-Project, SPSS, Access, etc.) et/ou les systèmes d'information ;
- avoir de l'expérience en contrôle interne ou en inspection des services ;
- avoir une grande capacité d'analyse et de synthèse.

Troisième partie : l'accompagnement de la démarche

3.1. La mise en place d'une politique de conduite du changement

3.1.1. Les éléments de méthode

La conduite du changement selon David AUTISSIER et Jean-Michel MOUTOT⁴ se définit comme l'ensemble des méthodes, des techniques et des moyens mis en œuvre pour accompagner une transformation et aboutir plus rapidement à des résultats d'évolution.

A l'origine, associée aux grands projets informatiques impliquant des modifications importantes des habitudes de chacun, la conduite du changement couvre aujourd'hui toutes les démarches facilitant l'appropriation par le corps social de nouvelles pratiques, de nouveaux modes d'organisation, de nouvelles relations avec l'environnement.

Le changement est une constante de la vie des organisations.

Bien qu'il se généralise, il est toujours assez difficile à vivre pour les équipes car il engendre des pertes de repères, des incertitudes, l'émergence de nouveaux facteurs que l'on ne maîtrise pas encore et qui perturbent les collaborateurs, les inquiètent en réduisant temporairement leur efficacité.

Les administrations fiscales qui s'engagent dans une rénovation en profondeur de leurs structures, de leurs méthodes de travail, de leur système d'information et de leur mode de management doivent être tout particulièrement attentives à la conduite du changement afin de mettre chaque cadre et chaque agent dans la meilleure situation possible pour y faire face.

Pour y parvenir, elles doivent s'appuyer en particulier sur :

- la visibilité de leur ligne stratégique ;
- l'attention accordée à leurs cadres, en portant l'effort sur la qualité de leur formation, afin de mieux les soutenir dans leurs activités opérationnelles ;
- une politique active de communication interne et, chaque fois que possible, externe.

Dans le cadre de la conduite du changement, il est proposé tout un éventail d'actions visant à accompagner l'organisation dans ses efforts pour modifier progressivement ses pratiques opérationnelles, mais aussi ses fondements organisationnels et culturels, jusqu'à obtenir la transformation souhaitée. Toutefois, elle doit se faire suivant une méthodologie comprenant différentes phases, des acteurs et des outils appropriés.

En outre, la conduite du changement est presque toujours accompagnée de contraintes dont la principale est la résistance au changement.

L'atteinte de résultats mesurables et l'adhésion du plus grand nombre au projet reposent sur une démarche globale et structurée qui permet, avec la meilleure efficacité, de :

- décrire les étapes du changement en termes clairs et compréhensibles par tous ;
- faire comprendre la stratégie et ses implications concrètes pour chacun ;
- formaliser une vision stratégique réaliste et motivante ;
- faire partager les objectifs fixés ;

⁴ *Pratiques de la conduite du changement, Editions Dunod,*

- mettre l'organisation sous tension et orchestrer le dispositif ;
- donner de la visibilité sur les progrès accomplis ;
- faciliter les arbitrages et la gestion des risques ;
- mesurer le niveau d'alignement des équipes et la capacité d'exécution de l'organisation.

La méthodologie à adopter pourrait se décliner comme suit :

- formuler la vision stratégique par la pose d'un diagnostic partagé de l'état des lieux et la communiquer en vue d'obtenir l'adhésion de tous et le consensus autour de cette vision ;
- mettre en place un pouvoir de décision qui implique les plus hautes autorités que l'on doit former au leadership ;
- impliquer l'ensemble des acteurs par l'adoption d'une approche participative allant jusqu'à intégrer, dans les équipes constituées à cet effet, les représentants sociaux de l'organisation concernée ;
- créer des instances de suivi qui superviseront de façon permanente la gestion du changement et évalueront les actions entreprises (Comité Stratégie pour le suivi de la mise en œuvre des réformes).

Il est à noter qu'une bonne vision de la progression des équipes et entités est nécessaire pour piloter la conduite du changement.

C'est pourquoi une feuille de route du changement doit être rédigée et structurée en étapes progressives. Elle doit être basée sur des faits. La réalisation de faits permet d'atteindre des objectifs intermédiaires. Le chemin vers le changement est ainsi rythmé et documenté ; chacun peut facilement s'approprier ses objectifs. La diffusion de la feuille de route et son autoévaluation par chacune des équipes permettent de mesurer en permanence l'évolution du changement et les points de blocages éventuels.

Pour piloter la performance et renforcer une organisation, la conduite du changement doit se faire avec :

- **efficacité** : atteindre les objectifs fixés ;
- **progrès** : piloter le changement de l'organisation et en évaluer l'avancement ;
- **dialogue** : faciliter le partage et le travail collaboratif ;
- **réalisme** : traduire la stratégie en actions concrètes sur le terrain ;
- **cohésion** : faire vivre un référentiel commun.

3.1.2. Les acteurs et les outils de la conduite du changement

La constitution de l'équipe de conduite du changement peut se faire soit avec des ressources internes, soit avec des ressources externes :

- les ressources internes peuvent être utiles dans les actions de communication car elles connaissent la structure et peuvent identifier les interlocuteurs, ou encore être informées plus rapidement d'éventuels freins ;
- les ressources externes : il s'agit d'organismes tiers. Elles assurent un gage d'objectivité et de neutralité. Cela peut permettre, par exemple, d'utiliser des techniques de communication en rupture avec les usages de l'organisme.

La conduite du changement nécessite la mise en place d'un réseau indispensable à la réalisation en profondeur des actions de changement. Ce réseau est un relais sur le terrain de l'équipe projet. Il représente la proximité qui est un facteur clé de réussite du changement et permet d'avoir une bonne perception des différents freins et autres blocages que peuvent ressentir les collègues.

3.1.3. Le suivi et l'évaluation de la conduite du changement

Le suivi doit se faire par la surveillance de points à risque. Il s'agit notamment de la résistance au changement. Les causes de la résistance pouvant être individuelles ou collectives, structurelles ou conjoncturelles.

La conduite du changement nécessite l'adhésion des agents à cette démarche par une appropriation des objectifs.

Le suivi doit tenir compte des facteurs d'échec et de succès éprouvés.

- **Les facteurs d'échec**

Peuvent notamment constituer des facteurs d'échec, les éléments suivants :

- l'absence de moyens pour anticiper, il s'agit de l'absence d'outils d'évaluation ;
- l'attente ad vitam aeternam du moment le plus opportun ;
- l'insuffisance de communication sur l'urgence du changement.

- **Les facteurs de succès**

Les facteurs de succès consistent à :

- soigner le diagnostic ; y consacrer du temps ; le faire établir par un acteur tiers, neutre et recueillir les réactions des acteurs concernés ;
- élargir le cercle des parties prenantes : agents, partenaires sociaux (syndicats et autres associations).

L'orientation à donner en priorité aux activités est indiquée par les objectifs stratégiques et opérationnels assignés aux services.

3.2. La communication

Aujourd'hui, la nécessité de rendre compte et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs tient en partie à l'obligation d'explicitier des choix de politiques publiques à l'intention de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel.

La communication sur la contractualisation des objectifs, et plus globalement sur la démarche de performance, est fondamentale.

L'information est essentielle à deux moments clés incontournables dans la mise en place de la démarche.

- au moment de l'initiation de la démarche ;
- à chaque phase critique de restitutions ou reporting.

Elle permet de sensibiliser et de favoriser l'adhésion des différents acteurs et partenaires intéressés au dispositif.

La démarche et les indicateurs de performance sont trop peu souvent considérés comme un moyen de communication de l'administration vers l'utilisateur et le citoyen.

Ils concernent, bien entendu, les acteurs internes au premier chef afin d'assurer le succès et la bonne réalisation des résultats attendus mais également les partenaires externes destinataires principaux des effets induits.

Il est donc recommandé d'intégrer l'élaboration du plan de communication dans un processus plus large et stratégique, à savoir dans une stratégie de communication au plus haut niveau alimentée en permanence.

Il est important de connaître les publics ciblés et de réfléchir au format de diffusion. La réponse aux questions suivantes doit permettre d'élaborer un dispositif de communication adapté et précis :

- Qui a besoin d'informations relatives à la gestion de la performance ?
- Quelles sont les informations utiles ?
- A quels moments et selon quelle fréquence ?
- Sous quel format ?
- Qui est en charge de la préparation de l'information ?
- Qui est en charge de la diffusion de l'information ?

Les résultats du suivi et de l'évaluation doivent être continuellement diffusés pour fournir une rétroaction surtout au niveau des décideurs.

Des communications informelles (par téléphone, par mail, lors de conversations) mais également des points d'étape plus formels (réunions d'information, présentations, rapports écrits) doivent être intégrés au dispositif de communication.

LEXIQUE

Contractualisation

Processus par lequel les parties vont négocier les différentes dimensions exécutives d'un contrat (qualité de la prestation, quantité, prix, délais, etc.). Il s'agit d'une méthode de management innovante basée sur des objectifs que l'administration doit intégrer d'une manière pérenne dans son mode de fonctionnement, et où le contrat de performance devient un levier privilégié de responsabilisation.

CEDEAO

Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

Contrat

Accord librement conclu entre des parties qui s'engagent de manière réciproque. Pour autant, dans nombre de cas, il s'agit d'un contrat interne où la responsabilité juridique des cadres gestionnaires n'est pas engagée.

Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

Contrôle interne

Ensemble de dispositifs et de procédures destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'organisation des opérations, la fiabilité des informations financières, le respect des lois et des règlements. Il concerne l'ensemble des sécurités internes destinées à prémunir une organisation contre les risques.

Déclinaison (des objectifs)

La déclinaison des objectifs est le processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnels, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.

Diagnostic partagé

Analyse diagnostique élaborée de manière participative, et validée par l'ensemble des acteurs concernés dans l'organisation.

Dialogue de gestion

Processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés.

Ce dialogue a lieu, par exemple, entre les responsables de programmes et les responsables opérationnels, entre ces derniers et l'ensemble des services placés sous leur responsabilité.

Le dialogue de gestion se nourrit des éléments que lui apporte le contrôle de gestion. Il doit favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques de gestion.

Efficacité

Rapport entre les réalisations obtenues et les objectifs fixés ; la mesure de l'efficacité se fait, en principe, par l'évaluation quantitative des produits concrets / accomplissements au regard d'un ensemble de critères préétablis ou d'un objectif.

Efficiences

Rapport entre les réalisations et les dépenses engagées ou, d'une manière générale, entre les réalisations obtenues et les moyens mis en œuvre.

Indicateur

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

Management

Ensemble des techniques d'organisation et de gestion d'une organisation.

Management participatif

Démarche managériale qui repose sur l'association des acteurs internes aux processus de décision.

NEPAD

New partnership for Africa développement /nouveau partenariat pour le développement en Afrique.

Objectif

C'est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

Objectifs stratégiques

Ils sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux. Ils expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, Gouvernement et Parlement... Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps.

Objectifs opérationnels

Ils sont la traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques, ils peuvent ainsi être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs locaux cohérents et non contradictoires avec les objectifs stratégiques mais tenant compte de la situation particulière du service.

Objectifs d'efficacité socio-économique

Ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action.

Objectifs de qualité de service

Ils ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujéti.

Objectifs d'efficacité de la gestion

Ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits.

Objectif de moyen

Désigne le niveau et la qualité des moyens à mettre en œuvre pour atteindre le résultat fixé

Objectif de résultat

Correspond à la cible à atteindre pour le résultat de l'organisation

OMC

Organisation mondiale du Commerce

Parties au contrat

Juridiquement, ce sont les signataires contractants. Elles peuvent toutefois désigner les multiples protagonistes qui, n'étant pas obligatoirement cosignataires, jouent cependant un rôle important dans la mise en œuvre du contrat (peuvent être comprises les parties internes ou externes).

Performance

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité de la gestion.

Performance (Démarche de, pilotage par la)

La démarche de performance ou démarche de pilotage par les performances est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité, dans le cadre de moyens prédéterminés.

Les objectifs à atteindre, définis au niveau stratégique, sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

Plan d'action

Définition des objectifs à atteindre, de la répartition des responsabilités et des moyens à mettre en œuvre, pendant une période déterminée.

Reporting

Document informatif présentant les indicateurs nécessaires au suivi d'une action ou d'un projet.

Révision du contrat

Processus de modification des termes d'un contrat qui aboutit à un avenant à ce dernier. La révision d'un contrat ne peut être réalisée que par l'ensemble des parties signataires.

Stratégie

Art de management qui consiste à déterminer les voies d'engagement d'une organisation pour que celle-ci atteigne ses objectifs.

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les contrats. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

La stratégie est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

UEMOA

Union économique et monétaire de l'Ouest africain.

QUELQUES POINTS DE REPERES BIBLIOGRAPHIQUES

- «La démarche de performance, stratégie, objectifs et indicateurs», guide méthodologique pour l'application de la LOLF, établi par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des Comptes, et le Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004 (<http://www.performance-publique.gouv.fr> : rubrique : performance des politiques publiques)
- Fiches méthodologiques sur la mesure de la performance, Direction de la réforme budgétaire, mars 2005 (www.performance-publique.gouv.fr : rubrique : performance des politiques publiques)
- Guide « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat – Eléments de méthodologie», DIRE, juin 2002. (www.controledegestion.modernisation.gouv.fr)
- Guide pratique de la gestion de la performance – IGF – République du Sénégal – janvier 2010
- Guide méthodologique du suivi de la performance – Royaume du Maroc – Programme de réforme de l'administration publique- Banque interrégionale pour la reconstruction et le développement- Gerald Collange, Pierre Demangel' Robert Poinart – Novembre 2006
- La mise en place d'un dispositif d'indicateurs de performance dans une administration fiscale – CREDAF- Mai 2004.
- La modernisation du service public : axer la gouvernance sur la performance – OCDE l'observateur 2004.

SCHEMA LOGIQUE DE PERFORMANCE (cycle iteratif)

Clarification des stratégies sectorielles

← Définition des priorités et des objectifs stratégiques

Déclinaisons des programmes en actions

← Fixation des objectifs opérationnels et des indicateurs associés

Evaluation des moyens nécessaires

← Estimation des moyens reflétant les besoins différenciés des populations ciblées

Allocation budgétaire dans le cadre de la loi de finances

← Traduction des priorités dans la loi de finances

Exécution au niveau déconcentré

← Approche de proximité tenant compte des spécificités locales

Mesure des résultats

← Evaluation de l'impact des programmes //indicateurs de performance

Elaboration des rapports annuels de performance

← Rendre compte des résultats

EXEMPLE DE CYCLE DE GESTION DE LA PERFORMANCE – (Guide de la gestion de la performance – Sénégal IGF- 2010)

Etape 0	Expression de volonté – acte officiel de démarrage du processus	Note de service	Création du comité technique (interne)	-		Cycle pluriannuel (grand cycle)
Etape 1	Diagnostic de la situation de base	Rapport diagnostic	-	Pluriannuel		
Etape 2	Planification stratégique	Plan stratégique	Création du Bureau de la stratégie et du suivi	Pluriannuel		
Etape 3	Budgétisation du plan stratégique	Budget prévisionnel	-	Pluriannuel		
Etape 4	Contractualisation	Contrat de performance	Y compris le budget prévisionnel	Annuel		
Etape 5	Planification opérationnelle	Plan d'opérations	-	Annuel	Cycle annuel (petit cycle)	
Etape 6	Suivi de la mise en œuvre	Plan de suivi	-	Annuel		
Etape 7	Communication et relations publiques	Plan de communication	-	Annuel		
Etape 8	Bilan intérimaire	Rapport annuel de performance	-	Annuel		
Etape 9	Evaluation intérimaire	Rapport d'évaluation, certification	Y compris la signature ministérielle	Annuel		
Etape 10	Utilisation des résultats	Fiche contradictoire	Y compris l'allocation des primes	Annuel		

LES PRINCIPAUX ELEMENTS A FAIRE FIGURER AU CONTRAT

▪ Vision prospective
▪ Valeurs
▪ Orientations stratégiques
▪ Objectifs
▪ Stratégies/moyens
▪ Principales mesures de réussite (associées aux orientations et objectifs)
▪ Comptes à rendre
▪ Dispositif d'évaluation
▪ Clauses de révision du contrat
▪ Dispositif d'intéressement (le cas échéant)

EXEMPLE DE LETTRES DE MISSION

Le Directeur Général des Impôts à

M.....

Par lettre n° 2011 - xxx du xxx 2011, Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances m'a assigné, au titre de l'année 2011, une lettre de mission dans laquelle il nous invite à mettre en œuvre le programme d'activités 2011 du Ministère de l'Economie et des Finances dans ses composantes relevant des attributions de la Direction Générale des Impôts, notamment :

- l'amélioration de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures ;
- l'amélioration de la gestion du patrimoine mobilier et immobilier ;
- le renforcement des actions de contrôle, de lutte contre la corruption, la fraude et le faux.

Lors de ma prise de fonction en XXX, j'ai pris l'engagement de travailler en synergie avec l'ensemble des collaborateurs et partenaires, à mériter la confiance que les autorités de nomination ont placée en moi, à contribuer efficacement à la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans le domaine de la fiscalité et à faire toutes suggestions de corrections qui pourraient s'avérer utiles dans la législation en vigueur.

D'énormes efforts ont été déployés par votre Direction afin de permettre à la Direction Générale des Impôts de réaliser de bonnes performances en 2010. Fort de ces acquis, je vous félicite et vous encourage à redoubler d'efforts afin de rendre plus lisible la contribution de votre Direction à la réalisation des objectifs à nous assignés par Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances.

Dans cet esprit, je viens par la présente vous assigner votre lettre de mission pour l'année 2011, conformément au programme d'activités de la Direction Générale des Impôts et aux attributions de votre Direction.

Il s'agira particulièrement pour vous de réaliser des objectifs relatifs à vos activités ainsi qu'à l'organisation du travail. A cet effet, je vous invite à ajuster le programme d'activités 2011 de votre Direction conformément aux objectifs et actions phares ci-après :

- assurer le recouvrement de la somme de au profit du budget de l'Etat ;
- traiter de manière diligente les demandes des contribuables et exécuter les décisions judiciaires y afférentes ;
- améliorer le recouvrement des impôts locaux ;
- améliorer le mécanisme de suivi des RAR ;
- établir, dans le cadre du recouvrement des impôts locaux, des relations suivies avec les autorités locales ;
- poursuivre le renforcement du contrôle des exonérations ;
- améliorer la gestion des avis de crédit en veillant au respect des délais arrêtés ;
- améliorer la gestion des remboursements des crédits de TVA, notamment par la mise en œuvre du nouveau mécanisme de remboursement ;
- renforcer les actions de lutte contre l'incivisme fiscal ;
- mettre en œuvre le PAP 2011 de votre direction ;
- contribuer à l'élaboration d'un manuel des procédures de recouvrement ;
- contribuer à l'élaboration d'un guide de l'agent d'assiette ;
- poursuivre l'élargissement de l'assiette fiscale ;

- poursuivre la mise en œuvre des lois adoptées par l'Assemblée nationale ;
- contribuer aux actions de communication à l'endroit des usagers de l'administration fiscale ;
- contribuer à l'organisation d'une campagne d'information sur le civisme fiscal ;
- améliorer le taux de couverture du contrôle fiscal et une réactivité accrue face aux défaillances déclaratives et de paiement ;
- mettre en place un dispositif de suivi des délais de traitement des dossiers et des instances des contribuables ;
- veiller sur la ponctualité de chacun des membres du personnel de votre Direction à son poste de travail ;
- dynamiser les activités des services d'accueil et d'information des usagers ;
- mettre en place et tenir régulièrement des cadres de concertation ;
- mettre en place un dispositif de contrôle interne ;
- mettre en place un dispositif d'accompagnement des agents lors des événements sociaux ;
- évaluer les agents de votre Direction au titre de l'année 2010.

L'exécution des activités relevant de votre Direction fera l'objet d'évaluations à travers la production de rapports trimestriels en vue d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

Je vous informe, par ailleurs, que toutes initiatives positives entrant dans le cadre de vos attributions seront hautement appréciées.

Tout en vous renouvelant ma confiance, je vous exhorte à une implication personnelle et sans réserve dans la mise en œuvre des orientations de la présente lettre de mission, étant entendu que vous serez apprécié(e) en fonction des résultats atteints.

MODELE DE TABLEAU DE BORD

RESULTATS PERIODE DU ... AU ...						
OBJECTIFS STRATEGIQUES	ACTIVITES (sectorielles)	INDICATEURS	RESULTATS ATTENDUS	RESULTATS OBTENUS	ECARTS	OBSERVATIONS (explication synthétique ou commentaire)

LES MISSIONS DU CONTRÔLE DE GESTION

Mobiliser par les objectifs stratégiques, financiers, opérationnels	Responsabiliser les différents acteurs sur la base des performances réalisées
	Assister les différentes structures dans la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques
	Impliquer les personnels pour atteindre les objectifs
Mesurer les coûts et les résultats	Maîtriser les coûts
	Mesurer les résultats des processus mis en œuvre
	Objectiver le dialogue de gestion et les décisions
S'assurer de l'amélioration continue des performances	S'assurer de la performance des activités, développer les outils de contrôle et de pilotage
	Formuler des analyses de gestion facilitant la prise de décision
Orienter les systèmes d'informations vers la gestion de la performance	Définir, élaborer et mettre à jour les instruments de pilotage (indicateurs de suivi, modèles de tableaux de bords, de plans d'action, rapports d'activité, rapport de performance, etc.)
	Analyser, pour le compte du directeur général, l'ensemble de l'information collectée

PROFIL DU CONTROLEUR DE GESTION

<p>Missions du contrôle de gestion (<i>retracer de manière synthétique les missions en charge</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Effectuer une supervision permanente des activités pour s'assurer d'une bonne gestion des indicateurs - Centraliser les données et élaborer le tableau de bord global de gestion et de suivi des indicateurs - Mettre à jour les tableaux de bord et autres documents y relatifs (rapport de performance...) - Analyser et présenter les résultats à l'autorité centrale - Alerter l'autorité sur les dysfonctionnements présentant des risques systémiques - Suivre le niveau d'exécution des indicateurs - Formuler des recommandations - Identifier les mesures correctives - Suivre la mise en œuvre des recommandations et des mesures correctives...
<p>Positionnement possible (<i>évoquer les différents positionnements</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Premier niveau : au sein des services opérationnels - Deuxième niveau : au sein des administrations centrales - Mise en place d'une structure centrale dédiée au contrôle de gestion pour un contrôle de gestion par métier.
<p>Compétences requises (<i>expériences et qualifications souhaitées</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtriser les procédures fiscales et de gestion financières - Etre imprégné au management et à la GAR - Maîtriser les outils informatiques, notamment les systèmes d'information, les logiciels d'exploitation des données - Justifier d'une expérience importante dans la gestion ou le contrôle - Avoir une capacité de synthèse et un sens élevé des responsabilités...
<p>Préconisations et points de vigilance (<i>positionnement, identification de la fonction formation, mise en place de réseau, communication...</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valoriser la fonction du contrôleur de gestion par un positionnement significatif dans l'organigramme et une rémunération conséquente - Bénéficier d'une réelle protection et d'un soutien indéfectible de la hiérarchie - Doter le contrôle de gestion de ressources logistiques et humaines suffisantes et pérennes
<p>Autres</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Etre d'une probité morale et intellectuelle avérée

MODELE DE SUPPORT DE DIALOGUE DE GESTION

I- REPORTING DE GESTION

T1- LE MANAGEMENT DU SERVICE

1 – GESTION DES RESSOURCES

1.1. Ressources matérielles, humaines et financière

- Ressources matérielles (équipement, matériels, consommables informatiques...)
- Ressources humaines

Le chef de service :

- Date de nomination au poste :
- Anciennes fonctions exercées :
- Postes occupés durant les cinq dernières années :
- Formations reçues durant les cinq dernières années :

Les agents :

- Effectifs du service (ancienneté, expérience, perspectives d'évolution) :
- La formation (formations reçues au cours des cinq dernières années et besoins recensés) :

- Ressources financières (Gestion du budget alloué)

1.2. Contraintes subies dans l'allocation et la gestion des ressources (humaines, matérielles et financières).

1.3. Initiatives prises pour faire face aux contraintes.

2 - LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE

2.1. Description sommaire de l'environnement externe (population fiscale, caractéristiques particulières de l'environnement, etc).

2.2. Impacts de l'environnement externe dans la gestion du service.

3 - SUIVI DE L'EXECUTION DU PLAN D' ACTIONS

- Outils de suivi utilisés : tableaux de bord, fiches de suivi
- Utilisation du personnel dans la gestion des objectifs
- Séquences et procédés de mesures des résultats

4 – COORDINATION DES ACTIVITES DES SERVICES

Réunions (fréquences, contenu, participation), aux interactions (mutualisation, coordination) entre le chef de service et les agents placés sous son autorité.

T2- RESULTATS

1 - Présentation des résultats obtenus

2 – Analyse des résultats

2.1. Explications des écarts

2 .2 Présenter les cas échéant :

- Les facteurs prévus ou imprévus qui ont eu une influence sur les résultats
- Les décisions mises en œuvre pour les prendre en charge

3.- Analyse des forces et faiblesses détectées

4 – Perspectives

(Solutions envisagées pour consolider les acquis et corriger les insuffisances)

II - PLAN D' ACTIONS

1 - Rappel des enseignements tirés du bilan de l'année précédente :

- Au niveau de la disponibilité et la gestion des ressources
- Au niveau du pilotage
- Au niveau des résultats

2 – Principaux objectifs de l'année à venir

- Missions fiscales
- Missions domaniales
- Missions cadastrales
- (...)
- Au regard du contrat de performance

3 – Besoins en ressources

- Ressources humaines
- Ressources financières
- Ressources matérielles
- Ressources informationnelles (le cas échéant)

4 – Hypothèses risques

Hypothèse : Facteur actuel ou futur indiquant les conditions nécessaires qui doivent exister si l'on veut que les relations de causes à effets entre les niveaux de résultats fonctionnent. Elle représente les conditions importantes dans l'atteinte des résultats d'une action.

Risque : Le chef de service devrait procéder à une analyse des risques qui peuvent compromettre la réalisation des actions prévues dans son plan d'actions et subséquemment l'atteinte des objectifs.

5 – Tableau récapitulatif du plan d’actions.

ACTIVITES LIEES AU CONTRAT DE PERFORMANCE						
Objectifs	Activités	Echéances	Indicateurs	Cibles	Responsables	Observations hypothèses - risques

ACTIVITES LIEES A LA GESTION COURANTE						
Objectifs	Activités	Echéances	Indicateurs	Cibles	Responsables	Observations hypothèses - risques

EXEMPLES DE DISPOSITIF D'INTERESSEMENT

Un certain nombre de contrats prévoient des dispositifs d'intéressement :

Le Ministre de l'Economie et des Finances s'engage à faire bénéficier la DGI d'un dispositif d'intéressement, fonction du degré d'atteinte des objectifs selon des modalités à fixer. Une partie de cet intéressement sera affectée à l'équipement des services. Il appartiendra à la DGI de répartir, sur la base d'un système d'évaluation fondé sur l'atteinte des objectifs, les ressources ainsi mises à sa disposition.

Article 10.3 L'intéressement collectif de la DGI à ses performances

Conformément aux décisions annoncées par les Ministres le 7 juillet 2005, la DGI bénéficiera d'un mécanisme d'intéressement collectif à la performance.

L'ensemble de ses agents bénéficiera chaque année de :

- 150 euros si 11 ou 12 objectifs sont atteints ;
- 120 euros si 9 ou 10 objectifs sont atteints ;
- 100 euros si 8 objectifs sont atteints.

Une fois les résultats certifiés par l'IGF, les sommes acquises seront versées à l'ensemble de ses agents au titre de l'ACF, au plus tard au second semestre.

Le panel d'indicateurs figure en annexe E

Article 9 : La mise en œuvre du nouveau programme d'intéressement

Les modalités de mesure de la performance à la DGI tiennent compte des changements intervenus dans le management de l'organisation. En effet, la gestion axée sur les résultats conditionne le bon fonctionnement de la DGI à l'atteinte de résultats identifiés et mesurables. Cette nouvelle gouvernance implique la mise en œuvre d'une politique d'intéressement qui y est adaptée et qui répond aux nouvelles exigences en matière de valorisation des ressources humaines.

La DGI s'engage à relire le programme d'intéressement des agents, à soumettre à l'adoption du MEF le projet qui en découlera et à le mettre en œuvre.

MODELE DE FICHE DE DOCUMENTATION D'UN INDICATEUR

FICHE DE DOCUMENTATION D'UN INDICATEUR	
Indicateur	<i>Intitulé de l'indicateur</i>
Programme	<i>Nom du programme auquel il se rattache</i>
Action	<i>Nom de l'action à laquelle il se rattache (le cas échéant)</i>
Objectif/Catégorie	<i>Intitulé de l'objectif auquel il se rattache et catégorie de cet objectif (efficacité socio-économique/qualité de service/efficacité de la gestion)</i>
Service responsable	<i>Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique (maître d'ouvrage de l'indicateur)</i>
Description de l'indicateur	
Sous-indicateurs	<i>Le cas échéant, lister les sous-indicateurs</i>
Unité de mesure	<i>%, jours, ...</i>
Périodicité de la mesure	<i>Fréquence de calcul et de parution de l'indicateur</i>
Dernier résultat connu	Année : <input type="text"/> Valeur : <input type="text"/>
Élaboration et qualités de l'indicateur	
Nature précise des données de bases	<i>Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert ; notamment, lorsque c'est opportun, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé</i>
Mode de collecte des données de base	<i>Mode d'obtention des données de base servant au calcul : Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie) Comptages manuels (préciser les modalités) Enquêtes (préciser les modalités) [Annexer les documents internes qui définissent la procédure de collecte]</i>
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	<i>Préciser le(s) service(s) ou le(s) bureau(x) responsables de la production de la donnée ; le cas échéant, préciser le nom ou le type d'organisme extérieur produisant les données, les modalités de choix de l'organisme, le service responsable du choix et du contrôle du travail réalisé par l'organisme</i>
Service responsable de la synthèse des données	<i>Nom du service responsable de la centralisation des données collectées et de la production de l'indicateur national</i>
Validation de l'indicateur	<i>Le cas échéant : mode ou instance de validation de l'indicateur ; périodicité</i>
Mode de calcul	<i>Façon dont est calculé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur Si besoin : exemple de calcul</i>
Modalités de conservation des données	<i>Durée, règles et responsables de la conservation des données de base en vue d'un audit de celles-ci. [Annexer les documents internes qui définissent les modalités de conservation]</i>
Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	<i>Préciser les limites et biais connus de l'indicateur et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites</i>
Modalités d'interprétation	<i>Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur</i>
Sens d'évolution souhaité	<i>A la hausse / à la baisse</i>
Plan de construction ou d'amélioration de l'indicateur	
Date de livraison de l'indicateur	<i>Donnée déjà disponible depuis (année) Ou : année de livraison prévue</i>
Plan d'amélioration ou de construction de l'indicateur	<i>Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte de l'indicateur</i>
Commentaire	

MODELE DE FICHE DE DOCUMENTATION D'UN INDICATEUR

FICHE DE DOCUMENTATION DE L'INDICATEUR DE PRIORITE

Indicateur GF-06	Taux de paiement des impôts des particuliers
Programme	156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local
Action	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale
Objectif	Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales
Catégorie	Efficacité socio-économique
Services responsables	GF1A

Description de l'indicateur

Sous-indicateurs	
Unité de mesure	%
Périodicité de la mesure	Mensuelle
Dernier résultat connu	Année : 2010 98,79 %
Dernière cible fixée	Année : 2012 98,5 %

Élaboration de l'indicateur

Nature précise des données de base	<p>Les recettes totales sont comptabilisées en N-1 et N et sont relatives aux émissions effectuées en N-1 en principal. Elles comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les recettes effectives ; - et les recettes d'ordre, soit les dégrèvements et les admissions en non-valeur. <p>Les comptes CGL (fichiers agrégation de la CGE ACCT) utilisés sont les suivants : Crédits nets OA des comptes 414-211; 414-251; 414-261 au 31/12/N-1 + Crédits nets OA des comptes 414-212; 414-252; 414-262 à la fin du mois M/N après journée complémentaire.</p> <p>Les prises en charge totales sont les prises en charge en principal d'impôts sur rôle effectuées en N-1.</p> <p>Les comptes CGL (fichiers agrégation de la CGE ACCT) utilisés sont les suivants : Débits nets des comptes 414-211; 414-251; 414-261 au 31/12/N-1 + Débits nets des OA du compte 414-212 ; 414-252 ; 414-262 à la fin du mois M/N après journée complémentaire.</p>
Mode de collecte des données de base	Les données de la comptabilité générale de l'État sont la source de l'indicateur. Elles sont collectées au niveau local, centralisées via le Bureau DI3CE, ce qui permet ensuite au Bureau GF1A de les exploiter par voie de requêtes.
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	GF1A - secteur recouvrement
Service responsable de la synthèse des données	GF1A - secteur recouvrement
Validation de l'indicateur	Validation annuelle par le CGEFI
Mode de calcul	$[Recettes\ totales / Prises\ en\ charge\ brutes] \times 100$
Modalités de conservation des données	Les informations de base extraites pour le taux de paiement sont conservées par le Bureau GF1A. Les données individuelles sont détenues par les postes comptables.

Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	Aucun
Modalités d'interprétation	Fonctionnant en lecture directe, l'indicateur permet d'apprécier le niveau de recouvrement par rapport aux émissions d'impôts pour un exercice donné. Le taux intègre la totalité des prises en charge, y compris celles qui font l'objet d'une suspension
Sens d'évolution souhaité	A la hausse
Leviers d'action	<p>1 - Politique nationale de recouvrement amiable et forcé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Animation du réseau (directives sur les procédures de recouvrement, mise en place de nouveaux indicateurs de gestion (PRS)) ; - Suivi des nouvelles structures (SIP/PRS) et des structures dédiées (CPS, centres d'encaissement...) ; - Amélioration du civisme fiscal des redevables, notamment via une politique volontariste de promotion des moyens de paiement dématérialisé ; - Organisation du recouvrement amiable et forcé : amélioration des outils informatiques, harmonisation des procédures de recouvrement, mise en œuvre de nouvelles politiques de délais de paiement et des procédures de recouvrement forcé... <p>2 - Animation et pilotage du recouvrement au niveau des DRFiP et DDFiP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pilotage en fonction des directives nationales ; - Animation du réseau, et suivi et examen des taux ; - Promotion des moyens de paiement dématérialisé ; - Suivi des structures (SIP, PRS, trésoreries...) ; - Pilotage du recouvrement et notamment des nouvelles procédures mises en place ; - Traitement rapide des demandes d'admissions en non valeur. <p>3 - Leviers au niveau des SIP/trésoreries/PRS :</p> <p>→ <u>En phase amiable :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation efficiente de l'accueil des usagers (guichet, téléphone, courrier, courriels...) ; - Encaissement rapide des moyens de paiement ; - Organisation du suivi des affaires amiables (changements d'adresse...) ; - Politique de délais à l'accueil et en gestion. <p>→ <u>En phase de recouvrement forcé :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation du recouvrement (phase de basculement, paiements...) ; - Suivi des tableaux de bord et des indicateurs ; - Actualisation et suivi des créances dans les applications de recouvrement forcé (liste, procédures automatisées...) ; - Politique des dossiers à enjeux ; - Politique de recherche de renseignements ; - Organisation et suivi de la présentation en non-valeur des créances irrécouvrables. <p>→ <u>La formation et l'information des agents du poste :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les formations métiers ; - Les formations aux applicatifs informatiques ; - La connaissance des notes et instructions ; - L'information par les tableaux de bord ou les indicateurs ; - Communication régulière des résultats du poste aux agents.

Utilisation de l'indicateur	
Déclinaison de l'indicateur et utilisation dans le pilotage	Indicateur décliné dans les BOP locaux. Cet indicateur fait notamment l'objet d'une communication via la « Lettre du recouvrement ».
Plan de documentation de l'indicateur	
Date de livraison de l'indicateur	L'indicateur est disponible depuis au moins 1995 dans les annuaires statistiques.
Initiatives pour fiabiliser	Le dispositif de contrôle interne en place à la DGFIP permet de s'assurer de la fiabilité des données de base servant à la construction des indicateurs.
Plan de documentation ou d'amélioration de l'indicateur	Aucun
Commentaires	

Exemple d'indicateur documenté DGFIP France

ASSOCIATION DES AGENTS A LA REFLEXION SUR LA DEMARCHE

Rapport d'activité DGFIP 2010 – France -

La DGFIP a mis en œuvre une démarche collective et ambitieuse de réflexion sur ses orientations stratégiques afin d'élaborer un document d'orientations stratégiques (DOS). Ce document affirme les valeurs de la DGFIP et fixe les grandes orientations jusqu'en 2012 pour l'exercice des métiers. Son élaboration a été progressive et participative.

Ainsi, à partir d'un schéma préparé par l'administration centrale et les responsables territoriaux, 12 000 agents volontaires de toutes catégories ont été réunis sur le terrain en 750 ateliers. Au cours de ces temps d'échanges, ils ont pu discuter des orientations à retenir et formuler des propositions d'amélioration concrètes, métier par métier.

Des réunions de synthèse ont permis aux participants de restituer leurs propositions au Directeur général (accès à la documentation, bonne utilisation des indicateurs...). Un grand nombre d'entre elles ont été intégrées dans le document final.

Pédagogique et fédératrice, la démarche d'élaboration du DOS a permis à chacun de conforter sa connaissance et sa compréhension de l'ensemble des missions de la DGFIP. Elle a également constitué un moment d'affirmation de l'identité de la DGFIP en recensant les valeurs, les principes et les engagements dans lesquels chacune et chacun, à titre professionnel, se reconnaît. A ce titre le DOS est un document fondateur pour la DGFIP et ses agents.

MODELE DE PLAN D'ACTION

Structure/pers ressources	Origine de la mesure	Mesures à réaliser	Actions concrètes	Délai initial	Délai corrigé	Evaluation au 12 septembre 2011	Indicateur d'évaluation
Chargés d'Etudes au Cabinet du DGI	DGI	Mise en place d'un mécanisme de suivi et de recouvrement des taxes retenues à la source par les gestionnaires des caisses d'avance	Elaboration des termes de référence de la mission	15 mars	15 mars	Termes de référence élaborés	TDR produit
			Note au DGB pour obtenir la liste des gestionnaires des caisses d'avance	Fin juin pour la 1 ^{ère} évaluation de la mise en œuvre	Fin juin pour la 1 ^{ère} évaluation de la mise en œuvre	Lettre MINFI au DGB signée pour le lancement de la mission	Note signée par le DGI
			Mission sur le terrain pour la sensibilisation et le contrôle des gestionnaires des caisses d'avance	15 avril - 15 mai	16 juin – 15 juillet	Travaux sur le terrain en cours conduits par le Centre ; premier rapport attendu fin septembre	Rapport de mission
			Mise en œuvre d'un mécanisme de suivi permanent	30 mai	30 juillet		Note transmise au DGI
			Contrôle et évaluation trimestrielle	Base trimestrielle	Base trimestrielle		Rapport communiqué au DGI

N°	Objectifs	Action à réaliser	Indicateur de suivi / Résultat attendu	Situation actuelle	Echéance	Observations
I.	PROGRAMME I : OPTIMISATION DES RECETTES FISCALES ET AMELIORATION DU CLIMAT DES AFFAIRES					
I.1	Elargissement de l'assiette	Mise en place du Centre Divisionnaire (CDI pilote)	Centre opérationnel	Sites identifiés et aménagement en cours	Juin 2012	
		Mise en place du Centre Spécialisé des impôts des Organismes Publics	Centre opérationnel	Dossiers fiscaux concernés recensés	Juin 2012	
		Mise en place d'un site pilote pour l'implémentation du nouveau logiciel d'immatriculation (IDU) des contribuables	Délivrance des nouvelles cartes de contribuables sécurisées par le site pilote	Développement de l'application achevé par un prestataire Accord obtenu pour l'attribution d'un marché de gré à gré	Décembre 2012	

N°	Objectifs	Action à réaliser	Indicateur de suivi / Résultat attendu	Situation actuelle	Echéance	Observations
I.2	Amélioration du climat des affaires	Publication et vulgarisation du guide de l'utilisateur	Guide publié et diffusé	Rédaction du guide de l'utilisateur engagée	Mars 2012	
		Intégration de la cellule d'enregistrement au guichet unique	Cellule intégrée au guichet unique	La Cellule d'enregistrement du port autonome est située hors du circuit Guichet unique, ce qui alourdit les procédures d'enlèvement des voitures. Etudes pour son transfert au guichet unique réalisées ; application informatique développée	Juin 2012	
I.3	Amélioration du civisme fiscal des contribuables	Etendre les activités des Centres de Gestion Agréés (CGA) dans les autres régions	Deux nouveaux CGA à créer	Trois (03) CGA ont été créés à ce jour	Septembre 2012	

N°	Objectifs	Action à réaliser	Indicateur de suivi / Résultat attendu	Situation actuelle	Echéance	Observations
I.4	Sécurisation des recettes fiscales	Restructuration des cellules spéciales d'enregistrement dans la région fiscale de xxx	Regroupement effectif des anciennes cellules	Une dizaine de cellules existent à ce jour à xxx, ce qui entraîne des difficultés de suivi des recettes. Leur regroupement, à l'instar de ce qui a été fait à xxx, assurerait une meilleure sécurisation des recettes.	Juin 2012	
I.5	Accompagnement fiscal de la décentralisation à travers l'amélioration du recouvrement et du transfert des ressources au profit des CTD	Renforcement du dispositif actuel de recouvrement de la taxe foncière à travers la création des comités locaux de suivi de cette taxe	Augmenter de 10% ces recettes par rapport 2011	Les recettes de la taxe foncière s'élèvent à 1,2 milliard en 2011. L'objectif est d'améliorer le rendement de cette taxe.	Décembre 2012	10 comités créés dans les dix régions
		Réduction des délais de production des statistiques de recouvrement destinées aux CTD à travers l'informatisation de certains centres des impôts.	Statistiques de recouvrement produites à temps	Absence de l'application de gestion des impôts et taxes (dans certains CDI) ainsi que l'application de traitement des comptabilités.	Décembre 2012	

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

M. Mohamed GUIDOUCHE	Algérie	Inspecteur général des services fiscaux
Mme Mariama SOUMANOU BABA-MOUSSA	Bénin	Directrice générale des impôts et des domaines – Présidente du groupe de travail
M. Ali OUMAR	Cameroun	Inspecteur principal chargé de l'évaluation des performances auprès du Directeur général
M. Paul KOUA	Côte d'Ivoire	Directeur général adjoint
Mme Florence DESCHAMPS	France	Administratrice des finances publiques adjointe – Animatrice du groupe de travail
M. Gilles BERTEAU	CREDAF	Secrétaire général du CREDAF
M. Jean Claude NGUEMA MINTSA	Gabon	Inspecteur des services
M. Sékou Mai DIARRA	Guinée	Directeur national des impôts adjoint
M. Amadou Oury BAH	Guinée	Inspecteur général des services fiscaux
Mme Thérèse GHOSSAIN	Liban	Chef de la division planification et coordination administrative et financière
M. Mahamadou Lamine TOURE	Mali	Chef de la cellule planification et suivi
M. Hicham BELKHAYAT ZOUKKARI	Maroc	Chef du service de la modernisation
M. Mahamane MAL OUSMANE	Niger	Directeur des grandes entreprises
M. Ibrahima NDIAYE	Sénégal	Inspecteur, adjoint au chef de bureau de la stratégie et du suivi