

GROUPE DE TRAVAIL du 8 juillet 2009 sur les conditions de vie au travail

indicateurs et pilotage

Rappel du constat

Le pilotage mis en œuvre au sein des services de la DGFIP a pour finalité de prioriser les actions en vue d'atteindre les objectifs affichés et précis en matière d'exécution des missions.

Ainsi, le pilotage relève à la fois :

- du management : il précise les attentes vis à vis des cadres et des agents en donnant du sens à l'activité et en guidant l'action des services. En déterminant les axes de travail et les priorités collectives d'un service, le dispositif doit l'aider à s'organiser.
- et de la performance : il conduit à définir les objectifs prioritaires -en termes d'efficacité et de qualité de service- et les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

Le pilotage par la performance contribue à donner du sens à l'activité des services et des agents. Il n'en demeure pas moins que le poids des indicateurs dans l'activité quotidienne et dans la pratique manageriale peut parfois conduire à ce que des cadres et des agents en ressentent un mal-être au travail.

Parmi les critiques formulées, il a notamment été relevé :

❖ que l'articulation objectifs / indicateurs peut être méconnue par les agents

Les agents ne comprennent pas toujours comment l'indicateur s'inscrit dans un objectif contribuant à améliorer l'exercice de la mission.

❖ que les cibles des indicateurs peuvent apparaître trop ambitieuses

Les agents ont l'impression qu'on leur en demande toujours plus, ce qui suscite du découragement.

❖ que les indicateurs peuvent monopoliser l'attention

Les agents ont le sentiment que l'activité non couverte par des indicateurs est perçue comme étant peu importante. La hiérarchie leur paraît préoccupée par les seules activités couvertes par des indicateurs.

❖ que les indicateurs peuvent servir à mesurer l'activité individuelle des agents

Les agents se sentent contrôlés, jugés sur une partie de leur activité, qui ne leur apparaît pas forcément représentative de leur travail.

❖ que les services ne disposent pas toujours de tous les leviers pour atteindre les objectifs.

Certains résultats dépendent du comportement des contribuables, des usagers, des partenaires. Les agents se sentent démunis pour peser sur les résultats.

❖ que la pression liée à la « culture du résultat » peut aller à l'encontre de l'objectif initial

Les agents ressentent une pression pour qu'ils atteignent les résultats attendus. Cette pression peut conduire à des ajustements statistiques exagérés pesant sur le déroulement des procédures et/ou à rendre un travail de moindre qualité.

Une critique vise aussi le nombre trop important des indicateurs : si le nombre des indicateurs répertoriés dans les applications « contrôle de gestion » (DIGITAL/DIGITEX, DESCARTES) est d'environ 250, le nombre d'indicateurs utilisés localement est, a priori, plus élevé. Ce volume reflète la diversité des missions. Il n'en demeure pas moins que les indicateurs représentent une charge de travail importante pour les agents, particulièrement s'ils ne sont pas automatisés (élaboration de fiches, de tableaux de bord...).

Besoin d'approfondir le constat :

A la lecture des critiques émises, il apparaît que le pilotage par la performance est parfois perçu comme un « pilotage par les indicateurs » et peut alors être ressenti par des agents comme facteur de mal être au travail. Les indicateurs et le pilotage relèvent, de ce fait, pleinement de la réflexion sur les conditions de travail.

Il est toutefois relevé qu'aucune étude n'a, jusqu'à présent, été conduite sur le terrain pour :

- identifier précisément les indicateurs qui mettraient une pression ressentie comme exagérée sur les services ;
- distinguer ceux qui relèvent de la performance, de ceux qui relèvent du suivi d'activité, du contrôle interne, de l'audit et/ou des diverses enquêtes réalisées auprès du réseau ;
- apprécier la compréhension qu'en ont les agents ;
- et étudier les mécanismes selon lesquels le pilotage par la performance peut conduire à générer du mal être au travail.

Aussi, est-il proposé de mener une étude sur le terrain, organisée en 2 parties.

1- La 1ère partie correspond à l'étude déjà programmée par l'administration et confiée à Christian Ratel, DDG Sud-Est. Cette étude consiste, principalement, en un état des lieux. Intégrant les attentes formulées dans le cadre du GT « indicateurs et pilotage », elle est réalisée :

- auprès des directions locales, des cadres responsables de services/unités et des agents
- dans l'inter région Sud-Est, auprès de services représentatifs de la DGFIP
- sur le poids des enquêtes (recensement, charge de travail, compréhension, retour d'information, ressenti sur l'utilité)
- sur le management par les indicateurs (existence de dispositifs de management à partir de données uniquement chiffrées ? charges induites ? compréhension ? modalités de fixation des indicateurs ? utilisation ? changements induits par la mise en place de ce pilotage ?)

Cette étude est en cours. Les conclusions seront rendues d'ici fin septembre 2009 et présentées aux organisations syndicales.

L'étude menée par le délégué du directeur général dans l'inter région Sud Est permettra le repérage des indicateurs perçus comme une contrainte par les agents. Sur cette base, un "toiletage" des indicateurs pourra être envisagé en liaison avec les bureaux métiers, afin de ne conserver le cas échéant que les plus pertinents.

2- La 2ème partie porterait sur le ressenti et sur l'appropriation par les agents de la démarche de la performance (objectifs et façon de les atteindre). Elle serait confiée à un prestataire externe (ayant, en particulier, des compétences en ergonomie) et ferait l'objet d'un marché conformément à la réglementation en vigueur. Les attentes et le cadre de cette étude devront être définies dans un cahier des charges qui sera communiqué aux organisations syndicales. Cette 2ème partie de l'étude pourrait débiter au dernier trimestre 2009.

Les premières actions :

I- en direction des cadres intermédiaires :

- rénover le dispositif de pilotage infra départemental, en y associant les cadres intermédiaires

Il convient de rénover les modalités de pilotage des services infra départementaux de la DGFIP, en associant les cadres intermédiaires à la réflexion.

Le dispositif rénové devra être davantage ascendant afin d'offrir plus de marges de dialogue aux responsables des structures infra départementales.

Les cadres intermédiaires seront acteurs de l'évaluation de la performance de leur service : le dialogue infra départemental devra notamment leur permettre de mieux expliquer les résultats obtenus et de tracer les perspectives d'évolution possibles. L'entretien devra intégrer des éléments de contexte qui ne sont pas limités à la performance, et en particulier, à terme, le tableau de bord de veille sociale.

Les modalités du dialogue infra départemental devront être définies sur ces bases : il est proposé de viser une mise en œuvre en 2010.

- prévoir une formation des cadres intermédiaires pour les aider à définir et à présenter les priorités de leur service

Les cadres intermédiaires pourront bénéficier d'une formation sur l'organisation des priorités du service et sur les méthodes de mobilisation des agents sur des projets/enjeux : quel discours tenir aux agents pour les associer aux objectifs et à la mise en place de l'organisation adaptée?

Il est proposé de définir un module de formation des cadres intermédiaires au pilotage de la performance, sous l'angle management/communication, dès la fin 2009.

II- en direction des services chargés du contrôle de gestion

- confier aux services chargés du contrôle de gestion un rôle plus fort de relais de l'information

Ces services pourront avoir un rôle plus important à jouer dans l'amélioration de la communication en matière de performance auprès des responsables des services de la direction départementale et des responsables de structures (SIP, CDI, trésoreries...). Ils devront rappeler les objectifs pour donner du sens à l'activité, mais également expliquer le choix des indicateurs.

Les services chargés du contrôle de gestion pourront ainsi mener des actions internes spécifiques d'animation, d'information et/ou de formation, de sorte que les pratiques de pilotage répondent à la finalité du dispositif (donner du sens, améliorer l'efficacité et la qualité du service).

- associer les services chargés du contrôle de gestion à un exercice annuel d'examen des indicateurs

Chaque année, ces services seront sollicités pour faire remonter des difficultés méthodologiques liées aux indicateurs, et permettre leur recentrage sur les orientations stratégiques.

III- en direction des agents

- associer les agents qui le souhaitent à des exercices locaux de simplification des process et de l'organisation locale
- convier les agents à des réunions d'information sur le choix des indicateurs

Des réunions devront être organisées localement afin d'expliquer aux agents le choix des indicateurs qui les concernent et les objectifs auxquels ces indicateurs se rattachent.

Il conviendra de faire le lien entre les objectifs arrêtés au niveau national ou local, les indicateurs choisis pour mesurer l'atteinte –ou non- de ces objectifs et l'exercice

des métiers. Ces réunions seront conduites par les services chargés du contrôle de gestion, en liaison avec les chefs de service.