



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 13 DEC. 2010

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
MISSION NATIONALE MAÎTRISE DES RISQUES
64/86 allée de Bercy
TELEDOC 803
75574 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par : Sylviane Miroux
sylviane.miroux@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01.53.18.02.97 ☎ 01.53.18.90.03

Référence : 2010/12/6114

Le Directeur Général des Finances Publiques

à

Mme et MM. les Délégués du Directeur Général
Mmes et MM. les Directeurs régionaux et
départementaux des Finances Publiques
Mmes et MM. les Trésoriers-payeurs généraux
Mmes et MM. les Directeurs des services fiscaux

Objet : déploiement des organigrammes fonctionnels dans les directions départementales et régionales des finances publiques des deux premières vagues.

Annexes : - liste des services concernés ;
- une foire aux questions.

Aux termes de la circulaire du 30 juillet 2009 fixant l'organisation de la maîtrise des risques au sein de la Direction Générale des Finances Publiques, la maîtrise des risques consiste à identifier et traiter les événements de toute nature susceptibles d'altérer la capacité de la DGFIP à réaliser ses missions dans le respect des procédures et des contrôles prévus à cet effet. A ce titre, elle s'appuie sur trois leviers :

- la définition ainsi que l'organisation des tâches, des acteurs et des contrôles ;
- la documentation des procédures ;
- la traçabilité des opérations.

La traduction pratique du levier organisationnel consiste dans le complètement d'un organigramme fonctionnel (OF) au sein de chaque service.

L'organigramme fonctionnel a pour objet d'aider chaque agent en définissant son rôle et ses attributions, et d'aider les chefs de service à sécuriser l'organisation de leur service.

Peu de services de direction et territoriaux de la DGFIP disposent déjà d'organigrammes fonctionnels. Aussi, des maquettes types d'OF de chaque type de service ont fait l'objet d'une préfiguration au sein des directions dites de la 1^{ère} vague entre septembre et novembre 2010 (cf. ma note en date du 9 juillet 2010).

Il en ressort que la réussite de l'opération suppose que les différents acteurs aient acquis un degré de maturité suffisant au regard de la démarche de maîtrise des risques. Aussi, ai-je décidé de déployer les OF par vagues successives tout au long de l'année 2011¹ en tenant compte des dates d'installation des missions maîtrise des risques dans les départements et de la réalisation des communications diverses relatives aux concepts, enjeux et outils de la maîtrise des risques.

¹ Cf. calendrier au § III-2

L'objet de la présente note est de rappeler les finalités de cet outil, de présenter les principaux enseignements de la préfiguration et de préciser les modalités du déploiement des OF dans les directions relevant des deux premières vagues.

I - Les finalités de l'organigramme fonctionnel.

I – 1 - L'organigramme fonctionnel doit traduire, de façon détaillée, l'organisation existante au sein de chaque entité.

L'évolution constante des procédures de travail, la diversité des tâches exercées au sein de chaque entité et le renouvellement des agents et des chefs de service obligent à une réflexion continue sur l'organisation au sein de chaque service afin que soit assurée la continuité des missions.

Parce que l'OF offre une vision synthétique mais exhaustive des différents travaux à accomplir, son complètement permet de s'assurer qu'aucune mission n'est, sinon omise, du moins insuffisamment prise en compte au plan organisationnel.

Le recensement des tâches à réaliser au sein de chaque entité s'appuie sur la cartographie des processus de la DGFIP qui décline les activités des services en cycles, processus, procédures, tâches et opérations.

Les organigrammes fonctionnels détaillent les activités jusqu'au niveau de la tâche qui est composée d'un ensemble d'opérations indivisibles généralement exécutées par une même personne.

Dans la mesure où les opérations d'une même tâche sont réalisées par des personnes différentes, le détail en sera retracé dans la colonne « observations ».

Outre l'identification des tâches à accomplir au sein du service, l'organigramme permet d'identifier les personnes devant réaliser chaque tâche ainsi que les moyens dont elles doivent disposer en termes d'habilitations aux applications informatiques et de délégations de signature. C'est l'occasion pour le chef de service de s'assurer que les habilitations détenues correspondent aux attributions exercées et que les délégations sont pertinentes, formalisées et connues des agents.

I – 2 - Les maquettes d'organigramme fonctionnel n'ont pas de vocation normative mais permettent de formaliser les choix organisationnels opérés.

Une maquette d'organigramme fonctionnel est proposée pour chaque type de service². Ces documents ont été élaborés au regard de la répartition des tâches entre les services la plus communément observée. Ils n'emportent pas de prise de décision de l'administration centrale sur une organisation type qui s'imposerait à tous les services sur le territoire.

Le chef de service établit l'organigramme fonctionnel sous sa responsabilité et en collaboration avec les agents de son service. Ce document n'a pas vocation à être soumis au visa de la direction, mais il peut bien entendu être évoqué avec les divisions métiers, notamment dans le cadre du dialogue de gestion.

Il devra être communiqué au responsable de la mission maîtrise des risques afin que celui-ci puisse s'assurer du respect des règles de méthode et de la cohérence de l'ensemble des organigrammes fonctionnels .

Une fois arrêté, l'organigramme fonctionnel doit être communiqué et rester accessible à tous les membres du service. Il constitue ainsi un document de référence pour l'ensemble des acteurs du service.

² Les maquettes seront transmises aux responsables des missions de maîtrise des risques par envoi séparé.

Sur un plan pratique, il convient de respecter les règles suivantes :

1 – Concernant la répartition des tâches entre services.

- aucune procédure ou tâche figurant dans la maquette d'OF ne doit être supprimée. Si la procédure ou la tâche n'est pas exercée au sein du service, il conviendra de griser l'ensemble des cases correspondantes. La colonne « observations » sera complétée par le chef de service de la mention du service compétent au sein du département et la situation sera signalée au responsable de la mission maîtrise des risques ;
- si une procédure ou une tâche est exercée au sein du service mais qu'elle figure dans la maquette d'un autre type de service, il conviendra de la copier dans l'OF du service compétent. La colonne « observations » sera renseignée de la formule « copie OF service X » et le responsable de la mission maîtrise des risques sera informé de cette modification ;
- si une procédure ou une tâche exercée ne figure dans aucune maquette d'OF, il conviendra de la créer. La colonne « observations » sera renseignée de la formule « création procédure (ou tâche) » selon le même dispositif que celui sus-mentionné.

Le respect de ces consignes formelles permettra au responsable de la mission maîtrise des risques de s'assurer de la cohérence d'ensemble des OF entre les services de la direction.

2 – Concernant l'organisation interne à chaque service ;

L'organigramme fonctionnel est en principe nominatif. Il convient donc de le renseigner, au titre de chaque tâche, du nom du titulaire et de son suppléant, c'est-à-dire d'une personne à même d'exécuter la tâche en son absence.

Cette structuration de la maquette peut toutefois être aménagée lorsque tous les membres d'une équipe sont en capacité de prendre en charge une tâche donnée. L'OF sera alors renseigné de la désignation de l'équipe concernée. La composition de celle-ci sera retracée dans une annexe à l'OF établie sur papier libre et datée. A organisation équivalente, seule cette annexe devra être actualisée lors des changements de personnel. Dans ce cas de figure, il n'y a pas lieu d'identifier un suppléant car le principe de continuité de l'activité peut être considéré comme suffisamment assuré par l'organisation existante.

Dans la mesure où un même acteur, ou une même équipe, assure l'intégralité des tâches d'une même procédure il est recommandé de fusionner les cases correspondantes afin d'alléger son complètement et de faciliter sa lecture.

Pour les petits postes, la possibilité est offerte d'indiquer les noms en face des procédures lorsque l'ensemble des tâches de ladite procédure est de la responsabilité d'un ou plusieurs agents.

Tout choix organisationnel tient bien entendu compte des compétences respectives de chaque acteur afin d'arrêter une répartition des tâches qui soit la plus optimale.

A cet égard, le complètement de l'organigramme fonctionnel constitue une occasion privilégiée de recenser les besoins en formation compte tenu notamment du volume et de la complexité des opérations propres à chaque service. A ce titre, l'organigramme fonctionnel constitue un outil utile à la définition des plans individuels de formation.

De plus, la représentation synthétique de l'enchaînement des tâches à accomplir est de nature à clarifier les liaisons entre les différents acteurs au sein du service. Il est donc impératif que chaque membre du service se l'approprie pour qu'il devienne le document de référence au regard de l'organisation du service.

I – 3 - L'organigramme fonctionnel doit aider à la définition d'une politique de maîtrise des risques au sein du service.

L'organigramme fonctionnel, par la vision synthétique qu'il donne de l'enchaînement des tâches à accomplir par les différents intervenants, doit permettre d'identifier les principales zones de risque que l'organisation à elle seule ne saurait réduire en totalité.

On notera que chaque type d'organisation emporte des risques qui lui sont propres. Ainsi, la segmentation des tâches entre les acteurs emporte des risques au regard des liaisons ; à l'inverse, leur concentration en une seule main interdit le contrôle mutuel.

C'est en s'appuyant sur l'organigramme fonctionnel du service que son responsable arrêtera les mesures de contrôle interne³ graduées les plus adaptées au contexte d'exercice des missions en vue de rechercher le meilleur équilibre entre sécurité et efficacité de l'action administrative.

Les choix opérés doivent l'être en connaissance de cause et en tenant compte des moyens disponibles, des compétences des agents et des enjeux emportés par chaque mission.

C'est la raison pour laquelle l'organigramme fonctionnel doit être renseigné de l'existence d'un contrôle de supervision contemporain (visa) lorsque celui-ci est le mieux à même de sécuriser une procédure (ex : totalité d'une procédure présentant un enjeu financier significatif confiée à un seul agent, partie d'une procédure réalisée par un agent débutant,...). Si nécessaire, le seuil de visa sera indiqué dans la colonne « observations ».

Le fait que les maquettes d'OF fassent état d'une colonne consacrée au contrôle de supervision contemporain ne signifie donc pas qu'un tel contrôle doit être généralisé mais qu'il doit être connu de tous lorsque le chef de service a décidé de la mettre en place.

I – 4 - L'établissement de l'organigramme fonctionnel ne doit pas conduire à figer une organisation au détriment de la nécessaire réactivité du service.

L'organigramme fonctionnel doit rendre compte de l'organisation mise en place au sein du service dans le cadre de son fonctionnement habituel et compte tenu de son effectif au jour de son établissement.

Dès lors, l'établissement de l'organigramme fonctionnel ne doit pas être un obstacle à une réaffectation ponctuelle de tâches, rendue nécessaire par des circonstances particulières se traduisant notamment par un pic de charge inhabituel au regard d'une mission donnée.

Une mise à jour annuelle de l'organigramme fonctionnel s'impose, dans le prolongement des principaux mouvements de mutation, soit au mois de septembre.

Il reviendra au chef de service d'apprécier l'opportunité de mises à jour intercalaires qui dépendront de l'importance des modifications apportées à l'organisation et de leur pérennité.

En cas d'absence prolongée et imprévue d'un ou plusieurs agents, l'organisation sera adaptée en temps réel par le chef de service afin de faire face aux échéances. Pour autant, l'organigramme fonctionnel ne devra pas être mis à jour de façon systématique.

Il est précisé qu'en cas d'affectation d'un agent en renfort au sein du service, l'organigramme fonctionnel ne sera actualisé que si la mission est supérieure à 6 mois.

Les agents réalisant un stage pratique au sein d'un service, préalable à leur titularisation, ne doivent pas figurer dans l'organigramme fonctionnel.

Toutefois, il pourra être utile de mettre à leur disposition l'organigramme fonctionnel du service afin de faciliter leur compréhension de son organisation.

³ Autocontrôle, contrôle mutuel, contrôle de supervision contemporain (visa), contrôle de supervision a posteriori.

II – Principaux enseignements tirés du bilan de la préfiguration des organigrammes fonctionnels.

La préfiguration des organigrammes fonctionnels de la DGFIP au sein des huit directions régionales ou départementales des Finances Publiques dites de la « 1^{ère} vague » (Nord, Hauts de Seine, Hérault, Marne, Somme, Côte d'or, Landes, Indre) a été réalisée avec succès de septembre à novembre 2010.

Le périmètre de la préfiguration comprenait :

- l'ensemble des services de direction à raison d'une maquette d'OF par service de direction ou mission rattachée au n°1 ;
- et au moins deux services de même type au sein de chaque département préfigurateur s'agissant des services infra-départementaux (SIP, SIE, CH, Trésorerie,...).

II – 1 – L'utilité de la mise en place des organigrammes fonctionnels a été démontrée.

Les travaux de complèment des organigrammes fonctionnels au sein des services préfigurateurs ont permis de démontrer leur utilité pratique au regard principalement des éléments suivants :

- le recensement de l'exhaustivité des tâches relevant du service qui permet d'identifier celles qui sont perdues de vue ;
- la clarification de la répartition de certaines tâches entre les services, et notamment entre les services de direction pour lesquels l'organisation arrêtée au moment de la fusion est affinée à l'occasion de l'établissement des OF;
- l'identification de tâches méconnues du chef de service car assurées de façon très autonome par un seul agent ;
- l'aide à la découverte du service et de son organisation pour le chef de service entrant ;
- la réflexion collective au regard de l'organisation qui permet aux agents d'exprimer des attentes et au chef de service d'arrêter des décisions éclairées ;
- une approche métier par processus de nature à dégager des synergies ;
- la nécessité d'une remise à plat des niveaux d'habilitation aux diverses applications informatiques et des délégations de signature (dans le cas où des travaux approfondis n'ont pas déjà été réalisés récemment sur ces sujets) ;
- l'identification de besoins de formation.

Si dans l'ensemble la charge de travail induite par l'initialisation de l'organigramme fonctionnel a été jugée acceptable au regard des gains qui en ont résulté, il n'en reste pas moins que des situations particulières doivent conduire à un ajustement pragmatique des objectifs poursuivis.

Ainsi, la relative lourdeur du dispositif, qui se traduit par des maquettes d'organigramme fonctionnel de l'ordre d'une vingtaine de pages, est encore renforcée dans le cas des entités dont les activités sont très diversifiées (SIP-SIE-CDIF par exemple).

L'analyse de l'existant et la mise en œuvre des mesures destinées à remédier aux faiblesses constatées, au regard notamment des applications informatiques, constitue alors un investissement lourd qui doit être intégrée dans un calendrier de moyen terme afin d'être compatible avec les tâches quotidiennes des chefs de service concernés.

A défaut, l'exigence du respect d'un délai impératif jugé trop court par les acteurs conduirait certainement à un complètement purement formel ou à un rejet.

A l'inverse, des services de petite taille au sein desquels la polyvalence s'impose de facto pour la plupart des missions perçoivent moins l'utilité de l'OF dès lors que les notions de titulaire et de suppléant ne traduisent pas leur réalité quotidienne.

Dans un tel cas de figure, le complètement de l'OF permet de s'assurer que les compétences requises à l'exercice des missions sont bien réunies au sein du service mais il doit être renseigné à un niveau de maille plus élevé (processus ou procédure plutôt que tâches). Par ailleurs, le complètement de l'OF permet au chef de service d'identifier les zones de risques ne pouvant être sécurisées par un contrôle mutuel et de positionner au mieux les contrôles de supervision contemporains.

Enfin, il est impératif de chercher à associer tous les membres des services à la démarche de complètement des organigrammes fonctionnels. Ces travaux doivent en effet être réalisés en toute transparence.

II – 2 – La mise en place des organigrammes fonctionnels suppose un pilotage et un accompagnement rapprochés au plan local.

Si le dispositif de maîtrise des risques qui va être déployé au sein de la DGFIP avait déjà fait l'objet de nombreuses communications tant au plan national qu'au plan local dans les directions préfiguratrices, il n'en reste pas moins que les outils de la maîtrise des risques, notamment l'organigramme fonctionnel, restaient méconnus de la plupart des agents.

Le positionnement du responsable de la mission maîtrise des risques en tant que pilote de la préfiguration des OF s'est avéré efficace. Il est en effet légitime à intervenir auprès de l'ensemble des services du département et d'un niveau hiérarchique suffisant pour faire entendre les objectifs poursuivis et répondre à certaines idées préconçues.

En effet, certaines craintes ou interrogations sont souvent exprimées auxquelles il importe d'apporter des réponses rapides. Elles tiennent pour l'essentiel aux préoccupations suivantes :

- la volonté supposée de la Direction Générale de normer l'organisation des services là où l'OF, s'il offre un cadre de réflexion, a pour objet l'optimisation de l'organisation locale ;
- la crainte que la formalisation de l'organisation arrêtée en régime de croisière ne nuise à une nécessaire souplesse et réactivité, certains agents se réfugiant derrière l'OF pour refuser de voir leurs attributions évoluer en cas de besoin. Il importe à ce titre d'indiquer que l'OF n'est pas destiné à figer une situation mais à donner des repères aux acteurs dans le cadre d'un mode de fonctionnement habituel ;
- la crainte que la répartition des tâches entre les agents telle que retracée dans l'OF n'influe sur la procédure d'évaluation-notation alors que l'OF ne dit rien de la volumétrie des tâches ou de leur complexité ni bien entendu de la qualité des travaux réalisés par chaque agent ;
- la crainte que l'organigramme fonctionnel ne soit un outil d'aide à la suppression des emplois. Il importe à ce titre d'indiquer que si l'OF est un outil utile pour redéfinir une organisation suite à des changements de personnel (remplacement, absences de longue durée ou diminution d'effectif), sa mise en place est indépendante du contexte de suppression d'emplois.

Les éléments de langage mis à disposition des responsables des missions maîtrise des risques leur ont permis de lever ces inquiétudes, d'autant que leurs propos ont été appuyés par les représentants des services de la sphère comptable de l'Etat qui disposent déjà d'OF.

Enfin, le fait que les responsables de division soient associés aux présentations faites aux chefs de service, légitime la dimension métier de la démarche qui constitue un élément fort d'acceptation de l'outil.

III – Modalités de déploiement des organigrammes fonctionnels dans les directions des deux premières vagues.

III – 1 – Niveau de complètement attendu des organigrammes fonctionnels.

Très schématiquement, un organigramme fonctionnel se construit en trois grandes étapes :

- une première étape conduit à retracer l'organisation existante ;
- une deuxième étape conduit à analyser l'existant afin d'identifier les zones de faiblesse : pour que le complètement de l'OF ne se réduise pas à un exercice formel, chaque chef de service doit procéder à une analyse critique de l'organisation, à une identification précise des éventuels risques organisationnels majeurs et des mesures à prendre pour y remédier ;
- une troisième étape doit conduire, le cas échéant, à faire évoluer l'organisation existante : de ce point de vue, il convient de distinguer les mesures à prendre de court terme qui relèvent en fait d'ajustements de l'existant au regard desquelles les solutions adoptées sont consensuelles, des mesures à prendre à moyen terme qui supposent un travail préalable de concertation et de conviction.

Aussi, convient-il de se fixer deux objectifs :

- un objectif de court terme (à 3 mois) visant à ce que chaque service établisse une première version de l'OF comprenant, sauf situation spécifique des grands services, l'intégralité des deux premières étapes et la mise en œuvre de mesures de correction de court terme,
- un objectif à moyen terme (à 12 mois) visant à l'établissement d'un OF intégrant l'ensemble des modifications organisationnelles nécessaires.

L'action conjointe du responsable de la mission maîtrise des risques et des responsables de division, désignés correspondants gestion des risques au sein des pôles métiers par la circulaire du 28 mai 2010, permettra cette montée en puissance progressive et le respect de ce double objectif.

III – 2 – Services concernés et calendrier général de déploiement.

On trouvera en annexe 1 la liste des services pour lesquels une maquette d'organigramme fonctionnel est mise à disposition.

Dans les directions de la 1^{ère} vague, les organigrammes fonctionnels seront déployés dans l'ensemble des services infra-départementaux qui n'ont pas participé à la préfiguration⁴ et, dans les seules DRFIP, par la mission de contrôle budgétaire régional.

Dans les directions de la 2^{ème} vague, le déploiement sera réalisé suivant des modalités comparables à celles mises en œuvre dans les directions préfiguratrices :

- les trois premiers mois, les OF seront déployés dans l'ensemble des services de direction (divisions et missions rattachées au n°1) et dans au moins deux services de même type s'agissant des services infra-départementaux (SIP, SIE, CH, Trésorerie mixte ou spécialisée,...) ;
- les trois mois suivants, les organigrammes fonctionnels seront déployés dans les autres services infra-départementaux.

Ce déploiement en deux temps permet :

- un accompagnement rapproché des chefs de service par le responsable de la mission maîtrise des risques ;
- de s'appuyer sur les premiers retours d'expérience afin de faciliter la généralisation du déploiement.

⁴ Les services préfigureurs prendront en compte les nouvelles maquettes intégrant les modifications apportées pour tenir compte des enseignements de la préfiguration.

Calendrier de déploiement⁵

	Décembre 2010 à mars 2011	avril à juin 2011	juillet à octobre 2011
Directions de la 1 ^{ère} vague	Déploiement dans les services infra-départementaux non préfigurateurs		
Directions de la 2 ^{ème} vague	Déploiement dans les services de direction et 2 services infra-départementaux de chaque type	Déploiement dans les autres services infra-départementaux non préfigurateurs	
Directions des 3 ^{ème} et 4 ^{ème} vagues		Déploiement dans les services de direction et 2 services infra-départementaux de chaque type	Déploiement dans les autres services infra-départementaux non préfigurateurs

III – 3 - Le rôle des acteurs de la préfiguration et les outils mis à leur disposition.

Le responsable de la DRFiP/DDFiP réunira les organisations syndicales afin de les informer de la mise en œuvre de cet outil de maîtrise des risques et des modalités du déploiement. Dans la mesure où un CTPD est déjà programmé, ce point sera ajouté à l'ordre du jour. A défaut, il est demandé de procéder à cette information dans le cadre d'une réunion informelle.

Les responsables des missions maîtrise des risques des départements de la 2^{ème} vague ont été réunis le 27/11/2010 afin de préciser les modalités pratiques de déploiement et de partager l'expérience déjà acquise. Les responsables des missions maîtrise des risques des départements des 3^{ème} et 4^{ème} vagues seront réunis en mars 2011.

Le responsable de la mission maîtrise des risques réunira les responsables de pôle et de division puis les chefs de service concernés par la préfiguration afin de leur présenter les finalités de l'organigramme fonctionnel, les maquettes proposées, leurs modalités de complètement, le dispositif d'accompagnement et le calendrier de la préfiguration.

Correspondant privilégié des chefs de services tout au long de la préfiguration, le responsable de la mission maîtrise des risques apportera son expertise méthodologique aux intéressés et transmettra à la MNMR un compte rendu au terme de chacune des deux étapes visées dans le calendrier de déploiement. Ce compte rendu synthétique visera le niveau d'avancement des travaux et toute observation jugée utile⁶.

Les responsables de division, en tant que correspondants gestion des risques, devront être associés à cette démarche d'initialisation et notamment aux phases de bilan et de définition des mesures organisationnelles à mettre en œuvre à court ou moyen terme dans chaque service infra-départemental.

Chaque chef de service préfigurateur réunira son équipe, avec le concours de la MMR s'il l'estime nécessaire, afin de lui présenter la maquette d'organigramme fonctionnel, ses finalités et les modalités pratiques de la démarche. Il est donc essentiel que tous les responsables d'unités

⁵ Le présent calendrier retrace le 1^{er} niveau de complètement attendu correspondant à l'objectif de court terme tel que défini au § III-1.

⁶ Le premier compte rendu est attendu pour le 8 avril 2011.

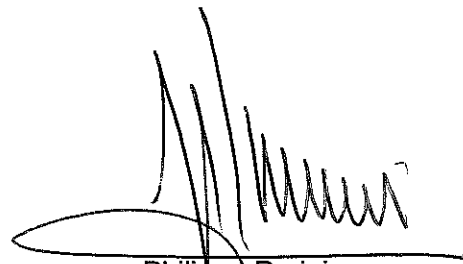
disposent des éléments d'explication nécessaires à la bonne compréhension de la démarche par chacun.

A cette fin, une foire aux questions est annexée à la présente note qui pourra faire l'objet d'une large diffusion.

En complément, le responsable de la mission maîtrise des risques de votre département recevra par envoi séparé :

- une présentation sous format power point qui pourra servir de support à ses interventions ainsi qu'à celle des chefs de service auprès de leurs agents ;
- les nouvelles versions des maquettes d'organigrammes fonctionnels ;
- la dernière version de la cartographie des processus de la DGFIP ;
- un jeu de questions/réponses qui reprend les interrogations et observations formulées, lors de la préfiguration, au regard des premières versions des maquettes d'organigramme fonctionnel ;
- un tableau de bord pour suivre l'avancement du déploiement au plan départemental à usage du responsable maîtrise des risques.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement afin que ce premier outil de la maîtrise de risques mis à disposition de l'ensemble des services de la DGFIP soit compris et accepté par chacun.



Philippe Parini