



Aide à la réorganisation du contrôle suite à l'application du principe de confiance

Guide pratique – juin 2016



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Wallonie

Table des matières

1. Introduction	3
2. Le Processus	4
3. Le contrôle	5
4. Les types de contrôle	6
5. La sélection des dossiers à contrôler	7
6. Les dossiers.....	8
7. Le traitement des exceptions	9
8. Les sanctions	10
9. Les indicateurs.....	11
10. Les outils informatiques	12
11. L'organisation et les structures humaines	13
12. Conclusion	14

1. Introduction

Le document méthodologique « Accompagnement à la mise en œuvre du principe de confiance » fixe le cadre général de l'application du principe de confiance au sein d'une administration désireuse de s'inscrire dans une démarche de simplification administrative. Il y est notamment détaillé que l'administration, porteuse d'un projet de révision d'un de ses processus de contrôle, fait appel à eWBS pour l'aider dans une analyse d'opportunité et de faisabilité préalable à l'application du principe de confiance. Suite à cette analyse, eWBS remet un rapport et des conclusions à l'administration. Ce rapport a pour but de soutenir l'administration dans ses choix en vue de la phase d'implémentation de son projet de révision d'un processus de contrôle.

Le présent document est un complément au rapport d'eWBS. Il propose un ensemble de recommandations et de bonnes pratiques récoltées au travers des applications précédentes du principe de confiance. Cette expérience cumulée ne constitue ni une liste exhaustive ni une obligation à suivre à la lettre. Par contre, cette expérience ici partagée va aider l'administration à faire ses choix d'implémentation en connaissance de cause.

Dans la suite de ce document, les recommandations et bonnes pratiques sont regroupées en sections, selon des thèmes. Chaque section propose une courte description du thème à prendre en compte lors de la préparation et de l'implémentation du projet de révision du processus de contrôle, consécutif à l'application du principe de confiance. A chaque fois, un encadré vert rassemble les recommandations et bonnes pratiques propres au thème.



2. Le Processus

La première chose à réaliser est la description du processus de travail. Il y a plusieurs intérêts à décrire formellement un processus de travail, notamment :

- Prendre le temps de mettre au moins une fois à plat **qui fait quoi, quand** ;
- **Clarifier les rôles et les responsabilités** des différents acteurs du processus ;
- **Identifier les dépendances** du processus avec d'autres activités, et donc pouvoir mettre le doigt sur les sources potentielles de dysfonctionnement à surveiller (délai de traitement, perte d'information dans la communication, ...)
- **Valoriser l'expertise des agents métier** et les remettre au cœur de l'organisation ;
- Conscientiser le management sur **l'organisation, les ressources et les moyens nécessaires pour réaliser le travail** attendu et **pouvoir anticiper l'augmentation du volume de travail**.

☞ Le processus décrit la manière d'organiser le contrôle et les différentes activités qui permettent d'aboutir au résultat concret et final de contrôle effectif d'un dossier. En d'autres termes, le processus décrit qui fait quoi, quand. Et pas plus.

☞ Si besoin, le processus peut être décliné en procédures et instructions de travail, chacun de ces deux niveaux supplémentaires de description apportant un ensemble additionnel de détails. Le processus décrit le 'quoi', la procédure décrit le 'comment', les instructions décrivent le 'comment faire'. Par exemple, des instructions de contrôle peuvent être rédigées pour expliquer aux contrôleurs de terrain ce qu'ils doivent faire lors de chaque situation, ou à destination des agents responsables des contrôles administratifs.

☞ Le processus doit être décrit de manière claire et non ambiguë. Le processus doit être un guide qui structure le travail inhérent au contrôle, il n'y a pas de place pour l'interprétation.

☞ Le processus doit être formalisé, soit dans un schéma (idéalement selon une notation standardisée qui facilite la compréhension par tous), soit dans un texte. Dans la mesure du possible, il est conseillé de proposer le schéma et le texte afin que chacun puisse prendre connaissance du processus selon la forme qui lui convient le mieux.

☞ L'objectif de la formalisation du processus est de proposer une base de travail standard et commune. Pour y parvenir, le processus doit être construit avec les acteurs métier et validé par ceux-ci.

☞ Le processus doit s'intéresser aux liens avec les autres activités dont il dépend, afin de répertorier les activités sur lesquelles les acteurs n'ont pas la pleine maîtrise. Pour chacune de ces situations dont dépend le bon déroulement du processus, il faut prévoir systématiquement une activité 'de secours' permettant de rectifier l'information reçue / de continuer après expiration d'un délai / de pouvoir décider en l'absence de réponse / etc, le tout dans l'objectif d'un contrôle juste, équitable et efficient.

☞ Le processus ne doit pas uniquement décrire le déroulement idéal du contrôle ; il doit également décrire les situations d'erreur qui peuvent survenir et la manière dont les acteurs doivent traiter ces erreurs.

☞ Le processus est le document de référence pour le déroulement du contrôle. Il doit être disponible facilement à un endroit connu de tous les agents en charge du contrôle, afin que tout un chacun puisse s'y référer en cas de question.

3. Le contrôle

Le contrôle doit être défini de manière stricte et comporter tout ou partie des éléments suivants, selon le cas :

- l'**objet** du contrôle, ce qui demande de préciser la matière, le type d'usagers et la base légale sur laquelle se fonde le contrôle ;
- les **critères** métier du contrôle, à savoir les conditions d'éligibilité, les conditions d'octroi d'agrément à appliquer, les montants ;
- les **niveaux** de décision impliqués dans le contrôle, en fonction du type de décision à prendre ;
- les **modalités** du contrôle, à savoir la fréquence du contrôle sur une période donnée, le taux de dossiers à contrôler, la temporalité du contrôle ;
- la **communication** autour des contrôles, ce qui couvre l'annonciation des contrôles ou non, la transparence des contrôles (équité, légalité ...), les échanges prévus avec les usagers ou non ;
- les **outils** supportant le contrôle : modèle de rapport de contrôle (si pertinent), modèle de courrier pour l'utilisateur (si utile), outil informatique implémentant le processus lorsque possible, outil informatique type back office implémentant les critères de contrôle lorsque disponible.

☞ Il est important de bien connaître la matière à contrôler et le métier de l'administration avant de réorganiser le contrôle. Par exemple : il faut si possible éviter de contrôler les entreprises lors des exercices comptables (impôts, TVA, ...) car les fiscalistes et comptables ne seront pas disponibles. Autre exemple : il est préférable de vérifier le marquage des animaux en termes de traçabilité en hiver, lorsque les animaux sont en étable.

☞ L'autorité compétente doit conserver systématiquement une trace des raisons pour lesquelles un usager a été choisi pour être soumis à un contrôle. L'inspecteur chargé du contrôle doit en être dûment informé avant le contrôle.

☞ La fréquence du contrôle est définie en fonction du temps disponible, de la réalité du terrain et des ressources au sein de l'administration. Elle peut également être imposée par la législation (par ex. : tous les dossiers doivent être contrôlés au moins 1 fois sur une période donnée).

☞ L'annonce des contrôles n'est a priori pas obligatoire sauf si elle est imposée par la législation.

☞ Les critères de sélection des usagers à contrôler doivent être établis clairement et en toute transparence afin de pouvoir répondre aux éventuels recours et d'informer sans ambiguïté l'utilisateur contrôlé (objectif d'une administration transparente, au-delà de la simplification administrative).

☞ Il est conseillé de faire coïncider le moment de contrôle avec la période de paiement de la subvention ou l'octroi de l'agrément, en tenant compte de l'imminence du paiement (par ex. : contrôle avant ou après paiement).

☞ La (re)définition du contrôle doit idéalement se faire en parallèle de la (re)définition du processus, les deux étant liés.

☞ Le cadre de référence du contrôle est la loi. Toute réorganisation du contrôle doit se faire dans le respect strict de la base légale, afin de limiter dès le début les possibilités de recours.

4. Les types de contrôle

La réorganisation du contrôle possible grâce à l'application du principe de confiance permet la révision du déroulement du contrôle dans le temps. Dans ce contexte, plusieurs stratégies de contrôle peuvent être mises en place par l'administration, qui choisira celle(s) qui lui conviendra (ont) le mieux :

- Contrôle **systematique** de tous les dossiers ;
- Sélection d'un **échantillon** de dossiers, sur base **aléatoire** ;
- Sélection d'un **échantillon** de dossiers, sur base d'une **analyse de risques** ;
- **Combinaison** des deux dernières méthodes.
- Contrôle **croisé** entre deux services dans l'administration / deux administrations ?

Dans le cas d'échantillons, la sélection doit se faire sur base de critères objectifs tels que, entre autres, le nombre de dossiers pendant l'année en cours et la représentativité des dossiers sélectionnés. La connaissance du métier et la connaissance des risques influencent également le choix d'une méthode de contrôle par rapport à une autre. Notons aussi le lien avec la section 3. Ci-dessus : en cas de sélection d'un échantillon de dossiers, les critères de sélection de l'échantillon font partie intégrante des modalités du contrôle.

☞ Le type de contrôle à mettre en place est un choix de l'administration. Ce choix doit se faire dans un objectif d'efficience de l'administration au regard de ses ressources, mais aussi dans un respect d'équité, de transparence et d'égalité de traitement des usagers. L'administration est responsable de ce choix.

☞ Le nombre de dossiers à contrôler annuellement peut varier en fonction de plusieurs éléments comme la législation, la matière (cycles dans les activités métier), les capacités de l'administration, ... En cas de sélection d'échantillons, le pourcentage de contrôles à effectuer, qu'ils soient aléatoires ou selon une analyse de risques, est un objectif opérationnel de l'administration. Ce pourcentage doit être fixé à l'avance et doit rester constant sur une période de temps donnée, d'au moins un an idéalement.

☞ Le nombre total de contrôles à effectuer peut varier à la hausse ou à la baisse en fonction de facteurs externes : demande expresse d'un Ministre, demande d'une autre administration, plainte, question parlementaire, ...

☞ Le contrôle aléatoire permet de vérifier de manière globale le niveau de respect des conditions par les usagers, en soulageant les ressources de l'administration. Il est sensiblement moins efficace qu'un contrôle systématique, mais le contrôle systématique est beaucoup plus lourd pour les ressources de l'administration.

☞ Le contrôle aléatoire n'a de sens que lorsqu'un grand nombre de dossiers doivent être traités par l'administration. L'échantillon sélectionné aléatoirement risque en effet de ne pas être représentatif s'il y a peu de dossiers à contrôler. La théorie statistique garantit que ce biais est réduit lorsque la taille de l'ensemble (le nombre de dossiers) augmente.

☞ Lorsque les deux méthodes de sélection sont combinées, il est proposé de débiter la sélection par un choix aléatoire puis de faire une sélection basée sur des critères de risque.

☞ En cas de combinaison des méthodes de sélection, il faut veiller à éviter les contrôles en double : un dossier contrôlé aléatoirement ne doit pas être contrôlé une seconde fois suite à une analyse de risques.

☞ Lorsque l'administration décide d'utiliser une méthode de sélection, les critères de sélection doivent être clairs et non ambigus, et idéalement appliqués par des outils informatiques afin d'éviter l'intervention humaine et les erreurs potentielles qui pourraient fausser les critères de sélection et in fine conduire à des recours.

☞ Pour une première mise en place des contrôles sur base d'une sélection des dossiers, un nombre limité de critères doit être mis en place. On considère que 3 ou 4 critères sont suffisants. Cette base de 3 ou 4 critères peut être complétée au fur et à mesure pour affiner la sélection lors des années suivantes, lorsque la maîtrise de l'administration sur les activités et les risques augmente.

5. La sélection des dossiers à contrôler

Dès lors que le contrôle des dossiers n'est pas systématique, il faut établir des critères pour sélectionner les dossiers qui feront partie de l'échantillon. Outre les critères métier propres à chaque contrôle et que l'administration doit définir, cette section se focalise sur les critères de sélection des échantillons.

Si l'échantillon est aléatoire, le critère de sélection est obligatoirement une méthode numérique, généralement implémentée au travers d'un outil informatique. C'est alors l'outil informatique qui choisit les dossiers à contrôler.

Pour les sélections sur base d'analyse des risques, voici une série de 9 critères génériques qui se sont souvent montrés pertinents lors des applications précédentes du principe de confiance. Il est donc proposé de cibler :

- les demandes de subventions dont les montants sont importants, ou en tous cas significativement plus importants que la moyenne ;
- les dossiers les plus complexes, comme une demande portant sur plusieurs agréments, subsides ou les deux combinés, ou une structure composée de plusieurs entités ;
- les nouvelles demandes ;
- les usagers qui n'ont jamais été contrôlés ;
- les demandes provenant de structures ayant des activités diversifiées dans plusieurs secteurs ;
- les demandes qui sont à la limite des droits d'éligibilité (par exemple un dossier pour une structure de 51 employés si la subvention ou l'agrément n'est accordée qu'à partir de 50 employés) ;
- les « cas connus » des agents, c'est-à-dire les dossiers pour lesquels l'administration a déjà constaté par le passé des incohérences/anomalies qui n'ont pu être résolues qu'après consultation des usagers ;
- les structures dont la « personne-relais » a changé pendant l'année en cours (par exemple le trésorier, le responsable, ...) ;
- les demandes issues de structures qui ont déjà été sanctionnées par le passé.

Cette liste, non exhaustive, rassemble quelques-unes des situations « à risque » les plus fréquemment rencontrées.

☞ Il est conseillé de préférer un nombre limité de critères pertinents à une longue liste de critères. Cette recommandation est surtout valable au début de la réorganisation du processus de contrôle après application du principe de confiance. Lorsque la maîtrise de l'administration a augmenté sur les activités et sur les risques, il est possible d'ajouter des critères supplémentaires.

☞ La pertinence des critères peut varier au cours du temps. Il faut donc revoir à une période régulière l'utilité des critères en vigueur et ne pas hésiter à envisager le remplacement d'un critère par un autre.

☞ Les situations de fraude détectées lors de contrôles réalisés sur base aléatoire doivent être analysées avec soin, car ces situations peuvent mettre en évidence de nouveaux risques ou de nouvelles menaces tant sur le processus que sur les règles métier appliquées lors du contrôle. Si un nouveau critère apparaît au travers de plusieurs dossiers contrôlés dans l'échantillon créé aléatoirement, alors il faut évaluer rapidement l'intérêt d'ajouter ce critère à la sélection sur base de l'analyse de risques.

☞ Les résultats obtenus dans les contrôles effectués sur base aléatoire doivent servir de référence pour identifier les critères de sélection des dossiers pour les contrôles basés sur l'analyse de risques. Théoriquement, le pourcentage relatif de situations de fraude doit être comparable, tant dans l'échantillon aléatoire que dans l'échantillon issu de l'analyse de risques. Si le pourcentage relatif de situations de fraude est plus élevé dans l'échantillon aléatoire que dans l'échantillon issu de l'analyse de risque, cela signifie que les critères de risque laissent passer des situations de fraude et qu'il faut les revoir. Si ce pourcentage est plus faible, cela signifie que les contrôles sont plus sévères dans l'analyse de risques, et qu'il faut vérifier que les critères métier sont appliqués de la même manière dans l'échantillon aléatoire et dans celui issu de l'analyse de risques.

☞ Si un critère choisi ne donne pas de résultats sur les dossiers sélectionnés après analyse de risques, il est conseillé de ne pas supprimer directement le critère mais de diminuer l'importance de ce critère dans la sélection des dossiers. Sans amélioration, ce critère peut effectivement être supprimé au bout d'une période déterminée.

☞ Une bonne pratique pour simplifier le contrôle administratif ou le contrôle sur place, peut-être de forfaitiser certains frais. Une manière de décider du montant du forfait peut être de prendre dossier par dossier et d'évaluer quelle proportion du subsidé ces petits frais représentent et établir une moyenne.

☞ Il faut procéder à un ajustement des critères et de la proportion de contrôle par critère en continu. Il est impératif d'évaluer de manière continue l'efficacité des paramètres d'analyse des risques utilisés les années précédentes en vue d'améliorer ceux-ci pour les années suivantes et ce, en fonction des résultats d'erreurs, d'anomalies ou de fraudes constatés.

☞ les éléments extraits des rapports de contrôle idéalement très détaillés, permettent de recueillir les informations nécessaires à l'ajustement des critères et de la proportion de contrôles par critères.

☞ Les contrôles doivent être effectués de façon à assurer une vérification efficace du respect des conditions d'octroi des aides ainsi que des exigences et normes applicables en matière de conditionnalité.

☞ Dans le cas d'une subvention, il faut éviter de la payer indument à un usager qui n'y a en réalité pas droit.

6. Les dossiers

Entre la réception par l'administration et l'envoi de la réponse à l'utilisateur, les dossiers de demande passent par plusieurs états. Le processus de contrôle doit normalement détailler les activités qui font passer les dossiers d'un état à un autre, en précisant non seulement la logique métier et la séquence de ces activités, mais aussi les différents interventions qui sont appliqués aux dossiers. Un des aspects à prendre en compte dans la réorganisation du processus contrôle suite à l'application du principe de confiance est donc la gestion des dossiers tout au long de leur traitement.

Le traitement des dossiers au sein de l'administration peut être assimilé à un « cycle de vie », avec un ensemble de statuts. En fonction de ce qui est nécessaire pour pouvoir effectuer le contrôle, il appartient à l'administration de définir ces statuts selon son métier ; chaque métier nécessitant un cycle de vie qui lui est propre.

☞ Il est conseillé de mettre en place une gestion des dossiers cohérente avec le déroulement du processus afin de faciliter le contrôle, et non de lui ajouter de la complexité.

☞ Dans la mesure du possible, la gestion des dossiers doit être réalisée dans un outil informatique dédié, non lié au processus, ce qui permet de revoir le processus ou la gestion des dossiers de manière indépendante, avec un impact limité de l'un sur l'autre, et inversement. On pense ici à un système de type base de données pour enregistrer un ensemble d'informations liées au dossier, au demandeur, au statut du dossier, etc. Par ailleurs, les dossiers étant souvent constitués de documents (au format papier ou selon un formulaire dématérialisé), le système type base de données sera souvent complété par un système de type gestion des documents.

☞ La gestion des dossiers doit prévoir un mécanisme d'archivage pour toute la durée nécessaire demandée par la base légale et/ou les contraintes spécifiques du dispositif.

☞ L'outil de gestion des dossiers doit permettre des mécanismes de recherche dans l'ensemble des dossiers.

☞ L'outil de gestion des dossiers doit permettre de compléter et d'étendre un dossier avec des pièces complémentaires, des annexes, des courriers, ...

☞ L'outil de gestion des dossiers doit permettre de lier des dossiers entre eux ou de créer des références croisées (par ex. : une demande de subside annuelle liée aux demandes des années précédentes, la possibilité de consulter plusieurs dossiers liés entre eux par la détection d'un même type de fraude).

☞ Si opportun, il doit être possible de créer des catégories de dossiers, selon les statuts (par ex. : les dossiers rejetés, les dossiers archivés, les dossiers avec recours, ...).

☞ Dans la mesure du possible, l'outil de gestion des dossiers devrait être couplé à un outil de gestion des connaissances documentant les situations de fraude les plus fréquentes, afin d'illustrer les situations de fraudes avec des dossiers concrets.

7. Le traitement des exceptions

Le déroulement « normal » du processus de contrôle ne pose généralement pas de souci : l'usager, dans les critères d'attribution de la subvention, reçoit les montants auxquels il a droit. Le contrôle du dossier et le contrôle de l'utilisation des montants (ou des autorisations/agrèments), sur le terrain, ne conduit à la détection d'aucune fraude.

Cependant, de nombreuses situations peuvent survenir dans le déroulement du processus et conduire à une situation « anormale » : refus de la demande de l'usager, détection d'une utilisation frauduleuse de la subvention, dossier incomplet au niveau des pièces probantes en regard du principe de confiance, recours suite à une décision de l'administration de non attribution de l'autorisation / agrément, etc.

☞ Les situations « anormales » sont des sources d'information importantes qui doivent être enregistrées et analysées avec soin lors des révisions ultérieures du processus, dans une approche réactive d'amélioration continue. Les situations d'erreur les plus fréquentes sont par exemple souvent la conséquence d'un dysfonctionnement interne dont l'identification de la source ouvre la piste à une amélioration du processus et une meilleure maîtrise des activités. Autre exemple : la recherche de l'origine des fraudes détectées permet d'identifier de nouveaux critères de contrôle, ce qui conduit à une meilleure maîtrise du risque.

☞ De manière proactive, le processus de contrôle doit prendre en compte certaines situations d'erreur et certaines exceptions. Il doit être prévu de manière formelle et standardisée la réponse à apporter par l'administration aux situations « anormales » anticipées, pour que l'administration ne soit pas bloquée dans le déroulement des contrôles aussi bien des dossiers que sur le terrain.

☞ Le processus ne peut pas prévoir à l'avance toutes les exceptions et toutes les erreurs. Il faut dès lors prévoir un moyen de prendre en compte les cas réellement exceptionnels pour lesquels aucune alternative n'est prévue dans le processus. Le moyen préconisé est alors une intervention d'un expert métier et un retour à la base légale du dispositif, qui reste dans tous les cas le cadre de référence du dispositif et du processus de contrôle.

☞ Les exceptions et erreurs font partie du traitement d'un dossier et tous les documents associés à ces exceptions et erreurs doivent pouvoir être inclus dans le dossier en question dans l'outil informatique supportant la gestion des dossiers.

8. Les sanctions

Comme expliqué dans le document méthodologique « Accompagnement à la mise en œuvre du principe de confiance », le principe de confiance ne supprime pas le contrôle, mais il en modifie les modalités notamment en les réorganisant dans le temps. Concrètement, l'usager n'est plus tenu de fournir l'ensemble des données et/ou pièces probantes a priori, lors de l'introduction de son dossier de demande. Par contre, il est tenu de conserver sur place ou de pouvoir fournir à la demande une série de pièces justificatives qui lui seraient demandées lors d'un contrôle éventuel.

Idéalement, les conditions et les règles sont mises en place en amont du contrôle, afin d'éviter de devoir appliquer des sanctions. Néanmoins, le contrôle reste indispensable pour vérifier efficacement les conditions d'octroi des subventions ainsi que dans certaines situations l'utilisation qui est faite de ces subventions, sur le terrain. Lorsque l'administration détecte une fraude, elle est habilitée par la base légale du dispositif à appliquer des sanctions. Les sanctions peuvent prendre plusieurs formes, et sont normalement prévues dans la base légale : amende financière, exclusion temporaire ou définitive d'un droit ou d'une éligibilité à une demande, obligation de régularisation, etc.

☞ Afin de dissuader autant que possible les usagers, les sanctions doivent être annoncées et expliquées au même titre que les subventions et les modalités d'obtention.

☞ Les conditions dans lesquelles les sanctions sont d'application doivent être expliquées de manière claire et non ambiguë. Les critères sur lesquels un abus ou une fraude est détecté doivent être factuels, mesurables et vérifiables de manière standard par tout agent de l'administration.

☞ Sans être exagérées, les sanctions doivent être suffisamment dissuasives et telles que le risque encouru par l'utilisateur soit plus grand que la tentation de rentrer une demande infondée auprès de l'administration. Les sanctions doivent toutefois rester proportionnelles à l'objet de la demande.

☞ Le processus de contrôle doit prévoir de manière explicite les sanctions, les acteurs qui appliquent ces sanctions, les activités et les modalités qui concrétisent ces sanctions. Les sanctions font donc partie intégrante du processus de contrôle.

☞ Quand l'administration décide d'appliquer des sanctions, l'utilisateur doit en être informé. L'administration doit motiver et justifier sa décision auprès de l'utilisateur, qui dispose d'un droit de recours. Le recours est lui aussi prévu dans le processus de contrôle. Les modalités de recours sont documentées, de manière ad-hoc si non déjà reprises dans la base légale du dispositif, et mises à disposition de l'utilisateur qui peut faire usage de son droit de recours sans entrave de l'administration.

☞ Lorsque d'application, les sanctions sont appliquées dans un délai raisonnable, d'une part pour ne pas pénaliser une seconde fois l'utilisateur et d'autre part pour maintenir une certaine efficacité au sein de l'administration (clôturer les dossiers litigieux au mieux et au plus vite).

☞ Quand des sanctions sont appliquées, il faut veiller à l'exécution de ces sanctions. Le processus de contrôle doit donc décrire qui va suivre ces sanctions, au travers de quelles activités et quand. Le cas échéant, il faut également prévoir dans le processus de contrôle des procédures de rappel, de mise en demeure, etc.

9. Les indicateurs

Dans le chef de l'administration, le nombre de contrôles à effectuer sur une période donnée (législation, durée d'un dispositif ou année) est souvent exprimé comme objectif, que ce soit dans un contrat d'administration, dans un plan d'administration ou dans tout autre document équivalent.

Afin de permettre le pilotage opérationnel du travail réalisé par l'administration, et de vérifier l'atteinte des objectifs de contrôle, il est indispensable de mettre en place un **système de suivi**. Ce système de suivi, quelle que soit sa forme, nécessite un ensemble d'indicateurs mesurant chacun une partie du processus, qu'il s'agisse d'une activité, d'un objet manipulé ou d'un résultat, intermédiaire ou final. Outre le suivi effectif du travail réalisé par les agents et la gestion en vue de l'atteinte des objectifs de contrôle, les indicateurs ont un autre intérêt immédiat : ils permettent de récolter l'information nécessaire pour les cycles d'amélioration continue du processus de contrôle.

☞ De manière générale, il est conseillé de définir les indicateurs selon une approche SMART :

- **Significatif** : l'indicateur doit mesurer un élément qui a du sens et de l'importance pour la maîtrise des activités métier ;
- **Mesurable** : l'indicateur doit pouvoir être mesuré de manière fiable ;
- **Actionnable** : l'indicateur doit porter sur un élément sur lequel il est possible d'avoir une influence, pour mesurer les effets d'une action sur cet élément ;
- **Réaliste** : l'indicateur doit être lié concrètement à l'élément qu'il mesure et porter sur des facteurs tangibles ;
- **Temporellement défini** : l'indicateur doit porter sur une période délimitée dans le temps.

☞ Dans la mesure du possible, il est conseillé d'automatiser la mesure des indicateurs. L'automatisation permet une mesure selon une fréquence régulière et stricte. C'est sur base de mesures régulières qu'il est possible de faire des statistiques (pour le suivi) et de commencer les analyses (pour l'analyse et la compréhension de la situation, lors de l'amélioration continue).

☞ En complément des indicateurs, il est conseillé de mettre en place un tableau de bord ou un tableau de suivi pour synthétiser l'information des différents indicateurs en un lieu unique. Ce tableau de bord doit être considéré comme un outil d'aide à la gestion, supportant la prise de décisions qui influenceront le déroulement des contrôles.

☞ Il est conseillé de limiter le nombre d'indicateurs, afin de pouvoir garder une vue d'ensemble sur les mesures qui sont faites. Lorsque la maîtrise sur les activités augmente, il est possible de revoir les indicateurs en place (ajout, adaptation, suppression ou remplacement). Bien évidemment, le tableau de bord doit être adapté lors de toute modification sur les indicateurs.

☞ Les indicateurs sont souvent liés au contrôle, le métier de l'administration étant à chaque fois spécifique. Les indicateurs doivent donc être définis par les experts métier, ou au minimum avec eux. Idéalement, le responsable du processus doit également être impliqué dans la définition des indicateurs mesurant le déroulement du processus.

☞ En plus des indicateurs métier, des indicateurs génériques souvent utilisés sont, entre autres :

- Le nombre de dossiers de demande reçus (avec distinction éventuelle entre les formats papier et électronique) ;
- Le nombre de dossiers acceptés ;
- Le montant total des subventions/agréments/autorisations accordés ;
- Le nombre de contrôles effectués ;
- Le nombre de fraudes détectées ;
- Le montant total récupéré ;
- Le nombre de recours introduits.

10. Les outils informatiques

Lors de l'application du principe de confiance, le processus de contrôle est réorganisé dans le temps, passant d'une approche de vérification a priori à une vérification a posteriori. Cette réorganisation impacte directement les activités du processus et leur déroulement. Mais elle peut aussi impacter les outils qui sont utilisés pour réaliser les activités du processus de contrôle. Lorsqu'on parle d'outils, il faut comprendre les outils informatiques, ce qui comprend entre autres les bases de données ou encore les éventuels systèmes back office ou de traitement mis en place sur mesure par et pour l'administration.

☞ Lors d'une toute première réorganisation du processus de contrôle suite à l'application du principe de confiance, une réflexion globale sur les outils supportant le contrôle est vivement conseillée. Lors de cette réflexion, les possibilités actuelles en matière d'outils informatiques doivent être analysées pour une prise en compte éventuelle (par ex. : mettre en place un formulaire électronique à la place du dossier papier ? Mettre en place des flux d'échange de données pour du pré-remplissage des formulaires ? etc). Cette réflexion est également utile pour les cycles ultérieurs d'amélioration continue du processus de contrôle.

- ☞ Lorsqu'un outil informatique est impacté par la réorganisation d'un processus de contrôle, la personne en charge du projet doit prévoir dans le planning le temps nécessaire à la mise à jour de l'outil informatique, le projet global étant tributaire du bon déroulement du projet informatique qui en découle. Elle doit également prévoir le budget et les ressources nécessaires pour l'aboutissement du projet informatique. Cette recommandation est d'autant plus importante lorsque la modification de l'outil informatique est majeure (par ex.: nouvel outil là où il n'y en avait pas, nouvelle version majeure de l'outil, remplacement de l'outil existant par un autre outil).
- ☞ Toutes les bonnes pratiques de la gestion de projet globale sont évidemment d'application pour le projet de modification de l'outil informatique : plan de projet pour la partie informatique, budget, ressources, comité de pilotage, mécanismes de suivi, de rapportage, d'escalation, etc.
- ☞ En cas de modification, majeure ou mineure, d'un outil informatique lors de la réorganisation d'un processus de contrôle, il faut prévoir de former les agents à la nouvelle version de l'outil et de les accompagner dans ce changement (identification des risques liés au changement, communication régulière selon un plan de communication, implication des équipes, écoute du feedback des agents, etc).
- ☞ En cas de modification majeure de l'outil informatique, il est recommandé une phase de transition pour que les agents puissent se familiariser avec le nouvel outil, outre la formation qu'ils auront reçue. Dans certains cas, il peut être conseillé de faire coexister les deux systèmes, côte à côte.
- ☞ Pour des réorganisations de processus de contrôle où la demande passe d'un dossier papier à un dossier introduit de manière électronique, la communication à destination des usagers finaux doit également être prévue, et une gestion du changement doit être mise en place pour supporter les usagers dans ce nouveau mode de communication avec l'administration (par ex. : documentation en ligne, tutoriel, numéro de téléphone, vidéo, ...).

11. L'organisation et les structures humaines

La section 10. ci-dessus évoque l'impact potentiel sur les outils informatiques d'une réorganisation du processus de contrôle, suite à l'application du principe de confiance. Un autre impact potentiel est au niveau de l'organisation en services au sein de l'administration. Le fait de modifier les activités du processus de contrôle peut entraîner une révision des rôles et responsabilités des acteurs du processus, ce qui dans certaines situations peut aboutir à une réorganisation des services en charge du contrôle. Cette dimension du changement, souvent négligée, doit pourtant être prise en compte, principalement pour pouvoir mettre en place l'accompagnement nécessaire auprès des équipes concernées.

- ☞ A priori, une réorganisation des structures organisationnelles survient lors de révision en profondeur du processus de contrôle, par exemple lors d'une première application du principe de confiance. Lors des modifications ultérieures du processus de contrôle, dans les cycles d'amélioration continue, le risque de devoir changer l'organisation et ses services est plus limité, bien que toujours présent.
- ☞ Lorsqu'une réorganisation des services est nécessaire, la personne en charge du projet doit en informer le management de l'administration qui doit valider cette réorganisation et soutenir la démarche.

☞ Lorsque nécessaire, la réorganisation des services fait partie intégrante du projet, au même titre que la modification de l'outil informatique ou que la réorganisation du processus de contrôle. Il faut donc éviter de scinder la gestion du projet et la gestion de la réorganisation et de se concentrer sur le projet en laissant de côté la réorganisation des services et tout l'accompagnement au changement qu'elle nécessite.

☞ Quand une réorganisation des services doit avoir lieu, il faut prévoir un accompagnement au changement pour les personnes concernées (identification des risques liés au changement, communication régulière selon un plan de communication, implication des équipes, écoute du feedback des agents, etc), et ce d'autant plus que l'automatisation potentielle de certaines activités peut parfois avoir un impact sur l'emploi (par ex. : passage de dossiers papier à des dossiers électroniques -> moins d'encodage).

☞ La réorganisation des services, lorsqu'elle est nécessaire, est interne à l'administration et a priori transparente pour l'utilisateur final du dispositif. Cependant, comme pour tout changement, il y a lieu de réfléchir sur la communication à diffuser lors de la gestion de ce changement, et de prévoir éventuellement un plan de communication pour les autres administrations ou services publics en contact avec les services qui sont réorganisés. Ces partenaires des services réorganisés doivent être informés du changement et de ses impacts.

12. Conclusion

Ce document, constitué sur base de l'expérience cumulée par eWBS lors de l'application du principe de confiance, propose une série de recommandations et de bonnes pratiques. Ce guide n'est pas une liste exhaustive, et ne doit pas être appliqué à la lettre par l'administration. Ce guide doit plutôt être considéré comme une « check list » à consulter aussi bien lors de la préparation d'un projet de réorganisation d'un contrôle, suite à l'application du principe de confiance, qu'en début de phase d'implémentation. Ce guide est proposé pour aider l'administration à réfléchir, dans une approche 360°, sur l'ensemble des éléments à prendre en considération pour augmenter les chances de réussite de son projet de réorganisation du contrôle. A la demande de l'administration, eWBS peut offrir du support afin d'exploiter au mieux le contenu de ce guide, sous une forme à définir en concertation.



www.ensemblesimplifions.be

info@ensemblesimplifions.be

eWBS en Wallonie

Chaussée de Charleroi, 83 B • 4^e étage
B-5000 Namur
Tél. : +32 (0)81 40 98 00
Fax : +32 (0)81 40 98 01

eWBS en Fédération Wallonie-Bruxelles

Boulevard Léopold II, 44
B-1080 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 413 25 10
Fax : +32 (0)2 413 35 10