

L'ADMINISTRATION ORIENTÉE STRATÉGIE

DE LA VISION AU TABLEAU DE BORD

I. INTRODUCTION

Aux termes de la Déclaration de politique régionale 2014-2019, le Gouvernement wallon entend notamment « concrétiser les axes prioritaires définis par chaque province (...) et prévoir la déclinaison de ces axes dans un plan stratégique provincial en missions et objectifs en fonction des besoins spécifiques (...) »¹.

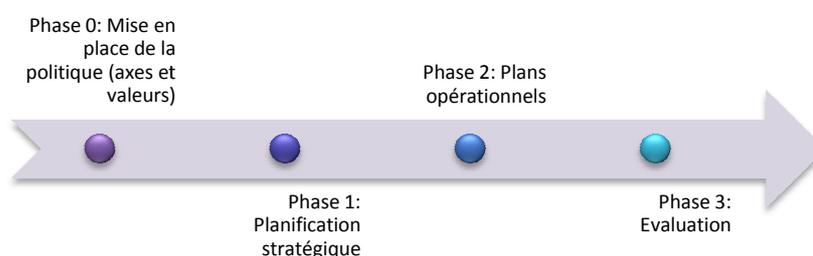
Les axes prioritaires provinciaux, négociés avec la Région, doivent donc être traduits en un plan stratégique pour l'administration provinciale. Le Gouvernement fixe les objectifs à atteindre par les provinces mais laisse ces dernières déterminer la méthode pour y arriver. Cette « réforme » de l'administration repose sur des piliers, lesquels ont notamment pour but la modernisation. Parmi ces piliers, citons :

- Une nouvelle structure organisationnelle ;
- Une culture de management modifiée ;
- Une administration orientée résultats.

Afin de rencontrer l'objectif du Gouvernement wallon, deux phases principales (consécutives et indissociables) doivent être mises en place. La première, à savoir la détermination d'axes prioritaires, s'est concrétisée par la rédaction de rapports mettant en lumière les secteurs dans lesquels l'action provinciale ne peut être remise en question. Cette étape a notamment permis de mettre en lumière la valeur ajoutée de l'institution, d'en établir les valeurs transversales, missions et visions.

Ont ainsi été posées les bases essentielles à la rédaction d'un plan de management, aussi appelé contrat d'administration ou encore plan stratégique. La stratégie se retrouve dans l'ensemble formé par la mission (la raison d'être de l'organisation), la vision et les objectifs. Reste alors à formaliser la manière dont ces concepts vont être mis en œuvre par l'administration afin de fournir, à la collectivité, les prestations ad hoc. En d'autres termes, il s'agit de traduire en projets concrets (ou actions) la vision politique.

Pour ce faire, il convient de disposer des instruments de gestion permettant de planifier, exécuter, suivre et adapter, le cas échéant, le fonctionnement de l'administration. La seconde phase du travail consiste, dès lors, à mettre en œuvre et à assurer le suivi des orientations stratégiques politiques via les actions menées par l'administration. Les différentes phases sont donc chronologiques, elles se succèdent dans un ordre logique pouvant être résumé comme suit :



¹ Gouvernement wallon, *Déclaration de Politique régionale 2014-2019. Oser, innover, rassembler*, p.106.

II. UNE ADMINISTRATION ORIENTÉE STRATÉGIE

1. LES CONCEPTS

Un service public peut se comprendre comme un instrument qui doit répondre à une *finalité* (sa mission) par la mise en œuvre d'une *vision*².

Disposer d'une vision stratégique permet à l'administration :

- de systématiser ses actions politiques ;
- d'avoir une vision globale déclinée en objectifs stratégiques, opérationnels et en actions.

Ces étapes doivent, par ailleurs, être **conjuguées au plan financier** ayant été arrêté. Le plan stratégique dote l'administration d'une **vision à court et moyen termes** et ce, afin de ne pas perdre de vue les objectifs arrêtés.

Enfin, le plan stratégique permet d'une part, de **prioriser les actions** en fonction des ressources disponibles et d'autre part, de disposer d'une **vue transversale des projets** tout en impliquant l'ensemble des agents dans la réalisation d'un projet fédérateur.

Un plan est réellement pertinent quand il est évolutif : un canevas rigide ne permet pas, le cas échéant, les ajustements en cours de réalisation.

1.1. La planification et les plans



A) La planification stratégique

❖ Définition

*Feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long termes. Elle va plus loin que la simple planification, puisqu'elle oblige l'organisation à examiner ses contextes interne et externe, à faire des projections dans l'avenir et à déterminer les stratégies lui permettant de concrétiser sa mission et sa vision*³.

⇒ Le positionnement stratégique d'un service public indique la place que ce dernier occupe dans un environnement et formalise la manière dont il fournit des prestations à valeur ajoutée pour ses clients⁴.

❖ Buts

- asseoir le projet sur une base solide;
- organiser les activités afin qu'elles soient conformes aux priorités;
- établir les points de référence permettant de mesurer les progrès;
- tirer le meilleur profit des ressources humaines, financières, informationnelles et matérielles.

² www.fedweb.belgium.be

³ <http://www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/planification/gestion.html>

⁴ www.fedweb.belgium.be

- ❖ Conclusion => étape qui permet :
 - d'obtenir une vue complète et détaillée de la situation;
 - de disposer d'une liste des activités à réaliser avec leur enchaînement précis;
 - de distribuer la charge des ressources ou des moyens alloués;
 - de décomposer les projets en sous-ensembles plus simples.



B) Le plan stratégique

❖ Définition

Résultat de la planification stratégique comprenant l'énonciation des visions, missions et enjeux auxquels la planification fait face. Il fixe les priorités sous la forme d'orientations et d'objectifs, lesquels sont traduits en résultats à atteindre⁵. Il s'inscrit dans une **démarche de gestion des performances** reposant également sur l'utilisation d'indicateurs et tableaux de bord.

❖ Buts

Le plan stratégique est donc un outil :

- d'anticipation ;
- de cohérence ;
- de gouvernance.

❖ Contenu⁶ :

Une vision = ce que l'on veut être

Elle doit être réaliste, positive, brève et exprimer des projections pour le futur.

L'énoncé de la vision peut contenir les éléments suivants :

- un **but significatif** exprimant la raison d'être de l'organisation ou l'administration ;
- une **projection** représentant l'objectif ultime et pas uniquement le processus pour y arriver ;
- des **valeurs** claires qui sont des lignes directrices guidant le cheminement jusqu'à la réalisation du but.

Une vision peut être **balisée chronologiquement** et correspondre à la durée du plan stratégique.

Exemple : être un ministère favorisant la participation du citoyen dans le développement du pays

Une mission = ce que l'on veut faire

Elle présente la vocation et le rôle de l'organisation à l'égard de la collectivité). Elle expose donc brièvement pour le public quelles sont ses principales activités et la façon dont elle les accomplit

Exemple : contribuer à l'équilibre du marché du travail, soutenir le développement et la pleine utilisation des ressources humaines, lutter contre la pauvreté et le chômage

⁵ Guide sur la planification stratégique, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 2004, p.3.

⁶ Id., p.29-33.

Les objectifs = les **buts** à atteindre

Ils constituent le but que l'organisation veut atteindre, durant une période précise et en fonction des résultats visés.

Exemple : sensibiliser les acteurs du développement et le grand public à l'apport de la recherche aux grands défis retenus

❖ Conclusion

Le plan stratégique a pour finalité :

- de développer une vision stratégique de la gestion des affaires publiques ;
- d'avoir une vision à court et moyen termes ;
- de planifier les ressources ;
- de prioriser les actions en fonction des moyens disponibles ;
- d'impliquer le personnel de l'administration ;
- de développer une vision transversale des projets.



C) Plan opérationnel

❖ Définition

Outil de mise en œuvre des engagements décrits dans le plan stratégique où sont par ailleurs précisés les moyens à mettre en œuvre en vue de réaliser les objectifs arrêtés.

❖ Buts

- élaborer les objectifs opérationnels ;
- déterminer les moyens d'action pour atteindre les résultats ;
- préciser les responsabilités assignées aux entités administratives afin que chacune intègre ce qui lui est demandé et de facto les résultats à atteindre.

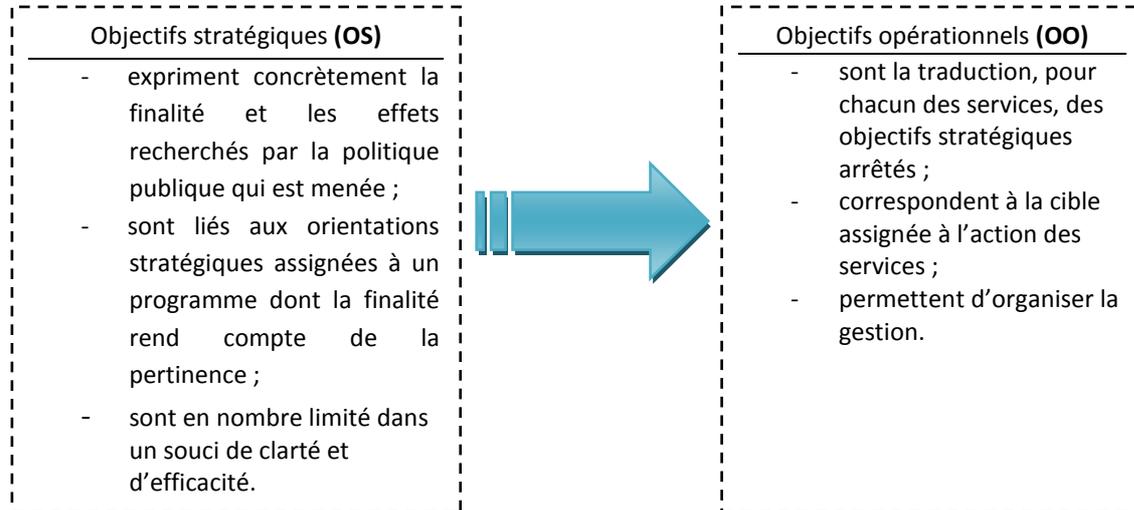
❖ Conclusion

Le plan est donc de nature opérationnelle et permet de « responsabiliser » l'administration face à la réalisation et à la concrétisation des résultats en fonction des échéances.

1.2 Objectifs ⁷

❖ Définition

Description de l'état que l'organisation veut atteindre dans le futur, exprimé en résultats concrets mesurables grâce à des indicateurs. Au sein du dispositif de pilotage des performances, les objectifs sont soit **stratégiques** soit **opérationnels**. Afin de rendre possible l'évaluation du plan défini, il est indispensable de décliner les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels.



Tous les objectifs ont en **commun** :

- d'être en nombre limité ;
- d'être représentatif du programme auquel ils sont rattachés ;
- de rappeler l'enjeu poursuivi et de l'inscrire dans le projet de l'institution ;
- d'être simple, clair et précis ;
- d'identifier le public visé ;
- de répondre aux attentes de ce public.

Afin de déployer leur efficacité, la **mise en œuvre** des objectifs doit respecter certaines conditions :

- faire l'objet d'une réflexion stratégique concertée ;
- être définis par l'autorité publique pour chaque programme ou secteur ;
- être présentés de façon synthétique en mentionnant
 - le(s) service(s) en charge de la réalisation
 - les résultats attendus
 - les échéances
 - les indicateurs
 - le coût global annuel

Enfin, doit guider la formulation des objectifs la formule **SMART** :

- **spécifique** = définir de façon rigoureuse et précise les objectifs ;
- **mesurable** = pour vérifier s'ils sont atteints, les objectifs doivent être mesurables ;
- **acceptable** = acceptation pour les personnes impliquées ;
- **réaliste** = réflexion sur la faisabilité et le réalisme du projet ;
- **déterminé dans le temps** = fixer des échéances précises.

⁷ Voir la fiche « définir les objectifs stratégiques et opérationnels » disponible sur www.colloc.bercy.gouv.fr.

1.3. Tableau de bord⁸

❖ Définition

Schéma intégré correspondant à une façon de sélectionner, d'agencer et de présenter, de manière sommaire et ciblée, les indicateurs essentiels et pertinents.

- ⇒ Il s'agit d'un outil présentant, de manière simple, un aperçu de la situation par rapport aux résultats fixés.
- ⇒ Il sert d'appui à la prise de décision mais n'est pas en soi un système de gestion.
- ⇒ Il permet de mesurer régulièrement l'état et l'utilisation des ressources.
- ⇒ Il peut être prospectif ou de gestion.

Il n'existe **pas de modèle type** car un important travail d'adaptation des indicateurs aux priorités spécifiques ayant été fixées doit être réalisé par les gestionnaires du projet, lesquels sont également garants de la faisabilité des objectifs.

❖ Buts

- réaliser en temps réel un monitoring de la situation ;
- guider les analyses ;
- améliorer la communication ;
- aider à la motivation des agents ;
- contribuer à la formulation des objectifs et des attentes.

❖ Balanced Scorecard (BSC)

Un Balanced Scorecard (BSC) est un **tableau de bord de gestion** qui est spécifiquement axé sur le suivi de la stratégie.

Il est composé selon quatre angles (= les perspectives) :

- résultat ;
- clients ;
- processus internes ;
- apprentissage et développement.

Il s'agit donc d'une technique visant à « piloter une organisation de plusieurs points de vue stratégiques à l'aide d'indicateurs⁹ ». Au sein de l'administration fédérale belge, c'est ce type de système de gestion qui est employé depuis la mise en place de la réforme Copernic.

⁸ Parmi l'abondante littérature sur le sujet, voyez surtout l'incontournable R. KAPLAN et D. NORTON, *Le tableau de bord prospectif*, Paris, Éditions d'organisation, 2003 et P. VOYER, *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2^e édition, Presse de l'université de Québec, 2006.

⁹ *Balanced Scorecard. Instrument de la modernisation de l'administration fédérale*, SPF P&O, Bruxelles, 2006, p.43.

1.4. Indicateur¹⁰

❖ Définition

Mesure quantitative ou qualitative permettant de constater l'évolution d'un fait observable que l'on cherche à modifier en fonction d'un objectif formulé en termes de finalité.

❖ Buts

Il est l'outil de mesure des résultats visés par les objectifs.

❖ Type et qualité

Afin d'assurer la précision d'un indicateur, il faut au préalable se demander en quels termes mesurer l'objet étudié. En effet, il existe une nomenclature variée attribuée aux indicateurs (**qualitatif, quantitatif, social, économique, etc.**) dont le choix est basé à la fois sur les préoccupations politiques, sur les objets à mesurer et enfin sur le type d'information recherchée.

Quatre critères permettent de mesurer la qualité d'un indicateur :

- la pertinence ;
- l'exactitude ;
- la facilité d'utilisation et de compréhension ;
- la faisabilité.

❖ Méthode

L'indicateur doit être en lien logique avec l'objectif fixé et doit donc permettre d'en mesurer spécifiquement la réalisation.

Exemples¹¹ :

- Objectif :
 - qualité de service
- Indicateurs :
 - taux de satisfaction des usagers mesuré via enquête ;
 - paramètres objectifs de qualité (délais, réactivité, faisabilité, disponibilité) ;
 - taux de conformité à un standard de qualité.

En outre, un indicateur doit se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu et doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif.

Illustrons ces concepts via un exemple issu d'un ministère québécois¹² :

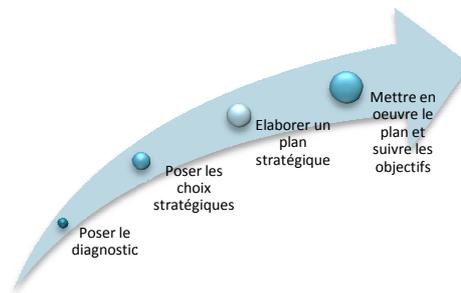
Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (2008-2011)	
Objectifs	Favoriser la formation continue de la main-d'œuvre en emploi en contribuant à augmenter la proportion d'établissements qui offrent la formation à leurs employé(e)s ou qui financent cette formation.
Indicateur	Proportion des établissements ayant offert ou financé la formation à leurs employé(e)s.
Résultat	Augmenter la proportion de 56% à 58%
Évaluation	(non précisée dans le document disponible sur internet)

¹⁰ P. VOYER, *Tableaux de bord...*, Op.cit., p.61-63 et *La planification stratégique du gouvernement du Québec*, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 2008, p.36 et suiv.

¹¹ *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*, Paris, 2004, p.25.

¹² *La planification stratégique au gouvernement du Québec*, Op.cit., p.37.

2. PHASES D'ÉLABORATION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE



2.1. Poser le diagnostic

Quelques questions à se poser :

- Quelle est la finalité de la l'entité ?
 - Quelles sont les missions arrêtées dans les différents documents officiels ?
- Quel est actuellement le cadastre des actions de l'entité ?
 - Où se situe la plus-value ?
 - Qui sont les clients, les bénéficiaires des aides et services ?
 - Quels sont nos métiers et nos expertises ?
 - Quels sont nos atouts et nos faiblesses ?
- Comment vont évaluer les services offerts par l'entité dans un futur proche et ce, en fonction de ce qui caractérise le territoire (vieillesse de la population, etc.) ?
 - Quelle est notre mission ?
- Comment atteindre les objectifs fixés ?

2.2. Poser les choix stratégiques

Lorsque le diagnostic a été posé, les gestionnaires disposent des outils afin d'établir les choix stratégiques lesquels relèvent de la **responsabilité des dirigeants** et doivent être **cohérents** avec la vision, les orientations et les priorités politiques arrêtées.

Les choix stratégiques correspondent en réalité aux **attentes et besoins de la population** et deviennent de facto la traduction des engagements publics pour apporter une solution pertinente et efficace aux problématiques ayant été mises en exergue.

Afin d'assurer la faisabilité des missions et engagements pris par les dirigeants, ces derniers doivent **prioriser** les choix afin de limiter, en un nombre réaliste, les objectifs à atteindre. Une multiplication des objectifs, des indicateurs et des axes d'intervention par exemple rend plus ardue la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de tous ces engagements et peut conduire à dresser un constat d'échec.

2.3. Élaborer un plan stratégique

Le plan stratégique, comme susmentionné, permet de fixer et d'expliquer les intentions, les engagements pour une période donnée.

De façon générale, un plan stratégique se décline autour de grands axes que sont :

- le constat ;
- la stratégie ;
- le programme d'actions hiérarchisées et budgétisées.

Rappelons que chaque plan est spécifique et doit rendre compte des finalités décidées par les gestionnaires. Certaines sections peuvent néanmoins être considérées comme indispensables, parmi lesquelles :

- la vision ;
- la mission - l'intitulé du projet ;
- le public-cible ;
- les objectifs stratégiques.

In fine, il s'agit de mettre au point un **outil transversal** devant permettre sur un seul document d'avoir une vue généralisée de toutes les politiques entreprises et des actions menées.

2.4. Mettre en œuvre le plan stratégique et le suivi des objectifs

Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, le plan stratégique est généralement transposé en plan d'action lequel contient notamment les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats attendus.

❖ But

- encourager et soutenir l'adhésion des agents d'administration au plan stratégique via l'appropriation des étapes depuis la stratégie jusqu'aux résultats attendus en passant par la déclinaison des objectifs ;
- préciser ce qui est attendu de chaque entité administrative ;
- favoriser une vision intégrée des actions à mener ;
- faciliter le suivi de la mise en œuvre annuelle du plan stratégique ;
- cibler les moyens et de répartir les ressources dans le but d'atteindre les objectifs.

❖ Contenu

Instrument de mise en œuvre du plan stratégique, le plan d'action peut notamment inclure :

- les activités ;
- le calendrier retenu pour chaque action à mener ;
- les ressources à affecter ;
- les responsables du projet.

❖ Suivi et évaluation

La mise en œuvre d'un dispositif stratégique, dans une vision de gestion des performances, implique un suivi continu et un bilan (selon un échéancier à déterminer au départ) de la progression des actions.

En effet, un **processus d'évaluation** est indispensable afin de **mesurer l'adéquation** entre les objectifs, les moyens et les résultats. Précisons que le concept d'évaluation a fait l'objet de nombreux débats et la définition varie en fonction du contexte institutionnel dans lequel elle prend part. Elle peut toutefois être comprise comme un mode de questionnement, une démarche d'analyse de la fonction publique. **C'est un outil de connaissance au service de l'action**¹³.

Malgré les diverses définitions, le triptyque « objectifs-moyens-résultats » est une caractéristique commune de l'évaluation laquelle doit, afin d'être efficace, avoir les **caractéristiques** suivantes :

- efficiente (à savoir évaluer les moyens mis en œuvre et les résultats) ;
- efficace (en mesurant les résultats au regard des objectifs) ;
- cohérente (dans sa conception et son déploiement) ;
- pertinente (en veillant à l'adéquation entre les objectifs et les besoins à résoudre).

¹³ Voir la fiche « Évaluer les politiques publiques » disponible sur www.colloc.bercy.gouv.fr.

L'évaluation remplit plusieurs **fonctions** parmi lesquelles :

- donner aux acteurs des éléments de connaissance sur les politiques publiques auxquelles ils participent => permet de comprendre le processus de la mise en œuvre du plan ;
- mesurer le plus objectivement possible les effets d'une politique publique sur la collectivité.

Enfin, **certains éléments conditionnent l'efficacité** du dispositif stratégique¹⁴ mis en place, parmi lesquels :

- l'intériorisation par les agents de l'administration du plan, laquelle repose notamment sur la participation de ces derniers et la mise en place d'une communication interne efficace ;
- l'énoncé clair des résultats attendus et la responsabilisation des agents ;
- le choix des indicateurs ;
- la méthodologie retenue ;
- la conception et le développement des outils de gestion (tableau de bord, plan d'action, etc.).

¹⁴ Sur les résistances internes et les problèmes rencontrés lors de la mise en place d'un plan stratégique dans le contexte de la réforme des provinces, voir *Contrat d'avenir provincial 2012. Rapport de la première évaluation, juin 2007-décembre 2008*, Province de Namur, inédit. En lien avec cette évaluation, consulter deux documents produits par la SWEP en octobre 2009 : *Comment garder le CAP ? Première leçons d'une expérience de pilotage stratégique à la province de Namur. L'évaluation, levier de la conduite du changement* et J.-L. DETHIER, *Quelques leçons tirées de la guidance et de la validation du processus d'autoévaluation*, SWEP, octobre 2009.

III. Conclusion

