

Guide du pilotage par les tableaux de bord dans les collectivités locales

- 1 Organiser la gestion du projet de mise en place du système de pilotage
- 2 La méthodologie de conception des tableaux de bord
- 3 Organiser le dialogue de gestion

Guide réalisé par :

- Estelle GERMOND, Ville de Paris
- Vincent MILLAN, Département du Cher
- Colette COUTURE-NEULAT, Département du Val d'Oise
- Catherine COULIN, Département de la Meurthe et Moselle

Et avec :

- Le concours méthodologique de KPMG Secteur public
- La participation de tous les membres du groupe de travail Pilotage de l'Afigese

Sommaire

	Préfaces	4-5
	Propos introductifs	6
	Préambule	7
1.	Organiser la gestion du projet de mise en place du système de pilotage	
1.1.	Constituer un groupe de pilotage stratégique	9
1.2.	Constituer un groupe de travail opérationnel	11
2.	La méthodologie de conception des tableaux de bord	
2.1.	Phase 1 : Diagnostic et conception du système de pilotage	13
2.1.1.	Repérage des champs d'action prioritaires	14
2.1.1.1.	Déclinaison des enjeux de pilotage	15
2.1.1.2.	Modélisation des activités et processus	18
2.1.1.3.	Repérage des champs d'action prioritaires	20
2.1.1.4.	Exemple de cartographie des activités prioritaires	21
2.1.2.	Analyse du système d'information	22
2.1.2.1.	Recenser les outils de suivis existants	23
2.1.2.2.	Cartographier le système d'information existant	25
2.1.2.3.	Recenser les besoins en outils auprès des utilisateurs	27
2.2.	Expérimentation	28
2.2.1.	Choix du périmètre d'expérimentation	29
2.2.2.	Mise en œuvre de l'expérimentation	30
3.	Organiser le dialogue de gestion	
3.1.	Produire des tableaux de bord	36
3.2.	Utiliser les tableaux de bord	37
3.3.	Evaluer et adapter le système	39
	Annexes	41
	Glossaire	57
	Bibliographie	60

Préface d'Eric PORTAL

L'attente des élus ou des directions générales dans les collectivités territoriales en termes de pilotage par les tableaux de bord est avant tout de pouvoir évaluer si les politiques publiques affichées ont été réalisées et si les objectifs ont été atteints.

Le tableau de bord est donc un outil de pilotage de la politique publique ou de l'activité de la collectivité locale au niveau stratégique (puis décliné opérationnellement) qui décrit l'état d'avancement du processus et permet de réagir rapidement en mettant en place des actions correctives.

Ce support managérial dote la collectivité d'un système d'informations et lui donne une dimension prévisionnelle. Il représente ainsi un ensemble de dispositifs qui permet de piloter les objectifs qui ont été fixés.

Ainsi à travers la rédaction de ce guide, le groupe de travail de l'Afigese a fait le pari de définir le plus finement possible les différentes étapes inhérentes au pilotage par les tableaux de bord dans les collectivités, illustrées par des exemples concrets.

A ce titre, au-delà de la méthodologie de conception des tableaux de bord (partie II), cet ouvrage met l'accent sur le nécessaire préalable qui consiste à « organiser la gestion de projet de mise en place du système de pilotage » (Partie I) mais aussi sur le fait d'« organiser le dialogue de gestion » (Partie III). Ce dernier point est fondamental, car il est bien d'avoir des outils de pilotage, encore faut-il réellement pouvoir piloter. Ce n'est pas le moindre mérite de cet ouvrage que de le rappeler et de proposer une méthodologie pour y contribuer.

L'Afigese qui se veut être un appui aux dirigeants et techniciens des collectivités territoriales en matière de finance, contrôle de gestion et évaluation, vous propose à travers ce guide de disposer d'un support efficient qui vous permettra de vous guider dans le pilotage des objectifs stratégiques et opérationnels définis par votre collectivité. Plus largement, il permet de s'inscrire dans une logique de management public auxquels participent largement nos trois métiers.

Je tiens à remercier les membres du groupe Pilotage et notre partenaire KPMG qui ont travaillé ardemment à la construction de ce guide et qui ont su le rendre pratique à travers la qualité des illustrations tirées de leurs expériences.

Eric Portal,
Président de l'Afigese-CT

Préface de KPMG

Les élus et managers territoriaux sont confrontés à une équation qui semble insoluble « faire plus à niveau de ressources constant ». Dans un contexte de forte rigidification des marges de manœuvre, il ne s'agit plus de rechercher à « faire plus » mais aussi à « faire mieux », de passer d'une logique strictement quantitative à une approche qualitative, de réfléchir en termes de moyens alloués mais aussi en termes de résultats attendus et obtenus, de passer du « quoi ? » ou de « comment ? » au « pourquoi ? ». Le rapprochement des objectifs de la collectivité (ce que nous souhaitons) avec la liste des activités/processus (ce que nous faisons) permet de mesurer le niveau d'adéquation entre la volonté politique et sa mise en œuvre opérationnelle. Cette approche permet d'identifier les activités « prioritaires », c'est-à-dire celles qui sont déterminantes dans la mise en œuvre des priorités stratégiques de la collectivité, donc celles qui doivent faire l'objet d'un pilotage fondé sur des tableaux de bord.

Dans le cadre de son projet « tableaux de bord », la collectivité aura à cœur de concevoir un système non seulement en phase avec ses objectifs mais aussi réaliste en fonction des moyens dont elle dispose. De ce point de vue la formalisation des conditions de pilotage et de suivi du projet mais aussi la prise en compte très en amont des conditions de sa mise en œuvre technique (les systèmes d'information) constituent des points clés de la démarche que cet ouvrage permet de souligner avec justesse.

Enfin un tel projet n'a de sens que par les effets qu'il produit... l'observation menée sur une série significative de projets montre une tendance fréquente à la prééminence de la dimension « instrumentale » au détriment de la dimension « managériale ». Or l'élément humain reste la clé de voûte du système. La notion de « dialogue de gestion » nous paraît particulièrement adaptée pour intégrer efficacement au sein d'un même ensemble ces différentes facettes du projet et lui donner toute son efficacité. Le tableau de bord devient alors un outil support du management pour permettre à la collectivité de progresser.

La participation à la rédaction de cet ouvrage confirme l'engagement conjoint de KPMG aux côtés de l'AFIGESE pour favoriser le partage d'expériences et la capitalisation des outils et méthodes. Nous espérons qu'il permettra à chacun d'en faire une traduction opérationnelle dans sa collectivité. Que les membres du groupe Pilotage soient tout particulièrement remerciés pour la qualité de nos échanges.

Pierre Breteau
Associé, Directeur du développement
KPMG Secteur public

Propos introductifs

Le système de pilotage se définit comme l'ensemble des actions, des moyens et des méthodes qui permettent l'atteinte des objectifs stratégiques et/ou opérationnels au regard des finalités politiques.

Les tableaux de bord de pilotage sont destinés à évaluer l'atteinte des objectifs par le biais d'indicateurs relatifs à l'ensemble des activités de la collectivité. Les objectifs mesurés portent aussi bien sur le champ des ressources internes à la collectivité que sur les ressources externes (satellite, délégataires...) auquel cas le pilotage de ces activités porte uniquement sur l'évaluation du dispositif de contrôle mis en œuvre par des tiers. Centrée sur le contrôle de gestion, la démarche retenue ne recouvre pas le champ des PPI (plan pluriannuel d'investissement), de l'évaluation des politiques publiques, ou bien encore de la gestion de projet.

Le présent document s'adresse aux responsables de collectivités désireux de mettre en place une démarche de pilotage et d'amélioration de la performance.

Dans ce cadre, le présent document s'attache à présenter une démarche de mise en œuvre pragmatique abordant à la fois des principes théoriques illustrés d'exemples concrets issus des retours d'expérience des membres du groupe de travail à l'origine de ce document.

Ces travaux méthodologiques sont complétés par une base de données d'indicateurs illustrant les activités génériques des différentes collectivités territoriales. Chaque indicateur fait l'objet d'une fiche descriptive (Annexes).

Préambule

Un préalable essentiel : la volonté de manager par objectifs



Les tableaux de bord, pour être utilisés et avoir une raison d'être, doivent répondre à une attente forte des élus ou de la direction générale.

Toute démarche de ce type doit, par conséquent, être lancée par les élus et la direction générale ou portée par ces derniers. Faute de quoi la démarche de pilotage, même si elle est louable, risque de ne pas être pérenne.

L'attente des élus ou de la direction générale est fondée principalement sur la nécessité d'évaluer si les orientations politiques affichées sont mises en œuvre et si les résultats escomptés sont atteints.

C'est à ce moment qu'intervient la notion d'**objectif**. A chaque orientation politique correspond, en principe, un ou plusieurs objectifs stratégiques proposés par la Direction Générale déclinés par la suite en objectifs opérationnels par les services.

Un **objectif** peut se définir comme la volonté d'atteindre au sein d'une activité organisée :

- un résultat quantifié,
- à une date donnée,
- avec les moyens alloués à une personne

- responsable de la réalisation de l'objectif
- selon les plans d'actions définis du niveau stratégique vers le niveau de gestion, puis le niveau d'exploitation.

En d'autres termes, un bon objectif opérationnel est « SMART » :

Spécifique : il s'adresse à un public particulier dont le besoin est bien identifié

Mesurable : le volume d'activité et le niveau d'appui sont quantifiés

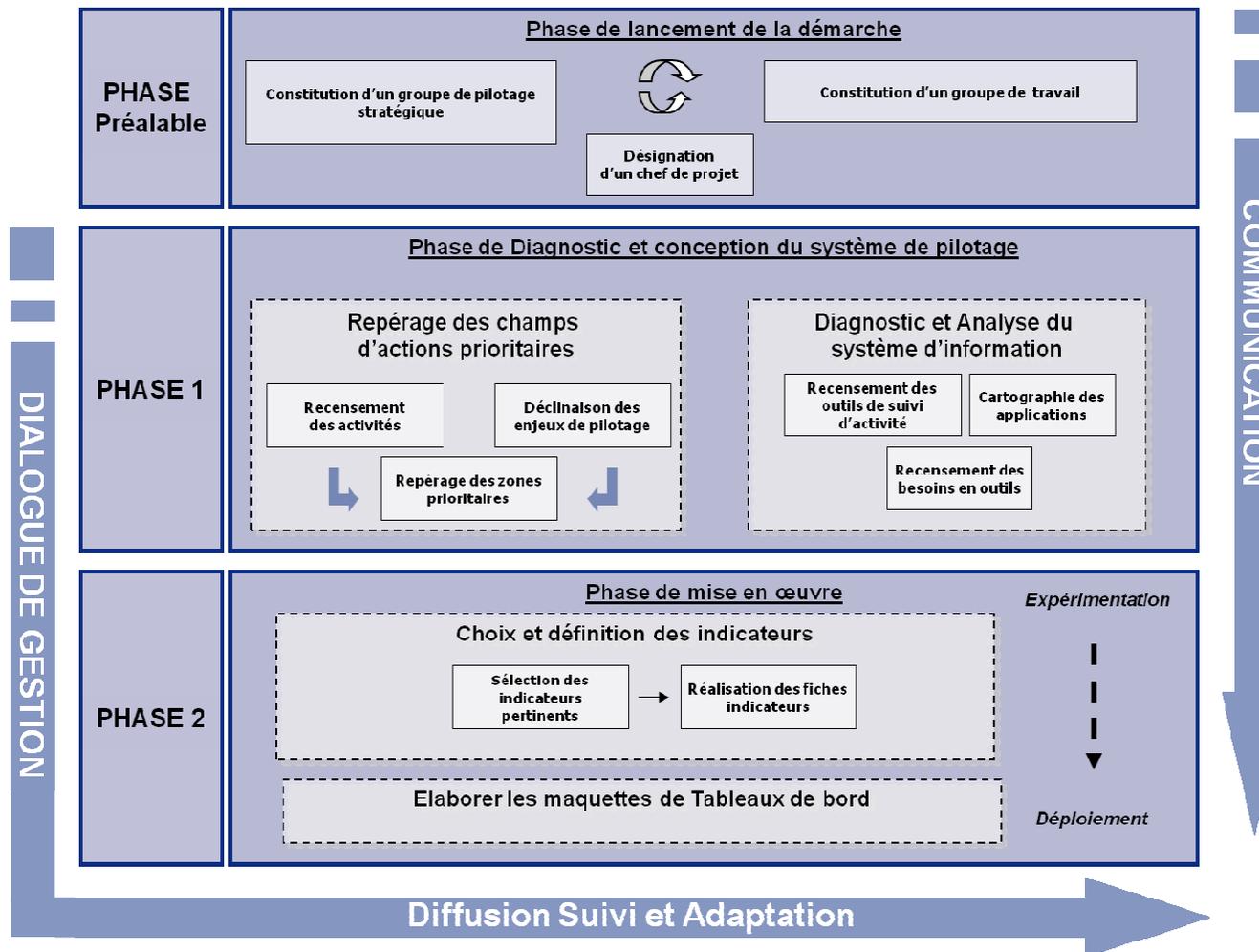
Acceptable : on peut difficilement contester la cohérence entre l'action et l'objectif

Réaliste : les moyens identifiés sont tout à fait susceptibles de répondre aux besoins que le projet cherche à satisfaire

Inscrit dans le **T**emps : un délai est fixé pour la réalisation.

L'intérêt de définir des objectifs est de pouvoir orienter efficacement l'action de la collectivité. Les tableaux de bord sont le pendant logique de ces derniers. Ils sont là pour évaluer si les objectifs sont atteints et apporter des mesures correctives si besoin.

Synoptique de la démarche



1

Organiser la gestion du projet de mise en place du système de pilotage

1.1 Constituer un groupe de pilotage stratégique

Manager par objectifs demande un travail en amont important qui nécessite une bonne connaissance de la structure et une vision transversale mais surtout l'implication de tous.

Aussi est-il nécessaire de convaincre la hiérarchie de porter un tel projet, afin que son

soutien et son implication lui donne toute la portée nécessaire, notamment pour les services opérationnels qui se verront attribuer des objectifs.

Dans le cadre de la mise en place d'une démarche de pilotage, il est recommandé de créer un comité de pilotage.

Missions	Composition
Porter le projet	Elu référent et/ou membre de la direction générale (portage politique)
Communiquer pour mobiliser les cadres	Chef de projet (fonction contrôle de gestion)
Prendre les décisions de principe	Responsable des systèmes d'information
Définir le rythme d'avancement du projet	Responsable formation le cas échéant
	Responsable communication interne
	Cadres expérimentant la mise en œuvre

Le comité de pilotage doit s'assurer que :

- A. Les objectifs sont clairement définis et partagés
- B. Le projet représente bien une nécessité
- C. Les conséquences tant individuelles qu'en terme d'organisation sont bien mesurées
- D. Les échéances sont connues et respectées

La pertinence de son questionnement et sa capacité réelle à décider de l'allocation de moyens sont fondamentales pour la réussite d'une démarche de mise en place de tableaux de bord. La vision transversale du comité de pilotage et sa connaissance de l'ensemble des actions menées par la collectivité est essentielle : elles permettent de donner de la cohérence au projet au sein de la collectivité, et partant, d'accroître l'acceptation du système de pilotage par les services opérationnels.

La périodicité de ses réunions doit être adaptée au rythme de mise en œuvre du projet. Pour cela, il devra disposer d'un outil de pilotage du type diagramme de Gantt¹ ou PERT² ainsi que de documents d'analyse qualitatifs élaborés par le chef de projet.

Ce comité de pilotage passe en revue l'avancée du projet et oriente les travaux du groupe de travail (cf infra). Il permet notamment de faire adhérer à la démarche l'ensemble des acteurs dont la mission nécessite qu'ils soient partie prenante à la mise en place du système de pilotage.

1 Diagramme de Gantt : développé en 1917, c'est un des outils les plus anciens et néanmoins les plus utiles pour aider le chef de projet à convertir le déroulement de son action en un planning précis : montrer la progression planifiée et actuelle d'un certain nombre de tâches du projet en les répartissant sur une échelle horizontale de temps (calendrier) en respectant l'ordre logique. Facile à construire et à utiliser, il présente une image claire de l'avancée du projet.

2 Evaluation and Review Technique (PERT) : permet de pallier les inconvénients du diagramme de Gantt en montrant mieux les liens précis, les imbrications entre les tâches et en facilitant l'analyse des retards et leurs possibilités de rattrapage. Le PERT vise à identifier dans le projet le chemin critique dont les activités ne peuvent être rallongées et les « slack activities » qui peuvent être retardées sans mettre en cause la globalité du projet. Il est intéressant de noter que les activités critiques ne représentent en général que 10% du total des activités d'un projet. Le PERT constitue donc un bon outil de gestion du projet par son identification des tâches qui doivent être coordonnées pour éviter des conflits de ressources dus au temps.

Phase de lancement de la démarche

Constitution d'un comité de pilotage stratégique

Constitution d'un groupe de travail

1.2 *Constituer un groupe de travail opérationnel*

Constituer un **groupe de pilotage stratégique** est une nécessité comme cela a été souligné précédemment.

Mais, il faut également prévoir un **groupe de travail opérationnel** intervenant directement sur le terrain. Le groupe de travail formule des propositions au comité de pilotage stratégi-

que. Il décline les orientations stratégiques du projet en actions opérationnelles afin de mettre en place le système de pilotage.

Le groupe de travail est par principe à géométrie variable. Sa composition varie en fonction des problématiques abordées.

Missions	Composition
Collecter les informations Assurer le traitement des données Analyser les données	Chef de projet Direction systèmes information Responsables de service Agents des services opérationnels

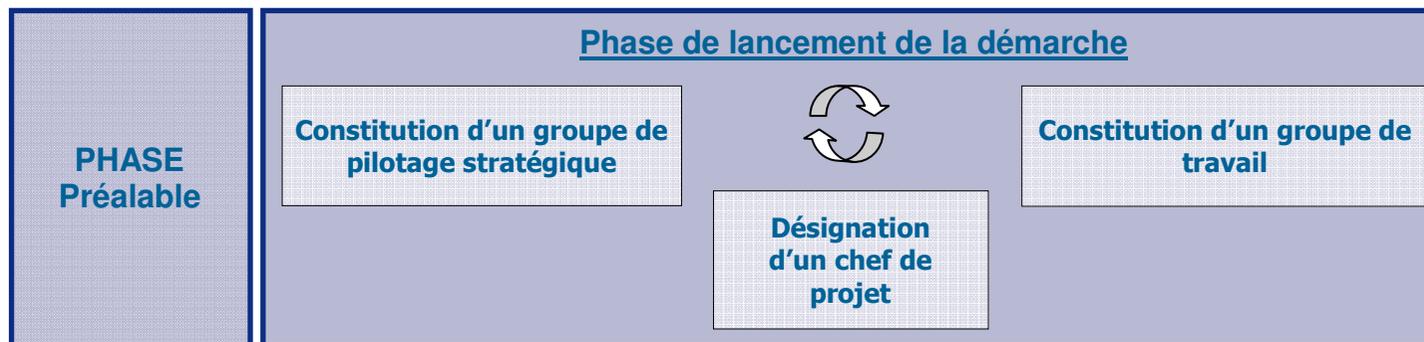
En contact direct avec les services opérationnels, il fait émerger les problématiques particulières de chaque politique et révèle les enjeux stratégiques auxquels la collectivité doit porter attention pour obtenir les meilleurs résultats.

La présence en son sein de responsables de services opérationnels doit permettre :

1. D'apporter les connaissances « métier » nécessaires à la compréhension des problématiques spécifiques
2. D'assurer le lien avec les agents opérationnels
3. De décliner dans chaque service ou fonction les décisions de pilotage qui auront été prises par le comité de pilotage.

L'implication de la direction des systèmes d'information est primordiale dès le démarrage du projet pour garantir au système de pilotage cible la meilleure implantation dans le système d'information de la collectivité.

Le dialogue de gestion est envisagé dès cette phase de travail. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'établir un lien avec les services : cela doit permettre, une fois le projet de mise en place du système de pilotage terminé, une mobilisation des services opérationnels et un échange d'information avec eux. Et ceci n'est possible et efficace que dans la mesure où les agents adhèrent au projet et ne le subissent pas.



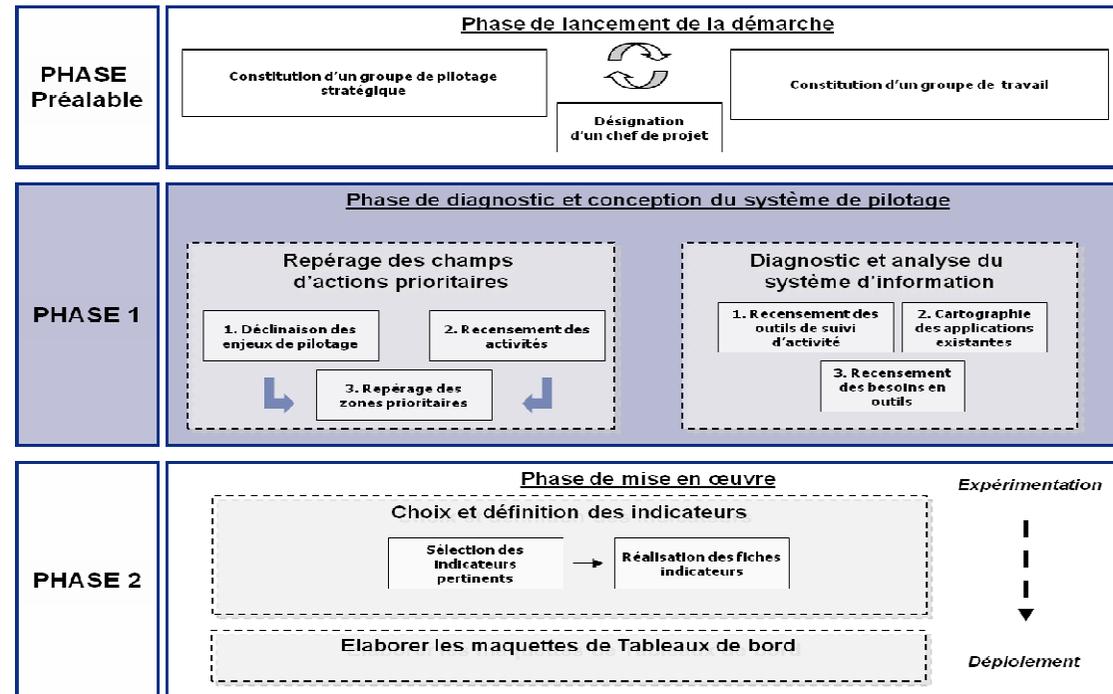
2

La méthodologie de conception des tableaux de bord

L'élaboration du système de pilotage se compose de deux phases distinctes :

- Le diagnostic et la conception théorique du système
- Une mise en œuvre opérationnelle qui peut, le cas échéant être déclinée sur un périmètre expérimental (métier, zone géographique), puis déployée par la suite sur l'ensemble des services de la collectivité.

2.1
PHASE 1 :
Diagnostic et
conception du
système de
pilotage



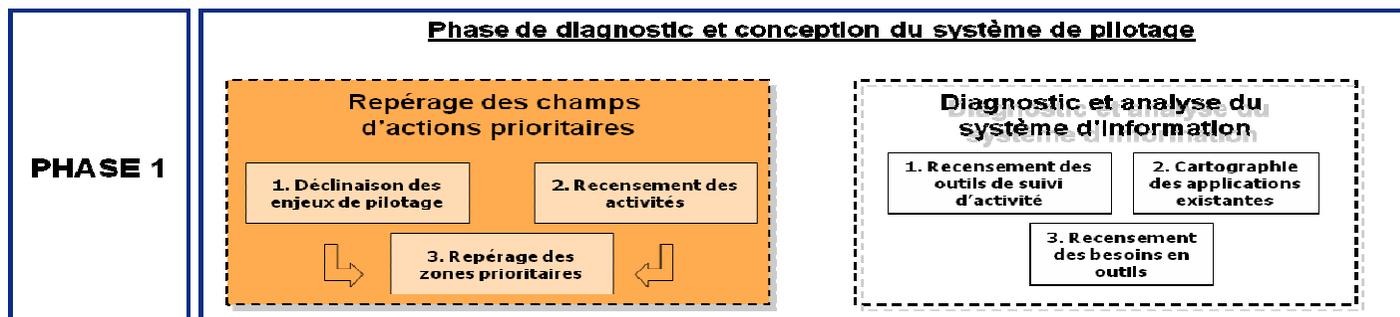
La définition d'un système de pilotage relève d'une démarche d'amélioration de la performance au sein de la collectivité. L'élaboration de tableaux de bord suppose que soient, au préalable, définis les objectifs de la collectivité.

On observe, dans certains cas que les objectifs sont peu formalisés. Il est nécessaire de traduire les orientations politiques de la collectivité en objectifs stratégiques et opérationnels, cet ensemble constituant la segmentation stratégique de la collectivité. En parallèle il convient de recenser les activités et/ou dispositifs qui contribuent directement ou indirectement à la réalisation des objectifs préalablement définis.

Pour être efficace, cette démarche doit s'accompagner d'une identification des enjeux prioritaires qui permettra de délimiter le champ d'analyse du système de pilotage.

Parallèlement il est nécessaire de procéder à un état des lieux du système d'information relais technique du système de pilotage afin d'auditer la fiabilité des outils de suivi d'activité existants mais surtout la disponibilité et l'accessibilité aux données. Le recensement des besoins fonctionnels et techniques des futurs utilisateurs du système de pilotage ne devra pas être omis.

2.1.1. Repérage des champs d'action prioritaires de pilotage



Il s'agit, au cours de cette étape, de repérer les enjeux prioritaires qui serviront de base à la sélection des indicateurs pertinents et donc à l'élaboration des tableaux de bord. Pour ce faire, il convient de concilier une double dimension :

- Identifier et décliner les enjeux de pilotage (dimension stratégique)
- Modéliser les processus et activités (dimension opérationnelle)

2.1.1.1. Déclinaison des enjeux de pilotage



Objet

Il s'agit, dans cette partie, de clarifier et hiérarchiser les principaux enjeux de pilotage. L'identification des principaux enjeux de pilotage et de gestion implique un travail d'analyse de la stratégie de la collectivité destinée à permettre une déclinaison du projet politique en objectifs prioritaires (stratégique et opérationnel) de pilotage.

Approche et méthodologie

La réalisation de ce volet est concomitante au travail réalisé dans le cadre de la modélisation des principaux processus / activités.

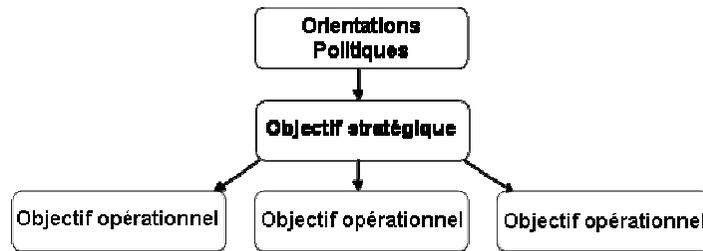
Deux démarches peuvent être combinées pour définir un objectif :

- La **démarche déductive** ou descendante consistant à déduire les actions à mener à partir des volontés politiques, méthode intellectuellement plus rationnelle mais pouvant se heurter à un manque de pragmatisme
- La **démarche inductive** ou remontante consistant à observer « le terrain » pour décider d'objectifs reconstruits a posteriori, méthode plus pragmatique mais pouvant faire perdre le sens global de l'action.

Les principaux enjeux de pilotage pourront être présentés selon une arborescence à trois niveaux :

- Les **Orientations politiques** qui permettent de dessiner les grands contours de l'action publique (décidées au niveau de l'instance politique de la collectivité),
- Les **Objectifs stratégiques** qui décrivent les choix et les priorités d'intervention permettant d'atteindre les finalités politiques retenues (définis au niveau de la direction générale)
- Les **Objectifs opérationnels** qui traduisent les modalités de mise en œuvre des axes stratégiques proposés (définis au niveau de chaque direction / service)

2.1.1.1. Déclinaison des enjeux de pilotage



Les enjeux ainsi recensés par objectifs au cours de cette étape permettront de repérer les champs prioritaires qui serviront de base à la sélection des indicateurs pertinents et donc à l'élaboration des futurs tableaux de bord.

Chaque enjeu pourra être classifié selon une nature organisationnelle, technique, juridique ou politique.

Déroulement

Afin de définir les objectifs, il peut être utile de se référer notamment :

- aux compétences réglementaires (obligatoires / facultatives),
- au programme politique, aux délégations des

élus, aux déclinaisons par politiques sectorielles, au bilan de mandats,

- au projet de direction, ou encore au rapport annuel d'activité.

Avec ces éléments, il sera possible de constituer une première cartographie des orientations politiques / objectifs stratégiques et opérationnels.

Ce document est amené à évoluer dans le temps, notamment grâce aux entretiens avec le personnel d'encadrement et/ou le groupe pilotage:

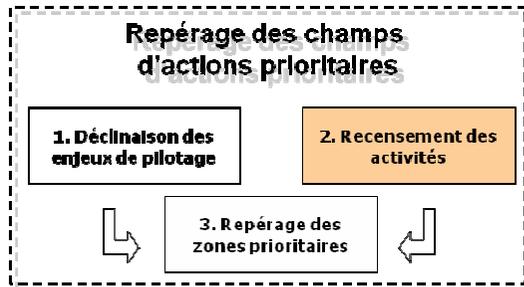
- ajout d'objectifs
- affinement des objectifs...

Par la suite, des priorités seront définies à chaque niveau (politique / stratégique / opérationnel). Les **enjeux de pilotage** correspondent aux **objectifs prioritaires**.

2.1.1.1. Déclinaison des enjeux de pilotage

Domaine	Objectif stratégique	Objectif opérationnel
Eau potable (Ville N)	Distribuer l'eau potable au prix le plus bas Distribuer l'eau potable de la meilleure qualité possible	Maintenir un prix inférieur à 2€/m ³ en 2007 Avoir protégé 100% des captages au 31/12/07 Respecter les normes européennes à 100%
Insertion (Ville de Montreuil - niveau service, indicateurs mensuels- récapitulatif annuel + analyse annuelle plus qualitative sur les usagers et les dispositifs) Données de volume présentes sur le tableau : nombre de personnes reçues en premier rendez-vous, nombre de personnes suivies par les C.I. RMI, nombre d'entretiens menés, nombre de personnes ayant signé un contrat, nombre de personnes ayant signé un contrat avec projet, nombre équivalent temps plein C.I. présent	<p> limiter le délai de prise en charge par les chargés d'insertion RMI</p> <p> Améliorer la qualité du suivi des dossiers</p> <p> Amener les demandeurs à contacter le projet de Ville RMI</p> <p> Faciliter l'accès et l'assiduité des usagers à l'insertion</p>	<p> - Efficacité : 40 entretiens menés par ETP présent chargé d'insertion RMI</p> <p> - Efficience : 110 bénéficiaires par ETP présent chargé d'insertion RMI</p> <p> - Satisfaction :</p> <p> Délai de 5 jours ouvrés avant prise en charge par un chargé d'insertion RMI</p> <p> 0 personnes reçues avec un délai supérieur à 10 jours</p> <p> - Impact :</p> <p> 50% de bénéficiaires avec un projet d'insertion à finalité professionnelle</p> <p> 100% de taux de signature du contrat avec des objectifs</p> <p> 3 jours ouvrés de délai de réception d'un usager dans le cadre d'un FDIF</p> <p> 3 jours de délai de réception d'un usager pour des chèques mobilité</p>

2.1.1.2. Modélisation des activités et processus



Objet

Une fois que la cartographie existe, il sera nécessaire de repérer les activités et processus qui correspondent à la réalisation des objectifs opérationnels afin d'avoir une vue globale du périmètre d'intervention de la collectivité (production des différentes directions).

Approche et méthodologie

Différentes approches méthodologiques existent pour recenser les activités et processus d'une organisation, nous présentons succinctement ici deux d'entre elles (détail en annexe) :

- L'analyse systémique (Annexe 1, p.41)

Procéder à une analyse systémique d'un service, conduit nécessairement à en interroger non seulement l'organisation, les procédures, mais aussi les relations avec son environnement (usagers, partenaires et prestataires internes ou externes à la collectivité - voir exemple « partenaires de l'aide

sociale à l'enfance »), relations à la hiérarchie administrative et aux élus.

On peut ensuite formaliser sous forme de diagramme tous les flux d'information (demande, avis, consultation, décision, réponse...), de prestations ou de prescriptions, de ressources (financiers, humains) qui y circulent.

Une **analyse collective** au regard des objectifs permettra de déterminer ce qui est essentiel à mesurer et quels sont les indicateurs les plus représentatifs de l'activité d'un service.

- La méthode ABC/ABM (Annexe 2, p.48)

L'utilisation de cette approche et les résultats très accessibles qu'elle génère servent de base de travail pour :

- analyser les enjeux liés au fonctionnement de la structure,
- optimiser l'allocation des moyens aux différentes activités ou familles d'activités,
- évaluer les prestations rendues au regard des critères de performance,
- identifier les processus, c'est-à-dire les enchaînements d'activités orientées vers la réalisation d'un même objectif, afin d'en déduire la synthèse et la consolidation possibles des données au plan des principaux secteurs d'activité de la collectivité.

2.1.1.2 Modélisation des activités et processus

Déroulement

La cartographie des activités peut être réalisée à partir de **groupes de travail** par direction ou le cas échéant par service.

- La cartographie pourra être formalisée à partir d'un cadre de collecte unique (support Excel) pouvant être pré-rempli par le chef de projet à partir des éléments déjà formalisés par la collectivité (Documents stratégiques, fiche action, budget prévisionnel par direction, organigramme ...)
- La formalisation de la cartographie des activités doit veiller à éviter certains écueils :
 - ⇒ L'hétérogénéité des niveaux d'activité recensés
 - ⇒ Un recensement des activités par opération identifiée. On veillera à recenser des activités génériques : ex « Animer le cœur de ville » plutôt que « sapin de Noël devant l'hôtel de ville ».
 - ⇒ Un niveau de détail hétérogène en fonction des missions identifiées
 - ⇒ L'amalgame entre la mission, qui traduit la

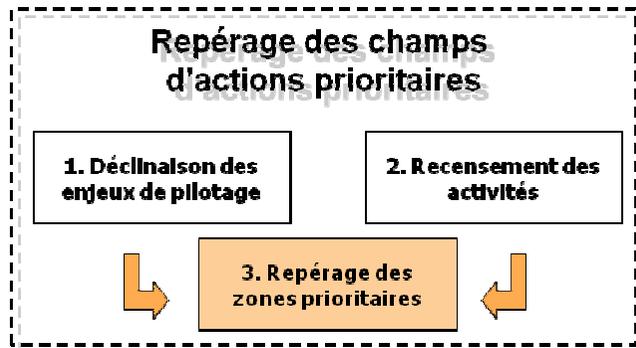
finalité, la raison d'être d'un service « ex: Favoriser l'insertion des jeunes » et les activités qui retracent les modes opératoires pour atteindre cette finalité « ex : organiser des rencontres entre les jeunes et les entreprises. »

- Deux à trois sessions par groupe de travail sont à envisager
- Bien que cette étape s'inscrive dans une démarche participative, nous préconisons la tenue de ces groupes de travail autour de 3 à 6 représentants de la direction ou du service.
- L'animation de ces groupes est assurée par le chef de projet de la démarche de pilotage.
- En tout état de cause, la cartographie des activités, des processus doit être validée par la direction concernée.

Produits livrables

Une cartographie des principales activités / processus des directions

2.1.1.3. Repérage des champs d'action prioritaires



A l'issue du recensement des objectifs politique, stratégique, opérationnel (1) et des activités et processus (2), une cartographie exhaustive est maintenant disponible. A partir de celle-ci, il est maintenant nécessaire de repérer les **zones prioritaires**.

Sur la base du premier travail de recensement, une nouvelle cartographie sera élaborée en ne retenant que les enjeux de pilotage (objectifs prioritaires : politique, stratégique, opérationnel) et les activités prioritaires correspondantes.

Pour chacune de ces activités, des indicateurs pertinents devront être élaborés. Ces derniers seront suivis dans des tableaux de bord.

Quelques pistes pour définir les activités prioritaires :

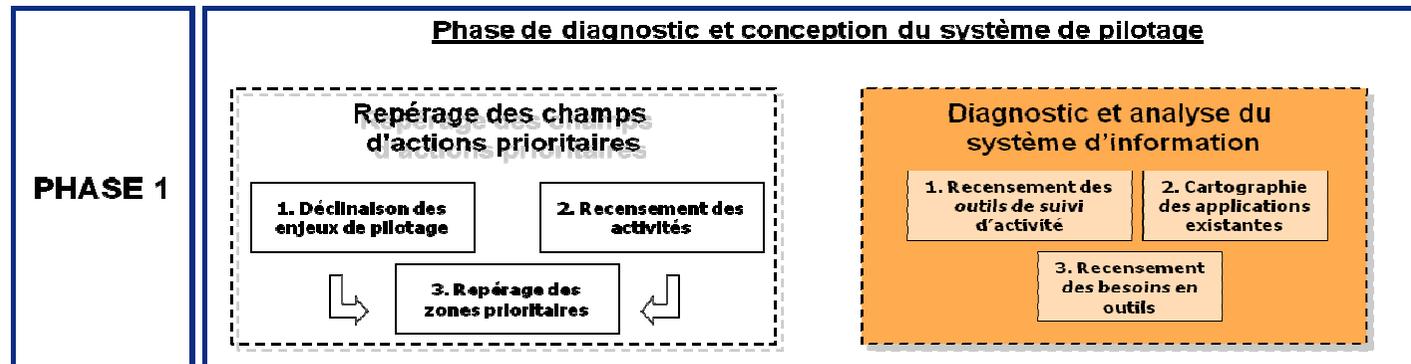
- le coût (l'activité mobilise une part importante du budget de la collectivité ; le coût de l'activité connaît une progression importante)
- l'urgence (un contexte particulier nécessite une action rapide)
- le caractère sensible (l'activité impacte directement les usagers ; l'activité comporte des risques, ex : juridique)
- la contrainte (l'activité est suivie/contrôlée par un organisme/partenaire extérieur ; la législation impose une évolution de l'activité)
- la caractère politique (l'activité contribue à la réalisation d'une « opération phare » du programme politique)

Remarque : Le degré de priorité des activités pourra évoluer d'année en année. Les tableaux de bord réalisés seront pérennisés dans le système d'information et complétés progressivement par de nouveaux tableaux.

2.1.1.4. Exemple de cartographie des activités prioritaires

Domaine	Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Priorité	Activité	Direction / Service
Culture	Développer et améliorer la qualité de l'offre culturelle	Augmenter l'attractivité des musées (hausse de la fréquentation : + 5% / an)	1	Revoir la politique tarifaire (mise en place d'un billet groupant plusieurs musées)	xxx
			1	Organiser 4 expositions temporaires par an au musée des beaux arts	xxx
			2	Créer une charte qualité	xxx
			2	Développer des ateliers pour enfants hors vacances scolaires	xxx

2.1.2. Analyse du système d'information



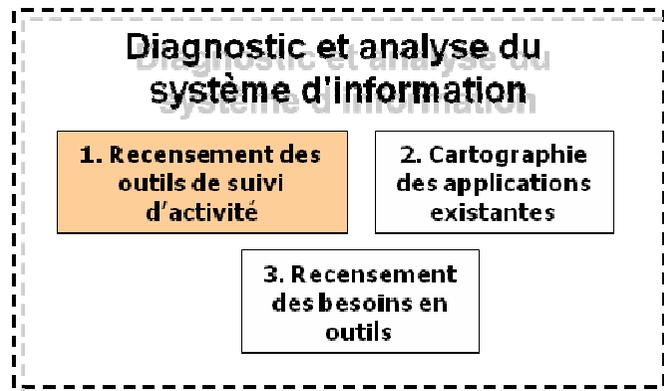
Concomitamment à l'identification des champs d'actions prioritaires il est nécessaire de procéder à un état des lieux du système d'information relais afin de mettre en regard :

- les besoins des utilisateurs du futur système,
- la disponibilité des données et leur fiabilité.

Les objectifs principaux de cette étape consistent à :

- Dresser la cartographie applicative de la collectivité,
- Recenser les outils et leurs interactions
- Identifier les supports de restitution de suivi opérationnel utilisés et leur degré d'automatisation
- Analyser la fiabilité des données utilisées
- Analyser la cohérence des données applicatives avec les indicateurs retenus pour identifier la capacité du système d'information à restituer l'information demandée

2.1.2.1. Recenser les outils de suivi existants



Objet

Au sein de chaque collectivité, il existe souvent une multitude de tableaux de suivi mis en place par les différents services. Ces outils sont souvent méconnus et ne peuvent que rarement être qualifiés de tableaux de bord de pilotage.

Approche et méthodologie

En effet, ces tableaux ont fréquemment les défauts suivants :

- l'absence d'objectif. Le service mesure, quantifie, mais n'a pas de cible(s) de référence
- les indicateurs sont surabondants et n'ont pas fait

l'objet de concertation car souvent ils servent des intérêts à champ réduit (service, agent)

- les modalités de calcul des indicateurs sont hétérogènes
- les informations ne sont pas utilisées (intérêt de leur tenue ?)
- les informations ne sont pas diffusées ou le sont, mais sans régularité. Difficile d'anticiper et de réagir à temps
- absence de définition d'une procédure d'alimentation des tableaux de bord

Déroulement

En préalable aux entretiens avec les directions opérationnelles et les directions support, il est nécessaire de **rencontrer la direction informatique** afin de préciser la cartographie technique de l'environnement applicatif :

- Logiciels utilisés
- Environnement technique : serveur, réseaux, postes de travail

2.1.2.1. Recenser les outils de suivi existants

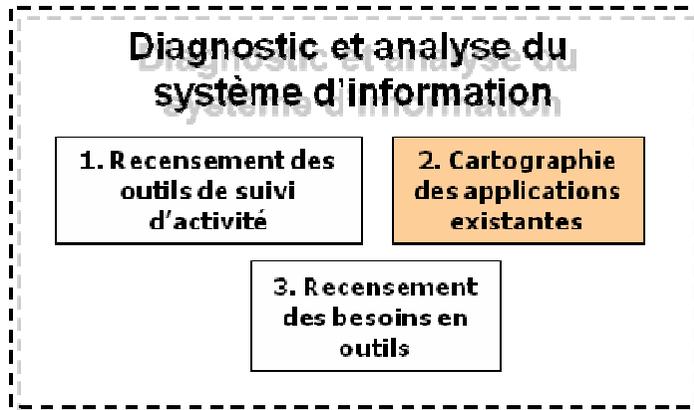
- Environnement physique : nombre d'utilisateurs par applicatif, nombre de sites équipés, ...
- Outil de restitution d'information : requêteurs, info centre, organisés par applicatifs ou transversaux

Cet entretien pourra s'appuyer sur l'éventuel Schéma Directeur informatique de la collectivité.

Des entretiens avec **les directions opérationnelles et supports** permettront de recenser les outils applicatifs utilisés et les besoins fonctionnels associés :

- Domaines fonctionnels automatisés et domaines non couverts.
- Caractéristiques des outils utilisés
- Accessibilité et fiabilité des données

2.1.2.2. Cartographier le système d'information existant



Cette cartographie est une étape importante car elle permet de visualiser et comprendre le système d'information de la collectivité et imaginer les liens possibles. (Cf. développements spécifiques : Data warehouse en Annexe 3, p.50)

Objet

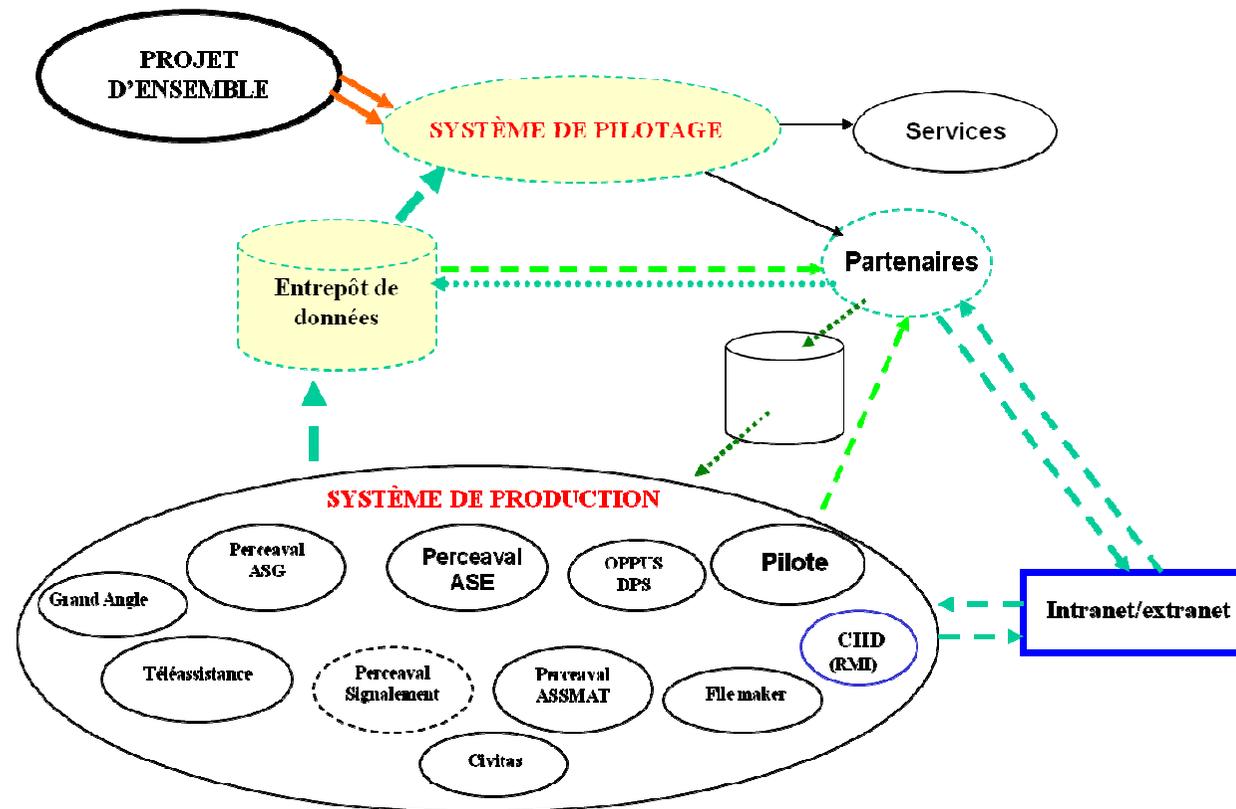
Pour qu'un tableau de bord soit régulièrement actualisé, sa production doit idéalement être automatisée. Il est également possible de réunir et traiter les informations dans un tableur type Excel.

Approche et méthodologie

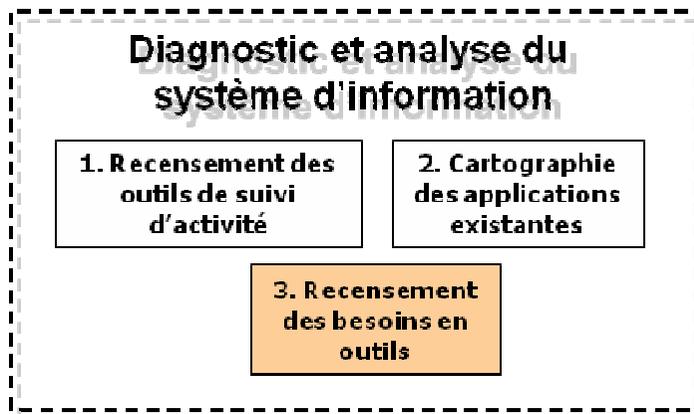
Par conséquent, il est important de connaître les potentialités de chaque outil informatique utilisé au sein de la collectivité et de construire avec l'aide du service informatique une cartographie des logiciels métiers et des bases de données (access, excel...) disponibles.

2.1.2.2. Cartographier le système d'information existant

Au delà des outils métiers, il peut être intéressant de repérer également les outils permettant la diffusion de l'information inter- services. Par exemple, existe-t-il une messagerie interne, un Intranet ?



2.1.2.3. Recenser les besoins en outils auprès des utilisateurs



més par les directions opérationnelles et supports auprès de la Direction Informatique.

=> Le recensement concernera les directions chargées des activités prioritaires définies .

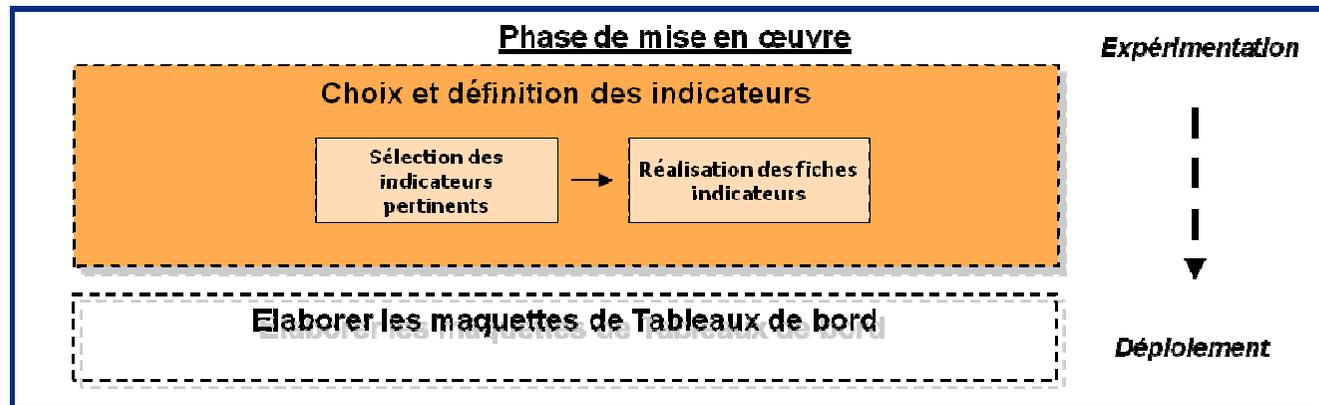
Objet

Cette étape vise à recenser les besoins des différents utilisateurs du futur système de pilotage en termes de besoins fonctionnels et en déduire les besoins techniques.

Approche et méthodologie

Analyse sur le caractère exhaustif et réaliste des besoins recensés : Organiser un retour des besoins expri-

2.2.1. Choix du périmètre d'expérimentation



Comment choisir une ou plusieurs activités « expérimentales »?

Quelques critères de choix possibles :

- Lister l'ensemble des activités prioritaires de la collectivité (voir étape 1 : recenser les activités) et n'en retenir que quelques unes
- Repérer des services éventuellement déjà pilotés par objectifs.

Ces objectifs peuvent être des objectifs internes très clairement affichés mais aussi des objectifs fixés par des organismes de tutelle. (ex : caf - taux occupation des crèches)

- Choisir un service qui dispose d'outils

Il sera plus facile de construire des tableaux de bord avec un service qui utilise déjà des outils de suivi et en particulier un outil informatique dédié.

- Choisir un service stable au niveau de son organisation

Mettre en place un tableau de bord efficace nécessite une bonne connaissance de l'activité. Cette connaissance demande une vision sur plusieurs années et un vécu suffisant pour voir la pertinence de tel ou tel indicateur. C'est la raison pour laquelle, un service n'ayant pas subi trop de mouvements de personnel est intéressant pour mener une expérimentation de ce genre.

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation

Définir les indicateurs

Les indicateurs permettent de mesurer l'atteinte de l'objectif opérationnel. Ils porteront sur les actions clef (facteurs clef de succès) qui permettent l'atteinte de cet objectif.

Les indicateurs seront, le cas échéant, regroupés selon leur typologie (efficacité, efficience, impact, satisfaction, environnement...).

Les rubriques minimales de description sont :

- un libellé précis
- l'unité de mesure
- la valeur de référence (norme, historique, étalonnage...)
- la tolérance (fourchette de variation éventuellement acceptée)
- la fiabilité de la mesure (degré de confiance)
- la valeur réalisée
- l'écart

- La représentation des indicateurs sera la plus lisible possible :
- Chiffres, pourcentages (objectif atteint, dépassé de ..., non atteint de...)
- Représentation graphique (histogramme, circulaire, courbes...).

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation : les différentes étapes

Etapes	Caractéristiques
<p><u>Etape 1 :</u> Clarifier la mission et définir les objectifs du centre de responsabilité au sein de l'organisation (unité, service, département, pôle...)</p>	<p><u>La mission :</u> 3 questions clés : que doit-il faire ? Pour qui travaille t-il ? Pourquoi travaille t-il ?</p> <p><u>Les objectifs :</u> peu nombreux, horizon de temps fixé, quantitatifs et qualitatifs, mesurables</p>
<p><u>Etape 2 :</u> Identifier des variables de gestion ; celles-ci conditionnent l'atteinte des objectifs</p>	<p>Elles peuvent être historiques (causes de dysfonctionnements dans le passé) et/ou organiques (maillons faibles des principaux processus). A chacune des variables de gestion peuvent être associés des plans d'action à mettre en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Liste d'actions concrètes et détaillées -Calendrier de mise en œuvre -Identification des ressources humaines, matérielles et financières
<p><u>Etape 3 :</u> Choisir des indicateurs ; ils permettent le suivi de l'atteinte des objectifs et de la maîtrise des variables de gestion</p>	<p>Ces indicateurs vont être choisis dans la quantité des informations produites par le système d'information de l'entité Critères de choix : en nombre réduit, clairs, fidèles, non manipulables, aisés et rapides à obtenir, pragmatiques</p>
<p><u>Etape 4 :</u> Mettre en place des comparatifs, des normes et clignotants : donnée que l'on veut atteindre, donnée passée (valeur des mois antérieurs), norme externe...</p>	<p>Des procédés visuels mettent en évidence les écarts : code couleur, graphiques (évolution dans le temps, indication du seuil minimum et maximum pour l'indicateur...)</p>
<p><u>Etape 5 :</u> Mettre en œuvre : déterminer la fréquence du tableau de bord, organiser la chaîne de traitement de l'information et la liste des destinataires</p>	

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation : exemple

Edition du	Collectivité XX - FICHE INDICATEUR	Périodicité
04/04/2008		Indiquer la périodicité de production
Code indicateur		Date version
N° de l'indicateur		date de la dernière mise à jour
Identification		
Objectif	Objectif stratégique et / ou opérationnel de rattachement de l'indicateur	
Activité	Activité opérationnelle de rattachement dans le cadre d'une gestion par activité	
Typologie	Au choix : activité, coûts moyens, impact , qualité (facultatif)	
Définition	Précision du libellé (périmètre, temporalité, acteurs ...)	
Description technique de l'indicateur		
Méthode de calcul	Définition précise du mode calcul (addition, ratio, ...)	
Unité de mesure	Unité physique ou monétaire (nb, €, %, coefficient ...)	
Format	Informatique (alphanumérique ou numérique) / papier	
Dialogue de Gestion		
Destinataire	Service et / ou agents exploitant et analysant les données dans le cadre d'un tableau de bord	
Sources des données	Applicatifs Métiers ou autres outils métiers (excel, rapport papier)	
Origine des données	Service opérationnel et / ou organisme externe détenteur de la donnée brute	
Service émetteur	Service responsable de la fiabilité des données	
Référent	Interlocuteur opérationnel pour le contrôleur de gestion au titre de la production de l'indicateur	
Limite et précaution d'utilisation		
Apporter tout commentaire susceptible de biaiser l'interprétation de l'indicateur (périmètre, mode calcul, collecte des données, fiabilités des données...)		
Représentation de l'indicateur	Définition du mode et du numéro de représentation graphique (tableau, histogramme ...)	
Historique des modifications	Traçabilité des modifications apportées à la fiche indicateur (date, auteur, champ ...)	
Commentaires		
Apporter tout commentaire susceptible d'apporter des éléments d'analyse de l'indicateur		

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation

Elaborer des maquettes de tableaux de bord

La maquette "idéale" du tableau de bord n'existe pas, même pour des services ou des directions similaires de collectivités territoriales car chaque tableau de bord est adapté à son contexte, aux objectifs de la collectivité.

On peut cependant définir les caractéristiques communes que doivent comporter les tableaux de bord en repartant des objectifs conférés à cet outil.

Le tableau de bord est un outil, maîtrisé par un responsable d'activité, destiné à ce responsable et à sa hiérarchie qui, à partir d'informations présentées de manière synoptique, permet de contrôler le fonctionnement du système, de mettre en évidence les écarts significatifs, de décider, mais aussi de faire des prévisions.

Outre la facilité de lecture, la manière dont est présentée l'information a une influence sur le comportement du destinataire du tableau de bord et sur l'usage qu'il en fera. Il est donc nécessaire de ne retenir que les informations essentielles, pertinentes et de les ordonner dans une logique opérationnelle pour :

- percevoir rapidement l'information importante,
- approfondir éventuellement cette information
- et prendre une décision d'action.

L'objectif n'est pas de perdre son temps à rechercher et extraire de l'information de documents mais bien de l'exploiter pour agir : **la lisibilité au service de l'efficacité.**

Ainsi, tout tableau de bord doit identifier :

1) Le champ d'activité et les acteurs

- le libellé du tableau de bord
- les objectifs suivis dans ce tableau
- le pilote responsable de sa mise à jour
- le ou les destinataires
- la période de référence couverte (mois, trimestre, année)

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation

2) Des données de volume

- Les moyens financier ou humain mis en œuvre (avec en référence la période précédente)
- Des données doivent permettre de situer le niveau quantitatif des prestations rendues (nombre d'utilisateurs, nombre de dossiers traités, ... etc)
- Des données de contexte (population, périmètre, ...etc)

3) Les indicateurs

4) La partie la plus importante consiste en l'analyse synthétique de la situation, la proposition d'actions correctrices par le pilote, dans une optique de résolution de problème si nécessaire.

Au regard de tous ces paramètres, qui sont des données fiables et objectivées et l'analyse de ces dernières, le pilote doit choisir un **clignotant** permettant aux desti-

nataires d'identifier rapidement la situation :

- les activités qui sont assurées dans le respect des objectifs (exemple : feu vert)
- celles qui connaissent des difficultés (exemple : triangle orange)
- les situations critiques (exemple : carré rouge)

Afin d'identifier la **tendance** entre la production de deux tableaux de bord, l'indicateur précédant peut être rappelé ou un symbole peut être retenu (flèches $\uparrow / \downarrow / \leftrightarrow$ ou $+ / - / =$).

Pour que le tableau de bord soit lu et utilisé, il est recommandé qu'il tienne sur un format A4.

Si la maquette originale comporte des couleurs, il est important de la tester avec une photocopie en noir et blanc : le tableau de bord doit toujours être lisible, les données et les indicateurs immédiatement repérables (recours aux caractères en gras en cas d'alerte ou forme des indicateurs en plus de la couleur).

2.2.2. Mise en œuvre de l'expérimentation : exemple de tableau de bord d'activité

Chef de service : Mme xxxxx

TABLEAU DE BORD D'ACTIVITE Chargés d'insertion RMI MOIS DE MARS 2007

Date de mise à jour : *****
Diffusion pour décision : Directeur M. xxxxxx
Diffusion pour information : DGS Mme xxxxx

Objectifs avec les postes théoriques accueils :

1. Limiter le délai de prise en charge par les chargés d'insertion RMI.
2. Améliorer la qualité du suivi des dossiers.
3. Amener les demandeurs à contacter le Projet de Ville
4. Faciliter l'accès et l'assiduité des usagers à l'insertion.

Legende :  Vert
 orange  Rouge

Nombre de personnes reçues en premier rendez-vous **m** **m-1**
Nombre d'entretiens menés par les C.I. RMI
Nombre de personnes suivies par les C.I. RMI
Nombre de personnes ayant signé un contrat
Nombre de personnes avec un projet d'insertion
Nombre d'ETP C.I. RMI présents
Nombre de postes vacants
Nombre d'ETP secrétaires agents d'accueil présents
Nombre de postes secrétaires agents d'accueil vacants

Indicateur	Unité	Valeur réalisée	Valeur de référence	Ecart	Tolérance	Commentaire	Clignotant
Efficacité							
Nombre d'entretiens menés par ETP présent chargé d'insertion RMI	Entretiens		40	Objectif non atteint de -40	+ ou - 10		
Efficience							
Nombre de bénéficiaires par ETP présent chargé d'insertion RMI	Bénéficiaires		110	Objectif non atteint de -110	+ ou - 20		
Satisfaction							
Délai avant prise en charge par un chargé d'insertion RMI	Jours ouvrés		5	Objectif dépassé de -5	+5		
Nombre de personnes reçues avec un délai supérieur à 10 jours	Personnes		0	Objectif atteint	+10		
Impact							
Taux des bénéficiaires avec un projet d'insertion à finalité professionnelle	%		50%	Objectif non atteint de -50	-5%		
Taux de signature du contrat	%		100%	Objectif non atteint de -100	0%		
Délai de réception d'un usager dans le cadre d'un FDI (Financement Départemental Individuel de Formation)	Jours ouvrés		3	Objectif dépassé de -3	2		
Délai de réception d'un usager pour des chèques mobilité	Jours ouvrés		3	Objectif dépassé de -3	1		

3

Organiser le dialogue de gestion

Pour que les tableaux de bord constituent un outil de pilotage efficace, le pilote doit impliquer tous les agents concernés par le traitement et l'analyse des données afin de garantir la fiabilité des données, la pertinence des réflexions en vue de l'action et l'opérationnalité des propositions d'actions. Le pilote doit ensuite veiller à la régularité de la tenue de revues de gestion avec sa hiérarchie. Il ne s'agit pas de porter des jugements mais bien d'ouvrir le dialogue, de faciliter la coordination et la prise de décision en connaissance de cause.

3.1 Produire des tableaux de bord

Evaluer les moyens humains disponibles

La mise en place d'une démarche de tableaux de bord nécessite des moyens humains.

Il faut veiller dans sa mise en place à ne pas faire produire une procédure trop lourde créant une charge de travail supplémentaire.

Les agents doivent être impliqués dans la démarche à tous les niveaux :

- au niveau de l'alimentation, pour garantir la fiabilité des données

- au niveau du traitement
- au niveau de la phase d'analyse, pour veiller à ce que les commentaires soient pertinents et utiles (permettent l'action si besoin)

Le rôle de chacun doit être clairement défini au sein de chaque service ainsi qu'une procédure en cas d'absence (congé, maladie...).

3. Organiser le dialogue de gestion

3.2 Utiliser les tableaux de bord

INFORMER LES DECIDEURS

Pour s'assurer que les tableaux de bord seront utilisés et utiles, il est important de :

- Définir avec la Direction Générale les destinataires du tableau de bord de pilotage
- Elaborer avec ce(s) dernier(s), à partir d'une version n°0, le contenu (choix des indicateurs) et la présentation (tableaux et graphes, ordre des différentes parties, utilisation similaires ou autres...)
- Arrêter la périodicité et le jour de parution (attention aux indicateurs dont les restitutions sont tardives)
- Statuer sur le(s) mode(s) de diffusion (courriel, intranet, papier)
- Ajouter systématiquement l'objectif et le réalisé de l'année N-1

- Joindre aux chiffres des analyses littérales en ayant fait nommer les contributeurs par la Direction Générale

Conseil n°1 : Attention aux tableaux de bord trop copieux qui peuvent devenir rapidement indigestes !

ORGANISER DES REVUES DE GESTION

Une revue de gestion doit :

- Déterminer les participants et la périodicité
- Garantir la justesse des valeurs restituées avant la réunion (il ne doit pas exister de désaccord sur les chiffres entre opérationnels et contrôle de gestion durant ces réunions)
- Aborder exclusivement les thèmes
- Analyser les écarts avec le prévu et le

3. Organiser le dialogue de gestion

réalisé de l'année N-1

- Valider le tendancier à moyen constant
- Définir les actions correctrices possibles, coûts de mise en œuvre et évaluation des résultats induits
- Proposer pour chaque réunion, 1 à 3 thématiques particulières, qui feront l'objet d'une étude plus approfondie (inviter les acteurs "terrain" concernés)
- Offrir la possibilité de réunion de pilotage exceptionnelle en cas de besoin

Conseil n°2 : Attention aux réunions de reporting trop fréquentes pendant lesquelles on ne fait que répéter ce qui s'est dit lors de la session précédente ! (arrêter clairement l'ordre du jour)

PRENDRE LES DECISIONS

Les tableaux de bord doivent permettre de :

- Prendre les décisions à la suite des réunions de pilotage en fonction des actions correctrices pro-

posées

- Retenir et prioriser les actions
- Evaluer et allouer les moyens nécessaires à la mise en œuvre
- Retenir les nouveaux objectifs en conséquence
- Apporter pour chaque décision a minima des scénarios valorisés
- Proposer des indicateurs complémentaires ou réviser les indicateurs existants
- Veiller, lors des réunions de pilotage suivantes, à apprécier la réussite ou non des actions décidées et accepter de les stopper si elles s'avèrent inefficaces
- Garantir un bon niveau d'information et « donner du sens » à l'ensemble des opérationnels concernés durant l'ensemble du processus décisionnel

Conseil n°3 : Attention aux « dégâts collatéraux ». La mise en œuvre d'une nouvelle action peut compromettre la réussite d'autres objectifs.

3. Organiser le dialogue de gestion

3.3 Evaluer et adapter le système

FAIRE VIVRE LES TABLEAUX

Pour faire vivre les tableaux de pilotage, il est nécessaire de :

- Garantir la parution des tableaux de bord en continu en établissant par exemple un tableau de service (en cas de congés ou autres arrêts prévisibles) et avec désignation de suppléants (dans le cas d'absence imprévue de l'agent désigné).
- Utiliser le tableau de bord de pilotage comme un outil de communication interne lors d'une lecture commune en réunion de Direction ou de Service
- Diffuser une version "moins copieuse" sur l'intranet de la collectivité ou par courriel à toutes les personnes concernées (si besoin prévoir quelques diffusions "papier")
- Sensibiliser les opérationnels en se focalisant sur les indicateurs dont les

résultats sont directement impactés par la qualité de leur travail.

- Avoir un haut niveau d'exigence sur la qualité des analyses littérales et solliciter autant que faire se peut les Directions opérationnelles (explication des écarts).

Conseil n°1 : Attention de garder à l'esprit que le tableau de bord de pilotage est à destination des décideurs et qu'à ce titre ils sont, année après année, demandeurs de l'outil.

REVISER LES OBJECTIFS

Dans le cadre d'une démarche de pilotage, il est important de penser à :

- Veiller que la « re-prévision » d'un objectif soit réalisée lors d'une réunion de pilotage et qu'elle soit partagée par les décideurs et les opérationnels

3. Organiser le dialogue de gestion

- Prévoir la possibilité d'une modification d'un objectif lors d'une réunion de pilotage si cette dernière correspond à une nouvelle ambition politique, l'allocation de moyens complémentaires doit être abordée
- Suivre les mises à jour des "fiches indicateurs" à chaque évolution des systèmes d'information (ex : prendre en compte l'évolution de l'organisation interne) ou de leurs restitutions afin de corriger, si besoin, l'objectif associé à l'indicateur concerné.
- Apprécier, à chaque changement de périmètre, l'impact sur les indicateurs concernés et recalculer, si nécessaire, la valeur de l'objectif.
- Remettre en cause, à minima pour chaque année, la liste des indicateurs retenus en veillant à conserver un nombre de pages total équivalent. Faire valider la nouvelle liste par la Direction Générale.
- Construire, si possible, pour chaque nouvel indicateur, l'historique sur l'année précédente
- Diffuser en annexe, à chaque évolution, un récapitulatif des changements par rapport à la version précédente
- Assurer une phase de communication identique à celle de la mise en place du tableau de bord si ce dernier fait l'objet d'un complet remaniement à l'occasion d'une nouvelle année ou d'un changement de décideurs.

Conseil n°2 : Attention à informer l'ensemble des acteurs concernés à chaque révision d'un objectif.

Conseil n°3 : Attention de ne pas « repartir de zéro » à chaque début d'exercice.

NETTOYER

Le pilotage par tableaux de bord doit s'adapter aux évolutions (contexte, missions...) et pour cela, il est important de veiller à :

ANNEXE 1 : L'analyse systémique

Il peut être très utile de recourir à l'analyse systémique pour comprendre le système local et définir ainsi efficacement des objectifs et des indicateurs pertinents.

« Quand on est obligé de se pencher sur un élément ou un aspect de l'organisation, il est indispensable de toujours rendre compte de sa complexité en adoptant une approche systémique. »

1. Pourquoi utiliser l'analyse système ?

La méthode de construction, de validation des objectifs et des indicateurs d'activité est forcément itérative, passant par des allers/retours entre les élus, la direction générale et les responsables de services opérationnels. Ainsi, une approche systémique de l'organisation est préconisée car elle privilégie le travail de réflexion de groupe.

Chaque entité concernée par la mise en place d'un tableau de bord est considérée comme une organisation. Cette approche permet à chacun des acteurs de rappeler ses missions, ses objectifs.

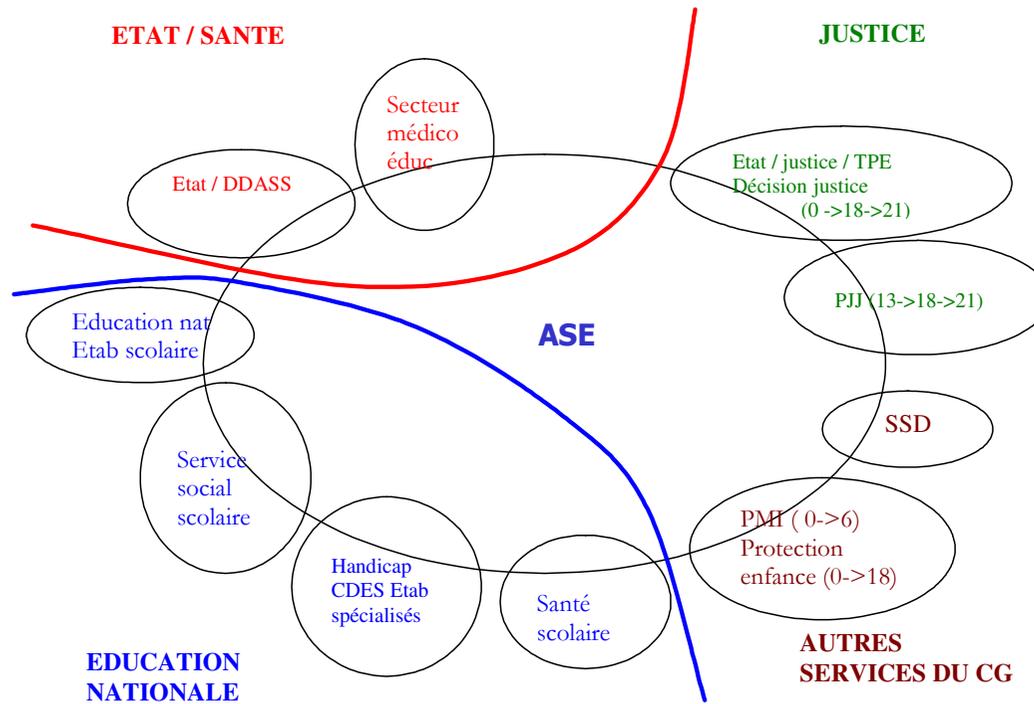
Il faut toujours avoir à l'esprit la question suivante : Quelle est la finalité de mon système ? A quoi sert-il ?

Cette approche permet également de montrer les inter-actions avec ses usagers, ses partenaires externes et internes. Le fonctionnement d'une unité ne se réduit pas à ses seules activités.

Un système est par essence ouvert : la prise en compte des données issues de l'environnement externe est donc indispensable.

1. Pourquoi utiliser l'analyse systémique ?

Exemple : Système Aide Sociale à l'Enfance (A.S.E) - Identification des partenaires (Environnement)



2. Quels sont les principes de l'analyse systémique

L'organisation est pensée comme un SYSTEME...

Une organisation ne peut se résumer en une somme d'individus, de groupes, d'ateliers, de bureaux, ou de services. Ces éléments sont, au contraire, en état d'interaction nécessaire, c'est à dire d'interdépendance pour la réalisation d'un objectif commun : produire un bien ou un service.

La relation entre les éléments d'un ensemble est aussi importante que les qualités propres de ces éléments. L'interdépendance fonde l'unité de l'organisation. Il en résulte que toute modification d'un élément entraîne la modification de tous les autres et donc du tout.

L'interdépendance à l'intérieur de l'organisation est non seulement d'ordre opératoire mais aussi et surtout de nature sociale. Elle s'inscrit dans la psychologie des individus et des groupes comme dans leurs relations. L'interdépendance sociale utilise comme outil la communication et se traduit dans la réalité organisationnelle par des relations de pouvoir et des processus coopératifs.

Procéder à une analyse systémique d'un

service, conduit nécessairement à en interroger non seulement l'organisation, les procédures, mais aussi les relations avec son environnement (usagers, partenaires et prestataires internes ou externes à la collectivité - voir exemple « partenaires de l'ASE »), relations à la hiérarchie administrative et aux élus.

...ce système est OUVERT

L'organisation reçoit de son environnement des inputs (ou apports) de différentes natures (demandes de services, moyens techniques, fournitures, services...) et les transforme en outputs (ou résultats).

Au sein du système sont présentes des activités

Il existe 3 types d'activités essentielles (*Processus de transformation selon Argyris 1970*) :

- Les activités qui visent à l'atteinte des objectifs de l'organisation (production de biens ou de services,

2. Quels sont les principes de l'analyse systémique ?

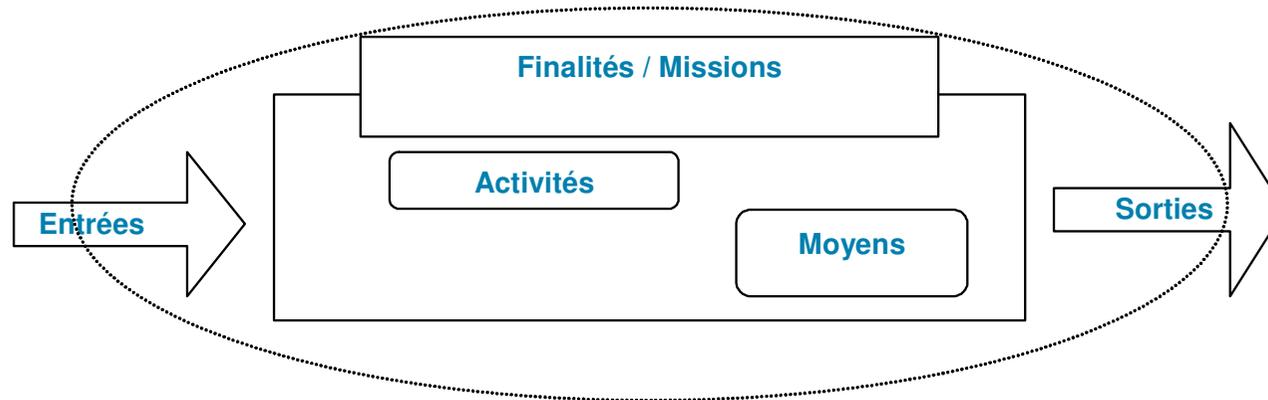
prescriptions)

- Les activités centrées sur le maintien du système interne, c'est à dire tout ce qui concourt à la coordination et au développement de relations satisfaisantes entre les éléments (individus, groupes) de l'organisation ; ces activités ont une fonction de facilitation et de régulation par rapport aux activités orientées sur les objectifs
- Les activités enfin orientées sur l'adaptation à l'environnement qui est une condition sine qua non tant du développement de l'organisation que de sa survie

Travailler à la définition d'indicateurs d'activité va amener à centrer son analyse sur les activités qui visent à l'atteinte des objectifs de l'organisation et à l'adaptation à son environnement, mais peut avoir des conséquences sur l'équilibre du système interne.

2. Quels sont les principes de l'analyse systémique ?

Exemple de représentation d'un système : Environnement



Environnement : les composantes qui ont une influence sur le système ou qui sont influencés par le système (opportunités / menaces)

Finalités / Missions : ce qui fonde l'existence même du système

Activités : ensemble des actions réalisées pour assurer la prestation

Moyens : ressources humaines, techniques, financières utilisées pour réaliser les prestations, prescriptions.

Entrées : demandes de prestations des usagers, demandes de mise en œuvre de prescriptions des élus

Sorties : résultat des prestations, satisfaction des usagers, impacts sur les usagers

3.
*Comment
réaliser
l'analyse
systémique de
son
organisation ?*

Une fois les différents éléments du système identifié (environnement, finalités, missions...).

On peut ensuite formaliser sous forme de diagramme tous les flux d'information (demande, avis, consultation, décision, réponse...), de prestations ou de prescriptions, de ressources (financiers, humains) qui y circulent.

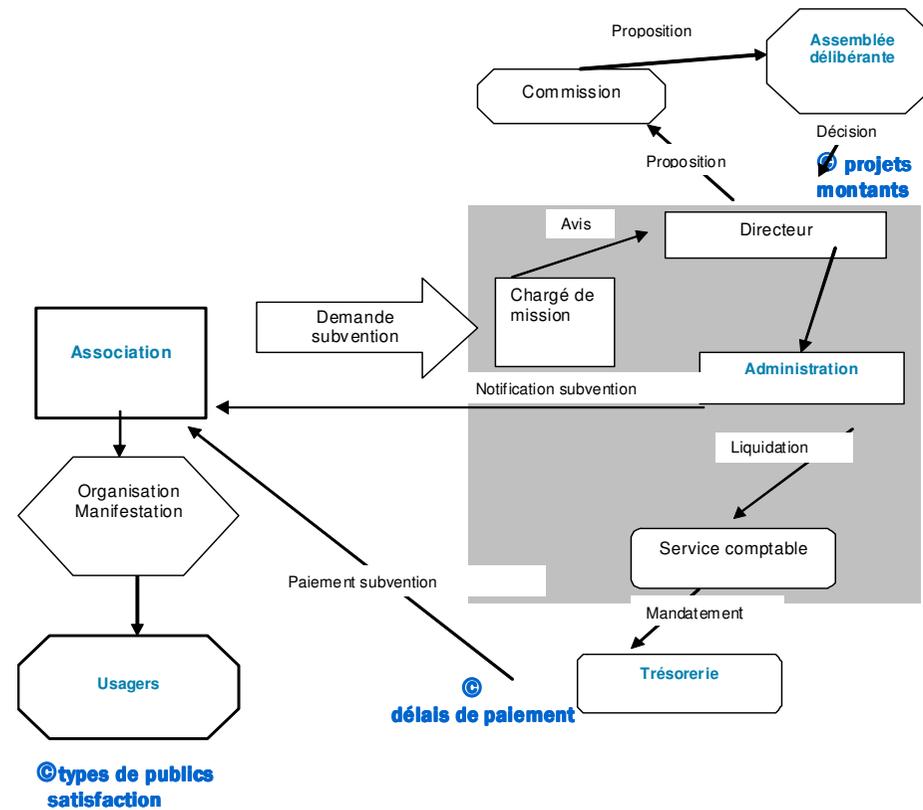
Une analyse collective au regard des objectifs permettra de déterminer ce qui est essentiel à mesurer et quels sont les indicateurs les plus représentatifs de l'activité d'un service.

Ce diagnostic va se fonder sur des constats qualitatifs et quantitatifs. Il pose un regard distancié sur le fonctionnement de l'unité en mettant en relief les éventuels influences de paramètres du système sur d'autres paramètres.

Il est utile de réaliser un diagnostic de manière cyclique, au moins une fois par an pour vérifier l'état de fonctionnement du système, identifier les points forts et les points perfectibles, évaluer le niveau de performance du système, pour décider le

cas échéant d'apporter des modifications destinées à renforcer son adaptation au contexte et à améliorer son fonctionnement.

Exemple de diagramme : Traitement d'une demande de subvention



© types de publics satisfaction

© : Objectifs / indicateurs d'activités à définir

ANNEXE 2 : La méthode ABC/ABM

1. Les principaux avantages

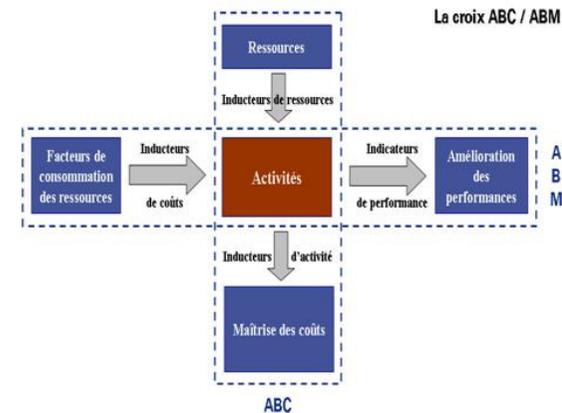
- Une visibilité plus grande de l'organisation (vision par activités)
- Une analyse plus dynamique des coûts (vision par étape, par processus) allant au-delà d'une vision strictement budgétaire
- La mise en évidence de leviers d'actions, la connaissance des processus permettant de dégager les forces et les faiblesses d'une organisation
- La prise de décisions « éclairée ».

2. La méthode

La méthode ABC/ABM est une démarche qui consolide deux approches complémentaires :

- l'approche ABC « Activity Based Costing » destinée à offrir une meilleure connaissance, et par là même, une meilleure maîtrise des coûts des prestations de service public;
- l'approche ABM « Activity Based Management » qui est axée sur l'amélioration de la performance de la structure.

Les deux approches étant fédérées autour d'une notion commune, la notion d'activité.



Exemple : Mise en œuvre d'une démarche de gestion par activités pour un service Bibliothèque

Processus		Activité de niveau 1	
N °	In titulé	N °	In titulé
A1	Accueillir et informer les publics	A11	Expliquer et accompagner les usagers dans leurs recherches d'informations
		A12	Gérer la communication avec les usagers sur la vie de l'établissement
		A13	Inscrire les usagers
		A14	Accueillir ou rencontrer des publics collectifs
		A15	Visiter des publics extérieurs
		A16	Assurer le bon fonctionnement de l'équipement et faire assurer les consignes de sécurité, règlement intérieur
B2	Prêter	B21	Réserver des documents
		B22	Réaliser des transactions
		B23	Ranger les documents rendus
C3	Gérer les collections	C31	Définir les besoins de l'utilisateur
		C32	Sélectionner les documents
		C33	Acquérir des documents
		C34	Traiter physiquement les documents (équiper...)
		C35	Cataloguer et indexer les documents (traitement intellectuel)
		C36	Ranger les documents
		C37	Désherber et éliminer les documents
D4	Gérer les offres de services complémentaires	D41	Valoriser les collections
		D42	Former à l'usage d'internet
		D43	Offrir un accès dématérialisé aux collections
E5	Mettre en œuvre des actions culturelles	E51	Concevoir les actions culturelles
		E52	Programmer les actions culturelles

ANNEXE 3 : Le data warehouse

1. Concevoir l'outil

L'outil de production qui est présenté ici est celui qui est préconisé. Il est toutefois possible de développer dans un premier temps un système de pilotage par le biais de tableurs de type excel.

Mais il est important de noter qu'un tableur se révélera très vite moins souple (actualisation manuelle des données...) et moins efficace (croisement manuel des différentes bases de données, erreurs possibles, perte de temps...) qu'un data warehouse.

Le data warehouse n'est pas un produit ou un logiciel mais un environnement. Il se bâtit et ne s'achète pas. Avant d'être intégrée dans le datawarehouse, l'information a dû être extraite des bases de données et «nettoyée» puis mise en forme de manière à devenir compréhensible par l'utilisateur final.

Principe technique :

Les bases de données "métier" ont généralement une modélisation relationnelle. Le data warehouse utilise une modélisation multidimensionnelle.

Exemples de tables

Relationnelles

Actions	Secteur	% réussites
Logement	Cergy	24
Logement	Sarcelles	35
Accompagnement	Cergy	10
Accompagnement	Sarcelles	42
Santé	Cergy	12
Santé	Sarcelles	21

Multidimensionnelles

Secteurs	Cergy	Sarcelles
Actions		
Logement	24	35
Accompagnement	10	42
Santé	12	21

1. Concevoir l'outil

Nous pouvons constater que l'accès aux informations à des fins de pilotage est plus rapide dans le second cas.

Lors de l'alimentation, nous avons récupérés des informations provenant de plusieurs sources pour alimenter les tables du data warehouse. Nous n'avons pas conservé les données sans intérêt de pilotage (adresses, libellés, ...). Nous devons ensuite définir le schéma de ces tables et y associer les indicateurs correspondants : c'est l'étape de modélisation.

La modélisation

Tout indicateur est modélisé sous la forme d'une étoile ou d'un flocon.

Au cœur de l'étoile on trouve une table, celle de l'indicateur à étudier : la table des faits.

Chaque branche de l'étoile est constituée d'une table correspondant à l'un des axes d'analyse de l'indicateur : table des dimensions.

Afin de conserver l'évolutivité du modèle, les branches de l'étoile ne doivent jamais être liées entre elles.

Par contre un axe d'analyse peut-être utilisé par d'autres domaines : géographie, temps, usager, ... on parle dans ce cas de dimensions conformes. Elles permettent par exemple de comparer entre eux des indicateurs du do-

maine du RMI avec la prévention santé, l'aide sociale à l'enfance, les finances, ... Tout ceci de manière anonyme évidemment.

Alimentation

Une fois les indicateurs recensés et validés, il est nécessaire d'identifier les données permettant de constituer ces indicateurs et de s'assurer de leur qualité.

Le processus d'acquisition des données est constitué d'un enchaînement de phases au cours desquelles **l'information est contrôlée, nettoyée, consolidée** car elle émane de plusieurs sources, puis **transformée** pour répondre à des besoins d'aide à la décision. Il joue un rôle de référentiel car il fédère, de manière homogène, les données éparpillées dans des formats différents et de divergence sémantique selon les services.

Pour traiter ces différentes phases, il existe deux procédés selon les moyens financiers de la collectivité :

Utilisation d'un ETL (extract, transform, load), outil programmable (Powercenter d'Informatica, Data Integrator de Business Objects, Datastage d'Ascential Software, Decision stream de Cognos)

Développement spécifique.

2. Les différentes phases

**Etape 1 : Identification des données :
détermination des sources d'information
et sélection de la meilleure**

Exemple : Le montant de l'allocation RMI versée à un bénéficiaire peut se trouver dans le fichier de la collectivité et dans le fichier CAF. On retiendra a priori la donnée de la CAF car celle-ci étant payeur, la probabilité est supérieure de détenir une information fiable.

Quelle qualité des données ?

Par l'application de requêtes sur la base de données ou en utilisant l'ETL nous allons :

- Lister les valeurs de chaque donnée pour juger de la fiabilité de la saisie

Exemple : Si le numéro de sécurité social n'est renseigné qu'une fois sur deux, on ne le retiendra pas car il ne sert alors ni à faire des jonctions entre fichiers ni à identifier un individu

- Rechercher les valeurs incohérentes de chaque donnée, mais aussi les valeurs par défaut

Exemple : Date de naissance < 1900, mon-

tant exorbitant, sexe inconnu, ...

Etape 2 : Définir des règles avec les utilisateurs

Il s'agit de définir notamment :

- Donnée incorrecte : ressaisie, changement de source, abandon ou prise en compte si l'impact est nul (voir règles d'alimentation) ...,
- Donnée non renseignée : prise en compte ou non,
- Indisponibilité : saisie manuelle, recherche d'autre source, utilisation ultérieure de l'indicateur, abandon...,
- Complexes à assembler : stockage intermédiaire, abandon, ...

Etape 3 : Définir les règles de gestion d'alimentation

- Trouver les rubriques permettant de rapprocher les données. En effet,

2. Les différentes phases

les informations proviennent souvent de plusieurs fichiers

Exemple : Le n° RMI existe dans le fichier géré par la collectivité et dans le fichier CAF

- Etablir des correspondances entre les codifications utilisées par les différentes sources

Exemple : Le niveau scolaire.

- Ne retenir que les données pertinentes

Exemple : Exclure de la récupération les demandes de RMI qui n'ont pas eu de réponse favorable

- Retenir ou non certains enregistrements

Exemple : Un indicateur axé sur l'étude par sexe et situation familiale des bénéficiaires doit conserver les enregistrements dont les dates de naissance sont fausses => aucun impact. Par contre une étude par âge doit rejeter les enregistrements dont les dates de naissance sont incorrectes

Etape 4 : Transformer certaines données

Exemples :

- Utilisation du même format de date
- Détection et suppression des doublons
- Normalisation (ex : n° CAF sur 7 chiffres + 1 lettre dans notre fichier et sur 7 chiffres dans le fichier CAF : il ne faut donc conserver que les 7 chiffres)
- Veiller au traitement des rejets : les erreurs détectées sont signalées dans un journal ainsi que les motifs de rejets. Il faut ensuite définir la façon dont les erreurs vont être traitées.

Plusieurs possibilités :

- Traitement manuel avec correction dans les bases de production
- Prises en compte dans l'ETL avec adaptation de celui-ci
- Aucune action particulière

2. Les différentes phases

Exemples : Si le n° CAF n'est pas saisi, si le n° SS n'est pas saisi, à chaque nouvel enregistrement créé dans le data warehouse (donc passé dans l'ETL), un état d'erreur est créé et mis à disposition des gestionnaires pour correction.

Si la date de naissance n'est pas ou mal renseignée, suivant l'indicateur désiré, la donnée est intégrée ou non dans le data warehouse par l'ETL mais un état d'erreur sort dans tous les cas pour correction par les gestionnaires.

Ces traitements peuvent être automatisés que l'on possède ou non un ETL. Cet enchaînement d'opérations pour alimenter le data warehouse s'appelle un data flow.

Lorsqu'on dispose d'un ETL, les informations sont recensées, aussi a-t-on pour chaque donnée sa base de données d'origine et d'arrivée, sa description, ... dans le cas contraire, il est judicieux de tenir à jour un tableau manuel pour gérer ces données.

Mise en œuvre :

Le data warehouse doit être bien pensé mais surtout il doit être évolutif car les indicateurs changent. Nous venons de voir que les potentialités sont énormes encore a-t-il fallu intégrer les bonnes données.

Par exemple si un directeur demande le nombre de RMIstes ayant effectué une formation supérieure, nous ne pouvons lui répondre car cette information ne figure pas dans nos tables. L'insertion de cette donnée n'est cependant pas difficile mais il faudra revoir notre schéma d'alimentation, ce qui peut prendre plusieurs jours pour les cas complexes.

Ceci signifie qu'un data warehouse doit être conçu principalement par les fonctionnels, en collaboration avec les techniciens et demande une grande réactivité des techniciens en cas de modification : un indicateur fourni dans un délai trop important perd de son intérêt.

3.
*Conseil
technique
pratique :
l'utilisation d'un
opérationnel
data store (ODS)*

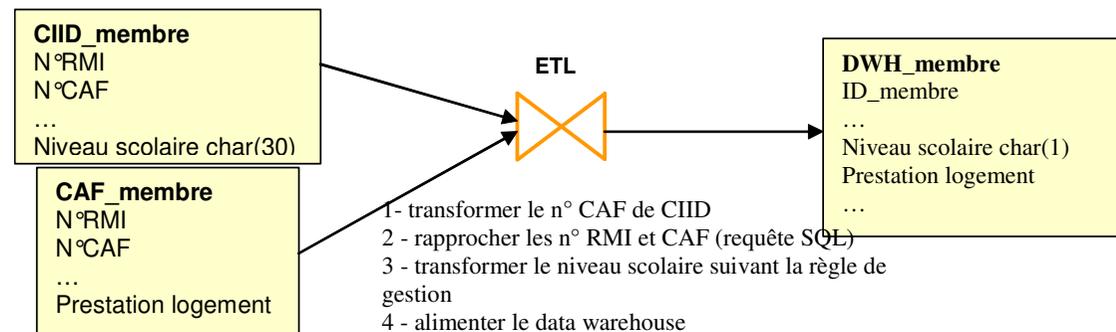
Situé entre le système source et le data warehouse, l'ODS est un serveur de données qui sert de cache. Il récupère du brut, les données détaillées, les réplique et effectue les pré-calculs pour éviter les goulots d'étranglement.

Cette couche de stockage des données avant transformation facilite l'administration et la maintenance du système car elle rend le système décisionnel indépendant des systèmes opérationnels. Il consti-

tue un maillon intermédiaire très utile dans le cas du multi- sources.

Au mode Pull où le data warehouse va chercher les données dont il a besoin, on peut privilégier le mode Push. Dans ce cas, chaque système source a pour responsabilité de pousser les informations vers la zone neutre que constitue l'ODS. Chaque responsable technique s'assure de la cohérence de son application avec le data warehouse.

Exemple : Data flow



Exemple : Zoomons sur un indicateur : Nombre de dossiers RMI par secteur

Il s'agit d'un indicateur basique. Pour l'obtenir, nous allons utiliser la table membre (pour avoir les RMISTes) et la table organisation pour compter par secteur. Nous voyons que notre modélisation nous permet à partir du même indicateur d'avoir ces mêmes RMISTes par problème de santé (tri dans membre), par ville (tri dans géographie), entre deux dates (tri dans temps), par sexe (tri dans usager), ...

La souplesse d'un tel système permet de définir un nombre très conséquent d'indicateurs.

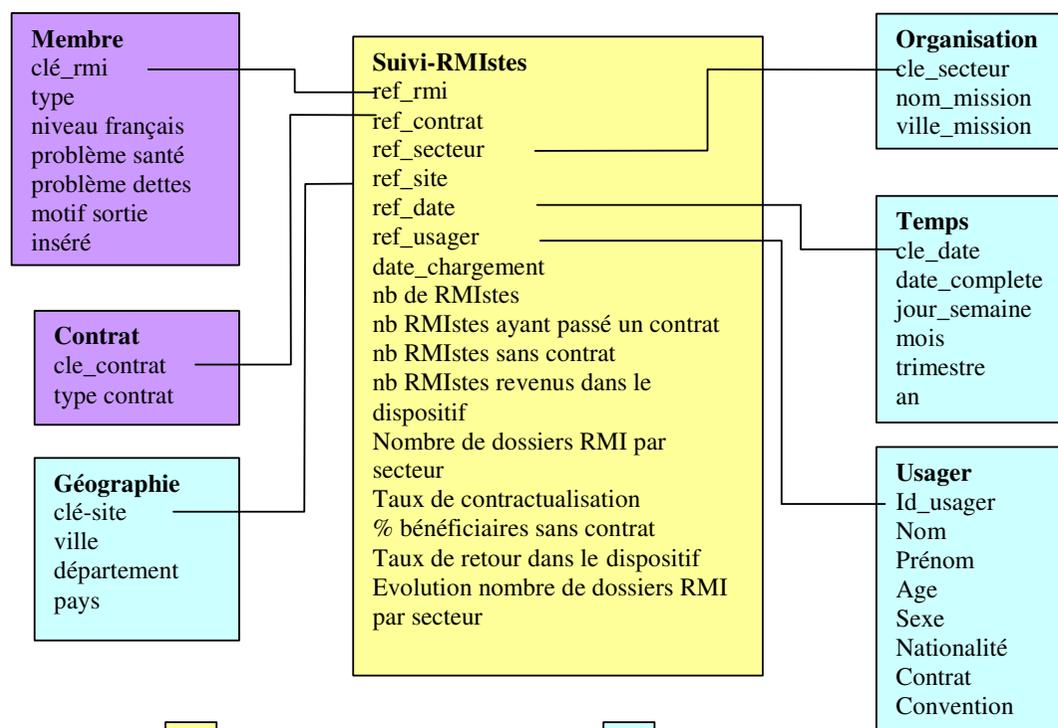


Table des faits :



Table de dimensions conforme :



non conforme :



BAROMETRE

Signe permettant d'apprécier immédiatement la position (bon, mauvais, neutre) et l'évolution de l'indicateur(meilleur, aggravé), une situation pouvant s'améliorer tout en restant encore en zone « rouge ».

DEMARCHE STRATEGIQUE

Ensemble cohérent et hiérarchisé des objectifs de l'organisation permettant son pilotage.

ECART

Différentiel constaté entre l'évolution du phénomène observé et l'évolution souhaitée pour parvenir à la réalisation de l'objectif

FICHE D'IDENTITE

« Contrat » passé entre le fournisseur de l'information et le commanditaire / décideur définissant le contenu de l'indicateur, son périmètre, le mode de traitement de l'information, sa représentation graphique, la période concernée, la base réglementaire de l'indicateur le cas échéant, le responsable de la production de l'information, les modalités de transmission de l'information, ainsi que les indicateurs associés découlant de l'indicateur décrit.

INDICATEUR

Information (chiffrée ou non) permet de caractériser une situation évolutive, une action ou les conséquences d'une action de façon à les évaluer et à les comparer à leur état à différentes dates. Les indicateurs permettent d'obtenir de l'information supplémentaire.

INDICATEUR CIBLE

Élément chiffré qui permet d'apprécier l'atteinte d'un objectif qualitatif ou quantitatif. Il concrétise les progrès à réaliser contenu dans l'objectif.

OBJECTIF

Volonté d'atteindre un résultat quantifié au sein d'une activité organisée, à une date donnée, avec les moyens alloués à une personne responsable de la réalisation de l'objectif selon les plans d'actions définis du niveau stratégique vers le niveau de gestion, puis le niveau d'exploitation.

Il correspond à une projection, une anticipation d'un résultat attendu. Il peut être unique. Toutefois dans un projet complexe, un objectif principal peut-être posé, se déclinant en plusieurs objectifs secondaires indispensables à la réalisation de cet objectif principal.

ORIENTATION POLITIQUE

Ligne de conduite adoptée par l'entreprise en vue d'entreprendre une action pour concrétiser certains objectifs.

Les orientations politiques sont des lignes directrices qui garantissent la cohérence du travail de chacun au regard des objectifs fixés.

ORIENTATION STRATEGIQUE

Prévision et coordination des actions à mener pour l'atteinte d'un but.

PERIODICITE DE L'INDICATEUR

Durée d'observation du phénomène étudié qui doit être constante dans le temps et comprise entre des repères inchangés. A ne pas confondre avec la périodicité de diffusion de l'indicateur. Plus la périodicité de l'indicateur sera courte, plus la réactivité sera importante.

REPRESENTATION GRAPHIQUE

Moyen de visualiser l'information en fonction de l'objectif retenu.

SYSTEME DE PILOTAGE DECISIONNEL

Système qui sélectionne des données pertinentes dans diverses sources, les transforme et les synthétisent avant de les placer dans une énorme base de stockage, le data warehouse, sous forme d'indicateurs. Des outils de restitution

extraient les informations de cette base pour les mettre à disposition des décideurs. Ces différents indicateurs ont pour objectif d'aider à la prise de bonnes décisions.

TABLEAU DE BORD

Outil de pilotage d'une organisation permettant d'appréhender rapidement, à intervalle régulier et pour une période donnée, la situation d'une unité d'analyse. Il recense les indicateurs pertinents, sélectionnés préalablement avec les responsables de l'unité analysée.

Vivant, il doit être régulièrement mis à jour pour répondre aux besoins renouvelés des responsables de l'organisation de suivre leurs objectifs.

C'est un outil destiné au responsable pour lui permettre, à partir d'informations présentées de manière synoptique de contrôler le fonctionnement de son système, de mettre en évidence les écarts significatifs, de décider, de prévoir.

TRAITEMENT DE L'INFORMATION

A partir de l'information brute, modalités de présentation de l'information lui permettant d'être significative en fonction de l'objectif retenu.

BIBLIOGRAPHIE

Introduction à la psychologie des organisations, *François Petit et Michel Dubois*, 1998

Le tableau de bord facile, *Daniel Boix et Bernard Fémnier*, Editions d'organisation, 2004

