

La planification stratégique comme composante du pilotage stratégique au plan communal

Autor(en): **Jerjen, Damian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes
Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **61 (2003)**

Heft 4: **Regards sur le management : des savoirs à l'action ;
Administration et gestion publique. I**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141403>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE COMME COMPOSANTE DU PILOTAGE STRATÉGIQUE AU PLAN COMMUNAL

Damian JERJEN*

1. Introduction

« Qu'une commune soit grande ou petite, elle est le théâtre des mêmes processus que le canton ou la Confédération, mais aussi de processus semblables à ceux qui se déroulent au plan mondial, dans ce qu'on appelle la grande politique complexe. Elles sont tout aussi complexes, fût-ce à une échelle réduite. Vue sous cet angle, la commune est un microcosme de la politique mondiale »¹

En 2002, la Suisse comptait 2'867 communes, de structures extrêmement variables. L'éventail allait de la grande ville à la petite commune de moins de 30 habitants. Un peu plus de 1'500 communes hébergeaient moins de 1'000 habitants et un peu plus de 1'200 comptaient entre 1'000 et 10'000 habitants. La médiane se situait à 882 habitants et la moyenne à 2'501 habitants.²

Dans les communes suisses, la plupart des décisions sont encore prises, en vertu de la démocratie directe, par une assemblée communale. Seul un cinquième des communes possèdent leur propre parlement. En Suisse alémanique, les parlements se rencontrent principalement dans les communes de 5'000 à 10'000 habitants³. En Suisse romande, des communes de petite taille sont aussi dotées d'un conseil général. Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, toutes les communes doivent obligatoirement posséder un parlement. Outre ces organes législatifs, qui assument principalement une fonction de contrôle, les communes sont surtout dirigées par l'organe exécutif (conseil communal, municipal ou administratif).

Mais de quelle manière les communes sont-elles dirigées? Disposent-elles de stratégies à long terme, élaborées par les instances politiques? Comment se présente effectivement la planification stratégique dans les communes suisses? Sur quoi se base cette stratégie, pour autant qu'elle existe? A-t-on suffisamment analysé l'organisation interne, les clients et l'environnement des communes, avant d'élaborer une stratégie? Qui participe au processus de décision politique dans le domaine examiné? Qui a compétence de décision? Comment est définie la stratégie et quelles informations sont utilisées à cet effet?

* Professeur à la Haute école valaisanne (HEVs) - Institut Economie et Tourisme - damian.jerjen@hevs.ch

Nous avons tenté d'étudier ces questions en profondeur en analysant le processus de planification stratégique dans le cadre d'un projet de recherche appliquée réalisé au sein de la Haute école valaisanne. Dans la commune haut-valaisanne de Naters – une des communes impliquées dans le projet –, nous avons ensuite collaboré avec l'exécutif pour concevoir une stratégie sous la forme d'un programme de gouvernement pour la durée d'une législature. Le présent document expose les résultats du projet de recherche et présente une méthode pour introduire la planification stratégique dans les communes, ou pour l'optimiser.

2. Pression en hausse sous la lourdeur des tâches

Comme l'idée d'autonomie – particulièrement marquée dans un système étatique fédéral et démocratique comme celui de la Suisse – est déléguée aux près de 2900 communes, elles atteignent de plus en plus souvent les limites des prestations qu'elles peuvent offrir. En sus des tâches confiées par la Confédération et par les cantons, elles doivent assumer celles qui relèvent directement de leur compétence – notamment dans les domaines social et scolaire, de l'alimentation en énergie, de la construction des routes, de l'aménagement local et de la fiscalité. Elles bénéficient d'une large autonomie dans les limites de leurs compétences. La portée de l'autonomie communale est fixée par les cantons, c'est pourquoi elle est très variable. En Suisse, l'article 50 de la Constitution fédérale confie à la législation cantonale le soin de régir l'autonomie communale :

Art. 50

1 L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

2 La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

3 Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Cette autonomie relativement large des communes suisses a aussi conduit à les accabler de charges toujours plus complexes et exigeantes. En sont notamment responsables :

- l'amointrissement de la disponibilité pour assumer des mandats politiques ;
- la complexité croissante des tâches des communes ;
- la compétition toujours plus marquée entre les communes ;
- la collaboration et les fusions intercommunales ;
- la crise des finances publiques ;
- l'apparition de nouvelles technologies de communication et d'information ;
- les attentes croissantes des clients des administrations publiques.

Nombre de communes de petite et de très petite taille – encore majoritaires dans le paysage communal suisse, comme nous l'avons signalé précédemment – sont désormais dépassées par l'augmentation et par la complexification des tâches qu'elles doivent assumer. Les principaux problèmes sont posés par le gonflement de la paperasse et l'accumulation des demandes de renseignements, consultations et statistiques. Dans ces domaines, toutes les communes, petites, moyennes et grandes, doivent effectuer à peu près le même travail administratif.

3. Une solution : réformer l'administration communale

Pour faire face à ces nouvelles exigences et fournir de meilleures prestations, les communes s'efforcent toujours davantage d'améliorer l'efficacité de leur administration et de la réformer selon de nouvelles approches, qui ont parfois trait à l'économie d'entreprise. Au cours des dernières années, plus d'un tiers des communes suisses ont déjà entrepris une réforme de leur administration, sous une forme ou une autre. Les procédés les plus répandus consistent à élaborer des budgets globaux ou des contrats de prestations en vue d'améliorer la satisfaction des clients, à déléguer les compétences, à introduire des salaires au mérite ou à favoriser la concurrence entre les prestataires externes. L'objectif est toujours d'utiliser les moyens à disposition de manière optimale, afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles en faveur de la collectivité. Pour y parvenir, il faut mettre l'accent principal sur l'efficacité (« doing the things right »). C'est pourquoi les modèles de nouvelle gestion publique (New Public Management, NPM), les modèles de gestion de l'administration axée sur l'efficacité et le nouveau modèle de pilotage font la distinction entre le volet stratégique et le volet opérationnel d'une administration. Si l'aspect stratégique (« doing the right things ») fait défaut, elle risque de se noyer dans les affaires courantes.

Dans les villes et les communes de petite taille, principalement, les décisions politiques ne sont pas axées vers des objectifs à long terme, visionnaires ou stratégiques. L'accent est mis sur les affaires courantes, sur le volet opérationnel. Il n'y a aucun management stratégique. Or celui-ci est censé aider la politique à prendre des décisions fondamentales, à piloter la commune selon des lignes directrices et à contrôler l'efficacité des décisions prises, en recourant à des instruments et à des méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'économie privée.

4. Les facteurs de réussite du pilotage politique (stratégique) sont les suivants :

- Connaître les acteurs concernés et leurs besoins
- Connaître l'organisation interne et son environnement
- Evaluer de manière réaliste les forces et faiblesses ainsi que les opportunités et menaces
- Repérer à temps les développements importants
- Examiner des programmes ou des mesures de substitution
- Prendre des décisions axées sur des lignes de conduite et garantir leur mise en œuvre
- Contrôler les résultats

5. Les résultats du projet de recherche

L'objectif du projet de recherche consistait à montrer sur quelles bases se fondent les décisions politiques dans les communes (p. ex. les clients et leurs besoins), indiquer qui influence le processus de décision stratégique et de quelle manière. Pour répondre à ces questions, les processus de décision politique ont été analysés dans différentes communes de Suisse occidentale. Les communes valaisannes de Naters et de Sierre, ainsi que les villes romandes de Lausanne et de Fribourg ont participé au projet au titre de communes pilotes. Dans chacune des communes intéressées, une analyse a porté sur le processus de pilotage stratégique inhérent à l'un des domaines suivants : « Promotion économique et plans d'aménagement locaux », « Marketing en faveur de la commune », « Administration générale » et « Environnement ».

Quelques 35 personnes, positionnées à différents échelons du processus de prestation des services, ont été interrogées en recourant à des méthodes qualitatives (analyse de documents et interviews). La première partie d'un questionnaire visait à définir les mandats et les prestations ainsi que les clients et leurs besoins, en relation avec le département concerné. Une comparaison systématique des résultats obtenus dans les différentes études de cas a permis de proposer aux communes impliquées une méthode applicable pour définir leur stratégie. La commune de Naters l'a mise en pratique dans le cadre d'un projet subséquent mené de concert avec la Haute école valaisanne.

Dans les communes examinées, les possibilités d'aménagement effectivement offertes au plan politique sont limitées, malgré un degré d'autonomie relativement élevé. En abordant la question portant sur la vision à long terme et sur le mandat de leur service, les personnes interrogées se sont référées aux conditions-cadres légales, dont les suivantes ont été identifiées :

- contraintes légales ;
- contraintes professionnelles ;
- contraintes politiques ;
- contraintes économiques et financières ;

Avant de décider ce qu'il y a lieu de faire, il est important de savoir à l'intention de qui on le fait. L'administration publique doit aussi impérativement connaître ses clients et les divers acteurs concernés. Or le terme « client » émane du secteur privé, et il n'est pas toujours aisé de le définir dans le secteur public. Il se pose par exemple la question de savoir si le citoyen frappé d'une amende peut être qualifié de client satisfait, ou si le détenu qui purge une peine dans un établissement pénitentiaire ou le citoyen cambriolé est un client de l'administration publique. Le concept de client qui prévaut dans l'économie privée ne peut donc pas être transposé sans autre dans le secteur public. D'après Schedler et Pröller, l'identification des clients d'une unité administrative varie selon le département concerné. En voici une définition possible :

« Est client d'une unité administrative celui qui bénéficie individuellement d'un service de sa part. La notion de client recouvre différents types de bénéficiaires. »⁴

Il est intéressant de constater que l'« orientation client » est conçue différemment selon les collaborateurs d'une administration. D'après une étude de l'Université de St-Gall, une attitude orientée vers la clientèle consiste pour les uns à « se mettre à la place du client ou de la cliente » et pour les autres à « s'efforcer de lui expliquer la situation (inchangée) le mieux possible ».

Dans les services examinés, une distinction est faite entre les clients internes et externes, privés et publics, et entre les particuliers et les collectivités. Le tableau suivant propose une classification possible :

Clients			
Internes à l'administration		Externes à l'administration	
<u>Collectivités</u>	<u>Particuliers</u>	<u>Collectivités</u>	<u>Particuliers</u>
Partis politiques	Conseil communal	Organis. de manifestations	Habitants de la commune
Services de l'administration	Conseil général	Exploitations industrielles	Citoyens de la commune
Services communaux	etc.	Exploitations artisanales	Citoyens d'autres communes
etc.		Partis politiques	Propriétaires fonciers
		Communes voisines	Propriétaires immobiliers
		Régions, canton, Confédération etc.	
		Associations faitières	
		Services cantonaux	
		Bourgeoisie	
		Entreprises avec siège dans la commune	
		etc.	

Figure 2 : Catégories de clients

A l'échelon communal, la marge de manœuvre dont disposent les instances politiques est relativement restreinte. Cette limitation conduit inévitablement à négliger les discussions concernant les objectifs politiques et à instaurer une dynamique d'immixtion dans les affaires courantes de l'administration.

Mais on peut aussi observer le comportement inverse. Sur un plan strictement juridique, l'exécutif (conseil communal) assume les tâches de décision et de conduite, tandis que le législatif (conseil général, assemblée bourgeoise) exerce une fonction de contrôle. Or les chefs des services concernés (échelon administratif), fonctionnant comme experts-conseils, jouent un rôle décisif dans la planification et les décisions politiques. Aucune des communes examinées ne dispose d'un processus formel de transmission des décisions stratégiques aux organes opérationnels. Ce transfert s'opère de manière informelle, par oral. Aussi les services opérationnels mettent-ils en œuvre des solutions qui ne sont pas optimales, faute de vision globale. Les personnes interrogées qui interviennent au plan opérationnel souhaitent disposer de davantage d'informations concernant la planification stratégique, afin de « ... pouvoir agir au lieu de réagir ».

Dans les communes examinées, les conditions-cadres existantes et les besoins des différents acteurs sont certes pris en considération. Mais il n'existe ni instrument, ni méthode standard pour guider cette démarche. Le besoin d'une stratégie formalisée et suprasectorielle se fait en outre ressentir, principalement au niveau opérationnel. A cet effet, il y a lieu de procéder à une analyse fouillée de l'environnement de la commune. Cela signifie qu'il faut bien connaître son organisation interne et son environnement, en sus des différentes conditions-cadres.

A ce stade, quelles sont les principales conclusions du projet ?

- Les besoins des différents groupes sont pris en compte de manière variable selon les instances qui prennent les décisions politiques. Il n'existe ni instrument, ni méthode standard pour guider cette démarche.
- Le besoin d'une stratégie formalisée et suprasectorielle, qui aille au-delà des conditions-cadres existantes, se fait ressentir dans les communes étudiées.
- Les différents secteurs de l'administration sont organisés de manière efficace, mais la collaboration suprasectorielle doit être améliorée.

- Pour être en mesure de prendre des décisions stratégiques orientées vers la clientèle, il faut disposer de solides données de base. Elles ne peuvent être acquises qu'au terme d'une analyse fouillée des différentes sphères composant l'environnement de la commune.

6. L'analyse SWOT

Pour mener à bien cette démarche, l'économie privée utilise fréquemment un instrument nommé « analyse SWOT ». Cette abréviation anglaise décrit une analyse des couples forces-faiblesses et opportunités-menaces.

Les informations tirées de cette analyse doivent permettre de broser un tableau aussi objectif que possible de la situation régnant dans une commune. Les questions suivantes revêtent par exemple un grand intérêt : Qu'est-ce que la commune fait particulièrement bien ? Qu'est-ce qu'elle ne sait pas très bien faire ? Pourquoi est-elle attrayante, ou ne l'est-elle pas ? Dans cette démarche, la commune traitée est toujours comparée avec la meilleure d'entre elles, qui sert de modèle.

A partir de ces éléments, on procède ensuite à une appréciation subjective sous la forme d'une analyse forces/faiblesses. Les forces et les faiblesses d'une commune sont des facteurs susceptibles d'être infléchis, voire modifiés, par sa conduite. Dans les domaines souffrant de faiblesses, on peut investir en vue de les transformer en forces ou « délocaliser » les tâches concernées. L'analyse interne s'attache surtout à déceler où se trouvent, où peuvent être instaurés, des domaines stratégiques prometteurs de succès (champs d'activités stratégiques de la commune).

Contrairement à l'analyse interne, qui peut se baser sur des informations relativement fiables, concernant des états de fait, l'analyse environnementale consiste à évaluer les facteurs d'influence dans l'environnement de la commune, ainsi que les évolutions et les tendances qui y règnent. Les autorités communales ne peuvent exercer aucune influence sur ces facteurs. En se basant sur l'analyse de l'environnement et de son évolution, la commune acquiert une vue d'ensemble des opportunités qui s'offrent à elle et des menaces qui la guettent.

Lors de l'analyse de l'environnement, on tentera de dégager les tendances évolutives pour les six à huit années à venir (deux périodes de législature).

L'analyse opportunités/menaces doit être mise en regard de l'analyse forces/faiblesses, pour qu'on puisse identifier les menaces éventuelles et les domaines où la commune est susceptible de se profiler, puis élaborer une stratégie adéquate pour renforcer sa position.

Le pilotage politique et la conduite des différents macroprocessus peuvent notamment être optimisés en recourant à des instruments de pilotage et de contrôle. L'élaboration de tels instruments exige que l'on formule clairement des objectifs stratégiques. Ces objectifs sont quantifiés en appliquant un système d'indicateurs, afin que l'on puisse contrôler dans quelle mesure ils sont atteints, et adapter la stratégie en conséquence ou mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires.

7. Une stratégie pour indiquer la ligne à suivre

Dès lors que la situation actuelle est connue, il y a lieu de définir la future direction stratégique. Cette opération requiert d'analyser soigneusement les conditions-cadres identifiées et les enseignements tirés jusqu'à ce point (clients et leurs besoins, analyse SWOT, etc.).

Définition de la stratégie communale

« La stratégie consiste à déterminer les grandes lignes de conduite d'un office (d'un département, d'une administration) pour le long terme. Elle se compose d'une stratégie de base et de stratégies sectorielles qui lui sont subordonnées. Elle détermine les objectifs et les mesures essentielles. »

La méthode élaborée peut être subdivisée synthétiquement selon les phases suivantes :

1. Où en sommes-nous? (Analyse de la situation actuelle)

- Analyse des conditions-cadres et des contraintes ; identification des secteurs bénéficiant d'une certaine liberté d'action.
- Définition des clients et de leurs besoins.
- Analyse SWOT et identification des possibilités de profiler la commune et des menaces qui la guettent.

2. Où voulons-nous aboutir? (Stratégie, objectifs et programme de gouvernement)

- Définition des objectifs stratégiques pour les différents domaines et pour l'ensemble de la commune.
- Mise en œuvre de la stratégie, définition d'objectifs concrets et de mesures permettant de les atteindre.

3. Comment y parvenir?

- Identification des ressources et des compétences nécessaires pour atteindre les objectifs.
- Contrôle continu et adaptation des objectifs et des mesures (controlling).

8. Le programme stratégique de la commune de Naters

Un programme stratégique a été élaboré selon cette démarche à l'intention de la commune de Naters. Un premier volet de l'analyse de la situation actuelle a consisté à identifier les clients et leurs besoins ainsi que les conditions-cadres. Les clients peuvent être répartis en différentes catégories, comme déjà signalé précédemment. Bien qu'il s'agisse toujours des mêmes personnes ou institutions, leurs attentes varient selon le service considéré. Elles peuvent même être diamétralement opposées. Avant de planifier la stratégie plus avant, il est important d'identifier les conflits entre les objectifs. D'un côté, un parent demandera par exemple que le chemin de l'école soit le plus sûr possible pour son enfant. Mais d'un autre côté, la même personne, exploitant un commerce, souhaitera que le centre de la localité soit desservi le mieux possible à l'intention de ses clients potentiels.

La stratégie communale est aussi axée en fonction de conditions-cadres autres que les contraintes inhérentes aux clients. La majorité de ces contraintes, de nature juridique, sont couchées par écrit. Il faut également tenir compte d'un grand nombre de contraintes et règlements à l'échelon communal et de directives internes. A l'heure actuelle, la planification à l'échelon communal est surtout dictée, outre ces conditions-cadres, par des contraintes financières. Et les contraintes politiques jouent aussi un rôle crucial dans l'élaboration du

programme stratégique. Elles sont parfois fixées formellement, mais figurent le plus souvent de manière non structurée « dans la tête des politiques ».

<p>Conditions-cadres juridiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitution fédérale • Constitution du Canton du Valais • Loi sur le régime communal • Loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers • Loi sur la procédure et la juridiction administratives • Loi régissant les rapports entre l'Eglise et l'Etat • Loi sur l'instruction publique • etc. 	<p>Conditions-cadres professionnelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions cantonales concernant les votations et les élections • Plan directeur cantonal • Règlement concernant la fermeture des magasins • Règlement des eaux usées • Règlement de police • Règlement du personnel communal • etc.
<p>Conditions-cadres économiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan financier • Décisions politico-économiques du conseil communal • Recommandations de l'organe de contrôle de la commune • etc. 	<p>Conditions-cadres politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lignes directrices du tourisme • Concept de promotion économique • Concept des transports • Plan d'affectation des sites • Concept énergétique • Concept régional de l'agglomération Brigue-Glis - Naters

Figure 3 : Vue d'ensemble des conditions-cadres

Beaucoup d'autres contraintes politiques, objectifs et projets stratégiques ont été énumérés dans le cadre d'un workshop avec le conseil communal. Si l'on analyse les différents éléments recueillis après les avoir regroupés, on peut repérer des secteurs bénéficiant d'une importante marge de manœuvre. L'objectif du programme stratégique élaboré consiste à exploiter cette marge de manœuvre de manière optimale. Que doit faire la commune, en plus des tâches fondamentales prescrites par les différentes conditions-cadres ? Où doit-elle se positionner ? Pour répondre à ces questions, la commune et son environnement sont analysés systématiquement. Comme déjà signalé, l'analyse SWOT se prête bien à cette démarche.

Dans ce cadre également, des workshops ont été organisés avec toutes les instances politiques de la commune. L'application de critères préétablis a permis d'identifier ses forces et ses faiblesses, par comparaison avec des communes similaires, qui entrent en compétition avec elle. Les domaines suivants ont été examinés :

- développement général de la commune ;
- état du personnel ;
- culture d'entreprise (disposition au changement, possibilités de changements) ;
- attribution des responsabilités ;
- qualité des prestations ;

- prestations de services ;
- infrastructure ;
- informatique ;
- finances / comptabilité ;
- communication / relations publiques ;
- durabilité ;
- stratégie antérieure ;
- divers.

Pour évaluer les opportunités et les menaces, il faut examiner les différentes sphères composant l'environnement de la commune et identifier dans chaque cas les tendances et les évolutions possibles. Dans une deuxième étape, on déterminera si les tendances discernées présentent des opportunités ou recèlent des menaces pour la commune. Considérons par exemple, parmi les diverses tendances liées à l'évolution démographique dans le domaine social, le vieillissement de la population : selon le point de vue, il peut être classé parmi les opportunités (p. ex. croissance du nombre de consommateurs au pouvoir d'achat élevé) ou parmi les menaces (p. ex. augmentation des charges sociales).

Voici les différentes sphères qui composent l'environnement de la commune :

- sphère économique : finances (p. ex. péréquation financière), conjoncture, politique et attrait de l'entité territoriale (région, canton), politique de fourniture de produits et de prestations (programme de gouvernement), positionnement de la commune, compétitivité, etc. ;
- sphère écologique : menaces pour l'environnement, sécurité (infrastructures, etc.), énergie, transports publics, etc. ;
- sphère sociale : démographie (p. ex. migrations), politique sociale, famille (crèches, etc.), sécurité sociale, jeunesse, formation, vie associative et culturelle, etc. ;
- sphère technologique : effets des technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), télétravail (domicile, poste de travail), etc. ;
- sphère juridique : autonomie, fusions et coopérations, règlement communal édicté par le canton (en consultation).

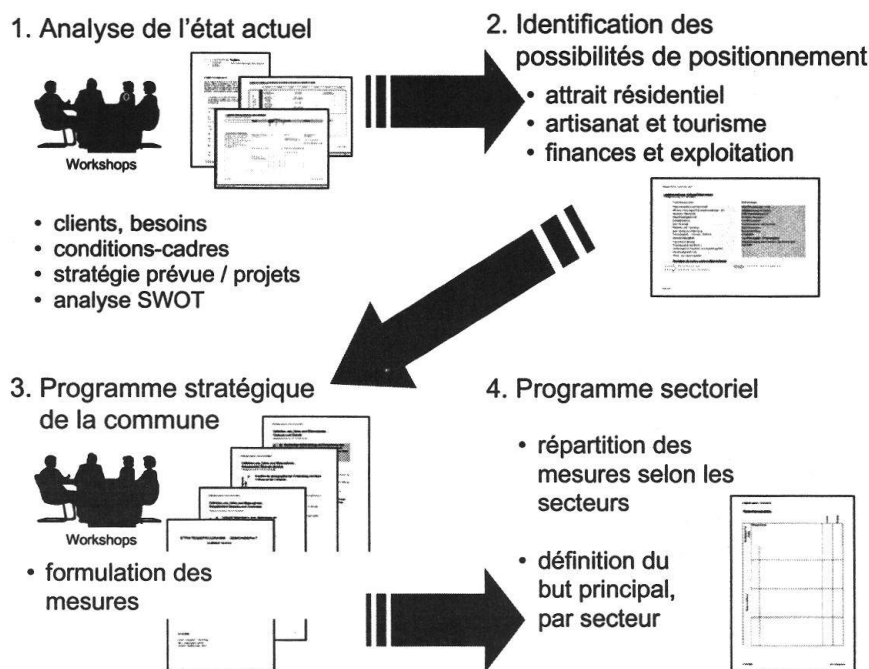


Figure 4: Vue d'ensemble du projet – programme stratégique de la commune de Naters

L'analyse SWOT permet d'identifier les domaines où la commune peut se profiler et les menaces qui la guettent. Un tel domaine se rencontre lorsque l'environnement offre une opportunité particulière qui correspond à une force particulière de la commune. S'il existe par ailleurs un risque particulier, caractérisé par une probabilité élevée de se concrétiser, et qu'il coïncide avec une faiblesse particulière de la commune, cette situation peut représenter une menace pour elle. Dans le cadre de ce projet, les domaines où la commune peut se profiler et les menaces qui la guettent ont été identifiés et définis par les membres du conseil communal, sur la base d'une analyse SWOT. Ensuite, les résultats ont été comparés entre eux. La façon dont la commune doit se positionner se dégage distinctement des superpositions repérées.

Les forces particulières de la commune sont par exemple le taux d'imposition attrayant, la bonne desserte en matière de transports et l'infrastructure. Si l'on combine ces forces avec les opportunités « site de détente proche et attrayant » et « excellente situation résidentielle », on voit se dégager un domaine « qualité de résidence et de vie » où la commune peut se profiler, d'où un positionnement clair dans le groupe de tâches « attrait résidentiel ». Naters bénéficie de conditions naturelles idéales pour se présenter comme une commune résidentielle à l'échelle régionale. Elle pourrait en outre consentir des efforts pour instaurer des points forts qui viendraient renforcer sa situation naturelle.

D'un autre côté, la nécessité de consentir des investissements constitue une faiblesse. Et le danger croissant de catastrophes naturelles, notamment dues aux intempéries, est pénalisant. Il en résulte certaines menaces pour la commune, comme l'accroissement de l'endettement.

La mise en relief des différents domaines où la commune peut se profiler et des menaces qui la guettent a permis de la positionner clairement dans deux groupes de tâches, qui constituent le cœur de sa stratégie. Suite à cela, quatre ou cinq objectifs ont été assignés dans chaque groupe de tâches.

Un troisième domaine stratégique pourrait être abordé par un groupe de tâches nommé « finances et exploitation », qui viserait à assurer les financements nécessaires à long terme.

Pour que cette stratégie puisse être appliquée, il faut dresser un catalogue de mesures permettant d'atteindre les objectifs stratégiques assignés aux différents groupes de tâches. Dans cette étude, ces mesures et les divers projets stratégiques ont été élaborés lors de workshops. Ils peuvent être de différentes natures :

- mesures ou projets déjà planifiés, qui ont été identifiés au cours de la démarche puis assignés aux groupes de tâches adéquats ;
- nouvelles mesures, élaborées dans le cadre des workshops ;
- mesures élaborées dans le cadre du concept régional ;
- etc.

Pour façonner un tel programme stratégique, il faut suivre un processus itératif : les objectifs stratégiques et les mesures afférentes sont élaborés et remaniés en plusieurs étapes. Le programme stratégique qui en ressort a valeur de stratégie suprasectorielle pour la commune. Sa validité couvrira une période de législature (4 ans), tandis que les mesures seront révisées et adaptées une fois par an. Dans le cas idéal, les objectifs stratégiques sont remaniés tous les deux ans, et adaptés si nécessaire.

**Définition des objectifs et des mesures -
Groupe de tâches « Attrait résidentiel »**

Workshop stratégique avec le conseil communal

Objectifs stratégiques	IV	Assurer à la population un accès attrayant à l'offre régionale (p. ex. formation, culture, achats, sport, etc.)
Mesures	IV.1	Négociations tarifaires / coopérations avec les communes voisines dans les différents domaines
	IV.2	Mise en œuvre du concept de l'agglomération Brigue-Glis - Naters
	IV.3	Réalisation d'un terrain de sport et d'entraînement (2004)
	IV.4	Service d'animation socioculturelle dans le district (2003)
	IV.5	Collaboration du service du feu
	IV.6	Regroupement de la formation policière avec Brigue et Glis (2004-2008)
	IV.7	Assurance-qualité Spitex (2002-2004)
	IV.8	Nouvel emplacement du foyer pour les jeunes Anderledy
	IV.9	Regroupement des offices de tutelle (2008) --> chambre régionale des tutelles
	IV.10	Amélioration de l'offre de loisirs nocturnes
	IV.11	Coordination de l'offre en matière de sport
	IV.12	Raccordement de Naters à la gare CFF de Brigue
	IV.13	Amélioration de la surveillance du repos nocturne

Figure 5 : Extrait du programme stratégique de la commune

Dans le cadre de ce projet, la stratégie suprasectorielle a été complétée par des stratégies sectorielles. A cet effet, les membres du conseil communal ont sélectionné, dans la stratégie communale, les mesures concernant leur dicastère. Selon l'importance qu'une mesure donnée pouvait revêtir pour leur dicastère, ils ont aussi dû définir si celui-ci devait diriger la mise en œuvre de la mesure en question et la réalisation du projet concerné, ou s'il devait seulement assumer un rôle de partenaire. Une fois que les mesures ont été réparties selon les stratégies sectorielles, un objectif stratégique principal a été assigné à chaque secteur. Cet objectif décrit le but et l'axe de travail du secteur concerné. En ce qui concerne les finances, l'objectif principal pourrait par exemple consister à « ... assurer à long terme le financement des tâches de la commune ».

Grâce à cette démarche, les personnes appelées à prendre des décisions politiques et les responsables des différents secteurs prennent conscience de la stratégie suprasectorielle commune. Et chaque secteur contribue à atteindre les objectifs fixés dans la stratégie globale en poursuivant l'objectif principal qui lui est assigné et en appliquant les mesures visant à l'atteindre.

Il est impératif de faire part efficacement, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration communale, tant du programme stratégique concernant l'ensemble de la commune que des programmes sectoriels. L'information interne, à l'intention des collaborateurs communaux, revêt une importance particulière. Il sera fait référence aux idées-forces et aux groupes de tâches stratégiques à chaque occasion qui s'offrira, afin que les collaborateurs se sentent suffisamment concernés.

Mise en œuvre de la stratégie et contrôles

Dès lors que les objectifs stratégiques ont été définis et que les mesures visant à les atteindre ont été planifiées, la phase suivante consiste à les mettre en œuvre. A cet effet, la stratégie est convertie en un plan des tâches et un plan financier. La mise en œuvre de la stratégie peut être surveillée et pilotée au moyen d'un instrument tel que le « Balanced Scorecard », par exemple. Surtout utilisé dans l'économie privée jusqu'à présent, le Balanced Scorecard tient aussi compte, en raison de sa conception, des exigences inhérentes aux décisions spécifiques du secteur public. Il consiste à définir les processus cruciaux pour atteindre les objectifs stratégiques, en se basant sur les groupes de tâches stratégiques, puis à identifier des indicateurs clés. Ces indicateurs seront systématisés et synthétisés pour former un Balanced Scorecard. Il en résulte, d'une part, un enrichissement des instruments de pilotage par différents facteurs d'évaluation des résultats. Et, d'autre part, il est tenu compte des relations et des liens de dépendance entre les facteurs d'évaluation des résultats et les valeurs mesurées.

10. Conclusions

Quels sont donc les facteurs clefs de réussite pour une planification stratégique communale ?

Le milieu politique doit se référer à des éléments de qualité supérieure servant de bases de décisions pour la planification du développement futur d'une commune.

Ces éléments seront définis par le biais d'une analyse détaillée de la commune, de son environnement et des conditions cadres données. Des facteurs rigides comme par exemple les lois et les plans financiers seront alors combinés avec des facteurs flexibles comme des enquêtes auprès de la population, des concepts

de développement ou des plans stratégiques. Seulement lorsque les différents éléments auront été analysés, les possibilités d'actions futures respectivement les marges de manœuvres pourront être identifiées. En ce qui concerne la commune de Naters, l'analyse détaillée a montré clairement où reposent les forces et conjointement les possibilités de réalisation et de différenciation (Unique Selling Proposition) de la commune.

Les différentes tâches qu'une commune doit accomplir par exemple d'après la loi, devraient à l'avenir également contribuer à la construction optimale de ses possibilités de réalisation et de différenciation. A ce stade, la coordination entre les stratégies communales et régionales constitue un aspect essentiel. Les communes d'une région doivent se compléter dans leur positionnement. Les positions de réussite d'une commune servent également à la commune voisine pour que cette dernière puisse se concentrer sur d'autres possibilités de réalisation et de différenciation. Le défi réside alors dans l'optimisation de la coordination et de la coopération entre les différentes communes d'une région.

Aussi bien le projet de recherche que le projet suivant de la commune de Naters se terminent par la définition de la stratégie. Celle-ci doit ensuite être appliquée et respectivement reportée sur l'axe opérationnel. Finalement, la phase de contrôle vérifiera le succès de l'application de la stratégie. Afin d'obtenir une application optimale de la stratégie, les objectifs et mesures annuels doivent être définis, contrôlés et adaptés. Pour se faire, il existe différents instruments issus de l'économie privée comme par exemple le « Balanced Scorecard ». Il s'agit ici de la devise : « moins c'est plus ! ». Cela signifie que les objectifs stratégiques doivent être formulés le plus clairement et simplement possible afin de pouvoir les appliquer de manière opérationnelle et surtout de pouvoir les contrôler.

NOTES

- 1 Conseiller fédéral Moritz Leuenberger, dans son allocution à l'occasion de l'assemblée générale anniversaire de l'Association des communes suisses ; in : La Commune Suisse du 7.8.2003 (trad.)
- 2 Cf. Steiner (2002)
- 3 Cf. Steiner (2003) - NZZ (Neue Zürcher Zeitung)
- 4 Schedler & Proeller (2000), p. 58

BIBLIOGRAPHIE

- Bogumil, J.*: Das Neue Steuerungsmodell un der Prozess der politischen Problembearbeitung- Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil, J./Kissler, J. (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Nomos 1997.
- Buschor, Ernst*: *Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben*, in: Weilenmann, Paul; Fichert Reiner (Hrsg.): *Strategie-Controlling in Theorie und Praxis*. Schriftenreihe der Vereinigung Eidgenössisch diplomierter Buchhalter und Controller. Haupt 1992.
- Geser, Hans*: *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter „vertikaler Politikverflechtung“*, Soziologisches Institut der Universität Zürich.

- Heinz, Rainer*: Politisches Controlling, in: KGSt-Info, Köln, 10. Januar 2001, 46. Jahrgang, Nr. 01.
- Hollenstein, Hans*: Strategische Führung in der Verwaltung, Ein Leitfaden für die Legislaturplanung, in: Arbeitspapiere zum Public Management, Verlag Paul Haupt, Bern 2001.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P.*: The Balanced Scorecard, Harvard Business School Press 1996.
- Lengwiler, Christoph & Käppeli, Stephan*: (Herausgeber, Gemeindeführung in Theorie und Praxis, in: Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie – Band 8, Verlag Rüegger 2001
- Osterlob, Margrit & Frost, Jetta*: Prozessmanagement als Kernkompetenz: Wie Sie Business Reengineering strategisch nutzen können. 2. Aufl., Wiesbaden 1998.
- Ösze, Daniel*: Managementinformationen im New Public Management am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, in: Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Beiträge zum öffentlichen Management, Haupt 2000
- Pümpin, Cuno & Geilinger, Ulrich W.*: Strategische Führung, Die Orientierung, Schweizerische Volksbank, Bern 1988.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella*: New Public Management, Haupt 2000
- Scherer, Andreas Georg & Alt Jens Micael*: Balanced Scorecard in Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen, Schäffer Poeschel, 2002
- Steiner, Reto*: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Verlag Paul Haupt 2002.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian*: Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Gabler Verlag 2000.
- Thommen, Jean-Paul*: Managementorientierte Betriebswirtschaftslehre, 5. Aufl., Versus 1996.
- Töpfer, Armin*: Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen, Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung, Gabler Verlag 2000.