

**Haute Ecole Groupe
ICHEC –ECAM –ISFSC**



Enseignement supérieur de type long de niveau universitaire

**Comment mettre en place une gouvernance locale dans une administration
publique bruxelloise ? Cas pratique du SIAMU/DBDMH.**

Mémoire présenté par:

Stéphane HEUREUX

Pour l'obtention du diplôme de:

**Master Gestion de l'entreprise-
tri-diplomation**

Année académique 2020-2021

Promoteur: **Julie De FOOR**

**Haute Ecole Groupe
ICHEC –ECAM –ISFSC**



Enseignement supérieur de type long de niveau universitaire

**Comment mettre en place une gouvernance locale dans une administration
publique bruxelloise ? Cas pratique du SIAMU/DBDMH.**

Mémoire présenté par:

Stéphane HEUREUX

Pour l'obtention du diplôme de:

**Master Gestion de l'entreprise-
tri-diplomation**

Année académique 2020-2021

Promoteur: **Julie De FOOR**

Remerciements

Je tenais à remercier chaleureusement toutes les personnes qui m'ont aidé de près ou de loin dans l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie Madame De Foor Julie, ma promotrice et Monsieur Huart Vincent, ma personne relais d'avoir accepté ces rôles durant l'ensemble du parcours stage-mémoire et pour le temps consacré. Leurs conseils et expertise ont été indispensables pour la réalisation de ce mémoire. L'aide et le soutien ont été importants pendant les moments de doutes.

Plus largement, j'aimerais remercier tous les professeurs qui m'ont épaulé pendant mon parcours académique à l'Ichec, Saint-Louis, UCL et l'ULB.

Mes remerciements vont aussi au SIAMU et principalement à Messieurs Leclercq Michael et Yu Benoit, mes maîtres de stage ainsi qu'au Major Evrard qui, malgré la crise de la Covid-19, m'ont offert un stage riche de rencontres et d'apprentissage.

Je transmets également mes remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à la constitution de mon mémoire dont les dix-huit personnes interrogées qui ont bien voulu m'accorder du temps, les institutions qui m'ont ouvert leurs portes ainsi qu'à Bainczyk Carole pour sa relecture.

Je voudrais terminer par ma famille et amis qui m'ont épaulé tout au long de ce parcours. Plus particulièrement ma compagne Krémer Marie-Luce, mes parents Cukas Angie et Heureux Dominique, mon petit frère Heureux Guillaume ainsi que mes grands-parents Heureux Daniel, Frings Monique et Ljutovic Ana. Sans oublier Gérard Arnaud mon coéquipier. Encore merci pour leur soutien sans faille.

A titre posthume, je remercie ma belle-mère, Bragard Arlette, toujours encourageante et motivante, qui s'est malheureusement éteinte juste avant la fin du mémoire.

En vous souhaitant d'ores et déjà une bonne lecture.

Engagement Anti-Plagiat du Mémoire

« Je soussigné, HEUREUX, Stéphane, Master 2, déclare par la présente que le Mémoire ci-joint est exempt de tout plagiat et respecte en tous points le règlement des études en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses signé lors de mon inscription à l'ICHEC, ainsi que les instructions et consignes concernant le référencement dans le texte respectant la norme APA, la bibliographie respectant la norme APA, etc. mises à ma disposition sur Moodle.

Sur l'honneur, je certifie avoir pris connaissance des documents précités et je confirme que le Mémoire présenté est original et exempt de tout emprunt à un tiers non-cité correctement ».

Dans le cadre de ce dépôt en ligne, la signature consiste en l'introduction du mémoire via la plateforme ICHEC-Student.

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1 Choix du domaine de recherche et introduction	1
2 Plan du mémoire et objectifs	1
3 Introduction à la méthodologie	2
4 Impacts de la crise sanitaire	3
Partie I Principes théoriques et revue de la littérature	4
1 Cadre Institutionnel	4
1.1 Les Pouvoirs Publics	4
1.2 L'administration publique bruxelloise.....	5
1.2.1 Région de Bruxelles-Capitale.....	5
1.2.2 Le Parlement bruxellois.....	5
1.2.3 Le Gouvernement bruxellois	5
1.2.4 Les compétences régionales	6
1.2.5 Les organismes d'intérêt public (OIP) régionaux	6
1.2.6 Le service public de la Région Bruxelloise (SPRB)	7
2 Cadre des concepts théoriques	8
2.1 Contextualisation	8
2.2 La gouvernance	8
2.2.1 La gouvernance d'entreprise.....	9
2.2.2 La gouvernance locale	9
2.2.3 La bonne gouvernance.....	13
2.2.4 Gouvernance verticale ou horizontale.....	14
2.3 Les dispositifs de Contrôle de gestion en administration publique bruxelloise	15
2.3.1 Le management de la qualité	16
2.3.2 Le management de la performance	16
2.3.3 L'approche par processus.....	18
2.3.4 Le modèle Common Assessment Framework (CAF)	25
2.3.5 SOCRIDE.....	26
2.3.6 Instrument de la mise en œuvre des politiques	27
2.3.7 Le cycle annuel de l'exécution des politiques	28
3 Les arrêtés et ordonnances concernant la gouvernance locale.....	28
3.1 Cadre juridique et champ d'application.....	29

3.2	Acteurs	29
3.2.1	Les ministres.....	30
3.2.2	Le Conseil stratégique	30
3.2.3	Les fonctionnaires généraux et mandataires.....	30
3.2.4	La Cellule de Contrôle de gestion au SPRB.....	30
3.2.5	Le correspondant au contrôle de gestion	31
3.2.6	Les responsables d'unité administrative (RUA)	31
3.2.7	Comité administratif du contrôle de gestion	31
3.3	La programmation.....	32
3.3.1	La note d'orientation.....	33
3.3.2	Les lettres d'orientation	33
3.3.3	Les plans de gestion	33
3.3.4	Plans opérationnels annuels	33
3.3.5	Les rapports.....	34
3.3.6	Contrat d'administration/Contrat de gestion	35
3.4	Focus sur le contrôle de gestion en administration publique.....	35
3.4.1	Le contrôle comme management de la performance.	35
3.4.2	Rattachement à la Direction Générale.....	36
3.4.3	Lien avec le budget.....	36
4	Théorie des organisations.....	36
5	Conclusion partie théorique	38
	Partie II Méthodologie de récolte de données	39
	Partie III Problématique et analyse de terrain.....	42
1	Introduction analyse de terrain.....	42
2	Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente	42
2.1	Un peu d'Histoire	43
2.2	Les enjeux futurs du SIAMU	44
2.3	L'organigramme	45
2.4	La Zone d'intervention	46
2.5	Le SIAMU au quotidien.....	46
2.5.1	Le centre 112.....	46
2.5.2	Interventions.....	46
3	Stratégie organisationnelle au sein du SIAMU	49
3.1	Analyse structurelle et diagnostic organisationnel	49
3.1.1	Justification du choix.....	49

3.1.2	Le modèle de théorie des organisations de Hatch.....	50
3.1.3	L'Environnement	50
3.1.4	La technologie et le savoir.....	53
3.1.5	L'analyse structurelle de Mintzberg.....	57
3.1.6	Culture et raisons d'être du SIAMU	59
3.1.7	Conclusion et résultat de l'analyse de Hatch	62
3.2	Les pompiers de la zone d'Antwerpen (Anvers)	63
3.3	Les pompiers de la zone Val de Sambre.....	66
3.4	La police de la zone de Nivelles.....	69
3.5	La Croix-Rouge francophone de Belgique	72
3.6	Résultat de la gouvernance locale dans les services de secours	75
4	Mise en place d'une gouvernance locale au sein du SIAMU	76
4.1	Avant-propos.....	76
4.2	L'arborescence actuelle de la gouvernance locale au SIAMU.....	77
4.3	L'innovation à travers le Benchmarking.....	79
4.4	Avantages dans l'arborescence.....	79
4.5	Problématiques dans l'arborescence	80
4.6	Propositions de changement en vue d'amélioration du système.....	80
4.7	Conclusion	86
	Partie IV Discussion et conclusion.....	87
1	Impacts de la crise sanitaire.....	87
2	Recul critique et perspectives futures	87
3	Conclusion Générale.....	89
	Partie V Bibliographie.....	91
	Partie VI Annexes.....	Erreur ! Signet non défini.

Table des Figures

Figure 1 Les cinq dimensions de la gouvernance locale selon Carassus et Baldé.....	10
Figure 2 Grille d'analyse des caractéristiques de la gouvernance locale.....	11
Figure 3 Les modèles théoriques de la gouvernance locale	12
Figure 4 La performance en fonction de la qualité.....	17
Figure 5 Les différents types de processus et définitions	19
Figure 6 Fiche de processus.....	19
Figure 7 Limites des indicateurs	22
Figure 8 Le Balanced Scorecard.....	24
Figure 9 Eléments d'évaluation d'un processus ou d'un projet	24
Figure 10 Comparaison entre mesure et évaluation	24
Figure 11 Cadre d'auto-évaluation de la fonction publique 2020.....	25
Figure 12 Les différents principes d'excellence.....	26
Figure 13 Instrument de la mise en œuvre des politiques.....	28
Figure 14 Le cycle annuel de l'exécution des politiques	28
Figure 15 Les acteurs de la programmation.....	29
Figure 16 La Cellule centrale Contrôle de gestion	32
Figure 17 La programmation	32
Figure 18 Le modèle de Hatch.....	37
Figure 19 Tableau de l'ensemble des entretiens	41
Figure 20 Les zones d'interventions.....	46
Figure 21 Nombre et type d'interventions.....	47
Figure 22 Utilisation potentielle de l'outil Fireplan et Statistics.....	56
Figure 23 Résultat de la gouvernance locale dans les services de secours.....	75
Figure 24 La programmation au sein du SIAMU	78
Figure 25 Etapes de la détermination de la stratégie	81
Figure 26 Piste de structure de gouvernance locale.....	82

Table des acronymes et abréviations

AA	Activité récurrente	IFAMU	Institut de Formation d'Aide Médicale Urgente
Actiris	Office Regional Bruxellois de l'Emploi (anciennement ORBEM)	Innoviris	Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de la Région de Bruxelles-Capitale
AMU	Aide Médicale Urgente	ISO	(Norme ISO) International Organization for Standardization
ASBL	Association Sans But Lucratif	JSPB	Jeunes Sapeurs-Pompiers de Bruxelles
ART	Animal Rescue Team	KCCE	Centre Fédéral des Connaissances pour la Sécurité Civile
ASTRID	All-round Semi-cellular Trunking <i>Radio</i> communication system with Integrated Dispatching	KPI	Key Performance Indicator (Les indicateurs-clés de performance)
AVP	Accident de la Voie Publique	NAC	Nouveaux Animaux de Compagnies
BEPS	Brevet Européen des Premiers Secours	OIP	Organismes d'Intérêt Publics
Brupartner	Anciennement : le Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale	OO	Objectif Opérationnel
Brusafe	L'École Régionale des Métiers de la Sécurité, de la Prévention et du Secours	OOBCC	Ordonnance Organique portant les dispositions applicables au Budget, à la Comptabilité et au Contrôle
BSC	Balanced Scorecard (Tableau de bord prospectif)	OS	Objectif Stratégique
C112	Le centre opérationnel de téléphonie 112	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
CAF	Common Assessment Framework	parking.bru ssels	Agence Régionale bruxelloise du stationnement
CAF	Certificat d'Aptitudes Fédéral	PASI	Postes Avancés des Services d'Incendies
CARS	Cadre d'Autoévaluation des Responsabilités Sociales	perspective .brussels	Anciennement : le Bureau Bruxellois de la Planification (BBP)
CET	Casualty Extraction Team	PPI	Plans Préalables d'Intervention
CFO	Chief Financial Officer	PIT	Paramédical Intervention Team
CFPB	Centre de formation des Pompiers de Bruxelles	PME	Petite et Moyenne Entreprise
CGCCR	Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise	PMO	Project Manager Officer
CGSP	La Centrale Générale des Services Publics Fédérale	POP	Plan Opérationnel
CIRB	Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise	RCP	Réanimation Cardio-Respiratoire
COCOM	Commission Communautaire commune	RGDP	Règlement Général européen sur la Protection des Données
COCOF	Commission Communautaire française	RISC	Rescue In Sage Condition (voir GRIMP)
CoDir	Comité de direction	RUA	Responsable Unité Administrative
CSC	Confédération des syndicats chrétiens	SAP	Systems, Applications and Products for data processing
DBDMH	De Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (FR : Voir SIAMU)	Selor	Bureau de Sélection de l'administration fédérale.

DIVE	Plongeurs au sein du corps des pompiers	SISU	Infirmier Spécialisé en Soins Intensifs et d'Urgence
EPI	Équipement de Première Intervention	SLFP	Service Public fédéral
ERMSPS	Ecole Régionale des Métiers de la Sécurité, de la Prévention et du Secours	SLRB	Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'institution Régionale bruxelloise en charge du logement social
ERP	Entreprise Resource Planning	SMART	Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et défini Temporellement
ETP	Equivalent Temps Plein	SMUR	Service Mobile d'Urgence et de Réanimation
FABI ou FAMI	FABI fausse alerte bien intentionnée FAMI fausse alerte mal intentionnée	SOCRIDE	Stratégie, Objectifs, Confiance, Reconnaissance, Indicateurs, Décision d'Equipe
Fond du logement	Le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale	SPF	Service Public Fédéral
GIMSI	Généralisation, Information, Méthode et mesure, Système et systémique, Individualité et initiative	SPRB	Service Public Régional Bruxellois
GRDI	Groupe Régional de Défense contre l'Incendie	SIAMU	Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles (NL : Voir DBDMH)
GRIMP	Groupe de Reconnaissance et d'Intervention en Milieu Périlleux	STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
HAZMAT	Hazardous Materials	SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
hub.brussels	l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise	talent.brussels	Bureau de sélection de la Région de Bruxelles Capitale en tant qu'employeur public
IBGE	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement	TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
ICT	Information and Communication Technologies	TMS	Transports Médicaux Sanitaires
IFA	International Fire Academy	VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie

Introduction

1 Choix du domaine de recherche et introduction

Lors de mon parcours académique réalisé dans quatre universités francophones spécialisées en économie et en gestion, il n'y a quasiment eu aucune mention du fonctionnement global et de la gestion des entreprises en secteur public. L'une des réponses les plus classiques des professeurs étant de dire que « le système est identique ». Cependant l'année dernière lors d'un cours de l'option 'Entrepreneuriat et PME', nous avons eu la chance de rencontrer Monsieur Giles Daoust qui nous a gracieusement offert son livre « Mots d'esprit d'entreprendre » (Daoust, 2020). Ce livre m'a interpellé à cause d'une part de sa vision réaliste mais décalée voire ubuesque, et d'autre part de sa vision futuriste mais qui permet de poser un questionnement sur le futur que l'on souhaite.

Dans son livre, Monsieur Daoust (2020) nous explique que selon lui le système électoral proportionnel pose un problème majeur en Belgique en raison de la multitude des niveaux de pouvoirs, de leurs complexités et enchevêtrements. Il justifie son développement par une analogie : « *Et si la Belgique était une entreprise ?* » L'analyse démontre que la gestion de 'Belgique SA' est alors sans aucun doute défailante à plusieurs niveaux (Daoust, 2020).

Dans cette même optique, Monsieur Benoit Yu, responsable administratif des Pompiers de Bruxelles, lors de notre première rencontre informelle au début de la crise de la Covid-19 me racontait son inquiétude face à la faible motivation des étudiants en Master à s'engager dans le domaine public, voire à s'y intéresser. C'est pourquoi j'ai décidé d'effectuer mes deux stages au sein du SIAMU (Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale) et par conséquent d'en faire le sujet de mon mémoire. De fait le meilleur moyen de faire bouger les choses est de l'analyser de l'intérieur et d'en parler.

Ce manque d'information et d'engagement dans tout ce qui se rapporte de près ou de loin au fonctionnement du monde politique, Llosa Vargas Mario (2021), prix Nobel de littérature, porteur de la légion d'honneur, le met en exergue et va même plus loin, lors d'une rencontre virtuelle : « (...) *Mais il faut s'engager dans la politique car c'est bien elle qui peut transformer le monde.* » (Vargas Llosa, 2021)

Au vu de ces éléments, il semble que peu de place soit donnée au monde politique et à ses administrations dans les études de 'gestion'. Nous nous intéresserons donc ici aux administrations publiques et à la façon dont celles-ci peuvent rendre des comptes à leur niveau supérieur et plus particulièrement à la gouvernance locale.

2 Plan du mémoire et objectifs

Nous venons de voir que le choix du thème du mémoire est parti d'une volonté de contribuer à une meilleure compréhension et visibilité du fonctionnement des administrations publiques. La motivation principale concernant l'élaboration de ce travail est de mettre en évidence des administrations publiques et de comprendre comment elles sont gouvernées localement. L'étude se portera exclusivement sur les administrations bruxelloises.

La question de recherche est la suivante : « Comment mettre en place une gouvernance locale dans une administration publique bruxelloise ? Cas pratique du SIAMU/DBDMH ». Afin de répondre à cette question, nous poursuivrons trois objectifs : d'abord, nous essayerons de comprendre comment fonctionne la gouvernance locale à travers le contrôle de gestion. Ensuite, nous tenterons d'analyser le SIAMU et sa stratégie en fonction de la théorie sur la gouvernance locale. Et enfin, grâce aux entretiens, nous rechercherons des propositions de solutions et des recommandations pour la mise en œuvre de la gouvernance locale.

Pour ce faire, ce mémoire est composé de deux parties, une théorique et une pratique.

La partie théorique proposera une introduction, un premier chapitre qui permettra de mettre en évidence les différences entre les institutions publiques afin de comprendre le cadre institutionnel dans lequel est décrit ce mémoire et de cerner les particularités de Bruxelles. Un second chapitre présentera une revue de la littérature de la gouvernance locale comprenant les outils de gestion des administrations publiques. Nous y décrirons les différents acteurs présents et la théorie du management de la performance. Un troisième chapitre exposera les différents livrables qui ponctuent la mise en place de la stratégie organisationnelle.

Au terme ces trois premiers chapitres, les contours théoriques seront définis.

Quant à la partie pratique, elle se concentrera sur l'entreprise analysée : le SIAMU, et sur la réponse à la question de recherche, puis un chapitre sur la méthodologie concernant le choix de récolte de données sera présenté. Celle-ci comprendra une analyse de données principalement qualitative d'une vingtaine d'entretiens répartis en deux groupes : d'une part, huit entretiens réalisés pour comprendre le cadre de ce mémoire, la stratégie, les enjeux des pompiers et le système politique bruxellois et d'autre part, dix entretiens menés dans le cadre du contrôle de gestion dans les organismes publics. Après la méthodologie, nous présenterons le SIAMU en détails dans le but de montrer les particularités de cette organisation et ses enjeux futurs à travers sa stratégie. Dans le chapitre suivant, afin de mieux connaître les bonnes pratiques en matière de gouvernance locale, nous effectuerons un benchmarking de diverses organisations bruxelloises.

Enfin dans le dernier chapitre, forts de nos comparaisons, nous tenterons de formuler des recommandations et d'amener des discussions en vue de l'instauration de la gouvernance locale au sein du SIAMU. A cette fin, nous essayerons de voir comment lier les objectifs du SIAMU avec la stratégie du Gouvernement. L'interprétation de nos résultats induira un recul critique et des limites.

Au-delà du strict respect de la réglementation en vigueur, le résultat final attendu serait d'apporter une vraie aide aux différents acteurs afin d'uniformiser les techniques et les simplifier au maximum pour améliorer la vie et le travail de ces acteurs. Efficience et efficacité seront donc les maîtres mots.

3 Introduction à la méthodologie

A) Le terrain étudié

La recherche porte sur l'organisme d'intérêt public du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) de la Région de Bruxelles-Capitale. Afin de soulager la lecture de ce mémoire nous omettrons systématiquement le sigle 'DBDMH' de la question de recherche qui est la traduction en néerlandais de SIAMU : « De Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende

Medische Hulp ». La recherche de terrain a été très présente dès le début du parcours. De nombreuses informations, récits et discours viennent directement des acteurs de terrain via, entre autres, des réunions formelles ou informelles dans l'entreprise. Nous nous efforcerons dès lors de raconter des faits tirés du vécu de ces personnes. Ce travail a été réalisé en étroite collaboration avec Michael Leclercq, le contrôleur de gestion du SIAMU.

Des entretiens de chaque responsable de service ont été réalisés afin d'avoir une réelle perception de l'entreprise dans son ensemble, et ensuite de pouvoir comprendre les macroprocessus présents au sein de chaque département. Au-delà des responsables d'équipe, la Direction s'est montrée ouverte et coopérante.

B) Analyse de données

Le thème de notre analyse implique une multitude de recherches et de théories. En effet, la gouvernance locale touche à l'ensemble de l'organisation d'un point de vue stratégique et structurel mais également aux parties prenantes de l'organisation. Ceci implique donc de s'intéresser aux principes de contrôles, de partage de l'information, de prise de décisions, d'analyse des budgets, ainsi qu'aux indicateurs de performances (KPI), etc. Nous verrons que la gouvernance locale met également en lumière des principes comme le management de la performance, les théories de la gestion du changement et la culture d'entreprise. D'autres théories, comme le new public management, pourraient être intéressantes dans ce domaine mais ne seront pas analysées ici en profondeur.

4 Impacts de la crise sanitaire

Ce mémoire a été écrit en 2021, en pleine crise sanitaire de la Covid-19, ce qui a demandé une adaptation constante aux différentes mesures sanitaires. Ces mesures m'ont d'ailleurs amené à modifier le choix du sujet car les possibilités de stage et d'accès aux informations ont été réduites. Ceci dit, les impacts sur la rédaction finale de ce travail ont été divers mais pas majeurs.

Tout d'abord, excepté ceux réalisés sur le lieu du stage, l'ensemble des entretiens ont été effectués en visioconférence afin de pouvoir récolter les informations telles que nous aurions pu le faire en entretiens face-à-face, et percevoir ainsi un minimum le non verbal de nos interlocuteurs.

Ensuite, le télétravail et la surcharge de certains acteurs ont réduit leur disponibilité et rendu leur contact difficile. Par contre d'autres se sont montrés très enthousiastes face à mes questions et m'ont encouragé dans l'élaboration de ce mémoire.

Enfin, les restrictions sanitaire en vigueur sur le lieu de stage ont eu plus d'impacts : alors que lors du premier stage, les réunions informelles étaient aisément organisées, ce n'est pas le cas pendant le second stage. Certaines informations ont dès lors été récoltées sur la base d'une recherche documentaire menée de manière plus autonome.

Partie I Principes théoriques et revue de la littérature

La première partie de ce mémoire portera sur l'aspect théorique. Cette partie sera divisée en trois chapitres : le premier permettra aux lecteurs de revoir les différents niveaux de pouvoirs en Belgique ainsi que les différents acteurs à Bruxelles.

Le deuxième chapitre, quant à lui, définira la gouvernance locale avec ses différents piliers stratégiques, structurels, relationnels, décisionnels et informationnels. Viendra ensuite la définition des termes principaux comme le management de performance, le modèle d'auto-évaluation du 'Common assessment framework' (CAF) ou encore le contrôle de gestion.

Enfin, le dernier chapitre de la théorie étudiera les différentes étapes dictées par les arrêtés et ordonnances bruxellois sur le Contrôle de gestion. Ces étapes découlent les unes des autres et forment la programmation et les différents livrables nécessaires à la bonne gestion opérationnelle des organismes d'intérêt publics (OIP).

1 Cadre Institutionnel

Dans cette première partie, nous passerons en revue le cadre institutionnel dans lequel ce mémoire prend place. Des notions telles que Gouvernements, Parlements, compétences ou encore organismes d'intérêts publics (OIP) seront clarifiées et expliquées.

1.1 Les Pouvoirs Publics

Lorsque l'on parle des pouvoirs publics en Belgique, il n'est pas rare d'entendre que la Belgique est une véritable « lasagne institutionnelle ». Dès lors, reprenons depuis le début :

La Belgique est un Etat fédéral composé de trois Communautés et de trois Régions. Chaque entité possède des compétences spécifiques définies dans la Constitution belge.

Au **niveau fédéral**, se trouvent les autorités fédérales : le Roi, le Gouvernement fédéral, le Parlement fédéral et des services publics associés (SPF Belge, 2021).

Le **niveau régional** se compose de : la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Chacune des Régions a ses propres organes exécutifs et législatifs dont le Parlement régional et le Gouvernement régional (SPF Belge, 2021).

Plus précisément, la **Région de Bruxelles-Capitale** et ses institutions ont été introduites pendant la troisième réforme de l'Etat (1988-1989). Son Gouvernement, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, est composé d'un Ministre-Président, de quatre ministres dont deux néerlandophones et deux francophones ainsi que trois secrétaires d'état. L'organisme qui sert d'outil de gestion du Gouvernement est le Service Public de la Région de Bruxelles-Capitale (SPRB) anciennement appelé Ministère public.

Au niveau du Parlement, c'est-à-dire le pouvoir législatif, quatre-vingt-neuf députés sont élus via un suffrage universel direct pendant cinq ans (actuellement pour un mandat courant de 2019 à 2024). Ceux-ci émettent des ordonnances qui font office de lois.

Enfin, le **niveau communautaire** est basé sur la notion de ‘langues’. La Région de Bruxelles-Capitale faisant partie à la fois de la Communauté flamande et de la Communauté française. Cependant, la Région possède des institutions nommées Commissions Communautaires relatives à certaines matières. La Commission Communautaire française (COCOF) pour les francophones, la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) pour les néerlandophones et la Commission Communautaire commune (COCOM) en charge de sujets non liés à la communauté linguistique comme par exemple la distribution des vaccins.

Il est à noter que dès 1980, la fusion des institutions de la Communauté et de la Région flamande a été organisée : les instances communautaires sont ainsi chargées de l’exercice des compétences régionales contrairement à la Communauté francophone.

Le pays comporte également dix provinces mais la Région de Bruxelles-Capitale en est indépendante. Finalement on doit encore citer les communes. Il en existe trois cents pour les provinces néerlandophones et deux cent soixante-deux pour les francophones. Bruxelles-Capitale est divisée en dix-neuf communes (SPF Belge, 2021c).

1.2 L’administration publique bruxelloise

1.2.1 Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale, créée par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (SPF Belge, 2021c), se compose donc de dix-neuf communes pour un peu plus de 160 km² et 1,2 million d’habitants. Avec Bruxelles comme capitale de la Belgique, et de par sa situation géographique particulière, cette Région est bilingue. Le néerlandais et le français sont reconnus comme langues officielles (Be.Brussels, 2021).

Comme expliqué précédemment, la Région possède un Parlement appelé “Parlement Bruxellois” et un Gouvernement appelé “Gouvernement Régional” qui ont chacun des compétences spécifiques.

1.2.2 Le Parlement bruxellois

Le Parlement bruxellois comprend quatre-vingt-neuf députés et a été renouvelé en mai 2019. Concrètement, celui-ci est légitime pour examiner onze compétences principales. Techniquement, le Parlement est l’organe législatif de la Région de Bruxelles-Capitale. Les Parlementaires préparent et votent des ordonnances et règlements sur le territoire de la Région et dans les compétences Régionales. Le second rôle du Parlement est l’adoption et la supervision des budgets du Gouvernement Régional ainsi que le contrôle de ce dernier. (Parlement bruxellois, 2021). De manière pratique, les Parlementaires questionnent régulièrement les ministres compétents sur les différents sujets d’actualités (Talhi, 2021).

1.2.3 Le Gouvernement bruxellois

Le Gouvernement régional bruxellois gère les compétences régionales sur l’ensemble du territoire. Le Ministre-Président est **Rudi Vervoort**. Dans sa composition **Pascal Smet** est en charge depuis 2019 du SIAMU compétence délégué par Sven Gatz (CIRB, 2021a). Nous verrons dans la suite de ce mémoire, lors du benchmarking, différentes administrations publiques qui ont comme responsable de Cabinet de tutelle certains ministres du Gouvernement bruxellois.

1.2.4 Les compétences régionales

Les compétences des trois Régions de Belgique ont été inscrites dans la Constitution à partir de 1970 et à la suite d'une loi spéciale de 1980 (CIRB, 2021b).

Comme nous avons pu le voir précédemment, les Régions ont effectivement des compétences propres dont elles disposent librement et gèrent de façon autonome. Par exemple, certaines matières comme le logement ou l'environnement sont des compétences propres régionales (les onze compétences régionales bruxelloises ont donc également une correspondance en Régions wallonne et flamande).

Pour préserver le rôle international et la fonction de Bruxelles en tant que capitale, une tutelle de l'Etat fédéral est prévue dans quatre matières déterminées : l'urbanisme, le transport, l'aménagement du territoire et les travaux publics.

Le SIAMU est géré par la Région de Bruxelles-Capitale. Historiquement lors du passage de l'agglomération bruxelloise à la création de la Région de Bruxelles-Capitale, le législateur a fixé le service d'incendie et d'aide médicale urgente comme dépendant d'une compétence régionale au même titre que la gestion des taxis et des déchets (Dockx & Bergeret, 2014).

1.2.5 Les organismes d'intérêt public (OIP) régionaux

Les organismes régionaux sont des institutions d'utilité publique ou ASBL de la Région de Bruxelles-Capitale qui ont pour mission de traduire la politique de la Région en actions concrètes pour l'ensemble des matières où celle-ci est compétente. Ces organismes sont divisés en sept axes : la prestation de services publics aux citoyens ; le rayonnement et la promotion ; l'économie, l'entreprise et le travail ; la recherche, l'innovation et les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) ; l'énergie et l'environnement ; le développement urbain et statistique ; l'organisation de la Région et de ses institutions (CIRB, 2021c).

Il existe quatre types d'organismes d'intérêt public (OIP) : A, B, C et D mais la Région de Bruxelles-Capitale n'a créé que des organismes de catégorie A et B qui en sont donc entièrement dépendants que ce soit en terme financier ou au niveau de la gestion stratégique. Nous ne nous focaliserons ainsi que sur ces dernières (voir annexe 1).

Les OIP de type A (tels que le CIRB et l'IBGE) sont des OIP au sens défini dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014. Ils se distinguent des OIP de type B (tels que la STIB ou le port de Bruxelles) par le fait qu'ils sont complètement dépendants de la Région. Les OIP de type B regroupent, quant à eux, l'ensemble des ASBL indépendantes et autonomes qui ont un lien avec la Région bruxelloise et peuvent être soit créés par la Région soit financés ou soumis à la surveillance de la Région bruxelloise.

A ce stade, il est important de préciser que le SIAMU (Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale), analysé dans ce mémoire est un OIP de type A. Celui-ci est catégorisé dans le premier axe d'action, à savoir celui de la 'prestation de services publics aux citoyens'. Du point de vue légal, sa création est fixée par l'ordonnance du 19 juillet 1990 (parue au Moniteur belge le 5 octobre 1990). Nous y reviendrons ultérieurement (CIRB, 2021c).

1.2.6 Le service public de la Région Bruxelloise (SPRB)

Le Service Public Régional Bruxellois (SPRB) est l'organisme en charge de la mise en œuvre de la politique de l'ensemble du Gouvernement bruxellois. La mission de cet organisme est de « *préparer et exécuter de manière cohérente, efficiente et transparente la politique régionale* » (SPRB, 2021).

Le SPRB comporte huit divisions distinctes possédant chacune un pôle d'action propre : Bruxelles Mobilité ; Bruxelles ConnectIT ; Bruxelles Economie et Emplois ; Bruxelles Finances et Budget ; Bruxelles International ; Bruxelles Logement ; Bruxelles Pouvoirs locaux ; Bruxelles Synergie.

La division en charge de la gouvernance se situe dans le département '*Bruxelles Finances et Budget*' comprenant une cellule '*Service Budgétaire, Contrôle budgétaire et Contrôle de gestion*' / '*Dienst Begroting, Begrotingscontrole en Beheerscontrole*'.

Selon le SPRB (2021), leurs missions peuvent être synthétisées comme suit :

- Soutenir le développement de l'**économie et de l'emploi durables**.
- Aménager l'**espace public** et la gestion des équipements en matière de **mobilité** et de **patrimoine immobilier**.
- Assurer un **logement** de qualité pour tous.
- Organiser, conseiller, contrôler et financer les **pouvoirs locaux**.
- Assurer une **représentation** efficace du SPRB dans les instances nationales, européennes et internationales et intégrer le rôle de Bruxelles en tant que capitale de l'Europe.
- Garantir la cohérence générale de leur **fonctionnement**.
- Organiser et coordonner les **actions** et les services afin d'assister les administrations dans leurs missions grâce à un **support logistique et informatique** et à une politique de **ressources humaines** adéquate.
- Garantir la gestion des **finances publiques** en ce compris l'organisation du **contrôle**.

Les liens entre le SPRB et les OIP sont constants puisque le SPRB coordonne et harmonise les demandes des OIP. Cependant, selon Leclercq Michael, le Contrôleur de gestion au sein du SIAMU, comme pour plusieurs autres fonctions, le contrôleur de gestion n'est pas un employé direct de l'OIP. Il dépend directement du ministre et du Cabinet de tutelle. Dans ce cadre-là, le contrôleur de gestion est en coordination constante avec le SPRB. Toutefois, ce lien n'est pas hiérarchique mais plutôt collaboratif (Leclercq, 2021). Le SPRB pour sa part, coordonne, organise et relaie les informations nécessaires au bon fonctionnement des OIP. Son rôle comprend notamment l'harmonisation de certains formats ou template, ou encore la veille juridique afin d'informer le responsable de tout changement d'arrêté ministériel dans son domaine. Par exemple dans le cas de Michael Leclercq, le SPRB intervient dans le cadre du contrôle de gestion. Le but final est d'harmoniser le fonctionnement et l'organisation de tous les organismes bruxellois (Leclercq, 2021).

L'une des plus grandes harmonisations est le passage de tous les OIP à un outil de gestion de type 'Enterprise Resource Planning (ERP)' régional, commun aux OIP afin d'avoir une vue globale des finances, des fournisseurs, etc. L'outil en question est de la marque SAP.

Cette première partie théorique nous a permis de revoir et comprendre les différents liens entre l'ensemble des institutions et organismes qui animent le paysage de la Belgique et plus particulièrement de Bruxelles.

2 Cadre des concepts théoriques

2.1 Contextualisation

Cette deuxième partie de la théorie porte essentiellement sur la recherche littéraire en lien avec la gouvernance locale et les différents dispositifs et méthodes de gouvernance existants, car celle-ci ne se limite pas uniquement au système de contrôle d'une organisation. En effet, tout comme dans la légende des six aveugles et de l'éléphant dans laquelle chaque aveugle pense avoir la bonne interprétation de ce qu'est un éléphant, il existe plusieurs visions de l'organisation (Graines de paix, 2015). Les organisations ont une multitude de représentations ou de définitions dans notre société. On parle d'organisme, de système, de culture, ... Ces organisations ont ainsi toutes une notion connexe de gouvernance. Ces différentes visions permettent à des auteurs de concevoir une définition différente de ce qu'est la gouvernance (Paquet, 2017). Seuls les auteurs se rapprochant du sujet seront mentionnés dans la suite de ce travail.

2.2 La gouvernance

La gouvernance est une notion abstraite et complexe. Celle-ci est originaire de la marine et des champs de bataille. Son utilisation dans le domaine de l'entreprise apparaît pendant l'entre-deux guerres (Gobin, 2007). Elle est définie par le dictionnaire comme étant une manière de gérer, d'administrer (Larousse, 2020). En ce qui concerne la littérature, Pitseys (2010) nous explique que la signification du mot gouvernance est passé du simple 'art de gouverner' au terme plus large de gouvernance qui fait référence à l'exercice du pouvoir. La gouvernance ne représente pas un paradigme unifié mais prend un sens plus général, plus décentralisé faisant référence à tous les types d'institutions politiques ou les types d'organisations dans des domaines touchant aussi bien à la Direction d'entreprise, qu'au contrôle des administrations ou encore aux budgets (Pitseys, 2010). C'est ainsi que des auteurs comme Paquet (2017) définissent la gouvernance de manière encore plus large : « *toutes les activités des agents et de groupes sociaux, politiques, économiques, administratifs, qui contribuent par des efforts ciblés à influencer, orienter, guider ou contrôler certains aspects ou certaines dimensions particulières d'un système ou d'une socio-économie* » (Paquet, 2017b). Nous retiendrons principalement la définition de Fernandez (2018), spécialiste des systèmes de mesure de la performance, dont le travail sera une source importante dans le cadre de ce mémoire. Ce dernier détaille la gouvernance comme la mise en œuvre de plusieurs procédés, méthodes et autres dispositifs (comme des normes, protocoles, contrats, convention, règles...) qui ont pour but d'améliorer la coordination de l'ensemble des parties prenantes d'une organisation. Il précise que ces procédés détiennent une parcelle de pouvoirs qui permettent de prendre des décisions éclairées et de prendre des actions concrètes (Fernandez, 2018). Cette définition explique l'emploi du terme "gouvernance" dans le cadre de ce mémoire. Nous nous intéresserons particulièrement ici aux délivrables obligatoires créés par un arrêté du gouvernement régional et actualisés par le contrôleur de gestion. Nous verrons que ces délivrables constituent une forme de dispositifs et que ceux-ci ont pour but de favoriser la coordination des parties prenantes et les décisions.

Avant de passer à la suite des définitions et des méthodes utilisées, nous allons à présent voir qu'il existe plusieurs formes de gouvernances : la gouvernance d'entreprise, la gouvernance locale, la bonne gouvernance ainsi que les gouvernances horizontale et verticale.

2.2.1 La gouvernance d'entreprise

La gouvernance d'entreprise peut être définie comme un système, englobant des processus, procédures, règlements ou encore institutions, qui permet à une entreprise d'organiser la façon dont elle est contrôlée mais également dirigée, pilotée, administrée ou gérée. De plus, dans la plupart des cas, la gouvernance permet de réguler et d'examiner les relations entre les acteurs eux-mêmes ou avec d'autres parties prenantes (Pérez, 2009).

En fonction des entreprises, les acteurs privilégiés de la mise en place d'une gouvernance sont par ordre de pouvoir : les actionnaires qui mandatent le Conseil d'administration, qui lui-même mandate la Direction. Les parties prenantes, qui peuvent être constituées par tous types d'organismes ou de personnes ayant un lien avec l'entreprise, sont surtout sources de création de valeurs comme nous l'explique Freeman (2010) dans sa théorie sur les parties prenantes 'Stakeholder Theory'. Celles-ci sont dépendantes du type d'administration. Sont comptés comme parties prenantes les fournisseurs, les banques, les employés ou même l'environnement (Mercier, 2006).

Les raisons de la mise en place d'une gouvernance peuvent être multiples et avoir des degrés d'importances différents. Le premier point que l'on retrouve dans le guide d'Etheos de 2014, consultant spécialisé en gouvernance, est la réponse aux exigences des partenaires, banquiers, assureurs ou encore clients. Le deuxième point est complètement intrinsèque puisqu'il permet de répondre aux besoins internes de l'organisation dans une volonté d'éviter des erreurs ou d'anticiper les problèmes. Le troisième point spécifique aux entreprises est celui des normes de type ISO (International Organization for Standardization). Enfin la dernière raison mise en évidence dans le guide de bonnes pratiques est celle de l'utilisation d'une méthode ou d'un système de gestion commun entre services ou entre départements locaux ou internationaux (Etheos, 2014).

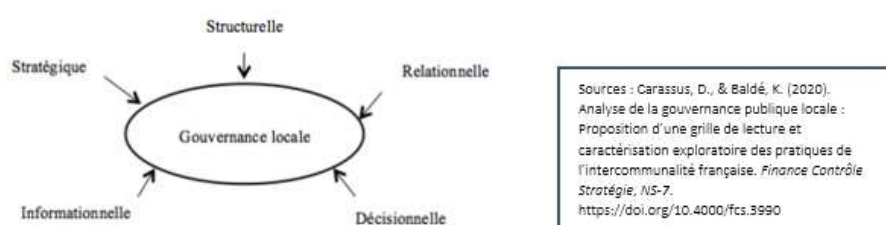
2.2.2 La gouvernance locale

La gouvernance locale (aussi appelée gouvernance territoriale ou publique) poursuit le même objectif que la gouvernance d'entreprise mais dans un cadre différent et avec d'autres intervenants. En effet, ce terme est utilisé dans les administrations publiques où les acteurs primaires sont ici les électeurs qui ont le pouvoir de désigner des élus qui exerceront un mandat en tant que représentants des Assemblées ou Parlements. Ensuite, l'administration publique est organisée telle que décrite dans les actes législatifs. Tout comme la gouvernance d'entreprise, les parties prenantes sont variées et diversifiées. Elles sont dépendantes du type d'administration et peuvent être représentées par tous types d'organismes ou personnes ayant une relation avec l'administration que ce soit d'autorité directe, de contrainte ou encore d'influence (Freeman, 2010). L'auteur Le Galès apporte quant à lui une nouvelle dimension à la définition de la gouvernance par la notion de collectivité : « *La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement* » (Le Galès, 2006).

Monsieur Randrianitovina, expert en gouvernance locale, affirme que : « *la gouvernance locale se mesure par la capacité des acteurs locaux à se doter de processus, de systèmes de représentations, d'institutions, ... qui sont certes différents mais connectés, pour se gérer eux-mêmes dans un mouvement volontaire. La gouvernance locale concerne le processus de prise de décisions, des mesures à prendre et des moyens à mobiliser pour la promotion du développement local et de la mise en œuvre de ces décisions* » (Randrianitovina, 2018). Il rajoute qu'au niveau plus local, les institutions doivent avoir la capacité d'obtenir plusieurs outils pour que les processus et les projets soient acceptés par tous, sur base de confiance, afin que ceux-ci fonctionnent. La gouvernance locale doit dès lors s'articuler autour de cinq piliers : le respect de l'Etat de droit ; la redevabilité, la transparence ; l'efficacité, l'efficience ; la participation ; l'équité, l'inclusion. (Randrianitovina, 2018). Selon lui, la participation n'est qu'un pilier, mais pour d'autres il est le moteur. L'implication des divers acteurs dans le processus de décision, la définition de la stratégie, des objectifs et des tâches, via différents mécanismes de consultation, donne une certaine légitimité aux divers acteurs. Cela favorise aussi leur adhésion au projet et permet une amélioration continue (Sayagh et al., 2013). Le but final au niveau macro est d'utiliser les ressources de la Région de la façon la plus optimale possible, dans le respect de tous, afin que l'ensemble des citoyens soient satisfaits des services délivrés par les organismes et institutions (Randrianitovina, 2018).

Un premier cadre de définition de la gouvernance locale a été adopté en 2006 par Beauregard. Cette proposition a été peaufinée et élargie par certains auteurs pour créer la grille de lecture de Carassus et Baldé (2020). Celle-ci est établie sur base d'une multitude de dimensions prenant la forme d'une spirale mettant sous le même point les différentes dimensions et ne prenant pas uniquement en compte l'aspect structurel de la gouvernance locale comme le fait Beauregard (2006).

Figure 1 Les cinq dimensions de la gouvernance locale selon Carassus et Baldé



L'explication de ces dimensions se trouve dans le travail de Carassus et Baldé (2020).

La première dimension, la **dimension de la stratégie**, est focalisée sur le sens commun et le projet. En effet, à la différence du secteur privé, le plan stratégique dans les organismes d'intérêt public se base sur un choix politique qui est lui-même soumis à des contraintes et des réglementations diverses comme la répartition des compétences. Charreaux (2011) met en avant l'importance primordiale d'une bonne stratégie limitant ainsi des performances erronées dans le cas d'un choix stratégique déficient (Charreaux, 2011). Une absence de stratégie claire à moyen et long terme constitue une faiblesse en termes de bonne gouvernance et de performances pour les administrations (Charreaux, 1997). La dimension stratégique de la gouvernance est donc à prendre en considération. Elle regroupe les orientations générales de l'organisation rassemblées autour d'un projet commun. D'ailleurs, Bartoli explique que « *le projet est un concept très présent dans le secteur public* » (Bartoli, 2009).

Concrètement, la partie stratégique comporte, entre autres, des éléments comme l’objet, la nature, les modalités et la mise en œuvre du projet. La vision est globale, c’est pourquoi la participation des parties prenantes dans la définition des axes politiques et stratégiques est essentielle (Bartoli, 2009).

La deuxième dimension, celle de **la structure**, prend en compte les organismes et administrations. Selon Paquin (1994) les administrations publiques, à l’instar de celles du privé, sont soumises à des réglementations, lois ou mandats qui déterminent leur mission et les moyens dont celles-ci disposent pour les prochaines années ainsi que la répartition de ces allocations. Il en va de même pour la structure organisationnelle ou divers systèmes internes. La localisation, le partage et la répartition des pouvoirs sont au cœur de cette dimension (Paquin, 1994).

La troisième dimension, **la partie décisionnelle**, est focalisée sur les acteurs eux-mêmes. Il s’agit du processus par lequel l’ensemble des décisions sont prises et la manière dont les parties prenantes sont impliquées. Les notions en raccord avec la politique et la thématique sont, selon l’auteur, la négociation et le consensus, particulièrement bien connus en Belgique. Le but est de procéder à un détachement des institutions et de se focaliser sur le système décisionnel entre acteurs. Le Conseil stratégique est l’organe décisionnel par excellence dans les administrations publiques bruxelloises à l’instar des conseils d’administrations pour le privé.

La quatrième dimension est la **dimension relationnelle**. Ici la concertation, la coordination ou la coopération entre tous les intervenants à différents niveaux sont au cœur d’un processus commun qui vise à rencontrer l’intérêt général de la société (Le Galès, 2006).

La cinquième et dernière dimension, **la dimension informationnelle**, comprend la communication autant interne qu’externe. Une information de qualité et accessible rapidement est le facteur le plus important afin d’avoir une gouvernance digne de confiance (Marsal, 2010). En outre, l’utilisation de certains outils de communication permet d’atténuer l’asymétrie de l’information et donc de favoriser la transparence des prises de décision des acteurs politiques.

Figure 2 Grille d'analyse des caractéristiques de la gouvernance locale

Variable	Sous-variables
Stratégique	Existence d’un projet communautaire Adaptation de l’offre de service aux besoins
Structurelle	Nature des structures politiques Nature de l’organisation interne
Relationnelle	Nature des relations entre responsables politiques Nature des relations entre agents administratifs Nature des relations entre responsables politiques et les administrations publiques Nature des relations entre les administrations publiques et les communes/régions Nature des relations entre les usagers/citoyens et les administrations publiques Nature des relations entre responsables politiques et citoyens
Décisionnelle	Nature du processus de prises de décisions Nature de l’allocation des moyens humains/financiers
Informationnelle	Qualité de l’information interne Qualité de l’information externe Qualité de l’information avec les usagers/citoyens

Carassus, D., & Baldé, K. (2020). Analyse de la gouvernance publique locale : Proposition d’une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l’intercommunalité française. *Finance Contrôle Stratégie*, NS-7. <https://doi.org/10.4000/fcs.3990>

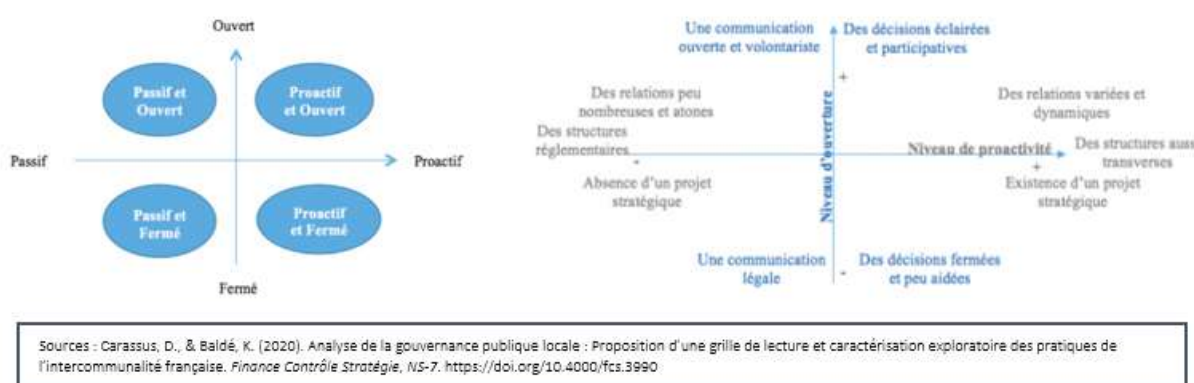
Ces cinq dimensions, regroupées en fonction de leur proximité théorique, ont permis aux auteurs de construire un modèle de gouvernance comprenant deux axes. Le premier regroupe les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle sous le nom de « niveau de proactivité » et le second rassemble les dimensions décisionnelle et informationnelle sous la qualification de « niveau d'ouverture ».

Le « niveau de proactivité » est évoqué dans la littérature par plusieurs auteurs dont Mintzberg (1990) qui explique que la stratégie détermine la structure qui influence les relations dans l'organisation. Selon Huteau et Arthuis (2006), dans la gouvernance publique locale la structure résulte de la stratégie et doit donc être équilibrée avec la politique et ses processus. Cela implique que l'organisation est « *au service de la stratégie et doit traduire les priorités des politiques publiques* » (Huteau & Arthuis, 2006). La structure d'une organisation ou d'une administration détermine la relation entre les acteurs internes de cette administration comme la division du travail ou le nombre de rapports et réunions (Rousseau et al., 2016).

Le « niveau d'ouverture » est, quant à lui, validé par d'autres auteurs qui estiment que les décisions et l'information sont deux éléments indissociables. Les décisions sont, de fait, nourries par l'information et permettent aux organisations de s'adapter (Mussche, 1974).

Porter (1985) va dans le même sens selon sa maxime « *la bonne information (ou bon message) à la bonne personne au bon moment pour prendre la bonne décision* » (Porter, 1985). Plus récemment, on parlera de « management éclairé » pour représenter une prise de décision basée sur des informations correctes et pertinentes. Une bonne information permettra donc une création de valeur ajoutée et une meilleure performance (Gadille et al., 2000).

Figure 3 Les modèles théoriques de la gouvernance locale



Le croisement de ces deux axes permet une modélisation matricielle présentant quatre catégories basées sur les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle d'une part (axe passif/proactif) et les dimensions décisionnelle et informationnelle d'autre part (axe fermé/ouvert).

D'un côté, se trouve la catégorie 'proactif et ouvert' qui regroupe les administrations innovantes et cherchant à dépasser le simple cadre théorique. Elles possèdent un projet stratégique complet ayant une structure horizontale permettant le partage et la communication. Les décisions sont prises sur la

base d'informations de qualité et sont construites à partir d'une concertation entre les parties prenantes.

A l'opposé, se situe la catégorie de gouvernance 'passif et fermé' mettant en avant une administration sans aucun plan stratégique défini et se limitant aux règlements de base. Une structure très verticale et très hiérarchique limite la prise de décision et entraîne un échange d'informations de faible quantité et de moindre qualité.

Entre ces deux extrêmes apparaissent deux catégories intermédiaires permettant de positionner les administrations en fonction du ratio d'ouverture/fermeture et de proactivité/passivité. Ces deux autres catégories mixent donc les avantages et les inconvénients des deux précédentes.

La gouvernance locale a pour optique un contrôle plus efficient, une meilleure gestion mais également une responsabilité sociétale et environnementale plus développée. Pour ce faire, elle a besoin de transparence, d'indépendance et de faire émerger des comportements responsables (SPF économie, 2018a). Ainsi, après analyse des liens entre gouvernance et développement durable, Lardon, Chia et Rey Valette (2008) concluent que la gouvernance est vue soit comme une finalité, soit comme un outil dans le cadre du développement durable (Lardon et al., 2008). Cette différence nous permet de faire émerger et d'introduire ici la notion supplémentaire de "bonne gouvernance".

2.2.3 La bonne gouvernance

Dans la littérature, il n'y a aucun consensus sur la définition d'une bonne gouvernance. De plus, certains associent plus la bonne gouvernance à la question de la durabilité mêlant éthique et développement durable (Talbot, 2006). Pour d'autres par contre, la bonne gouvernance est souvent comparée à une gestion en « *personne prudente et raisonnable* ». Comme son nom l'indique, l'objectif final de la bonne gouvernance a pour but de tendre vers une meilleure gestion globale (SPF économie, 2018b).

Toujours selon le SPF économie (2018), pour être optimale, la bonne gouvernance doit tendre vers un équilibre entre deux niveaux.

D'une part, au niveau du contenu, la bonne gouvernance doit :

- Faire partie des valeurs ;
- Permettre une transparence vis-à-vis des prises de décisions et de la réalisation d'objectifs (en lien avec les parties prenantes) ;
- Avoir des outils d'évaluations adaptés.

D'autre part, au niveau de la forme, il s'agit :

- D'établir un contrôle qui prend la forme d'évaluation, d'analyse de risque et de conflits d'intérêts ou d'une supervision directe ;
- D'analyser la conformité des procédures et des règles (SPF économie, 2018).

En conclusion, au niveau des administrations, la bonne gouvernance permet d'avoir une organisation claire et efficace avec une description des processus et procédures et une identification précise des rôles et responsabilités de chaque acteur. Elle permet également une bonne qualité des relations avec les parties prenantes grâce à une communication transparente et une maîtrise des risques permettant

ainsi une meilleure confiance envers les administrations via des éléments comme l'image de professionnalisme ou de responsabilité. De plus, elle permet à l'administration de posséder un système de contrôle interne efficace comprenant des mesures de performances et des tableaux de bords afin de vérifier et d'anticiper les besoins. Toujours dans une optique d'efficacité, les contrôles réalisés précédemment permettent d'éliminer des activités superflues ou redondantes dans l'organisation (Etheos, 2014).

Enfin notons que l'implémentation d'une bonne gouvernance suit ces quatre étapes : La compréhension, l'évaluation, l'innovation et la transformation (Etheos, 2014).

La compréhension permet à l'administration de comprendre le motif et l'objectif visé de la démarche afin d'y adhérer et de pouvoir mettre en place des objectifs.

L'évaluation a pour but de faire un diagnostic de la situation présente que ce soit en termes d'efficience, d'efficacité ou encore de contrôle.

L'innovation permet d'analyser le chemin à parcourir pour atteindre la situation finale et de comparer avec ce qui est réellement en place.

Finalement, **la transformation** est l'étape de la mise en œuvre des changements, pour tendre vers la bonne gouvernance (ou du moins ses principes). Ils sont donc réellement pratiqués dans l'administration.

2.2.4 Gouvernance verticale ou horizontale

Le concept de bonne gouvernance ayant été éclairci, il convient à présent de clôturer la revue littéraire du vocable "gouvernance" en distinguant deux perspectives définies et illustrées par Enjolras (2010) : la gouvernance verticale et la gouvernance horizontale.

Appliquée à la gouvernance locale, la vision verticale se focalise sur :

- Les acteurs politiques (nombres, force de pouvoir, position institutionnelle, ...) ;
- La nature des instruments utilisés par ces acteurs ;
- Les processus et outils des politiques publiques.

Les interactions entre le monde politique et les administrations publiques sont caractéristiques de la vision verticale. Sont inclus dans la vision verticale, le résultat de ces interactions et les influences mutuelles qui peuvent s'en dégager. Dans cette perspective, le focus est mis sur la mise en œuvre pratique qui résulte de l'élaboration des politiques publiques.

Tout comme dans la définition que nous avons pu voir de Le Galès (2006), trois éléments sont constitutifs de la gouvernance verticale. Le premier élément est les acteurs, qui ont un objectif d'intérêt public commun. Le deuxième élément concerne les types d'instruments et de supports utilisés par le monde public. Les instruments peuvent être divers et servir des buts différents. Certains seront des instruments de régulation dans une logique de contrôle et d'obligation, d'autres seront des instruments d'incitation pour une volonté de motivation et des instruments d'information afin de guider dans le sens souhaité. Le dernier élément regroupe l'ensemble des modalités et des coordinations institutionnelles qui permettent concrètement de mettre en œuvre les outils et

instruments des politiques publiques. Ceux-ci peuvent être très formels ou plus informels (Le Galès 2006).

La gouvernance horizontale, quant à elle, se concentre sur les réseaux (par exemple les liens entre les politiques, entre les administrations ou entre les départements) ainsi que les conditions nécessaires au bon fonctionnement de la coopération ou de l'autogouvernance. D'un point de vue théorique, une gouvernance horizontale forte permet aux différentes institutions de faire pression sur le Politique. Le réseau, bien coordonné, permet également une diffusion des innovations et un partage de certaines activités, savoirs, informations, ...

Nous terminerons en signalant que la gouvernance horizontale ne peut fonctionner que sur la confiance et la réciprocité, et dépend de la forme que prennent les administrations. Le travail en réseau permet des externalités (positives ou négatives) (Barbié, 2011). « *La nature des externalités de réseau influence la nature de la coopération. En effet, les actions des autres créent une externalité positive si elles contribuent à accroître les gains d'un individu considéré alors qu'elles créent des externalités négatives dans le cas inverse. La structure en réseau ouvre la possibilité pour des interactions complexes entre externalités de réseau et localisation dans le réseau* » (Goyal, 2007).

La perspective verticale nous a permis de voir que les processus et outils des politiques publiques sont au cœur de la gouvernance locale. Nous allons maintenant détailler ces dispositifs et instruments en ce qui concerne les administrations publiques bruxelloises et éclaircir le rôle du contrôleur de gestion, personne en charge de ceux-ci.

Nous reviendrons sur les modèles théoriques relatifs à la gouvernance locale évoqués au cours de ce chapitre pour les appliquer dans notre cas pratique.

2.3 Les dispositifs de Contrôle de gestion en administration publique bruxelloise

Pour commencer ce chapitre, voici une petite allégorie dans laquelle nous imaginons un départ en vacances en voiture. Pour que tout se passe sans encombre, trois étapes doivent être suivies. Nous réalisons une **planification** de l'ensemble du trajet (étapes, heure d'arrivée, destination finale, ...) et vérifions le tableau de bord du véhicule ainsi que tous ses voyants (pression des pneus, huile, ...). Si tout est conforme, le trajet devrait à priori bien se passer. C'est donc parti pour l'aventure ! Toutes les informations primordiales sont disponibles, récoltées et **mesurées** durant le trajet, telles que la vitesse, le niveau d'essence, etc. A l'arrivée, toutes ces informations donneront alors une vue globale, un **reporting** du trajet (vitesse moyenne, consommation du véhicule). Une fois la destination atteinte, nous pouvons profiter d'un repos bien mérité.

Dans le monde du travail et donc ici de l'administration, le Contrôle de gestion a la même logique que l'allégorie du départ en vacances : il programme, mesure, suit, rend des comptes ou résume (**planification - mesure - reporting**)(Waal, 2020).

Le Contrôle de gestion est une aide au pilotage de l'organisation tout en réduisant les risques et en soutenant la prise de décisions (Giraud et al., 2004). Il permet de mesurer la performance des réalisations au regard des objectifs (Giraud et al., 2004) Nous reviendrons plus tard sur la définition du

Contrôle de gestion. Avant cela nous allons parcourir certains outils et spécificités de la gouvernance comme les tableaux de bord ou les différents types de management.

2.3.1 Le management de la qualité

Selon Ignace Van Dingenen, (2010) la qualité dans le domaine du management est « *une mesure dans laquelle un produit ou un service répond aux attentes du client en particulier et de la société en général en relation avec les ressources offertes* » (Van Dingenen, 2010). Le management de la qualité a pour but d'optimiser la performance dans l'ensemble de l'administration en adoptant un système de gestion de la qualité le plus efficient possible grâce entre autres à la mobilisation de tous les acteurs (Ait Ahmed et al., 2015). Nous pouvons en déduire que la mesure est en lien avec la gestion du savoir et des connaissances grâce à des indicateurs, normes ou objectifs indicatifs. La gestion des connaissances et la diffusion de celle-ci permettent de créer de la valeur ajoutée et de l'efficacité (Ermine, 2003).

L'amélioration continue des processus est à la base du management de la qualité. Elle peut être représentée par le concept de 'roue de Deming' ou 'planifier, faire, vérifier et agir' (voir annexe 2)

Sans rentrer dans les détails, car la roue de Deming est utilisée dans le modèle du Common Assesement Framework (CAF) cité par après, nous pouvons expliquer que :

La partie **planification** permet de faire correspondre les besoins des clients avec les objectifs futurs et la mise en place des processus ; la partie **faisabilité** représente la mise en place concrète des processus ; la partie **vérification** permet de contrôler les processus, les suivre et finalement pouvoir rendre des comptes ; la partie **action** constitue la mise en pratique des améliorations des processus (Maes, 2012a).

La roue de Deming fait émerger ce principe d'amélioration continue c'est-à-dire que lorsque l'on arrive à la dernière étape d'amélioration, l'on revient à la première étape en se demandant si l'on ne peut pas à nouveau améliorer un processus. Dans cette optique, le management de la qualité prend tout son sens car l'on tend vers une politique de qualité totale ou d'excellence portant sur les points stratégiques et opérationnels de l'organisation (Maes, 2012a).

2.3.2 Le management de la performance

En fonction des objectifs souhaités, le management de la performance est le processus de pilotage de l'organisation. Il est le lien entre la vision, les objectifs et résultats produits. Il se décline en quatre étapes (Favoreu et al., 2015) :

En **définissant** de manière systématique **la mission, la stratégie et les objectifs de l'organisation** ;

En **traduisant à tous les niveaux organisationnels** ces derniers afin de les rendre mesurables ;

En **construisant un rapport** de facteurs critiques de succès et d'indicateurs-clés de performance (KPI) ;

En étant capable de **prendre des mesures correctives** dans l'organisation si besoin.

André de Waal (2020) nous dit d'ailleurs que le management de la performance ne s'arrête pas seulement à la question de la mesure, il prend aussi en compte l'ajustement et le pilotage de

l'organisation et ce, à tous les niveaux. Il est possible que ces derniers soient mesurés directement par leur intégration au système et aux procédures. Les mesures sont dès lors comparées et analysées en fonction des objectifs, par exemple. Finalement, on utilise les données pour une amélioration (Van Dooren et al., 2015). Les finalités du management de la performance sont donc multiples. Nous pouvons noter la création de processus, procédures ou politiques plus efficaces et efficientes ; l'amélioration de la répartition des ressources, de la valeur, etc. ; et finalement l'évaluation et le partage des résultats. Au-delà du levier de l'information, le levier du leadership permet également, dans le cadre du management de la performance, de coordonner le système et d'implémenter la mission et les valeurs tout en dirigeant de manière la plus éclairée (Van Dooren et al., 2015).

Afin de mettre en lumière les impacts du management de la performance, reprenons les trois étapes de notre exemple du départ en vacances et traduisons-les au niveau de l'administration (Waal, 2020) :

Nous établissons tout d'abord une **planification**. Le management de la performance nous amènera à avoir une réflexion collective autour de la vision future souhaitée de l'organisation mais également une réflexion sur la définition des objectifs stratégiques. La réflexion collective permet le transfert de cette vision dans le niveau plus opérationnel (départements, activités, projets, ...) et ensuite une priorisation et une planification des activités et projets en fonctions des objectifs visés.

La deuxième étape est **la mesure**. Le management de la performance favorise l'obtention de l'information la plus régulière et objective possible des objectifs de l'organisation afin de les partager avec ses parties prenantes. La mesure sert à rendre des comptes aux parties prenantes internes comme externes (parlementaires, Cabinets ministériels, ...). Au niveau de la Direction comme on l'a déjà mentionné, le management de la performance permet d'aider à prendre des décisions éclairées ainsi que d'aider au pilotage de l'organisation. Finalement, il réduit les risques et coordonne les différents outils tels que le suivi budgétaire, évaluations diverses, ...)

Enfin, la troisième étape est **le reporting**. Le management de la performance permet une analyse et une validation des résultats observés après une période donnée. Il met en place une base solide pour la définition des objectifs futurs en fonction des résultats obtenus comparés aux exercices précédents.

Pour conclure, le management de la qualité est au service du management de la performance (Ait Ahmed et al., 2015). Après l'analyse de ces disciplines de managements, quatre visions se distinguent en fonction de la qualité des actions ou de la qualité dans les résultats, selon Van Dooren, Bouckaert et Halligan (2015) dans leur ouvrage « Gestion de la performance dans le secteur public ».

Figure 4 La performance en fonction de la qualité

<i>La perspective implique-t-elle de la qualité dans les <u>actions</u> ?</i>	<i>La perspective implique-t-elle de la qualité dans les <u>résultats</u> ?</i>	
	NON	OUI
NON	Performance = Production	Performance = Bon résultat
OUI	Performance = Compétence / Capacité	Performance = Résultat durable

Van Dooren W. et Bouckaert G. et Halligan J. (2015) *Performance Management in the Public Sector*. (2e édition). London : Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315817590>

Ce tableau montre que lorsque la performance ne suppose de la qualité ni dans l'action ni dans le résultat (par exemple lorsqu'un pompier réalise une garde ou quand un policier est en patrouille), il n'y a alors à priori aucune réussite dans l'action. La performance se retrouve dans le comportement, les tâches et les actions réalisées mais sans jugement sur le résultat obtenu de l'action.

Lorsque la performance inclut de la qualité dans l'action mais pas dans le résultat, cela signifie que la performance est perçue à travers la connaissance et les capacités du personnel qui réalise le travail (ainsi que dans la façon d'être). Même si de meilleures connaissances favorisent un travail de qualité, le résultat n'est pas toujours positif pour autant (par exemple un médecin compétent dont le patient décède, un policier qui ne retrouve pas des bijoux volés, etc.).

A l'opposé, lorsque la performance n'est pas analysée en fonction des actions individuelles mais bien des résultats de l'organisation, seul le résultat et les chiffres (statistiques) comptent. Cela signifie que la performance est ici regardée dans sa globalité (nombre d'incendies éteints, nombre de kilos de drogue saisis).

Enfin, lorsque la performance implique de la qualité dans les actions et dans les résultats, cela signifie que l'organisation a les capacités de mettre les moyens en place pour que ses agents soient performants et puissent disposer de matériel nécessaire pour déployer leurs aptitudes (équipes travaillant ensemble avec du matériel adéquat et produisant des résultats performants).

2.3.3 L'approche par processus

Un autre dispositif du contrôle de gestion est l'approche par processus. Son objectif est identique que ce soit dans un organisme public ou privé : Il s'agit de mettre en place un produit ou un service conforme, à un coût le moins élevé possible (Alcouffe et al., 2013).

Cette approche a pour avantage de permettre à la **Direction** de l'organisation d'avoir d'une part une compréhension de l'environnement et de ses contraintes, et d'autre part une mesure de la performance et de l'efficacité en vue de prendre des décisions et des choix plus éclairés tout en optimisant ses ressources (humaines, financières, ...). Elle favorise en outre la communication et la motivation **des collaborateurs** (statutaires ou contractuels), tout en réduisant les erreurs ou le travail redondant (Etheos, 2014).

2.3.3.1 DÉFINITION D'UN PROCESSUS

Nombreux théoriciens ont tenté de définir au fur et à mesure des années le terme de processus. On retiendra les définitions suivantes : « *Un processus est tout travail qui remplit les quatre conditions suivantes :*

- *Répétitif ;*
- *Mobilisant les capacités de l'organisation ;*
- *Pouvant être accompli de manières différentes de telle façon que l'impact est différent en termes de coût, valeur, service ou qualité sur le résultat*
- *Nécessitant une coordination ».* (Keen, 1997)

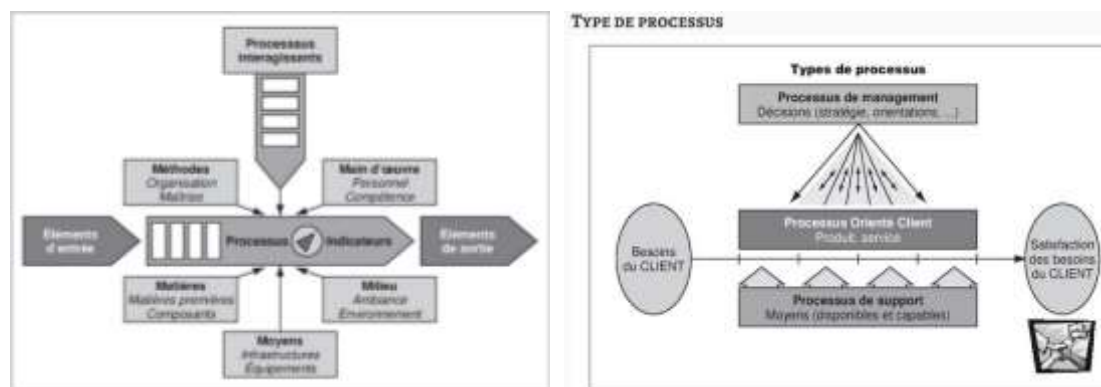
« *Un processus est une séquence d'activités qui a pour but d'obtenir un résultat, typiquement de créer une valeur ajoutée pour un client* » (Tarí & Sabater, 2004).

Les processus au sein d'une administration peuvent être multiples. Nous pouvons cependant les catégoriser en quatre sous-groupes (Maes, 2012a) :

- 1° **Les processus de réalisation (ou centraux)** sont des processus spécifiques qui touchent à l'activité intrinsèque ou au métier de base de l'administration. Ceux-ci permettent la création de valeurs ou permettent la réalisation d'un service ;
- 2° **Les processus de support (ou organisationnels)**, indispensables au bon fonctionnement d'une organisation, procurent les moyens aux processus de réalisation pour s'effectuer ;
- 3° **Les processus de management (ou décisionnels)** permettent le partage de l'information et le pilotage des activités ;
- 4° **Les processus de mesure** fournissent les clés pour évaluer le rapport entre résultats et objectifs définis.

Les différentes définitions que nous avons récoltées peuvent être représentées par ces figures :

Figure 5 Les différents types de processus et définitions



Maes, A. (2012). Le management par la qualité (SMQ). *Méthodes Recherches*, 65-81. <https://www.cairn.info/le-management-integrateur--9782804166717-page-37.htm>

Selon la méthodologie de Etheos (2014), les informations nécessaires à retrouver lors de l'élaboration d'une fiche de processus sont :

Figure 6 Fiche de processus

L'objectif
Les critères de réussite (liés aux objectifs)
Les indicateurs de performances (liés entre eux et qui permettent de comparer)
Les risques et les limites
Les contrôles
Les procédures (liées aux macros processus)
La base documentaire (liée aux informations)
Les départements impliqués
Le responsable

Voir annexe (3) pour un exemple

Etheos. (2014, mai 23). *La gouvernance dans l'administration publique*. http://www.optimum.ch/dl/table-ronde/2014-05-22_administrations_publicques/2-etheos-La_gouvernance_dans_l_administration_publique.pdf

Clarifions certains termes repris sur cette fiche de processus :

2.3.3.2 DÉFINITION D'UNE PROCÉDURE

Selon le dictionnaire, une procédure peut être définie comme étant : « *une manière de procéder ; marche ; méthode à suivre pour obtenir un résultat* » (Larousse, 2020). En d'autres termes, il s'agit des dispositifs par lesquels les tâches ou le processus sont effectués (Demeestère et al., 2017). Tout comme

les processus, certaines informations doivent se retrouver dans une fiche de description d'une procédure. Nous pouvons noter le responsable, les actions à réaliser, la base documentée, les risques, ... (voir annexe 4).

Afin qu'une procédure soit comprise par tous, il convient lors de l'établissement de celle-ci d'indiquer clairement le titre de la procédure, son objectif, son responsable (et la version) ainsi que les différentes étapes ou phases avec les éléments et outils de chaque partie.

2.3.3.3 DIFFÉRENCE ENTRE PROCESSUS ET PROCÉDURE

Les procédures sont les moyens d'accomplir une partie ou l'ensemble du processus (Maes, 2012a). Ceux-ci peuvent être distingués selon la question « Comment doit-on le faire ? » pour la procédure et le « Que doit-on faire ? » pour le processus (Grisay, 2020).

La différence entre processus et procédure est souvent illustrée par l'exemple d'une recette de cuisine. La recette entière constitue le processus global pour préparer à manger tandis que les étapes de la recette pour réaliser le plat sont considérées comme des procédures ayant des actions ou tâches définies. Un autre exemple que nous pouvons donner est le processus de la lessive qui est divisé en plusieurs procédures telles que le tri, le lavage, le séchage ou encore le repassage du linge (Grisay, 2020).

2.3.3.4 DEFINITION D'UN OBJECTIF

Un objectif est plus un état futur, un résultat mesurable et délimité dans le temps. Il décrit la façon dont on veut réaliser le processus. Il est dit 'SMART' quand celui-ci est spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et défini temporellement (Steffens & Cadiat, 2015).

Un séminaire réalisé pour l'IBGE (IBGE, document interne, 2015) aboutit sur les définitions suivantes :

L'objectif stratégique (OS) fait référence aux effets recherchés des politiques publiques. Un objectif stratégique montre la finalité principale de la politique. Il est aussi le résultat à atteindre ou souhaité par l'organisme au terme de la législature. Afin d'être bien définis, les objectifs stratégiques doivent porter sur le long terme (au moins cinq ans), être limités en nombre pour favoriser l'efficacité et la lisibilité et finalement être exemptés de toute explication sur les moyens de réalisation. Un exemple d'objectif stratégique serait d'assurer l'inclusion dans tous les services de l'OIP. Par contre un objectif portant sur les moyens comme la promotion de l'inclusion et de la diversité, n'en serait pas un.

L'objectif opérationnel (OO) est l'ensemble des actions qui permettent la réalisation des objectifs stratégiques. Il s'agit donc des moyens mis en œuvre. Il fait référence à un instrument ou un métier, est dirigé pour une période de moyen terme et doit être présent en nombre limité. Un objectif opérationnel pourrait être ici le fait d'encourager l'inclusion et la diversité mais n'est pas la réalisation d'une Charte de diversité.

L'activité récurrente (AA) est, quant à elle, une activité répétée à une certaine fréquence, reproductible au sein de l'organisme. Elle est présente dans l'organisme de manière stable. Elle répond aux missions de base du département et est prévisible. A contrario, le projet n'est pas renouvelable. Le paiement des salaires, l'établissement de procès-verbaux ou de réponses aux plaintes sont des activités récurrentes mais l'encodage d'une note de frais est considéré comme une tâche.

Le projet est un ensemble d'actions coordonnées pour atteindre un objectif final (Demeestère et al., 2017). Le projet est limité et défini dans le temps. Il est unique donc non renouvelable, c'est-à-dire

comprenant une date de début et de fin. (Il peut cependant exceptionnellement être programmé sur plusieurs années ou être récurrent mais séparé par plusieurs années). Le projet est en lien avec la mission de l'organisme et permet de répondre à l'atteinte d'un objectif. Pour être plus efficace, un projet doit posséder un budget propre et un responsable dédié. Le projet apportant une modification dans l'administration doit passer au Comité de direction afin d'être approuvé. Nous entendons par projet, par exemple, le déménagement d'un service, la création d'un outil informatique, le changement du parc informatique.

Selon Fernandez (2018) plusieurs étapes sont nécessaires à la réussite d'un projet :

L'étape de démarrage permet d'analyser la viabilité, la faisabilité, la désirabilité afin d'anticiper tous les problèmes possibles et pouvoir pivoter à temps. L'étape de la définition permet de mettre un scope concret et défini sur le but du projet, son périmètre, son contexte. Vient ensuite l'étape de la planification qui se chargera de définir les responsabilités, les budgets, les ressources, les délais. Par la suite, l'étape de l'exécution et du monitoring permet de piloter, contrôler et suivre le projet par rapport aux objectifs définis. Finalement, comme le projet est limité dans le temps, viendra l'étape de la mise en exploitation avant la clôture qui implique des feedback, évaluations et analyses critiques.

La priorité (politique) est, comme son nom l'indique, le fait d'identifier des enjeux politiques prioritaires dans le cadre d'un projet ou d'une activité pendant la durée d'une législature. Les priorités permettent de lister et mettre en avant les dossiers en question. (Exemple : rénovation des tunnels bruxellois).

Une activité de support est une activité qui a pour but de satisfaire les besoins des parties prenantes internes (Cabinet ministériel, OIP, SPRB, Personnel interne, ...)

Une activité de métier est une activité qui a pour but de satisfaire les besoins externes des parties prenantes externes (citoyens, entreprises, OIP, associations, ...)

Pour atteindre des objectifs il est nécessaire de disposer d'outils permettant de mesurer et de collecter les données : les indicateurs de performance et les tableaux de bord.

2.3.3.5 INDICATEURS

Un indicateur doit être un outil, lié à un objectif, facilement constructible, facilement actualisable, ayant un coût acceptable tout en étant fiable pour tous et impliquant une décision (même si la décision est de ne rien modifier) (Fernandez, 2018). En bref, il doit donner un sens à une mesure.

Tout d'abord les indicateurs peuvent être des indicateurs d'**équilibre** c'est-à-dire qu'ils servent, comme une boussole, à guider les responsables de l'état de l'information analysée (nombre de tâches réalisées, volume de dossiers entrant, ...). Ensuite nous pouvons retrouver des indicateurs d'**anticipation**, utilisés pour identifier des risques (par exemple la diminution du bien-être au travail à cause des retards, absences, plaintes, ...). Enfin il existe également les indicateurs d'**alerte** qui sont souvent binaires et permettent d'avoir une information sous forme de signal de dépassement d'un seuil. Dans tous les cas, les indicateurs doivent être comparés entre eux pour être pertinents (Fernandez, 2018).

Pour pouvoir installer des indicateurs pertinents dans une administration publique Van Dooren et al (2015) donnent quelques conseils :

A) Rester focalisé

Il faut éviter de vouloir tout mesurer et mettre une priorité là où l'indicateur sera le plus utile. Tout est mesurable, il faut donc trouver une juste limite ;

B) Trouver les bons indicateurs

Savoir quoi mesurer est important mais la question du comment le mesurer l'est tout autant (voir annexe 5). Le système d'ERP généralisé mis en place dans les administrations bruxelloises peut être un début de solution ;

C) Faire attention à la manière de collecter les données

Les données sont collectées par les agents eux-mêmes, via des systèmes automatiques de reporting ou collectées via des entreprises ou des audits externes. Quel que soit le moyen, l'importance est la justesse de l'information et la bonne représentativité ;

D) L'analyse

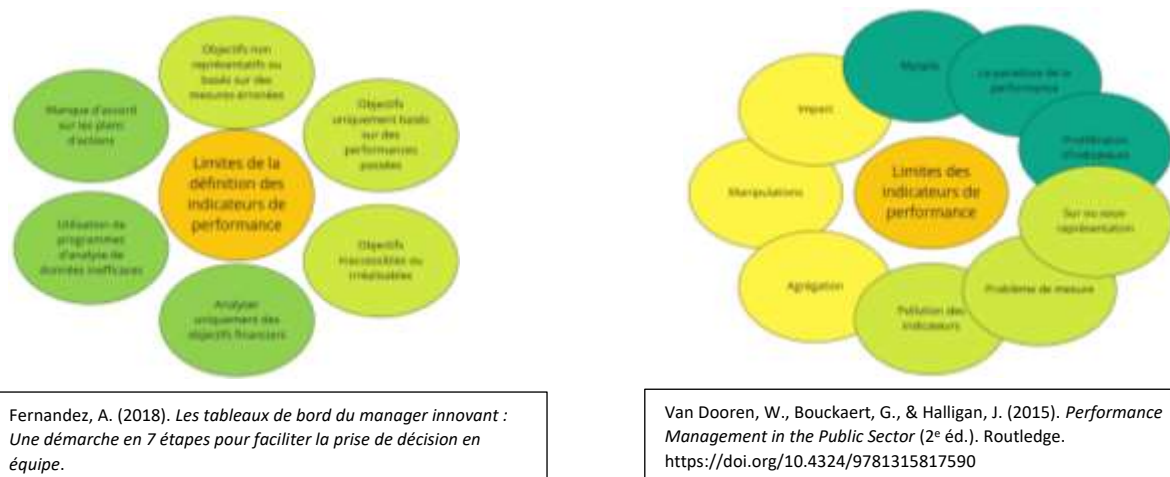
L'analyse se fait via des normes ou objectifs qu'ils soient temporels ou par comparaison (entre les mêmes départements, départements d'autres administrations, ou de parties prenantes). L'analyse peut se faire « par les extrêmes » c'est-à-dire via des données récoltées par les employés et décortiquées via des indicateurs. L'analyse peut être faite de manière causale. Les liens peuvent être vérifiés de manière économétrique c'est-à-dire par degré de significativité ;

E) Le rapport

La communication est la clé. La manière de représenter l'information pour toutes les parties prenantes est donc tout aussi primordiale. Le rapport peut être construit en fonction du type d'acteurs ciblés (politique, médias, publics, management, directions, associations, personnel, ...). Les informations doivent être complètes mais aussi compréhensibles (rapidement), claires et résumées.

Les indicateurs comportent cependant des limites diverses :

Figure 7 Limites des indicateurs



Au vu de ces limites, un bon indicateur doit donc être pertinent, bien défini, légitime, mesurable et fiable (Haenecour & Winkelmans, 2020). A noter que le principe de Pareto s'applique aux indicateurs c'est-à-dire que 20% de ceux-ci donnent 80% de l'information nécessaire. Il ne faut donc pas chercher à tout mesurer (Haenecour & Winkelmans, 2020).

2.3.3.6 TABLEAUX DE BORD

Qu'il s'agisse de courbe, feu de signalisation, diagramme, jauge, histogramme, tableau et graphique en tout genre (bulle, radar, secteur, ...), les représentations graphiques ne manquent pas mais sont corrélées au type d'indicateurs choisis.

Nous l'avons déjà mentionné : la communication est un facteur clé de réussite. Le tableau de bord permet justement d'apporter une vision synthétique qui facilite la communication. En outre, là où des indicateurs vont engendrer des réactions après avoir fait émerger certains problèmes ou déviations, le tableau de bord le plus performant permet lui un pilotage proactif.

Un tableau de bord est donc un outil qui permet la prise de décision en donnant de l'information à un moment donné sur l'état des indicateurs et en mesurant l'écart de ceux-ci par rapport aux objectifs fixés. Pour être efficient, il doit pouvoir répondre aux questions « quoi ? » « pourquoi ? » et « comment ? », ceci afin d'anticiper un maximum et de diminuer les risques (Fernandez, 2018).

Un des tableaux de bord les plus utilisés est le Tableau de bord prospectif (Veyrat, 2019).

➤ Le Tableau de bord prospectif

Le Tableau de bord prospectif ou Balanced Scorecard (BSC) est un concept managérial qui permet de traduire la stratégie d'une organisation en actions via un ensemble de mesures quantitatives. L'évaluation porte dans un premier temps sur la définition et la réalisation de la vision et de la mission de l'organisation. Sur ces principes sont créés des facteurs clés de réussites et des objectifs stratégiques traduits en actions mesurables sur lesquelles sont établis des indicateurs-clés de performances (KPI).

Comme le BSC se focalise sur des aspects critiques de la stratégie organisationnelle, ces mesures doivent être continuellement contrôlées et surveillées. Le but est de diriger l'attention de tous les collaborateurs vers des actions qui apportent réellement un accomplissement réel de la stratégie au sein de l'organisation.

Il est à noter que cet outil est présenté comme un outil de communication performant pour la Direction. Il sert à transmettre l'état d'avancement du plan stratégique aux équipes et à l'ensemble des parties prenantes. Nous verrons au point suivant que dans le modèle d'autoévaluation du Common Assessment Framework (CAF), il est mentionné que le BSC est de plus en plus utilisé dans les administrations publiques européennes et peut donc être intégré dans le cadre du CAF (EUPAN, 2020).

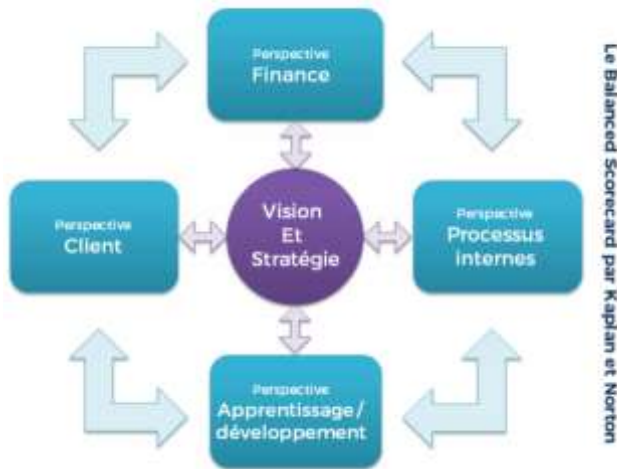
Comme il est indiqué sur la figure n°8, les mesures de la vision et des objectifs stratégiques sont basées sur quatre points de vue interreliés via un lien de cause à effet.

Ces points sont :

- 1° Le résultat et la gestion financière ;
- 2° Les processus internes ;
- 3° L'innovation et l'apprentissage (croissance et gestion du personnel) ;
- 4° La qualité et les clients.

Figure 8 Le Balanced Scorecard

Le Balanced Scorecard repose sur 4 axes ("perspectives" ou "vues") :



Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2003). *Le Tableau de bord prospectif*. Editions

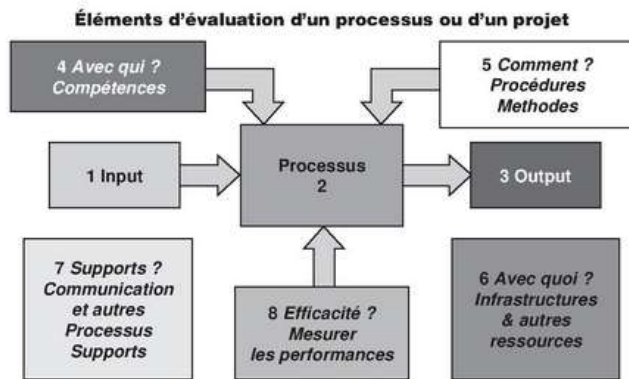
Exemples de questions du Tableau de bord prospectif pour posséder, entretenir et conserver des parties prenantes satisfaites :

- 1° Que devons-nous atteindre dans notre rôle social ? (Social, politique, financier).
- 2° Dans quels processus devons-nous exceller pour répondre aux attentes des parties prenantes ? Comment optimiser l'efficacité et l'efficacé de nos processus ?
- 3° Comment pouvons-nous nous améliorer pour réaliser notre vision ?
- 4° Quels sont nos parties prenantes ? Comment pouvons-nous rendre service au maximum aux bénéficiaires ?

2.3.3.7 EVALUATIONS ET MESURES

La dernière étape de notre processus constitue l'évaluation. Celle-ci peut porter sur la globalité du processus comme nous le montre Maes (2012) dans son schéma ci-dessous. A noter que l'évaluation selon lui peut se faire via les deux axes de la performance : l'efficacité et l'efficéce.

Figure 9 Eléments d'évaluation d'un processus ou d'un projet



Maes, A. (2012a). Le management par la qualité (SMQ). *Methodes Recherches*, 65-81. <https://www.cairn.info/le-management-integrateur--9782804166717-page-37.htm>

Bien qu'utilisées en tant que synonymes dans plusieurs cas, la mesure se différencie de l'évaluation comme suit pour Van Dooren et al (2015) :

Figure 10 Comparaison entre mesure et évaluation

Mesure	Evaluation
Processus continu	Ponctuelle
Générale	Spécifique ou centrale
Automatique et répétitive	Customisée (précise et détaillée)
Macro	Micro
Informations et ressources internes	Informations et ressources ciblées
Manager très impliqué	Manager moins impliqué
Données variantes	Seuils

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2^e éd.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315817590>

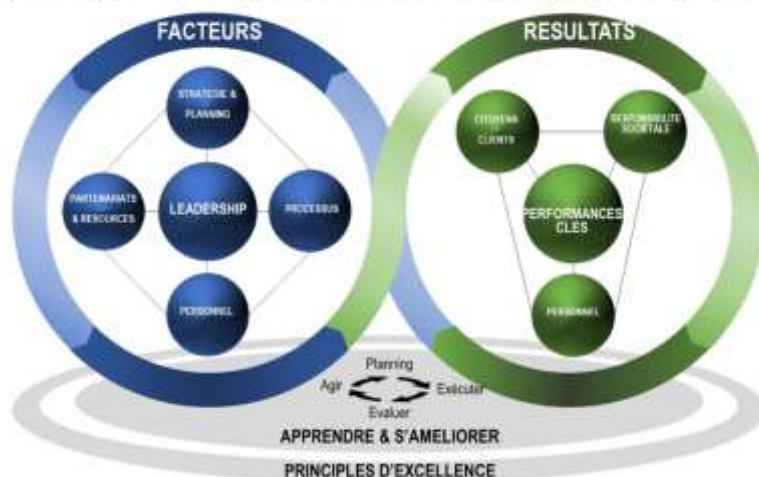
Précisons que pour une administration publique, la question de la productivité est plus difficile à calculer car la question financière est moins présente. Une administration publique doit dès lors délivrer les bons services au bon moment et à la bonne personne. La question du volume de services délivrés et de la qualité est également à mettre dans la balance. Une administration efficiente est une administration qui a soit la capacité d'augmenter sa productivité tout en ayant la même consommation d'input, soit qui parvient à diminuer sa consommation d'input tout en gardant sa productivité (Van Dooren et al., 2015).

2.3.4 Le modèle Common Assessment Framework (CAF)

Poursuivons à présent notre analyse des dispositifs de contrôle de gestion en présentant un modèle d'autoévaluation européen commun à toutes les administrations publiques créé en 2000 dans une optique d'amélioration continue : le Common Assessment Framework. Ce modèle a été édité pour la dernière fois en 2020. Présent dans de nombreux pays européens, il s'est ensuite exporté hors Europe toujours dans une volonté de réforme des administrations publiques et d'adaptation de la stratégie (EUPAN, 2020). Concrètement, ce modèle a pour mission de créer un cadre pour un meilleur fonctionnement global des administrations publiques européennes (EUPAN, 2020). « *Sa principale plus-value est d'englober la totalité de l'organisme ainsi que l'implication et la communication avec les parties prenantes, la mise en évidence des pistes d'amélioration et la mobilisation des acteurs internes* » (Maes, 2012c). Le modèle possède neuf critères de facteurs de réussite dont découlent vingt-huit sous-critères évalués toujours dans un but d'efficience. L'ensemble des critères sont disponibles en annexe (6) et le modèle général comprenant les neuf critères est représenté par la figure suivante :

Figure 11 Cadre d'auto-évaluation de la fonction publique 2020

CADRE D'AUTO EVALUATION DE LA FONCTION PUBLIQUE 2020



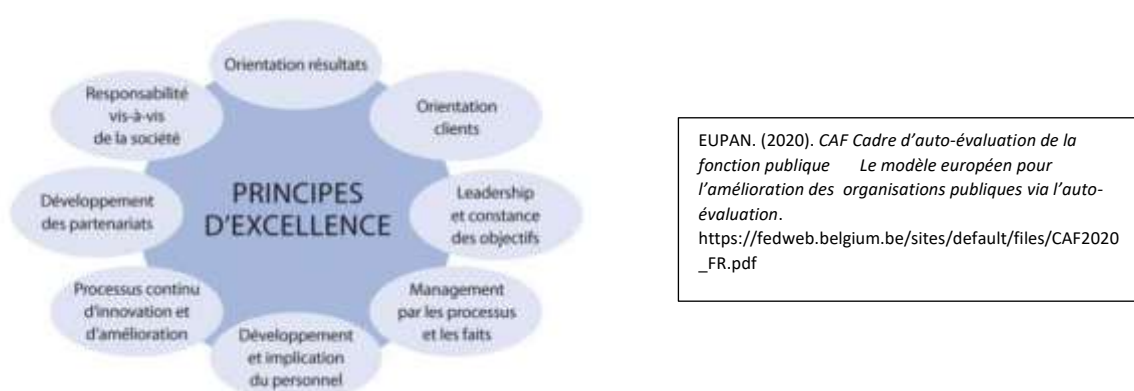
EUPAN. (2020). CAF Cadre d'auto-évaluation de la fonction publique Le modèle européen pour l'amélioration des organisations publiques via l'auto-évaluation.
<https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/...>

Le modèle se divise en une dizaine de phases dans son implémentation (voir annexe 7). Toujours selon Maes (2012), l'approche est dite systémique. Du point de vue des critères analysés et des interrogations posées, une ligne conductrice est présente entre d'une part la stratégie et la planification ; d'autre part entre la maîtrise et l'amélioration ; et finalement entre les résultats et le recadrage (Maes, 2012c). Il est à noter que le modèle du CAF est complémentaire à l'analyse SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) qui permet d'examiner les facteurs internes et externes ayant une influence sur l'organisation (Maes, 2012c). De plus, ce modèle utilise des tableaux de type BSC en tant qu'outil de mesure performant (voir annexe 8).

Le but de l'évaluation selon des critères est de tendre vers l'excellence. Le modèle du CAF détermine ainsi huit principes d'excellence. Ces derniers sont disponibles ci-dessous et sont détaillés en annexe 9. Les évaluations de ces principes sont accessibles dans le document officiel (EUPAN, 2020).

Concernant ces principes, Monsieur Maes (2012) nous explique que : « C'est la manière dont les agents interagissent et gèrent les ressources disponibles qui, au bout du compte, détermine le succès de l'organisation. Le respect, le dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir, un environnement sain et sûr, sont essentiels pour garantir l'engagement et la participation des collaborateurs sur la route de l'excellence. » (Maes, 2012a). Une fois le modèle appliqué au sein de l'organisation, cette dernière peut demander un feedback externe comprenant un label (Fedweb, 2020b).

Figure 12 Les différents principes d'excellence



Précisons enfin qu'un focus est mis dans l'évaluation proposée par le CAF sur le huitième critère « Résultats concernant la responsabilité sociétale ». Un cadre d'autoévaluation des responsabilités sociales (CARS) distinct a été mis au point reprenant sept domaines d'actions ou réflexions (voir annexe 10). Le premier domaine est d'ailleurs la bonne gouvernance de l'organisation (Fedweb, 2020a). Les étapes de mises en œuvres sont disponibles en annexe (11).

2.3.5 SOCRIDE

La dernière méthodologie que nous allons présenter dans le cadre de ce mémoire est celle créée par le spécialiste Fernandez. La méthode SOCRIDE est principalement utilisée pour permettre d'intégrer un système décisionnel judicieux et favorise donc l'établissement d'une bonne gouvernance. Elle est pertinente dans ce cadre-ci car elle permet de comprendre les étapes indispensables entre la définition de la stratégie et la décision en équipe (Fernandez, 2018).

L'ensemble de cette approche de type agile se retrouve dans le livre « les tableaux de bord du manager innovant » d'Alain Fernandez. Les étapes de SOCRIDE sont les suivantes :

SOCRIDE
S : Construire la stratégie de l'organisation
O : Choisir les objectifs de performance
C : Une véritable relation de confiance
R : La reconnaissance
I : Le choix des indicateurs de performance
D : Prise de décision et évaluation des risques
E : Décision en équipe

Cette méthode a été choisie pour le lien établi entre la stratégie, les indicateurs de performance, le rôle des équipes sous un seul modèle, et aussi pour son application possible dans le cadre des administrations publiques. En effet, la première étape est la lettre S qui correspond à la construction de la **stratégie** de l'organisation. Selon son auteur, dès le commencement de la conception de la stratégie, une approche collaborative à tous les niveaux est nécessaire afin de récolter le plus d'informations pertinentes venant du terrain mais également d'augmenter la motivation du personnel à son implémentation. Si la stratégie définie par la Direction n'est pas communiquée aux collaborateurs, l'organisation peut être exposée à deux risques : le décalage avec la réalité du terrain et la démotivation des collaborateurs. Cependant, la Direction peut rester maître du choix des grands axes de la stratégie future. Cette stratégie est censée être raisonnable et raisonnée afin d'être la plus adéquate.

Il en va de même pour le choix des **objectifs**, constituant la deuxième étape. S'ils sont imposés unilatéralement, ils ont moins de chance de coller à la réalité du terrain.

La confiance et la reconnaissance forment les étapes suivantes. La confiance permet aux collaborateurs d'être autonomes et de suivre au mieux la stratégie tout en leur permettant de prendre des initiatives. La reconnaissance, quant à elle, est le point pivot de la réussite de la méthodologie selon l'auteur. Il explique que l'Homme a par nature besoin de reconnaissance. S'il ne l'obtient pas, celui-ci ne sera pas motivé à réussir ses objectifs ou du moins à ne pas se dépasser pour les réaliser.

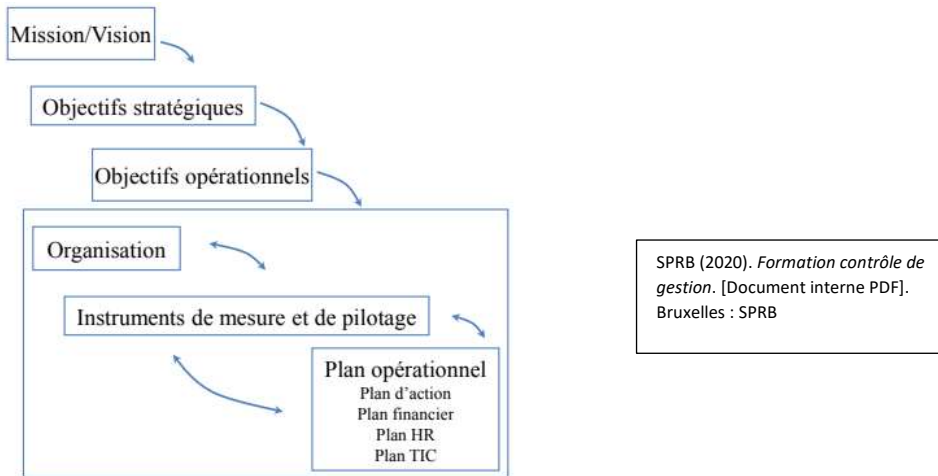
Les indicateurs de performance représentent la cinquième étape. Celle-ci sera développée dans une partie ultérieure de ce travail. Nous pouvons déjà dire qu'ils permettent d'orienter les actions, de maîtriser et d'anticiper les risques divers. Le choix de bons indicateurs est un long processus méthodique. Ceux-ci sont rassemblés dans des tableaux de bord qui permettent de mettre en évidence l'étape suivante : la **prise de décision** éclairée et rationnelle. Les décisions sont soumises à des incertitudes et sont complexes à cause des conséquences qui peuvent être multiples. Enfin, les différentes étapes forment ensemble un processus qui se centre sur **l'équipe** et permet de tendre vers un modèle d'organisation plus innovant, autonome et dynamique (Fernandez, 2018).

Afin de faire le lien entre les différents modèles que nous venons de voir et la suite de la théorie qui portera sur les arrêtés de la gouvernance locale, nous allons à présent évoquer les instruments de la mise en œuvre des politiques et le cycle annuel de leur exécution.

2.3.6 Instrument de la mise en œuvre des politiques

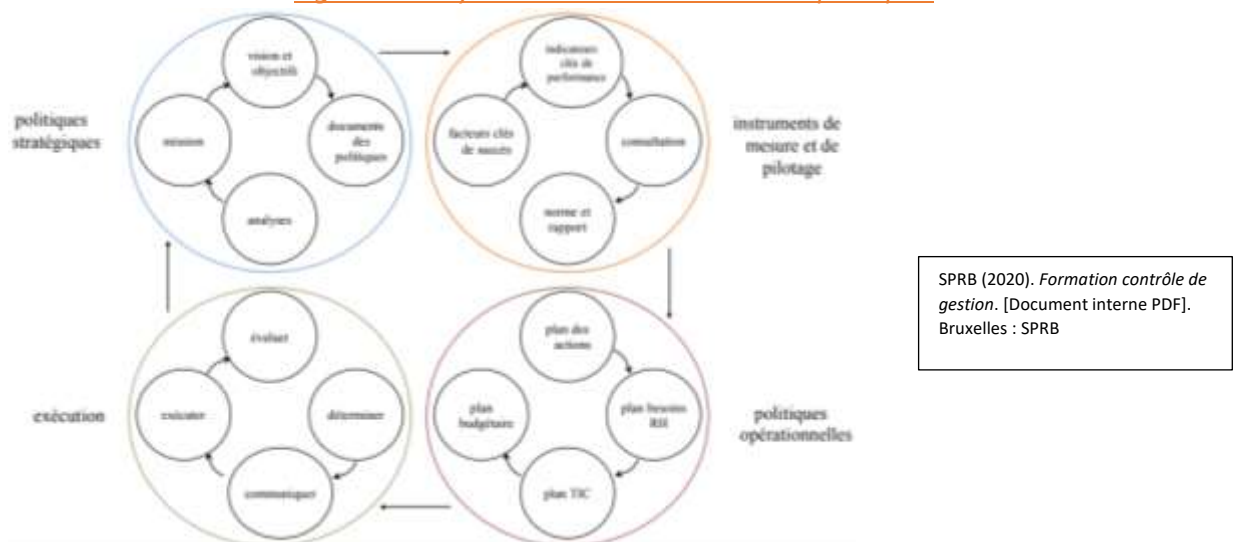
Comme nous pouvons le voir sur la figure ci-dessous (Figure 13), le découpage de la mise en œuvre des politiques que nous étudierons dans le chapitre suivant a comme base les plans opérationnels qui sont directement reliés aux instruments de mesure et de pilotage. C'est cette division reprenant le cycle annuel que l'on nomme 'programmation' et que nous analyserons dans le cadre du SIAMU.

Figure 13 Instrument de la mise en œuvre des politiques



2.3.7 Le cycle annuel de l'exécution des politiques

Figure 14 Le cycle annuel de l'exécution des politiques



Cette figure numéro 14 résume bien ce chapitre car il montre que tout est lié. En effet, en démarrant du niveau supérieur nous voyons le lien entre la gouvernance locale (à travers la dimension structurelle, stratégique, informationnelle, ...), le management de la performance (via les indicateurs, tableau de bord, facteurs de réussites, ...), le management de la qualité (évaluation, communication, ...). Des notions doivent également être prises en compte comme : les objectifs, processus ou encore le modèle d'autoévaluation du CAF que l'on peut retrouver dans la partie « exécution » via l'évaluation. Dans le chapitre suivant, qui sera le dernier chapitre théorique, un focus sera mis sur la partie « instrument de mesure et de pilotage » et « politiques opérationnelles » à travers la base juridique qui chapeaute la gouvernance des administrations bruxelloises.

3 Les arrêtés et ordonnances concernant la gouvernance locale

Dans cette partie du mémoire, des arrêtés et ordonnances de la gouvernance locale seront détaillés, expliqués. En effet, il est important de d'abord comprendre et situer les différents acteurs, les

différents plans, contrats, rapports, ... obligatoires émis par le législateur avant de passer à l'analyse pratique qui permettra de répondre à notre question de la mise en place d'une gouvernance locale dans les administrations publiques bruxelloises.

3.1 Cadre juridique et champ d'application

Les instruments de la mise en œuvre des politiques dans les administrations bruxelloises se basent sur une obligation légale dont la personne référente est le contrôleur de gestion. Son travail est en effet défini par deux textes de loi. Le premier est une ordonnance 'organique' datant du 23 février 2006. Celle-ci porte exclusivement sur l'ensemble des dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (OOBCC) (ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, 2006). Dans celle-ci se trouve le chapitre II intitulé : « Le contrôle de gestion ». Pour résumer, c'est donc elle qui définit clairement et fixe le cadre légal dans lequel se situe le travail de contrôle de gestion (ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, 2006).

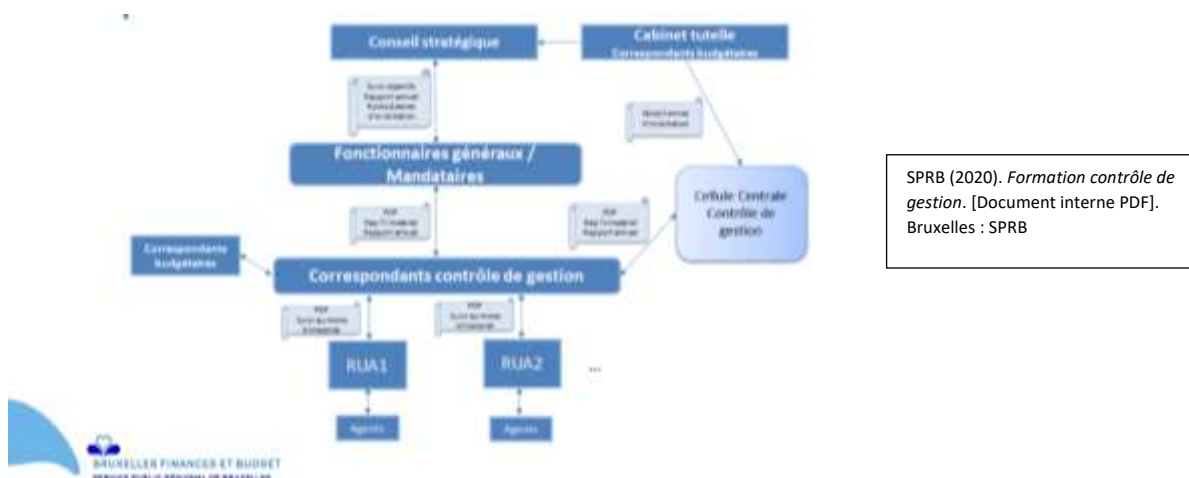
Le second texte est un arrêté du Gouvernement qui fixe, quant à lui, les modalités du Contrôle de gestion, que ce soit au niveau de ses droits et de ses devoirs (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les modalités du Contrôle de gestion, 2014).

La suite de ce chapitre se base donc exclusivement sur ces deux lois. Des précisions ou explications nous ont été apportées pendant le stage par Monsieur Leclercq ou Monsieur Winkelmans.

3.2 Acteurs

Les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes repris ci-dessous sont généraux et à mettre en lien avec le type, la taille ou encore la fonction de l'OIP. Néanmoins, le principe reste identique. Ce schéma a été élaboré par le SPRB (Winkelmans, 2021) mais est directement tiré de l'ordonnance de 2006 (ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, 2006).

Figure 15 Les acteurs de la programmation



3.2.1 Les ministres

Au niveau de la Gouvernance, plusieurs ministres rentrent en ligne de compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution de la politique régionale. Ils partagent ainsi les informations relatives aux avancées des objectifs stratégiques ou opérationnels. Le Ministre-Président, le ministre du Budget et le ministre de la Fonction Publique sont en charge du cadre de la programmation et des modalités d'exécution. Les compétences de chaque ministre ou secrétaire d'Etat sont reprises sous un Cabinet de tutelle. Ceux-ci sont souvent cités sous le simple terme 'Cabinet'. La note d'orientation, lettres d'orientation annuelles sont élaborées par ce dernier et sont dès lors sous la responsabilité du ministre ou secrétaire d'Etat compétent.

3.2.2 Le Conseil stratégique

Un Conseil stratégique est établi pour chaque ministre ou secrétaire d'Etat et est présidé par ce dernier.

Sa composition est la suivante : Le ministre ou secrétaire d'Etat, les fonctionnaires généraux et les mandataires (en fonction des organismes, d'autres parties prenantes peuvent être présentes).

Son principal rôle est de créer et rédiger les notes d'orientations avec les objectifs stratégiques et opérationnels. Ce Conseil établit et fixe également les lettres d'orientation annuelles futures et le rapport annuel du contrôle de gestion futur. Il vérifie régulièrement les objectifs stratégiques et opérationnels.

3.2.3 Les fonctionnaires généraux et mandataires

Dans cette catégorie, nous retrouvons, entre autres, le Comité de direction qui regroupe les différentes directions des départements. Ces dernières sont membres du Conseil stratégique et élaborent donc les documents qui définissent les objectifs pour les prochaines années. Lors de leur nomination, les mandataires doivent également faire un plan de gestion individuel et établir en commun un plan stratégique de l'administration qui en couvrent tous les domaines. Ces documents seront expliqués et détaillés plus loin. Finalement, ce sont les fonctionnaires généraux et les mandataires qui communiquent au Conseil stratégique l'évolution et l'atteinte des objectifs fixés dans des lettres d'orientation, notes d'orientation et contrats de gestion sous la forme d'un 'rapport annuel sur le contrôle de gestion'. Les mandataires sont en place pour cinq ans. Ceux-ci sont évalués en fonction des objectifs stratégiques avec une première évaluation intermédiaire à mi-mandat et une seconde à la fin du mandat. En cas d'évaluation satisfaisante, le mandataire peut être reconduit pour cinq ans. Dans le cas contraire, le mandataire doit repostuler (Yu, 2021).

3.2.4 La Cellule de Contrôle de gestion au SPRB

Dans le département « service du budget, du contrôle budgétaire et du contrôle de gestion » du SPRB, dont la mission générale a été expliquée au premier chapitre, se trouve une cellule 'contrôle de gestion' qui a pour mission de veiller à la bonne application de l'arrêté sur le contrôle de gestion au sein des différents OIP. Cette cellule est le centre des connaissances et de documentation en matière de contrôle de gestion pour les autres administrations mais également le principal interlocuteur des correspondants au contrôle de gestion dans les OIP. Le rôle de cette cellule du SPRB est le

développement des modèles (templates) mais aussi la centralisation des documents tels que les notes et lettres d'orientation. Il réalise aussi le rapport annuel global (regroupant tous les OIP régionaux).

3.2.5 Le correspondant au contrôle de gestion

Le correspondant au contrôle de gestion a pour mission, selon l'arrêté, d'assister les mandataires et les fonctionnaires généraux que ce soit en ce qui concerne les objectifs stratégiques et opérationnels ou la constitution de tableaux de bord. Il est en charge de la qualité des informations présentes dans ces derniers. Il a comme objectif de transmettre, d'accorder, d'assortir, de coordonner ou encore de vérifier toutes les informations reçues des tableaux de bord et des unités administratives afin de les transmettre d'abord au Comité de direction (les mandataires) afin de les faire valider et ensuite à la cellule de contrôle de gestion du SPRB et au conseil stratégique. Comme mentionné dans l'arrêté, il doit lier, si possible, les allocations de bases budgétaires avec les objectifs stratégiques et opérationnels en s'appuyant sur l'aide du correspondant budgétaire.

Les documents transmis sont les suivants : les rapports trimestriels, les rapports annuels, le plan opérationnel (POP) et son évaluation.

3.2.6 Les responsables d'unité administrative (RUA)

A l'instar des correspondants au contrôle de gestion qui ont comme fonction de regrouper et coordonner les résultats, les responsables d'unité administrative sont responsables des POP et fixent leurs indicateurs selon des objectifs. Ils analysent et suivent les résultats, réalisent les corrections possibles et fournissent les commentaires des rapports en fonction des tableaux de bord et des indicateurs.

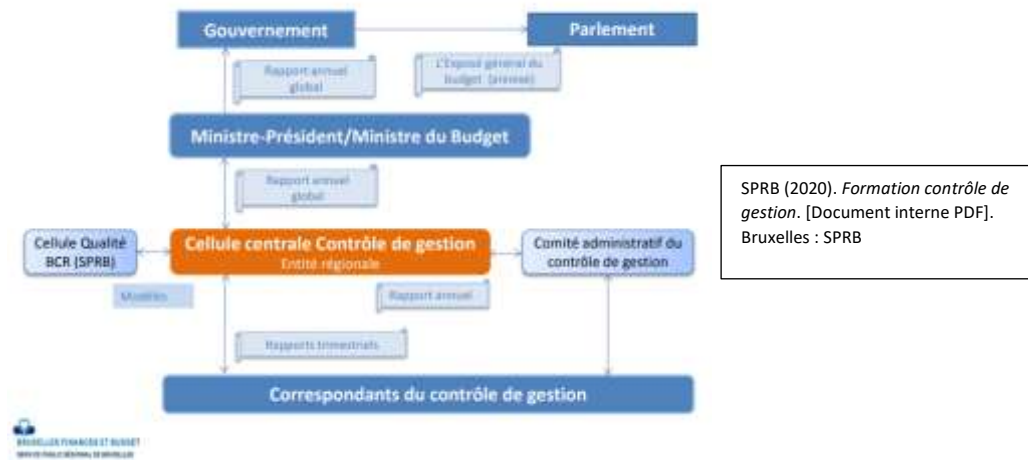
3.2.7 Comité administratif du contrôle de gestion

Le Comité administratif est prévu dans l'arrêté de 2014 mais n'a malheureusement jamais été activé depuis. Il est supposé regrouper les membres de la cellule contrôle de gestion du SPRB avec les correspondants au contrôle de gestion des différents organismes et ce, pour se concentrer sur les questions portant sur la fonction. Le but de ce Comité est de permettre un benchmarking et une intervision entre les contrôleurs de gestion, d'offrir un forum de partage des bonnes pratiques, d'outils et d'expériences (ce forum a été activé un petit temps au départ de l'arrêté mais n'a pas été maintenu).

Précision : pour l'élaboration de ce mémoire, une démarche de création d'un forum a eu lieu mais n'a malheureusement pas abouti. A la place d'une intervision, des réunions et entretiens individuels ont été organisés. Plusieurs contrôleurs, principalement ceux qui occupent la fonction seule, ont émis l'envie et appuient une forte demande en faveur de la création de ce Comité le plus rapidement possible.

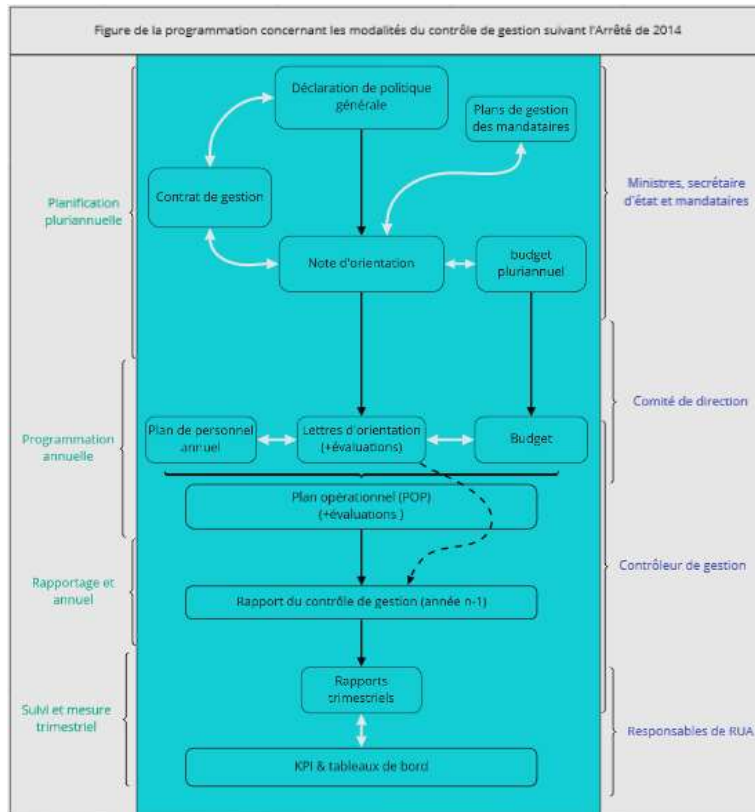
Le schéma suivant servira de résumé pour cette partie car il montre bien les liens de la Cellule centrale avec l'ensemble des parties prenantes jouant un rôle dans la gouvernance locale. Il a été élaboré par le SPRB (Winkelmanns, 2021) mais est directement tiré de l'ordonnance de 2006 (ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, 2006).

Figure 16 La Cellule centrale Contrôle de gestion



3.3 La programmation

Figure 17 La programmation



L'arborescence de la gouvernance locale bruxelloise est assez simple et résumée ci-contre. Celle-ci est toujours basée sur les ordonnances et arrêtés cités précédemment ou la présentation officielle du SPRB (Haenecour & Winkelmans, 2020). Lors de la formation du Gouvernement bruxellois, la première étape correspond à l'accord du Gouvernement qui couvre une législature complète. Cet accord prend la forme d'une déclaration de politique générale. Afin de permettre au ministre compétent de comprendre les enjeux de l'OIP, un mémorandum est créé. Celui-ci est libre de s'en inspirer. Toute la planification pluriannuelle se base sur la déclaration de politique régionale générale.

Heureux, S. (2021) *La programmation au sein du SIAMU*. ICHEC Brussels management school : Bruxelles.

3.3.1 La note d'orientation

La note d'orientation est le premier document officiel relatif à l'arrêté du contrôle de gestion (voir annexe 12). Elle définit les axes de la politique de la future législation ainsi que les objectifs stratégiques et opérationnels pour les cinq ans. Dans la note d'orientation, se trouve aussi tout ce qui concerne les méthodes et instruments relatifs à l'exécution des objectifs, le contexte général, les différentes options stratégiques mais également la vision du ministre. Les notes d'orientation sont rédigées par compétence : le ministre en charge de la compétence en est responsable. Ce dernier peut néanmoins déléguer des compétences, s'il le souhaite, au Secrétaire d'Etat (le Cabinet de tutelle). Cette note d'orientation est établie lors de la première réunion du Conseil stratégique de la législature. La note est élaborée en parallèle au plan budgétaire pluriannuel c'est-à-dire la prévision de l'évolution du budget pour la législature.

3.3.2 Les lettres d'orientation

La lettre d'orientation (voir annexe 13) détermine exactement la même chose que la note d'orientation mais celle-ci est annuelle au lieu d'être active sur les cinq années de la législature. La responsabilité du Cabinet est donc toujours d'actualité car il s'agit d'un document politique. La lettre d'orientation est une photo à la fois de ce que l'administration a réalisé pendant l'année écoulée ainsi qu'une référence aux objectifs budgétaires pour l'année en question. Les lettres permettent de se focaliser sur les objectifs opérationnels clés ou nouveaux de l'année suivante, ce qui permet de se concentrer sur des projets spécifiques (Haenecour & Winkelmans, 2020).

3.3.3 Les plans de gestion

Nous avons vu que les administrations prenaient connaissance des objectifs stratégiques du Gouvernement via la note d'orientation. Les objectifs de l'OIP, quant à eux, sont fixés au niveau des plans de gestion des mandataires. Chaque mandataire de chaque OIP doit rendre un plan de gestion dès sa nomination, reprenant les objectifs de son mandat. Cette affirmation est partiellement fautive puisque depuis 2020, les mandataires ne doivent plus rendre de plan de gestion lors de leur candidature mais six mois après leurs engagements (Haenecour & Winkelmans, 2020).

Une fois que chaque mandataire a élaboré son plan de gestion, un plan de gestion **commun** à la Direction entière, le 'plan stratégique de l'administration', est créé. Les objectifs de ce plan doivent être en cohérence avec la note d'orientation. Le Conseil de direction doit s'accorder sur ceux-ci pour valider un certain programme/plan. Nous verrons au point suivant que de ces plans d'actions ou plans stratégiques vont alors découler les plans opérationnels au niveau des départements. *« C'est l'arborescence. Pour résumer, l'on comprend qu'on part d'un accord, d'une note, d'une lettre que l'on fusionne avec un plan de gestion et un plan stratégique. »* (Leclercq, 2021).

3.3.4 Plans opérationnels annuels

Ces différentes étapes aboutissent donc à des plans opérationnels annuels. Un plan opérationnel annuel est un instrument du contrôle de gestion qui permet à chaque département et à chaque Direction de mettre sur papier et d'approuver un plan pour l'année à venir. En d'autres termes, il s'agit d'une quantification des objectifs associés à des indicateurs ainsi qu'à une liste de projets et d'activités

du département (y compris le budget et le nombre d'Equivalent Temps Plein (ETP)). Concrètement, le responsable de département (de chaque RUA) va décrire ce que son département va faire tout au long de l'année. Cela concerne tous les processus de continuité, en d'autres mots, ce que le département fait de manière routinière. *« Dans ces plans opérationnels annuels vont se retrouver des points d'attentions qui seront sans doute inhérents au plan stratégique ou au plan de gestion. »* (Leclercq, 2021). Ainsi dans le plan opérationnel, on peut retrouver une mention sur un point en particulier, due certainement au choix de priorité pris par la Direction. Au-delà des points d'attention, s'inscrivent aussi les projets.

Pour rappel, un projet est limité et défini dans le temps (Fernandez, 2018) comme le développement d'une application, le déménagement d'un service. *« Théoriquement chaque projet sur lequel un focus est mis doit normalement contribuer à l'atteinte d'un objectif stratégique sur lequel doivent être mis quelques indicateurs permettant de vérifier l'état d'avancement »* (Leclercq, 2021).

Afin de réaliser correctement ces plans opérationnels, il faut avoir un référentiel de processus complet et actualisé (Winkelmans, 2021). Un référentiel de processus est le dictionnaire de ce que chaque département fait ou va faire. Il est structuré en macro-processus (processus les plus importants) puis en processus, sous-processus pour arriver finalement aux tâches. Théoriquement, chaque tâche est effectuée normalement par un seul agent. Chaque tâche devrait dès lors y être référencée (Haenecour & Winkelmans, 2020).

Le but est multiple : d'abord, savoir ce que fait un agent et dans quel processus il est impliqué. Ensuite, en cas d'absence, de maladie voire de démission, cela permet de mesurer l'impact au regard des processus de l'organisation. La question est de savoir si l'absence va engendrer un problème qui nécessite une attention particulière de la Direction (Haenecour & Winkelmans, 2020). En cas d'une absence de longue durée ou de départ, le référentiel permet théoriquement d'élaborer une description de fonction la plus pertinente et proche de la réalité (Leclercq, 2021). Ce référentiel sert donc à structurer les processus de l'entreprise et éventuellement d'y joindre et annexer des procédures.

Une fois les processus et procédures clairement définis et établis, la structure opérationnelle de l'entreprise peut être organisée. *« On sait ce que chacun fait, on connaît les priorités de chaque département. On sait que les tâches des agents sont en lien avec les objectifs stratégiques du Gouvernement et de la Direction de l'OIP. On peut dire que l'ensemble tourne »* (Leclercq, 2021). L'étape suivante est de mettre en place des indicateurs de performance sur les processus stratégiques clés. Ensuite, le contrôleur de gestion coordonne tous ces processus et indicateurs. Il communique ensuite à la Direction pour, si besoin, attirer son attention sur un processus ou KPI particulier et prendre des actions préventives concrètes. Cependant, les processus et projets sont nombreux et par conséquent, une priorisation est nécessaire pour que la Direction puisse suivre les activités et prendre en temps et en heure les décisions adéquates. Le rôle du contrôleur de gestion dans ce cas-là est de fournir et tenir à jour les tableaux de bord, de les synthétiser et les rendre compréhensibles.

Le plan opérationnel annuel ou POP dans le jargon prend la forme obligatoire suivante et est disponible en annexe (14).

3.3.5 Les rapports

Au cours de l'année, les rapports trimestriels permettent de faire l'état des lieux à la Direction et à la cellule du contrôle de gestion. Ils montrent également l'avancée des tableaux de bord et des KPI. Le

contenu de ces rapports est donc relié aux rapports des différentes unités administratives et doit si possible être lié aux budgets (Haenecour & Winkelmans, 2020).

Le rapport annuel est, quant à lui, un rapport portant sur les résultats réellement obtenus en comparaison aux objectifs opérationnels pendant l'année écoulée. Sa forme obligatoire est disponible en annexe 15.

3.3.6 Contrat d'administration/Contrat de gestion

Dans l'arrêté, une précision relative au contrat d'administration est faite mais n'a jamais réellement vu le jour au SIAMU. Dans les OIP de type B, un contrat de gestion équivaut à ce contrat d'administration. Ce contrat est, de base, un contrat entre l'organisation, l'OIP et le Cabinet de tutelle voire le Gouvernement afin de les lier. Dans le contrat d'administration est alors décrit ce que chacun a besoin pour accomplir ses objectifs (Haenecour & Winkelmans, 2020)..

La programmation ayant été à présent détaillée, nous terminerons ce point portant sur le cadre juridique en approfondissant le rôle de la personne en charge de la coordination de cette programmation au sein des OIP, c'est-à-dire le contrôleur de gestion.

3.4 Focus sur le contrôle de gestion en administration publique

3.4.1 Le contrôle comme management de la performance.

Comme le confirme Giraud et al (2004), le contrôle de gestion dans le domaine du comportement organisationnel doit se différencier du terme contrôle que l'on peut entendre sous une vision répressive comme dans le terme 'contrôle de police' ou 'contrôle de la presse par un organe politique'. Le contrôle de gestion n'est donc pas un contrôle des individus présents dans une organisation. Le sens qui correspond le mieux au terme de gestion est celui de la maîtrise tel que l'on peut le retrouver dans le terme 'contrôle de soi' (Giraud et al., 2004). Cet amalgame vient entre autres de la traduction du mot « control » en anglais.

Cette vision est confirmée par plusieurs auteurs qui vont dans le même sens, le mot contrôle ne se limite pas à sa définition de diriger mais bien de s'assurer que l'ensemble des activités produit les résultats définis. Pour ce faire, le contrôle permet de guider, d'informer et corriger (Reeves & Turner, 1972). Nous pouvons donc définir le mot « contrôler » par « piloter la performance » (Giraud et al., 2004). C'est d'ailleurs la façon dont l'ensemble des personnes interviewées dans le cadre de ce mémoire caractérise le contrôle de gestion, le qualifiant de « *management de la performance* » ; mais nous reviendrons sur ce point plus tard avec des exemples concrets. Ainsi le contrôle de gestion a comme tâche première de piloter l'organisation en fonction des objectifs souhaités (Reeves & Turner, 1972).

Afin d'être plus précis sur la définition qui va dans le sens de la législation, nous pouvons valider celle de Messieurs Bouquin et Fiol (2007) qui affirment que : « *Il conviendra d'appeler contrôle de gestion les dispositifs et processus qui garantissent la cohérence entre la stratégie et les missions des managers, notamment les actions concrètes et quotidiennes* » (Bouquin & Fiol, 2007). Dans cette définition, nous pouvons comprendre qu'il n'y a plus besoin 'd'influencer' mais bien d'assurer un lien entre l'opérationnel et la stratégie.

3.4.2 Rattachement à la Direction Générale

Le contrôleur de gestion est indépendant. Il est en lien direct avec la Direction Générale mais contrairement à des entreprises privées classiques, celui-ci ne doit pas fournir de rapport direct à la Direction générale. Sa présence ou sa légitimité ne peut pas être remise en cause par la Direction ou d'autres membres de l'organisation (Bouin et al., 2015). Le contrôleur de gestion est en lien direct avec le cabinet ministériel. Selon Bouin (2015), cette solution est l'une des meilleures car elle permet une indépendance totale.

3.4.3 Lien avec le budget

Les budgets sont établis sous forme d'allocation de base pour une législature, et les achats sont soumis à des marchés publics en fonction de leurs récurrences ou de leurs montants (Yu, 2021). Les notes d'orientations étant créées selon les plans budgétaires pluriannuels, le contrôleur de gestion est en charge du suivi périodique de l'exécution, de l'évolution et de la révision du budget pour la législature.

Dans les OIP de type B comme la STIB, en plus des tableaux de bords, le contrôleur de gestion peut se baser sur une comptabilité analytique pour mener à bien ses missions (Thioux, 2021).

Nos clôturons avec ce point l'explication portant sur les subtilités des textes de lois (arrêté et ordonnance) qui encadrent la gouvernance locale en lien avec le contrôle de gestion. A première vue, cette législation paraît assez complexe mais la configuration en cascade des différents documents en fonction des différents niveaux d'objectifs permet de simplifier la structure. La programmation est en effet assez hiérarchisée, sous une forme pyramidale tant dans la forme que dans le contenu.

4 Théorie des organisations

Lors de l'analyse du cas pratique, nous appliquerons les différentes méthodes vues dans la partie théorique. Cependant, afin d'être complet et de contextualiser le SIAMU, il convient encore d'expliquer un dernier modèle portant sur l'analyse de cette organisation en elle-même. A noter qu'« *une organisation est toujours finalisée par un objectif, un résultat. Des objectifs contraints qui peuvent évoluer dans le temps* » (De Nanteuil & Amougou, 2017). Ce modèle a été exposé, entre autres, par Monsieur Taskin et Madame Dejean dans le cadre du cours de théorie des organisations (2016) et de management humain (2017). Le modèle en question a été développé et revisité par Hatch et Cunliffe en 2009. Il reprend l'ensemble des composantes de l'organisation de manière méthodique, systématique et complète (Taskin & Dietrich, 2016).

Le modèle de Hatch compte six composants (Hatch & Cunliffe, 2009). Chaque partie du modèle sera expliquée en fonction de sa pertinence pour la compréhension de l'organisation étudiée et de sa contribution actuelle ou potentielle dans la mise en place de la gouvernance locale. Il constitue donc un outil de diagnostic pertinent pour notre cas. Les composants en question sont : l'environnement, la structure sociale, la technologie, la structure physique et la culture qui forment ensemble l'organisation (Hatch & Cunliffe, 2009).

Figure 18 Le modèle de Hatch



Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2009).
*Théorie des organisations : De
l'intérêt de perspectives multiples* (2^e
éd.). De Boeck Supérieur.

Dans la section **environnement** sont repris :

L'environnement physique dans lequel évolue l'organisation / Les influences sociales / Les influences politiques / Les autres parties prenantes

Dans la section **technologie** nous trouvons différents types de ressources :

Ressources financières / Ressources en personnels / Ressources informatiques / Ressources logistiques

Vient ensuite la section **structure physique et sociale**. En ce qui concerne la structure sociale une analyse de Mintzberg sera effectuée.

Mintzberg se situe dans le paradigme des systèmes et structures. Selon lui, il est possible de faire une typologie des organisations en croisant deux variables : le degré de pression provenant de l'environnement et les types de structures organisationnelles. Il existe quatre types d'organisations :

1. Structure simple dont l'environnement ne produit pas trop de pression à la différenciation, produit une organisation taylorienne (pyramidale et formaliste) ;
2. Structure simple avec pressions fortes (organisation hiérarchique et rigide) ;
3. Structure complexe avec pressions fortes (organisation matricielle, participative et négociée) ;
4. Structure complexe avec pressions faibles (organisation utopique, idéologique).

Mintzberg définit six configurations possibles en fonction de la structure, de l'environnement, du pouvoir et du système de buts de l'organisation : **la configuration entrepreneuriale, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la structure divisionnalisée, l'adhocratique et l'organisation missionnaire**.

A noter que Mintzberg est neutre, il ne va pas conseiller la position ou le bien-fondé de la présence de tel ou tel environnement. Les organisations sont comprises comme des configurations en fonction des relations entre coordination et pouvoir. Cependant la question n'est pas de mettre en place des configurations idéales mais de réagir à des organisations adaptées (ajustées).

Enfin, le dernier point du diagnostic de Hatch est le **diagnostic culturel**. La culture organisationnelle en tant que telle est l'ensemble des façons de penser et d'agir partagées à l'ensemble de l'organisation à la suite d'interactions sociales ou systèmes de croyances communes. Concernant ce diagnostic, le modèle théorique de Schein nous fournit trois notions : les artefacts, les valeurs et comportements, et finalement les hypothèses fondamentales (Hatch & Cunliffe, 2009).

Ces différents modèles seront utilisés dans la partie pratique pour faire un diagnostic du SIAMU.

5 Conclusion partie théorique

Dans ce chapitre, différents concepts ont été abordés portant plus spécifiquement sur les différents types de gouvernances et sur la programmation de la gouvernance en administrations publiques bruxelloises. Plusieurs notions ont été également expliquées comme celle de la performance et des tableaux de bords permettant de les mesurer.

Une revue des différentes institutions politiques a d'abord installé le contexte et un cadre à la gouvernance bruxelloise. Ensuite, une revue de la littérature complète de la gouvernance, gouvernance locale ou encore verticale et horizontale a permis de comprendre les différents enjeux de la gouvernance au sein des administrations publiques. Différents modèles ou dispositifs ont également été expliqués en vue de pouvoir être mis en avant dans l'étude de cas qui suivra. Enfin une revue de l'arrêté et de l'ordonnance relatifs au Contrôle de gestion nous a éclairés quant aux rôles et à la programmation du Contrôle de gestion, mais également sur toutes les parties prenantes de l'organisation.

Il semble important à ce stade de rappeler les objectifs que nous souhaitons atteindre à la fin de ce travail. La problématique vise à répondre à la question : « Comment mettre en place une gouvernance locale dans une administration publique bruxelloise ? ». L'objectif premier, rencontré donc dans notre partie théorique était de comprendre comment fonctionne toute la gouvernance locale à travers le contrôle de gestion. Les objectifs suivants que nous allons tout de suite tenter d'aborder sont : analyser le SIAMU et sa stratégie ; et grâce aux entretiens, rechercher des propositions de solutions et des recommandations pour la mise en œuvre de la gouvernance locale au sein du SIAMU.

Partie II Méthodologie de récolte de données

Avant d'entamer la partie pratique, l'analyse du SIAMU et sa stratégie, une explication plus détaillée de la méthodologie sera présentée afin de comprendre les étapes de réflexion qui ont permis la récolte des données en vue de répondre à la question de la mise en place d'une gouvernance locale dans l'administration publique du SIAMU.

Comme nous venons tout juste de le rappeler au terme du chapitre précédent, les objectifs de ce mémoire sont triples et ils visent en outre à aider d'une part les personnes référentes au contrôle de gestion dans l'OIP du SIAMU et d'autre part, l'ensemble des contrôleurs de gestion des OIP bruxellois à travers des recommandations au SPRB.

La recherche a été abductive. En effet, nous avons pu comparer les données trouvées lors de la recherche littéraire avec les données venant du terrain. Cette approche assure que l'ensemble des problèmes du terrain soient bien pris en compte (Arborio et al., 2016). Les entretiens ont été effectués au cours de cette recherche de terrain de manière qualitative, individuelle et semi-dirigée. Le but des entretiens semi-dirigés est de permettre aux personnes interviewées de mieux structurer leur propos et de pouvoir émettre des réponses plus longues, les entretiens uniquement dirigés ayant des questions plus fermées et des réponses plus courtes (Blanchet & Gotman, 2007). De plus, au vu des spécificités et disparités propres à chaque OIP, un sondage ou des questions identiques ne permettaient pas de bien comprendre ces particularités.

Pour plus de clarté, trois guides d'entretiens différents ont été créés. Il s'agit de celui des contrôleurs de gestions, des services de secours et du système politique bruxellois. Mais avant de les présenter, revenons sur l'historique de ces entretiens.

Afin de répondre à l'objectif final, nous avons souhaité organiser une intervention regroupant toutes les parties prenantes (c'est-à-dire les responsables du SPRB en charge du contrôle et de la gouvernance, les différents contrôleurs de gestion, les responsables d'OIP et les membres de Easy Plan en charge de la simplification administrative dans les OIP). Cependant, malgré l'inscription de ce type d'intervention dans l'arrêté de 2014, les échanges avec les responsables du SPRB se sont révélés négatifs, par manque de temps ou à cause de déménagements en cours.

Pour pallier ce contretemps, nous avons élargi nos recherches au territoire belge afin de comparer la gestion du SIAMU au niveau stratégique avec d'autres services de secours tels que la Croix-Rouge francophone de Belgique, la police de Nivelles, la zone de secours pompiers d'Anvers (Flandre) et du Val de Sambre (Wallonie). Des contacts ont aussi été pris avec des pompiers du Luxembourg et de France mais nous avons préféré rester en Belgique.

La situation de la Croix-Rouge francophone de Belgique était pertinente à analyser car similaire en certains points au SIAMU, ses membres tentant d'établir un plan stratégique sur cinq ans. Ce plan stratégique n'a auparavant jamais été réalisé officiellement. A l'époque, la gestion du centre de Belgique était uniquement prise en charge par un ensemble de bénévoles. Or, depuis deux ans, après diverses actions menées par certains directeurs de sections locale, le centre de Direction Générale et de formations s'est officialisé en définissant une stratégie sur du long terme, partagée par l'ensemble des membres de secours. Cette stratégie se nomme 'Nouvelle R' (Croix Rouge de Belgique, 2019).

Le cheminement entrepris par le responsable de la Croix-Rouge, **Sébastien Libert**, trouve également des similarités avec mon mémoire. En effet, les membres de cet organisme veulent intégrer un système d'objectifs et de feedbacks dans les différents services selon des étapes assez semblables à celles évoquées dans ce travail. De même, la culture d'entreprise du service de secours de la Croix-Rouge francophone de Belgique se rapproche fortement de celle des pompiers (80% des missions de pompiers étant de l'ambulance).

Au niveau de la police de Nivelles, **Carol Collin et Antoine Pirenne** nous ont ouvert leur porte. Cette zone de police est assez avant-gardiste sur des points tels que le partage de leurs valeurs ou encore la forme de l'organigramme. Ils se définissent eux-mêmes comme ayant des principes découlant de l'entreprise libérée. Il sera très intéressant de voir comment ce changement a émergé au sein de l'institution.

Enfin, au niveau de la partie "secours", une comparaison sera effectuée entre les services de secours de Wallonie et Flandre avec respectivement **Julien Hody et Jan Van Roey**. Ces entretiens ont été réalisés dans le but d'avoir la plus large vue possible sur la stratégie de gestion d'un service de secours. Une fois l'analyse stratégique terminée, nous entamerons l'analyse transversale des différents organismes régionaux.

Nous irons à la rencontre des autres organismes publics pour tenter d'uniformiser les bonnes pratiques, de comprendre les enjeux, les avantages et les inconvénients mais également les outils utilisés pour réaliser une gouvernance locale plus performante, efficace et efficiente.

Par conséquent, l'analyse portera sur les OIP de type A et B puisque les organismes interrogés, quel que soit leur type, sont soumis à la même programmation. La taille et le nombre d'employés sont très variables, allant de trente à dix mille membres du personnel. Les personnes interrogées dans les entretiens semi-directifs sont toutes des contrôleurs de gestion pour leurs organismes. Ces différents organismes sont l'IBGE ; Brupartners ; Innoviris ; le SLRB ; la STIB ; perspective.brussels ; le Fond du logement ; parking.brussels et le SIAMU. Actiris et hub.brussels nous ont fourni des informations par courriel uniquement. Pour rappel, des précisions sur les noms et rôles des institutions sont disponibles ci-dessous et en annexe 1. Il faut noter que seule la moitié des OIP a répondu aux invitations. Les causes principalement invoquées sont le manque de temps et le manque de ressources notamment en personnel. Afin de rencontrer la volonté des contrôleurs de gestion, les verbatims des entretiens utilisés dans l'analyse, seront anonymisés. Cela a permis une certaine libération de parole. En outre pour plus de pertinence et d'objectivité, chaque affirmation a pu être confirmée par au moins un pair d'un autre OIP. Les entretiens semi-dirigés ont pu approfondir les points qui nous semblaient les plus intéressants pour chaque acteur interrogé.

Finalement, d'autres entretiens ont été organisés afin de mieux appréhender le système politique bruxellois. Cette étape a été nécessaire pour comprendre la gouvernance. Nous avons sondé la partie politique représentée par le parlementaire en charge du SIAMU, **Hicham Talhi**, ainsi que les membres du 'Service public régional bruxellois' **Winkelmans Yenz** (et Marc de Houx par courriel). Le but de ces rencontres est de se faire une idée précise de leur fonction et leur rôle dans la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, ainsi que de comprendre le fonctionnement de la récolte des différents documents (programmation) dont ils sont en charge. Les membres du Gouvernement n'ont, quant à eux, pas pu être interrogés. Les derniers entretiens ont été accomplis au sein du SIAMU avec les deux maîtres de stage **Benoît Yu et Michael Leclercq**. Ils ont servi tant pour la partie stratégie du SIAMU que pour la partie gouvernance. Au cours du stage sur le terrain, plusieurs responsables, tels que le Major

Evrard, Blaise Pascal et Hoang Thanh Phong, ont répondu à nos questions, nous permettant d’avoir des précisions ou des documents internes. Des contacts ont également été pris avec le Service communication, le Service juridique, le Service ressources humaines, le Service archives, le Service facteurs humains (avec la diversité et la psychologie), le Secrétariat de direction et la Direction. Ces entretiens informels additionnels ont été très utiles pour l’analyse de la partie stratégie du SIAMU.

En résumé, nous comptabilisons donc dix-huit entretiens officiels semi-directifs disponibles sur demande. Le canevas des entretiens semi-dirigés des neuf contrôleurs de gestion est disponible en annexe 16. Celui du système politique bruxellois est disponible en annexe 17. Et pour finir, le canevas des services de secours est disponible en annexe 18. Dans tous les cas, nous avons terminé nos entretiens par la méthode ‘de proche en proche’ en sollicitant la participation des enquêtés, entretiens après entretiens. Cette technique consiste donc à demander à un premier enquêté d’indiquer d’autres personnes à interroger et ainsi de suite. Elle permet de diversifier et de n’omettre aucune partie prenante (Blanchet & Gotman, 2007). Nous avons également demandé si les personnes avaient des éléments à ajouter en lien avec le thème afin de récolter des données auxquelles nous n’aurions pas pensé ou discuté pendant l’entretien. Pour rappel, sauf quelques exceptions, l’ensemble des rencontres se sont déroulées en distanciel afin de respecter les mesures anti-coronavirus. Voici un résumé complet des entretiens (voir annexe 19) :

Figure 19 *Tableau de l’ensemble des entretiens*

Interviewé	Entreprise	Rôle	Date/ durée et lieu	Stratégie/ Approche	Interview	Corrélateur de gestion	Date/ durée et lieu
Edith Canel	Police Municipale	CRH	17/03/21 1h30 à Bruxelles	Enquêteur JIRA	SLRB	Responsable contrôle de gestion	15/04/21 1h00 Teams
Wendy Jansen	Pontier Zone de Service	Responsable pôle RH, Comptabilité et Budgetaire	17/04/21 1h25 Zoom	Durieux Common	Perspectiva	Self direction	15/04/21 0h40 Teams
Julien Selsman	Crow-Rouge RH Belgique	CRH	05/03/21 1h30 Zoom	Léonard Schmitt	SIAMU	Responsable contrôle de gestion	11/03/21 2h30 au SIAMU
Wendy Jansen	Police Municipale	Commissaire	17/03/21 1h15 à Bruxelles	Milieu Jule	Elizabetters	Contrôle de gestion	07/04/21 1h00 Teams
Taharoudine	Parlement Brabant	Parlementaire	13/05/21 1h00 Zoom	Monsieur Wang	Bruxelles Développement	Responsable contrôle de gestion	07/04/21 1h20 Webex
Van Wely Jan	Brabant Zone Antwerpen	Major responsable pôle RH	09/04/21 0h15 Zoom	Stéphane Fuchs	Forcing Bruxelles	Responsable contrôle de gestion	22/04/21 1h00 Teams
Wendy Jansen	SPRB	Attaché Déplacement & Gestion Budgeting	07/04/21 1h00 Zoom	Stéphane Fuchs	Forcing Bruxelles	Responsable contrôle de gestion	16/04/21 1h00 Webex
Yu Benchi	SIAMU	Directeur Admésu (RH)	01/03/21 1h00 au SIAMU	Thomas Peltzer	STB	Finance Director	16/04/21 1h00 Teams
				Stéphane Fuchs	Bruxelles Développement	Contrôle de gestion et Responsable Capital	07/04/21 1h10 Webex

Heureux, S. (2021) *Tableau des entretiens*. ICHEC Brussels management school : Bruxelles.

Dans la suite de ce mémoire, nous passerons au développement du second objectif ‘analyser le SIAMU et sa stratégie en fonction de la théorie sur la gouvernance locale’. Une analyse de l’organisme via le modèle théorique de Hatch sera ainsi réalisée en vue de comprendre l’organisation et sa structure. Ensuite, forts de notre analyse de la structure du SIAMU et de nos entretiens des différents services de secours, nous pourrions comparer ces services et les classer en fonction du modèle théorique de gouvernance locale (la version matricielle) élaboré dans la partie théorique (Carassus & Baldé, 2020a). Enfin, nous tenterons, grâce aux différents entretiens des contrôleurs de gestion, de répondre au troisième objectif de ce mémoire et de soumettre des recommandations permettant l’amélioration de la gouvernance locale. Il est évident que l’utilisation du modèle du CAF doit avoir lieu en interne. Nous nous appuierons, en plus du modèle de SOCRIDE, sur nos entretiens concernant le contrôle de gestion (benchmarking), ainsi que sur les documents internes pour apporter des solutions concrètes à la question de recherche.

Partie III Problématique et analyse de terrain

1 Introduction analyse de terrain

Comme indiqué, la troisième partie de ce mémoire se concentrera sur le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) à savoir les pompiers de Bruxelles. Nous parcourrons l'histoire du SIAMU ainsi que son organigramme et son quotidien. Une analyse de Hatch sera faite avec, en son sein, une analyse organisationnelle de Mintzberg et une analyse culturelle qui permettront de comprendre le type d'organisation que nous allons étudier. Nous découvrirons entre autres à travers l'environnement, la division des tâches, le pouvoir, les mécanismes de coordination et le système de but, que le SIAMU s'apparente à une bureaucratie mécaniste selon la définition des types d'organisations de Mintzberg.

La stratégie sur le long terme normalement développée à travers la mission, la vision et les valeurs de l'organisation n'est pas encore clairement définie. Néanmoins, ces notions sont intrinsèquement fortes et le personnel est conscient qu'elles existent. Un effort est en cours pour préciser cette stratégie mais faute de résultats engendrés par l'organisation-même, le travail ci-dessous permettra aux lecteurs de comprendre la stratégie du SIAMU. Nous avons vu dans le chapitre précédent que la définition de la mission et de la vision des organisations est à la base de la gouvernance locale. Ce travail sera notamment réalisé grâce aux observations faites au sein de l'entreprise. Nous tenterons de procéder aussi à une analyse culturelle complète de l'organisation à travers ses rites, mythes, routines et symboles. Par ailleurs, la culture d'entreprise étant très particulière, nous rencontrerons différents services de secours afin de pouvoir comparer la manière dont la mission, la vision et les valeurs ont été établies. Ces services de secours sont ceux du Val de Sambre et d'Anvers en ce qui concerne les pompiers, les services de la Croix-Rouge francophone de Belgique et surtout les services de la Police de Nivelles qui affirment être gérés sur la base des principes d'entreprise libérée.

2 Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente

Dans ce chapitre, nous allons non seulement découvrir le métier de pompier à travers le temps et l'histoire, mais aussi leurs missions quotidiennes et les enjeux de la fonction. En outre, une discussion avec des officières pompières, a permis de mettre en exergue l'importance de leur rôle au sein du corps des pompiers. Pour répondre à leur demande, nous avons d'abord utilisé l'écriture inclusive pour rédiger ce mémoire, avec notamment le terme pompier.ère. Cependant, l'utilisation de l'écriture inclusive dans la globalité du texte aurait pu nuire à sa lisibilité. Nous avons donc décidé de ne pas l'employer. Il n'empêche qu'il ne faut pas oublier le rôle important des femmes dans le corps des pompiers.

Ceci dit, nous verrons comment le corps des pompiers de Bruxelles a été créé et quelles sont ses missions. Ces informations tirées du livre de Docky (2003) ont pour but de mieux percevoir cette organisation si particulière mais également de mettre en avant les enjeux stratégiques des prochaines années.

2.1 Un peu d'Histoire

“Le jour où l’homme « inventa » le feu, il « inventa » en même temps l’incendie” (Docky,2003). Au début, rien n’était organisé et le feu faisait sa loi malgré des personnes dévouées qui luttèrent contre.

Historiquement, nous pouvons retrouver des traces d’hommes qui avaient pour mission de lutter contre les incendies dès l’an 6 après J.-C. sous l’empereur Auguste. Cependant, ces légions étaient réservées aux quelques grandes cités de l’époque. Dans d’autres lieux comme Athènes, ce sont les gendarmes ‘Scythes’ qui avaient pour mission de prévenir dès le commencement d’un feu. Même Charlemagne en 800 préconisait à ses cités de prendre des mesures de prudence.

Mais qu’en est-il de Bruxelles ? Bruxelles ne s’est pas créée en un jour, les pompiers non plus. La première trace de Bruxelles, dans les écrits, se retrouve sous le nom de Brosella. La création officielle de Bruxelles quant à elle, remonte à 979, deux ans après que l’Allemand Otton y construisit une citadelle devenue une véritable forteresse grâce à la Senne.

Au plus le commerce se développe à Bruxelles, au plus il est nécessaire de pouvoir s’organiser et de sécuriser un maximum les lieux sensibles. Au XIII^e siècle, quand Bruxelles devient une ville avec des maisons en pierre, les premiers échevins s’organisent (principalement des familles riches) et la première administration est créée. Dès 1342, une ordonnance de police interdit l’utilisation de certains matériaux dans la construction de maison ou impose plus tard la mise sous tuiles des toits. Cependant, malgré la prévention effectuée, de grands incendies ravageurs se succèdent. Ce sont les moines et responsables du clergé qui grâce à leur disponibilité, leur organisation et le regard de la population, se sont occupés des incendies et autres accidents. De plus, ceux-ci ont creusé et géré des puits sur tout Bruxelles. Au fur et à mesure, le matériel se développe et devient la norme (exemple : les seringues : anciennes lances). C’est le 10 octobre 1643, qu’une Garde armée fut créée pour, entre autres, lutter contre les incendies de la ville. Après 1700, des événements politiques mettent fin à l’organisation des Serments, bourgeois membres des confréries ‘tireurs de la ville’. Après plusieurs réunions des bourgmestres, échevins et autres responsables de la ville, une ordonnance décide de créer Les Gardes Bourgeoises. Les premières sous-équipes sont créées afin de permettre des permanences. Cependant des conflits font toujours rage entre ces Gardes et l’armée. En 1790, les premières dispositions légales arrivent concernant les incendies et c’est donc maintenant aux communes de gérer chacune leurs propres mesures et leur propre corps de pompiers.

La Garde de Bruxelles (ou aussi nommée Garde municipale) est assurée par un nombre de pompiers variant fortement en fonction des budgets de la ville ou des volontés politiques. Avec une garde de seulement seize hommes, un grave incendie en 1789 fit changer les choses. Une Compagnie de pompiers aux incendies fut formée par un règlement du Commissaire du Directoire Exécutif. Pour Bruxelles, le corps de pompiers a été régularisé en 1800 sous la forme de « Police-Gardes-Pompiers ». Les licenciements et créations de Gardes sont constantes. Une première caserne est construite par Napoléon qui autorise le logement de ces militaires-policiers. La population augmentant, les casernes se développèrent et le corps des pompiers de la ville de Bruxelles fut alors créé par le collège de la ville.

La question de l’armement des corps des pompiers de Bruxelles (qui étaient aussi gardiens de l’ordre) est en réflexion jusqu’à la première guerre et abolie complètement en 1963. Les pompiers n’ont cessé de varier en nombre, en matériel, en pratiques et en positionnement dans la ville. Ils se modernisent et se modifient. L’exposition universelle de 1910 fait éclater deux incendies ravageurs qui mettent en lumière des dysfonctionnements et des manques d’uniformisation entre les différents

corps de pompiers. Cependant entre les deux guerres mondiales, trois pelotons modernes et efficaces deviennent opérationnels. Les gardes sont ramenées à 24h et plus à 72h et la distinction entre sapeurs et pompiers est abolie (différence entre ceux pouvant aller ou non dans les camions échelles). Le matériel est de plus en plus performant et la menace de la seconde guerre favorise la création de nouveaux véhicules et le recrutement de personnel. Le Groupe Régional de Défense contre l'Incendie (GRDI) de dix-huit stations d'incendie est créé par arrêté royal en 1935 pour assurer le secours en cas d'incendie et le sauvetage. Les ordres et les contre-ordres des représentants politiques se multiplient pendant la guerre concernant la mobilisation des pompiers et de la police au front. Suite à plusieurs bombardements et incendies, ceux-ci restent finalement dans les casernes. Après-guerre, à la suite de nombreux dégâts, de nouveaux véhicules sont commandés. Des nouveaux règlements sont légiférés pour les « autos-ambulances » et l'autonomie des casernes est à nouveau complète après la dissolution du GRDI.

Vers 1990, à la suite d'une décision fédérale, le nombre de centrales d'appels 900, devenues 100, est revu à la baisse : une par province et une pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise (CGCCR), prend ses appartements à la caserne Etat-major des pompiers de Bruxelles à l'Héliport. Dans une volonté d'uniformiser le matériel, les pompiers Saint-Gillois, derniers agents de Police-Pompiers, sont fusionnés avec les autres corps.

De nouveaux matériaux et de nouvelles équipes spécialisées voient le jour depuis le début des années 1980. L'accident du Heysel provoque d'ailleurs le déclenchement du premier plan catastrophe. Les innovations et nouveaux règlements au fil des années amènent le SIAMU tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Même si nous avons pu voir que les pompiers sont là depuis bien plus longtemps, la création du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale est fixée par l'ordonnance du 19 juillet 1990 (parue au Moniteur belge le 5 octobre 1990 et dont le nom est acté en 1992). L'Aide Médicale Urgente apparaît au même moment et est également strictement réglementée selon les arrêtés ministériels en vigueur.

Les communes ont également eu, en fonction des époques, des corps de pompiers plus ou moins importants. Les pompiers de la ville de Bruxelles allaient également dans les agglomérations. En 2005 les premières femmes pompières sont engagées à Bruxelles.

La plus grande tragédie à laquelle les pompiers ont dû faire face au cours du siècle passé est sans hésitation l'incendie de 1967 au grand magasin de l'Innovation faisant 323 morts ou disparus.

2.2 Les enjeux futurs du SIAMU

Qu'en est-il de nos jours ? Les chiffres des interventions augmentent chaque année notamment à cause de l'évolution démographique de la Région de Bruxelles-Capitale. Mais selon Tanguy du Bus de Warnaffe (2021), l'officier-chef : « *cette augmentation représente un défi considérable, car même hors Covid-19, il faut tenir compte de l'évolution des tâches du métier de pompier* » (T. Du Bus de Warnaffe, entretien informel, 2021). Il pense notamment aux nouvelles missions, technologies, enjeux urbains, ... Ces nouveautés constituent d'une part des risques et des dangers accrus (les véhicules électriques sont beaucoup plus difficiles à éteindre) mais d'un autre côté, elles sont des opportunités (lors de l'incendie de Notre-Dame de Paris, des machines téléguidées avec des lances ainsi que des drones pour les images permettent aux pompiers de diminuer les risques pris).

L'une des tendances que cet officier-chef met en avant, est l'augmentation des tâches effectuées par les pompiers qui pourraient être en définitive réalisées par des services privés et spécialisés comme les nids de guêpes et transports médicaux. Il en va de même pour les tâches reprises par la réforme de la Protection civile. L'enjeu est surtout matériel car il demande beaucoup de supports, de personnel et de temps.

Au niveau technologique, nous retrouvons des éléments divers tels que des nouveaux matériaux de constructions, des nouveaux types de véhicules, mais aussi la sécurité des données. Des formations sont nécessaires afin de pouvoir suivre la tendance et diminuer les risques pour les équipes. Ces nouveautés demandent une adaptation constante et une prise de position des politiques. En effet, via une cellule 'donnée' un partage de données instantané serait possible avec la police ou d'autres parties prenantes, ce qui serait positif mais un piratage de la centrale C112 pourrait avoir des impacts catastrophiques. Des échelles plus maniables et permettant d'aller plus haut sont bénéfiques mais des toits remplis de panneaux solaires requièrent une organisation différente avant d'attaquer le feu et d'éviter des blessés chez les pompiers (Rapport annuel SIAMU, 2020).

La mobilité sur Bruxelles constitue elle aussi une nouvelle contrainte. Le passage général à 30 km/h sur la Région augmente le temps de préparation entre deux interventions (temps avant de redevenir disponible après la fin de l'intervention) ; ou encore la venue d'une nouvelle rame de métro demande une adaptation et une préparation supplémentaire. La mobilité n'est pas le seul enjeu, nous pouvons citer la pression démographique ou encore l'augmentation de la violence envers les pompiers qui mettent en danger la vie des secouristes même lors d'interventions anodines (Rapport annuel SIAMU, 2020).

2.3 L'organigramme

Le SIAMU de Bruxelles est divisé en deux branches. La partie dite opérationnelle et la partie administrative. Le tout est coordonné à sa tête par un Officier chef de service, avec l'aide de deux coordinateurs (un administratif et un Officier commandant en second).

Autour de ce chef de service se trouve un pôle comprenant le Staff de direction, le contrôle de gestion (où les stages et observations ont été réalisés), le service voyage, le service facteurs humains, les services communication, juridique, de contrôle interne et le service des plaintes.

L'organigramme est ensuite divisé en deux parties. Du côté administratif, nous retrouvons les parties finances, logistique et ICT (informatique) d'une part, et les ressources humaines et services auxiliaires d'autre part.

Du côté opérationnel, nous retrouvons une partie opérations, préventions et enfin préparation (le C112 centre d'appel étant autonome).

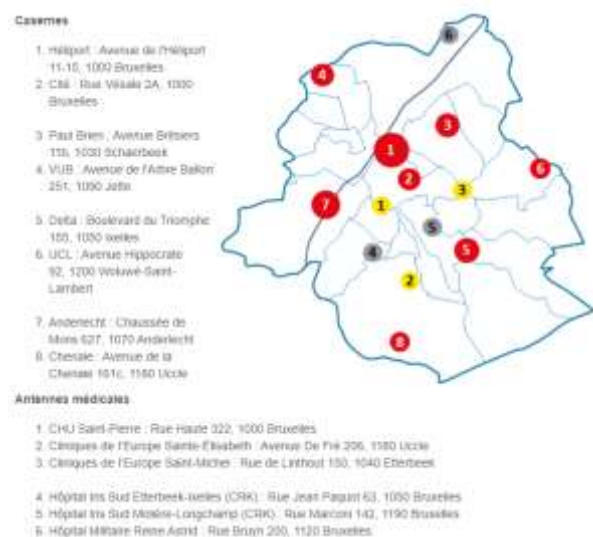
L'une des particularités des pompiers de Bruxelles est que l'ensemble de ceux-ci sont des professionnels. Il n'y a donc aucun volontaire sur la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour plus d'informations sur l'organigramme, celui-ci est disponible en annexe 20. Une séparation a eu lieu il y a quelques années entre directions opérationnelles et administratives. Dans le cadre hiérarchique, plusieurs postes clés, principalement du côté administratif, ne sont pas actuellement occupés et sont donc à pourvoir.

Certains services comme la logistique, le C112 ou la prévention sont des services mixtes avec du personnel administratif et opérationnel.

2.4 La Zone d'intervention

Figure 20 Les zones d'interventions



Les zones d'interventions sont étendues sur toute la Région de Bruxelles-Capitale et sur ses alentours en fonction de l'accord d'intervention de rapidité.

L'Héliport est la plus grande caserne comprenant différentes équipes spécialisées, comportant également le C112 en son sein et l'ensemble des services administratifs. Il existe également sept casernes dispatchées sur l'ensemble du territoire nommées 'postes avancés des services d'incendies' (PASI). Les pompiers étant en charge de l'ambulance, certaines antennes médicales sont également dispersées sur le territoire. Cependant ces antennes sont occupées par la défense ou des entreprises privées comme la Croix-Rouge de Belgique. En mai 2020 le

SIAMU. (2020). *Rapport Annuel*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU

Gouvernement a marqué son accord concernant la création d'un nouvel Etat-major à la place de l'Héliport. De plus, deux casernes vont déménager dans les prochaines années et d'autres ont été, ou seront, modernisées (Yu, 2021).

2.5 Le SIAMU au quotidien

2.5.1 Le centre 112

Au quotidien, c'est un appel au numéro d'urgence européen '112' qui active le SIAMU. Le centre 112 dit C112 est composé de quarante-neuf agents répondant 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, à tous les appels d'urgences. Ceux-ci ont pour mission de trier et prioriser les appels du citoyen afin d'apporter l'aide adéquate et proportionnée aux besoins des citoyens. Ces agents sont épaulés par des officiers opérationnels de garde qui font le lien entre le centre 112 et les équipes sur le terrain. Une communication claire et précise commençant par le lieu de l'intervention suivi, pour une victime, de la mention de 'respire' ou 'ne respire pas' et de personne 'consciente' ou 'inconsciente' peut réellement sauver une vie et aider les secours à arriver rapidement sur les lieux de l'intervention avec les moyens adéquats (Evrard, entretien informel, 2021).

2.5.2 Interventions

Comme son nom l'indique : le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) est l'organisme en charge de la lutte contre les incendies et est en charge de l'aide médicale urgente. Les pompiers sont donc également ambulanciers. Les rôles sont définis en fonction des grades de ceux-ci et peuvent changer d'une garde à l'autre. Tous sont néanmoins aptes à faire l'ensemble des missions (Evrard, entretien informel, 2021).

Peu connue par le grand public, la principale occupation des pompiers est en réalité d'assurer ces interventions d'ambulance. Nous reviendrons plus en détails sur celles-ci dans le point suivant. Sur les

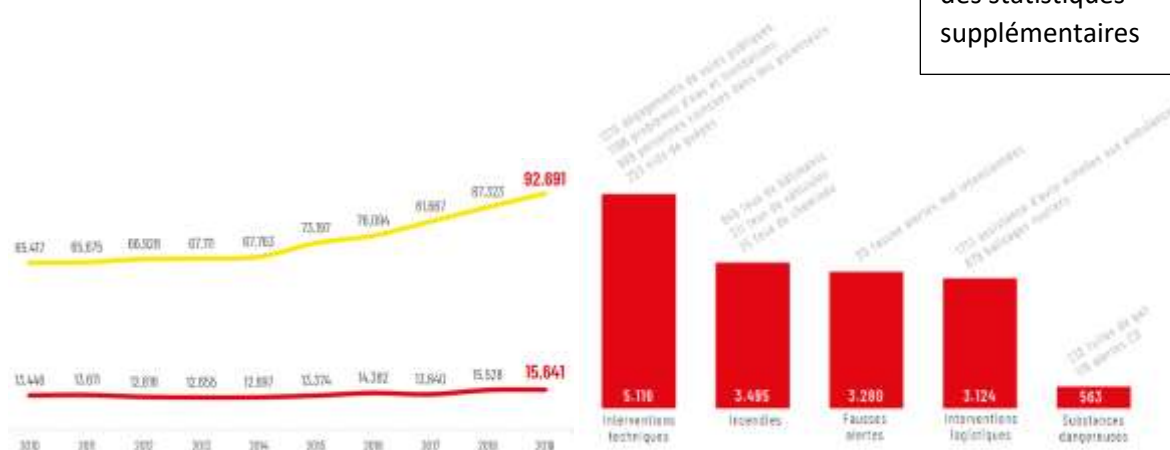
108.332 missions effectuées en 2019, 88.528 concernaient de l'ambulance et 4.163 le Paramédical Intervention Team (PIT). Les 15.641 missions restantes sont des 'missions pompiers'. En 2020, le nombre total d'interventions est légèrement inférieur et l'ambulance représente 84,6% des interventions (Rapport annuel SIAMU, 2020).

En moyenne, le nombre d'interventions sur la Région de Bruxelles-Capitale tourne donc autour de trois cents par jour.

Dans le jargon, les interventions en ambulances sont dites « jaunes » et les interventions pompiers dites « rouges ». Les interventions jaunes augmentent fortement ces dernières années et sont donc un point important de surveillance pour les stratégies et les moyens à développer dans le futur (T. Du Bus de Warnaffe, entretien informel, 2021).

Figure 21 Nombre et type d'interventions

Voir annexe 21 pour des statistiques supplémentaires



SIAMU. (2020). *Rapport Annuel*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU

2.5.2.1 INTERVENTIONS DE POMPIERS

Il existe quatre types d'interventions de pompiers : les interventions techniques, les incendies, les interventions logistiques, substances dangereuses et, en plus, les fausses alertes qui sont malheureusement non négligeables (nommé FABI ou FAMI).

De plus, les pompiers ont des missions tellement variées que des équipes spécialisées ont dû être créées, équipes particulièrement présentes dans la caserne principale de l'Héliport. Ces équipes viennent en support des autres collègues mais ces pompiers sont également capables de faire les missions de 'base'. Dans le corps de pompiers de Bruxelles, les spécialisations sont très diverses. La spécialisation principale est le Animal Rescue Team (ART). Ce sont des pompiers qui se chargent des interventions en lien avec les animaux de tous types tels que les animaux couramment appelés 'nouveaux animaux de compagnies' (NAC) ou bien les sauvetages d'animaux. Le plus impressionnant est la spécialisation Rescue In Sage Condition (RISC) plus connu sous le nom de GRIMP en France ou en Wallonie. Il s'agit des pompiers qui viennent en appui aux collègues lorsque l'évacuation est difficile ou se passe en milieu dit périlleux (Rapport annuel SIAMU, 2020).

Plus étonnant, il existe aussi plusieurs plongeurs au sein du corps des pompiers (DIVE). Ceux-ci interviennent lors de problème sur le canal, la Senne ou encore dans les étangs de la Capitale et cet été, en aide aux inondations du pays.

Finalement, nous retrouvons les Casualty Extraction Team (CET) dont nous espérons ne plus jamais avoir besoin car ceux-ci interviennent lors de catastrophes de types fusillades ou terrorisme. Il existe également les Hazardous Materials (HAZMAT), compétents en ce qui concerne les substances dangereuses (Rapport annuel SIAMU, 2020)..

2.5.2.2 INTERVENTIONS AMBULANCES

Nous avons vu que les missions en ambulance constituent la part la plus courante de la vie et du métier de pompier.

Il existe en fait deux types d'interventions en ambulance. Le premier type ne fera pas l'objet de ce travail car il s'agit des transports médicaux sanitaires (TMS) ou 105, qui sont d'ailleurs en grande partie réalisés par des entreprises privées. Ces missions sont diverses et en principe non urgentes. Il peut s'agir du transfert d'un patient de l'hôpital à son domicile après des soins, du transfert de patients entre hôpitaux ou bien même d'une prison à un hôpital (Evrard, entretien informel, 2021).

A contrario, le second type d'interventions en ambulance sera développé ci-dessous. Ces interventions sont celles initialement envoyées par le dispatching 112 dans le cadre d'une mission urgente, d'aide médicale urgente (AMU), comme un accident de la voie publique (AVP) ou du secours aux personnes. Ce sont ces ambulances qui appartiennent ici au corps des pompiers. Sur Bruxelles, les pompiers et la Croix-Rouge possèdent des ambulances de types 112. Seuls des équipages ayant le diplôme en aide médicale urgente peuvent prétendre à conduire ces véhicules. Cette formation AMU est définie par un arrêté royal du 19 mars 1998 (SPF santé publique, 2016). Evidemment, tous les pompiers doivent être en ordre vis-à-vis de leur diplôme AMU, ou du recyclage de celui-ci. Cette gestion est d'ailleurs assez complexe vu le nombre important d'équipages.

Il existe également différents degrés d'ambulance avec un équipage qui peut varier en fonction des demandes. Ces demandes passent toujours par le call center du 112.

Le Paramédical Intervention Team (PIT) constitue, quant à elle, un support aux ambulances. L'équipage se compose d'un ambulancier et d'un infirmier-urgentiste. Le PIT est une position intermédiaire en termes de moyens d'action entre le SMUR et l'ambulance. L'infirmier urgentiste a donc une capacité d'action plus vaste que l'ambulancier 112 (Rapport annuel SIAMU, 2020).

Le Service Mobile d'Urgence et de Réanimation n'est lui pas directement lié aux pompiers de Bruxelles car les SMUR sont en fait reliés à des hôpitaux. En effet, l'équipage est composé d'un médecin-urgentiste et d'un infirmier-urgentiste. Le SMUR est littéralement un hôpital ambulancier. Néanmoins, ceux-ci ne pouvant pas transporter de victimes, la collaboration avec les ambulances 112 est nécessaire et obligatoire.

L'appel et le soutien du PIT ou du SMUR se fait directement lors de l'appel au numéro d'urgence 112 ou lorsque les pompiers ont besoin de l'aide et du renfort de personnel plus compétent et spécialisé (afin par exemple de calmer des douleurs ou lors d'une réanimation cardio-respiratoire (RCP)).

Certaines interventions PIT sont comptabilisées dans les interventions jaunes des pompiers car elles nécessitent la présence d'infirmiers ayant un diplôme du SIAMU. Ces infirmiers sont appelés SISU dans

le jargon, soit infirmier Spécialisé en Soins Intensifs et d'Urgence. Ceux-ci travaillent dès lors souvent en soins intensifs, aux urgences ou dans les PIT et SMUR (Evrard, entretien informel, 2021).

2.5.2.3 LE FONCTIONNEMENT DU SIAMU

Au niveau opérationnel, les pompiers sont affectés dans une compagnie présente tous les quatre jours. Les pompiers commencent leur relève à 7h30 le lundi et finissent 24 heures plus tard, à 7h30 le mardi. Ils reviendront faire une garde le vendredi à 7h30. Ils sont également affectés à un poste (Héliport ou PASI) et à un véhicule (échelle, pompe, RISC, ...) pour la garde entière. La journée est très fractionnée : elle commence par la relève de garde puis s'en suit une revue du matériel, des corvées, des exercices opérationnels et du sport. Du temps libre est prévu pour effectuer les pauses repas et après 17h. L'une des remarques que nous avons pu observer est le manque de communication entre les compagnies elles-mêmes. Certaines compagnies ou certains officiers dans les centres PASI fonctionnent parfois différemment. Une harmonisation des procédures est encore en cours.

La ligne hiérarchique est présente dans tous les aspects de la vie de la caserne. Les grades sont répartis en deux groupes. Les officiers sont colonels, lieutenants-colonels, majors ; et les pompiers sont capitaines, lieutenants, sous-lieutenants, adjudants, sergents majors, sergent ou caporaux.

Les officiers s'occupent de la compagnie du jour et de la prévention. Certains officiers comme les colonels assurent un travail en 8 heures, ils sont cependant amenés à être 'officier de la semaine', c'est-à-dire être d'astreinte en cas de grande catastrophe en tant que superviseur durant cette semaine-là. Depuis quelques années, les officiers sont aussi en charge de grands projets pour les opérationnels. Pour les prochaines années, huit grands projets ont d'ailleurs été épinglés.

3 Stratégie organisationnelle au sein du SIAMU

En vue de répondre à la question relative à la mise en œuvre de la gouvernance dans une organisation publique, nous commencerons par analyser la stratégie de l'organisme étudié à travers sa mission, sa vision et ses valeurs. Pour rappel, la stratégie est au cœur de la note d'orientation puisque celle-ci définit les axes de la politique de la future législation ainsi que les objectifs stratégiques et opérationnels pour les cinq ans. La stratégie se retrouve également dans le plan de gestion des mandataires. Analyser la stratégie du SIAMU nous permet donc de comprendre les premières étapes de la programmation de la gouvernance (partie concernant la planification pluriannuelle).

3.1 Analyse structurelle et diagnostic organisationnel

3.1.1 Justification du choix

Nous avons vu que la gouvernance d'entreprise commence par la déclaration de politique générale, comprenant la stratégie sur le long terme. La déclaration est ensuite convertie en une note d'orientation. Une présentation et une analyse de la stratégie du SIAMU à travers ses missions, ses visions et ses valeurs sont nécessaires pour comprendre la base de la programmation de la gouvernance. Etant membre de la Croix-Rouge de Belgique depuis six ans et ayant été ambulancier TMS (105), l'organisation de la partie opérationnelle n'était pas complètement inconnue, cependant il semblait utile de pouvoir expliquer les différentes spécificités de cette organisation qui sont plutôt opaques pour des non-initiés mais réellement une source d'émerveillement pour d'autres. La plupart

des observations ont eu lieu pendant les périodes de stage au sein même de l'administration du SIAMU.

3.1.2 Le modèle de théorie des organisations de Hatch

Dans cette analyse, nous allons débiter par une étude générale du SIAMU sans distinction du type de travail. Le modèle de Hatch semblait répondre le mieux à notre volonté de définir le modèle organisationnel et structurel de l'organisme étudié. Pour rappel, ce modèle a été exposé par Monsieur Taskin et dans le cadre du cours de management humain (2017) et Madame Dejean dans celui de théorie des organisations (2016). Il reprend l'ensemble des composantes de l'organisation de manière méthodique, systématique et complète.

Comme nous avons pu le voir dans la partie théorique, le modèle de J-M Hatch compte six composants. Chaque partie du modèle est expliquée en fonction de sa pertinence vis-à-vis de la compréhension du SIAMU et de sa contribution actuelle ou potentielle dans la mise en place de la gouvernance locale. Les composants sont l'environnement, la structure sociale, la technologie, la structure physique et la culture qui forment l'organisation (Taskin & Dietrich, 2016). Un début d'analyse a été fait en 2014 par Deworne (Voir annexe 22). Nous nous baserons sur ses fondements pour compléter les données des entretiens, les documents internes et les observations des stages.

3.1.3 L'Environnement

❖ Le SIAMU, sa composition et son évolution à travers son environnement

Le SIAMU peut intervenir sur les dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise et sa périphérie ce qui correspond à 1,2 millions d'habitants et plus de 450.000 navetteurs (Rapport annuel SIAMU, 2020). Or, comme dit précédemment, l'environnement de Bruxelles est en constante évolution et continue de se développer avec des impacts concrets pour les pompiers et leurs stratégies. Nous pouvons noter par exemple l'arrivée prochaine du nouveau métro prévu par la STIB, l'augmentation des voitures électriques et des drones ou encore la menace terroriste toujours présente, l'augmentation des violences urbaines ...

Aux trois missions de base du SIAMU (l'aide médicale urgente, l'intervention contre le feu, la rédaction d'avis en matière de prévention) différentes missions particulières ont été ajoutées. Ce sont les équipes de spécialisations qui interviennent en matière de pollution, d'inondations, etc. (Rapport annuel SIAMU, 2020).

Le nombre d'interventions moyen augmente de presque 4% par an. La dotation annuelle quant à elle augmente d'un peu plus de 3%. En ce qui concerne le nombre de personnel, l'augmentation est de moins de 2%. Le revenu annuel du SIAMU en 2019 est d'environ 130 millions. 80% des dépenses correspondent aux rémunérations et aux charges sociales. Les frais de fonctionnement, d'achats et d'entretien de matériels d'intervention constituent la dépense suivante qui représente la plus grosse charge. En outre, l'acquisition de nouvelles ambulances est l'investissement le plus important. Vient ensuite la rénovation du centre C112. L'acquisition de véhicules de type 'rouge' est également à mentionner (Rapport annuel SIAMU, 2020).

En 2020, mille cent six pompiers/ambulanciers (dont septante engagés en 2019), quarante-neuf opérateurs 112, cent septante et un employés administratifs et techniques sont effectifs. Un nouveau recrutement a été lancé en avril 2021. La distinction première entre opérationnels et administratifs est établie principalement en termes de **régime des horaires**. Un employé qui travaille en 8 heures sera considéré comme administratif même si celui-ci est un opérationnel. La distinction entre régime de 8h et 24h est très présente. La deuxième distinction s'opère au niveau de la **localisation physique**. Au sein de l'héliport (c'est-à-dire l'Etat-major) il existe deux bâtiments adjacents : le premier, 'héli1' comprend les administratifs, le service prévention et le C112. Il dispose de son propre service d'accueil. Les pompiers occupent le second bâtiment ainsi que la cour. Les contacts entre eux sont peu nombreux (et quasi inexistantes depuis la Covid-19). Le Mess est l'endroit privilégié pour les rencontres car il est commun à tous. Cependant très peu d'administratifs s'y rendent à cause de la situation de leur bâtiment et de la segmentation des groupes par tables. D'ailleurs, une petite cuisine a été aménagée du côté administratif. La fracture entre opérationnels et administratifs est révélatrice de la structure physique. Le cadre linguistique impose la proportion d'agents francophones et néerlandophones même si le service doit être bilingue selon les statuts. La proportionnalité est d'environ 70% pour les francophones (Yu 2021). C'est la diversité au sein du personnel qui représentera le principal défi des prochaines années (Annexe 23). En effet, seules onze femmes pompières sont actives parmi les opérationnels. Le charroi (ou flotte) est quant à lui constitué d'environ deux cent cinquante véhicules. Le but est de pouvoir monter en puissance lors de catastrophes ou d'incendies de très grande ampleur (Rapport annuel SIAMU, 2020).

Les pompiers travaillent par compagnie, chacune étant de garde pendant 24h. S'en suivent trois jours de repos avant de prendre une nouvelle garde de 24h. Chaque compagnie est divisée entre les différents postes avancés des services incendies (PASI) ou casernes. Un pompier d'un poste avancé n'a dès lors pas beaucoup de contact avec ses collègues de la même compagnie positionnés dans un autre poste avancé. Ce même pompier a plus de contact avec les autres compagnies travaillant sur le même poste avancé puisque ceux-ci partagent le même site (révision du matériel, formation...). Au fur et à mesure, les contacts diminuent entre les pompiers de la même compagnie mais de postes avancés différents. Les PASI deviennent en quelque sorte des îles (vu qu'ils sont isolés). Dans leur jargon, un pompier venant d'une île fait référence à un pompier posté dans une autre caserne de la Région mais qui appartient à la même compagnie (Van Roey, 2021). Au SIAMU on peut considérer qu'il existe sept îles correspondant aux différents PASI hormis la caserne principale de l'Héliport.

Les difficultés impactant la gouvernance locale sont multiples, la première étant l'absence de personnel administratif et donc de référent dans les îles. La deuxième est le manque de supervision découlant du fait que les îles sont indépendantes dans leur gestion. La troisième est relative à la coordination et à la communication interne entre les différentes casernes (Van Roey, 2021).

❖ Influences sociales : syndicats, citoyens

Les syndicats présents au SIAMU sont le SLFP, la CGSP et la CSC. Le syndicat dominant est le SLFP, dont Eric Labourdette est le responsable principal. Les tensions entre le politique, la Direction et les syndicats sont patentes et jouent sur la cohésion interne mais également sur la stratégie de manière générale. A noter que le syndicaliste a reçu une plainte devant le Comité C de la Région de Bruxelles-Capitale pour propos litigieux (Belga, 2021). Le SLFP, pour sa part, dénonce régulièrement le manque de vision pour le SIAMU et les conditions de travail des pompiers estimées inacceptables. Celui-ci

s'interroge également sur le personnel : « *Quid du plan du personnel de 2020 ? Que compte faire le Gouvernement avec le plan du personnel du SIAMU proposé par la Direction ?* » (Belga, 2020).

Au niveau externe, les pompiers de Bruxelles tentent de s'ouvrir à l'extérieur. Le métier de pompier est un métier dont beaucoup d'enfants rêvent et dont la symbolique du héros est renforcée par le courage de ces hommes et femmes lors de catastrophes (Ghislenghien, 22 mars 2016, ...) (Lobelle, 2011). Au-delà du classique calendrier des pompiers, un grand travail a été fait au niveau de la communication depuis quelques années. « *Nous avons entre autres fait une exposition et ouvert un mini musée dans notre caserne. Nous avons également refait le site interne pour que celui-ci soit plus visible et facile d'utilisation* » (Hoang, entretien informel, 2021). Ceux-ci ont considérablement augmenté leur visibilité auprès des citoyens. Sur le site internet, il y a toujours la possibilité de pouvoir organiser des visites de casernes et du matériel pédagogique (hors période Covid-19). Le citoyen peut également envoyer des remerciements ou recevoir des conseils après une intervention. De plus, la demande d'avis de prévention est plus facile. Au niveau externe toujours, des images d'interventions impressionnantes ou des conseils pratiques sont partagés sur les différents réseaux sociaux du SIAMU.

❖ Influences politiques et autres parties prenantes

Comme nous l'avons vu dans le chapitre concernant l'histoire du SIAMU, l'influence politique est présente depuis la création du métier de pompier et par conséquent du SIAMU (Dockx & Bergeret, 2014). Cette influence est même la base de ce mémoire qui cherche à comprendre comment fonctionne la gouvernance locale au sein du SIAMU.

Nous pouvons lister, de manière non exhaustive mais en tentant d'être assez complets, les organismes ou institutions qui favorisent la réalisation de la mission du SIAMU (Deworne 2014).

Au **niveau régional** nous trouvons : le Gouvernement, le secrétaire d'Etat, le Cabinet ministériel, le CIRB, le SPRB, talent.brussels et les communes, ...

Au **niveau fédéral**, il y a aussi : le SPF santé publique, le SPF intérieur, le Selor ou le certificat d'aptitudes fédéral (CAF) pour les opérationnels, le centre fédéral des connaissances pour la sécurité civile (KCCE), L'ASTRID (organisme public de radiocommunications), ...

Au **niveau des services de secours**, nous avons : les autres centres de pompiers en Belgique et à l'étranger, la police, les autres services 112, les autres services d'appel (le centre poison, SOS suicide, Child Focus, ...), la Défense nationale, la Protection Civile, la Croix-Rouge de Belgique, les hôpitaux, les TMS privés, ...

Au **niveau des formations et des ASBL** qui dépendent du SIAMU il existe : l'école du Feu à Bruxelles qui est le centre de formation des pompiers de Bruxelles (CFPB), et l'institut de formation d'aide médicale urgente (IFAMU) ainsi que l'école des cadets c'est-à-dire les jeunes sapeurs-pompiers de Bruxelles (JSPB). Au **niveau des autres ASBL** se trouvent le service social du SIAMU, l'ASBL de l'union des pompiers de Bruxelles, ... Cependant, les ASBL de formation vont s'incorporer dans le projet Brusafe via l'école régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours.

Les parties prenantes sont donc multiples et diverses et agissent à différents niveaux. Cette liste est incomplète car il manque plusieurs parties prenantes comme par exemple la fondation contre le cancer, la presse, ... ou plus internationales comme l'International Fire Academy (IFA) ou les fonds sociaux internationaux, ...

3.1.4 La technologie et le savoir

La gestion de la connaissance et de la technologie est au cœur du métier de pompier.

❖ Les formations et préparations

En ce qui concerne les formations, nous venons de voir qu'il existe l'école du Feu régional qui est le centre de formation des pompiers de Bruxelles (CFPB) et l'institut de formation d'aide médicale urgente (IFAMU). Ces deux ASBL font maintenant partie de Brusafe sous le nom d'Ecole Régionale des Métiers de la Sécurité, de la Prévention et du Secours (ERMSPS) (Brusafe.brussels, 2021).

Les pompiers doivent suivre chaque année de nombreux entraînements et formations dans le but de maintenir leur niveau de compétences et de connaissances. Ces formations sont obligatoires pour le personnel opérationnel et sont connues sous le nom « Plan de formation ». La crise de la Covid-19 a eu pour effet de diminuer l'organisation de ces formations. Deux possibilités ont vu le jour : soit la tenue d'une formation en présentiel avec les gestes barrières, soit la création d'une plateforme e-learning avec d'autres centres de secours. Ces deux possibilités ont limité l'impact de l'annulation des formations de 50% (Blaise, entretien informel, 2021).

Selon notre analyse, un aspect favorable à une meilleure adhésion entre administratifs et opérationnels serait l'obligation de se former. Les membres administratifs n'ont aucune obligation d'apprendre les gestes de premiers secours (BEPS). Ils ne peuvent pas non plus essayer les outils et matériaux des pompiers alors qu'une connaissance du matériel à commander pourrait s'avérer utile, comme le confirme Monsieur Hody Julien responsable RH du Val de Sambre (Hody, 2021). Aucune alerte incendie n'est envisagée pour l'entraînement dans les bâtiments. La seule formation possible pour les administratifs est de pratiquer une heure de sport par semaine avec des champions de différentes disciplines provenant de diverses compagnies.

Des nouvelles procédures sont régulièrement mises en place suite à des catastrophes ou des manquements lors d'interventions. Ici, à la suite de la pandémie, une procédure de décontamination a été minutieusement élaborée et revue pour protéger les membres du personnel. De nouvelles mesures ont été prises et des investissements ont été faits pour se prémunir face à l'exposition aux substances dangereuses. Ceci a fait émerger par exemple des nouveaux standards d'aménagements et d'infrastructures, des nouvelles buanderies, de nouvelles campagnes de sensibilisation et de nouveaux véhicules et matériels de décontaminations. (Rapport annuel SIAMU, 2020)

La plus importante actualisation des procédures en 2020 est l'élaboration et la mise à jour du **plan rouge**, qui se présente sous la forme de vingt-quatre fiches signalétiques. Outre le service prévention qui participe activement à la coordination des équipes lors d'événements de grandes ampleurs, ce plan rouge permet de déterminer en amont les procédures à suivre en cas de grandes catastrophes qui impliqueraient la mobilisation et la coordination d'une multitude d'acteurs et de services de secours. Le service prévention continue à mettre en place des plans préalables d'intervention (PPI) qui permettent aux personnels opérationnels de mieux appréhender les risques dans des lieux comme des stations de métros, des tunnels, des hôpitaux, des bâtiments officiels, ... et de les enseigner aux entreprises ou aux écoles. La création de nouveaux dossiers ou la mise à jour de certains concourent

à une plus grande rapidité d'intervention et à une meilleure connaissance du terrain pour assurer aux équipes d'intervenir de la manière la plus sécurisante (Evrard, entretien informel, 2021).

❖ Les supports techniques

Les supports techniques sont les points essentiels du métier de pompier. Le renouvellement et l'entretien du charroi sont deux des objectifs stratégiques du SIAMU. En cas d'appel, la sortie doit se faire en moins de trois minutes. Les véhicules classiques d'intervention sont : le camion échelle (qui peut monter à douze mètres), l'autopompe, l'ambulance incendie et la voiture des officiers. Le matériel des pompiers, très diversifié, n'est quant à lui pas un élément pertinent à présenter ici. A noter par ailleurs que lors des interventions, les pompiers ne se déplacent jamais seuls pour limiter tout accident.

❖ Informatique

Le CIRB (Centre d'informatique de la Région bruxelloise) est en charge du bon fonctionnement de l'ensemble de l'ICT du SIAMU (une équipe y est d'ailleurs détachée directement) et plus particulièrement du service C112 afin que celui-ci soit disponible à n'importe quelle heure du jour et de la nuit (ceci étant aussi un des objectifs stratégiques du SIAMU). La nouvelle application « 112BE » a ainsi vu le jour il y a quelques années, permettant d'appeler n'importe quel secours et d'en faciliter l'appel.

Au niveau opérationnel, outre le système officiel ASTRID pour la gestion des télécommunications, différentes applications IT sont utilisées telles que 'Cumulus' pour les heures supplémentaires ou 'Citygis' pour la géolocalisation. Les services du CIRB ont récemment mis en place la plateforme 'Fireplan'. Elle a pour but d'intégrer les outils existants dans les différents services et d'y ajouter des options d'aide à la gestion. Actuellement, elle est principalement utilisée pour gérer les questions de ressources humaines telles que les horaires, les heures supplémentaires, les plannings, les formations, les rapports et tout ce qui concerne le service de la prévention (Blaise, entretien informel 2021).

Cet outil permet de donner des droits distincts aux différents utilisateurs des différents départements afin de respecter le RGDP. Le but principal est de faire disparaître les fichiers Excel individuels pour disposer de l'ensemble des données regroupées, communes et partagées. Fireplan a pour but également d'améliorer le pilotage du SIAMU, de tendre vers un management 'paperless' et de se rapprocher des sources d'informations authentiques (documents officiels comme le document de bonne vie et mœurs, le permis de conduire, la carte d'identité, les données sur l'obtention de formations, ...). Ce système unifié faciliterait la communication et le partage des fichiers.

Concrètement chaque **agent** a accès à ses documents personnels officiels. Ils peuvent les consulter si besoin (par exemple l'attestation de participation à une formation). Ils ont aussi accès au planning des compagnies, des congés, ...

Les **responsables hiérarchiques**, quant à eux, ont aussi accès aux plannings et aux congés mais grâce aux outils de recherches, ils peuvent en outre trouver un individu directement via son nom, sa compagnie ou son grade.

Le service des **Ressources humaines** a un accès 360 degrés à la situation familiale, la carte d'identité, l'historique des grades, des fonctions, des rapports, aux heures supplémentaires, aux documents divers, ... sauf pour ce qui concerne le médical, domaine géré par une cellule spécifique.

Du point de vue de la gouvernance locale, Fireplan est avantageux pour la prise de décision et de contrôle (Blaise, entretien informel, 2021). En effet, prenons l'exemple de l'encodage d'heures supplémentaires, une fois que l'agent a rentré sa demande dans le système, l'approbation peut se faire directement par les responsables concernés. Ces derniers peuvent même avoir une vue sur le contrôle des heures supplémentaires encodées et une liste des approbations en cours qui les concerneraient.

Selon nos observations, ce système pourrait englober plus de paramètres, notamment en reprenant les formations : une liste de celles-ci pourrait être présente avec le type de formation, l'état d'avancement, le nombre de séances, le nombre d'agents inscrits. Cette nouvelle option permettrait de mettre en place des objectifs par agents, et d'en voir l'évolution ou la réalisation. Afin de faciliter le travail du contrôleur de gestion, des courriels automatiques seraient envoyés en cas de non-respect des deadlines. Suivant le grade et la fonction des agents, différents outils d'aide à la gestion pourraient être coordonnés comme celui du Cardex ou Statistics.

Cardex et 'rues barrées' sont des futurs outils de gestion opérationnelle permettant de déterminer les trajets les plus pertinents et rapides pour les véhicules. Ils permettent donc de voir le trajet sur la carte, le parcours des véhicules, ... Ils permettent aussi au service du C112 de voir en temps réel l'occupation ainsi que l'état de la flotte et informent des changements relatifs à la mobilité. Lorsque chaque seconde compte, un tel instrument permet de mettre en avant un objectif stratégique de limitation du temps pour arriver sur les lieux d'intervention. Les outils de prévention pourraient être liés avec les différentes parties prenantes (communes, architectes ou en interne avec la facturation) pour analyser l'impact de projets d'aménagements de voiries ou des demandes de préventions classiques (sommets européens, ...) (Blaise, entretien informel 2021).

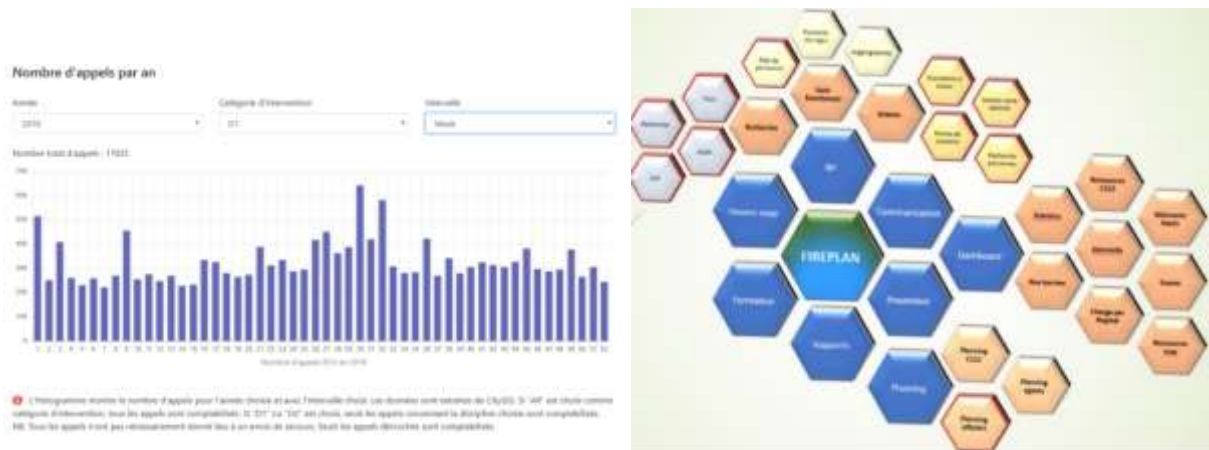
L'outil '**Statistics**' permet la gestion de statistiques globales. Celui-ci n'est cependant pas encore totalement opérationnel et est encore sous-utilisé (voir Figure 22).

Statistics pourrait pourtant être le centre de pilotage du contrôle de gestion et fournir immédiatement les KPI souhaités par la Direction, le Cabinet ministériel, ... Il pourrait répertorier le nombre d'appels par an, les catégories d'interventions, le nombre de départs jaunes et rouges, le temps pour arriver et revenir des interventions, le temps de celles-ci, le nombre de dossiers traités en prévention, des statistiques sur les agents (pyramide des âges, nationalité, nombres de formations, nombre de jours de maladies, ...).

Selon nous ce système permettra à terme de contourner les difficultés de communication provoquées entre autres par l'éloignement des postes. Par exemple le planning des officiers pourrait être lié à celui de la troupe qui pourrait lui-même être raccordé directement au calendrier des missions de prévention et au C112. De plus, dans le cadre d'une augmentation de la transparence et d'une augmentation de la communication globale, des pop-ups ou courriels pourraient être envoyés à l'ensemble de la compagnie en cas de besoin. Avec une utilisation plus avancée de cet outil, une diminution du clivage entre administratifs et opérationnels pourrait avoir lieu grâce, par exemple, au suivi des interventions en direct. Vu l'actualité, un outil de centralisation des données permettrait également de privilégier le travail à domicile ou le télétravail dans n'importe quel PASI.

Enfin, un système de communication performant permettrait de favoriser la création d'une communauté entre les compagnies des différents services.

Figure 22 Utilisation potentielle de l'outil Fireplan et Statistics



SIAMU (2021). Service ICT. [Document interne PowerPoint]. Bruxelles : SIAMU

L’Intranet est le second outil de gestion. Il permet actuellement de remplir des formulaires, de voir la newsletter, les notes de service, les informations générales comme l’organigramme, ainsi que la PressReview comprenant les interventions qui ont été publiées dans les journaux, ... (Service communication, 2021).

L’outil de gestion mis en place par le CIRB entre tous les OIP est **un module ERP** de la marque SAP est actif pour l’ensemble de la Région bruxelloise. Le SAP Bruxellois permet de voir l’ensemble des fournisseurs de la Région. Il est principalement utilisé en finance et en logistique et permet de suivre la gestion des stocks, de la facturation, des marchés publiques, ... Cet outil est en place depuis quelques années et aide aussi au reporting. Cependant, un manque important de connaissances techniques et de spécialistes en interne fait que le système n’est pas utilisé de manière optimale et subit des problèmes techniques divers (Yu, 2021)

Le dernier outil de gestion recensé par le contrôleur de gestion et le directeur administratif est **Smartsheet**. Celui-ci est une sorte d’Excel basé sur le principe de lignes/colonnes. La plus-value de Smartsheet est l’envoi de rappel automatique de courriel dans le cas de retard ou de données incomplètes (la gestion des tâches d’équipe, l’actualisation du statut des objectifs, ...). C’est d’ailleurs l’outil utilisé par le contrôle de gestion pour remplir la programmation afin de compenser les templates Excel contraignants imposés par le SPRB (Leclercq, 2021).

Nous formulons le conseil d’utiliser des outils de collaboration tels que Miro comme support pour un brainstorming ou lors de définitions de processus. Par contre il convient de ne pas s’éparpiller dans divers outils afin de centraliser l’information, donc la gestion et la bonne gouvernance locale. La vision du CIRB avec l’outil Fireplan semble donc être une piste à favoriser et à compléter au maximum.

❖ La communication

La communication aussi bien interne qu'externe, dernier point de cette partie sur la technologie et le savoir, est entièrement gérée par le service qui lui est dédié. Celui-ci comporte d'ailleurs un porte-parole. En outre, un nouveau site internet a été développé par l'équipe. Il est très actif sur les réseaux sociaux (partage d'expériences, de prévention, de la vie de la caserne, ...). Le service communication est en charge du rapport annuel qui partage le bilan de l'année écoulée aux différentes parties prenantes et aux citoyens pour une transparence maximale (Hoang, entretien informel, 2021).

3.1.5 L'analyse structurelle de Mintzberg

Après avoir analysé la partie technologique du modèle de Hatch, nous pouvons passer à la partie structurelle du modèle. Pour ce faire, nous allons maintenant utiliser la théorie de Mintzberg afin de déterminer la configuration structurelle organisationnelle du SIAMU. Cette configuration permettra de définir le type de structure dans lequel évolue le SIAMU et de poursuivre l'analyse de Hatch. Concrètement, nous envisagerons cinq critères : l'environnement, la division des tâches, les mécanismes de coordination, le pouvoir et les systèmes de buts. (Dejean, 2017). A l'instar de l'analyse globale de Hatch, l'analyse structurelle ci-dessous portera uniquement sur la partie administration et non sur la partie opérationnelle des pompiers. Il n'empêche que certains opérationnels sont replacés dans le circuit administratif : que ce soit à la suite d'une incapacité opérationnelle ou en vue d'un plan de carrière vers une fonction de cadre.

❖ Environnement

L'organigramme du SIAMU est disponible dans l'annexe 20 et a déjà été développé précédemment. Celui-ci est à la base de l'analyse de Mintzberg. Le SIAMU étant un organisme public, le recrutement des administratifs est soumis au Selor ou à talent.brussels. Les fonctionnaires postulent sous deux formes : contractuelles ou statutaires. Ceux-ci sont également engagés en fonction de leurs diplômes respectifs. L'ensemble des enquêtés sont des responsables de section, de catégorie A1 à A5. Ils ont donc tous suivi un enseignement universitaire. L'ensemble des responsables ont un degré de qualification supérieur, étant donné qu'ils coordonnent des équipes. Cependant, dans leur ensemble, les équipes appliquent des tâches administratives régulières avec un degré d'intelligibilité basique. Par rapport à la théorie de Mintzberg, nous pouvons conclure que l'environnement est plutôt de type 'simple'. Les exemples relatifs à ce type d'environnement sont variés et dépendent de chaque service. Nous pouvons citer les régularisations des procès-verbaux, la mise à jour de la page Facebook ou encore la rédaction de divers formulaires pour les besoins RH. Toutefois certaines tâches (opérationnelles ou administratives) demandent une vraie analyse ou connaissance très précise de la loi comme dans le service prévention ou juridique mais d'un point de vue global, le degré d'intelligibilité semble limité au vu de l'organisation.

L'environnement peut également être défini comme stable bien que deux rythmes de vie coexistent : pour le personnel opérationnel la vie est réglée au rythme des interventions et du planning, pour l'administratif les tâches sont routinières malgré les imprévus spécifiques au monde du SIAMU. La prévisibilité de la demande est donc assez élevée.

Le SIAMU est donc structuré via une standardisation des procédés.

❖ Division des tâches

L'organisation possède une **division horizontale** plutôt forte. Les tâches sont répétitives et non diversifiées pour la plupart. Les rôles sont théoriquement bien définis dès l'engagement du fonctionnaire et sont scrupuleusement respectés selon des tâches claires. Cependant dans la pratique, nous observons que certaines personnes dépassent leur fonction pour le besoin du service, à la suite d'un manque d'effectifs dû à des congés, des maladies lourdes ou encore suite au manque de réactivité et d'autres agents.

En ce qui concerne **la division verticale**, celle-ci est très importante. La hiérarchie a un rôle central dans l'organisation même si cette analyse ne se focalise pas sur les opérationnels. Les grades sont omniprésents (que ce soit sur les tenues de travail, lorsque l'on s'adresse à un membre du personnel ou lors des ordres/tâches à donner). Le mélange entre opérationnel et administratif impacte cette hiérarchie également du côté purement administratif, d'autant plus que les fonctions sont également définies dès le départ avec une catégorie (A4 étant la plus haute actuellement au niveau administratif). Chaque membre du personnel a donc un supérieur hiérarchique qui supervise son travail et à qui il doit faire référence. Le responsable doit aussi valider l'ensemble des demandes qui se font via des formulaires. Lors du stage d'août 2020, nous avons pu voir qu'une simple demande d'achat demandait parfois entre dix et vingt signatures avant d'être validée.

❖ Pouvoir et contrôle

Les agents possèdent une faible marge de manœuvre, le pouvoir appartient plutôt aux responsables d'équipes via une supervision directe. Cependant, le contrôle peut être, dans certains cas, bureaucratique via un contrôle par standardisation. Nous remarquons également que certaines forces de pouvoir ont un rôle important à jouer pour le bon fonctionnement et maintien du système de mission. Il s'agit de groupes comme les équipes techniques ou informatiques qui ont un fort pouvoir indirect.

❖ Mécanisme de coordination

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, l'organisation tourne à deux vitesses. Dans tous les cas, la coordination vient d'une supervision directe descendante (c'est-à-dire qu'une personne donne des ordres). En fonction des types de responsables, des réunions périodiques peuvent être organisées. C'est le cas dans le service communication où les réunions d'équipes ont lieu de manière formelle chaque semaine et de manière individuelle avec le responsable. (Hoang, entretien informel, 2021).

Concernant les cadres, une nouvelle politique de 'journée mise au vert' a été installée afin de favoriser les réunions informelles entre les membres de la Direction (Leclercq 2021).

❖ Système de buts

Terminons l'analyse organisationnelle, en évoquant le 'but mission' de l'organisation : venir en aide à la population. Quant à son 'but système', celui-ci serait de garder son niveau d'excellence et de résilience afin de continuer de mener à bien sa mission (Rapport stratégique SIAMU 2020).

Nous pouvons maintenant définir la configuration structurelle du SIAMU au sens de Mintzberg. D'après notre analyse, nous pouvons affirmer que le SIAMU est une bureaucratie mécaniste. En effet, les

éléments de ce type d'organisation sont définis par un sommet stratégique et l'influence de la technostructure déterminant les procédés de production ; les opérateurs peu qualifiés ; la forte spécialisation horizontale et verticale des tâches ; le recours à la standardisation des procédés (surtout) et des résultats (parfois) ; et enfin la forte division du travail.

Cette vision est confirmée lors d'une rencontre informelle avec un administratif qui affirme que l'organisation est hyper bureaucratique voire même limite taylorienne à la suite de la division verticale du travail extrême et horizontale très forte (Service RH, entretien informel, 2021).

3.1.6 Culture et raisons d'être du SIAMU

3.1.6.1 ANALYSE CULTURELLE EXTERNE

L'analyse de Hatch se termine avec la partie culturelle. Les stages se pratiquant dans les locaux du SIAMU, nous avons pu faire une analyse de la culture selon une analyse externe (Phusis, 2021), des observations personnelles et des entretiens des différents responsables de services. Les points analysés seront les mythes, rites, symboles et routines.

Depuis maintenant plus d'un an, le SIAMU cherche à définir sa vision et ses valeurs. Nous avons pu voir dans la partie théorique qu'une bonne vision stratégique permet de piloter l'organisation, de guider les équipes, d'établir une même ligne directrice suivie par tous, de fixer des objectifs stratégiques et opérationnels. Ils sont à la base d'une bonne gouvernance et sont censés être présents dès la déclaration de politique publique.

Comme dit précédemment, la mission du SIAMU a été définie lors de sa création par une ordonnance. Une enquête générale sur la vision et les valeurs qui porte aussi bien sur l'administration que sur l'opérationnel est en cours (voir annexe 24). Cette enquête a reçu plus de trois cents résultats. Elle a été menée par un prestataire externe et a abouti à une définition de **la raison d'être** du SIAMU. « *Les pompiers de Bruxelles portent secours en permanence, avec passion et engagement, aux citoyens et protègent leur cadre de vie dans toute situation d'urgence. Ils contribuent à une vie en société plus sûre* » (Phusis, 2021).

Les éléments stratégiques mis en avant lors de cette enquête sont doubles : des interventions bien préparées et bien menées d'un côté et de la prévention (qu'elle soit douce ou dure) de l'autre côté. Les résultats de l'enquête montre qu'une attention particulière doit être portée sur une orientation service, une communication claire et engageante, une promotion du bien-être et de la diversité et enfin une préservation de l'environnement.

Au sujet **des valeurs**, celles-ci ont également été définies lors de cette étude. Les valeurs étaient intrinsèquement perçues par les employés mais n'étaient pas mises clairement sur papier. Un effort a donc été fait dans ce sens. Les cinq mots qui ont été retenus sont ceux du service, de l'efficacité, du respect, de l'intégrité et de l'esprit d'équipe (Phusis, 2021).

Au niveau de la valeur du 'service' en pratique, les éléments mis en évidence sont : le traitement rapide des dossiers, l'empathie envers les patients, un accueil agréable, de l'altruisme et une rapidité opérationnelle.

En ce qui concerne la valeur de 'l'efficacité', en pratique nous retrouvons la rapidité opérationnelle, une efficacité à l'intervention, du matériel performant, de la motivation et de l'autocritique. Du côté

administratif, sont reconnues une bonne gestion des dossiers, des démarches d'améliorations des services, ...

La valeur du 'respect' est également multiple comme le respect des règles, des autres et de leur travail, des délais de préventions, du matériel, ...

'L'esprit d'équipe' est aussi une valeur mise en avant à travers la collaboration, la communication, la solidarité, le partage d'informations, l'inclusion, la collégialité, ...

Finalement, nous avons la valeur d'intégrité dans laquelle l'on peut retrouver « la règle d'or » mais également, à nouveau : le respect des règles, le devoir de montrer l'exemple, la confiance mutuelle, l'honnêteté, l'image du service, la loyauté, éliminé les favoritismes et la complaisance, le rapport des incidents, ...

Ces valeurs sont bien entendu d'un niveau égal les unes par rapports aux autres. En comparant avec les autres services de secours rencontrés, nous remarquons qu'un effort doit encore être fait pour que celles-ci soient concrétisées.

Une seconde question a été posée lors de cette étude externe : Qu'est-ce qu'une intervention réussie ? La **rapidité**, l'**efficience** et l'**efficacité** en sont les maîtres mots (Phusis, 2021).

La rapidité se joue notamment sur la question de la prise d'appel, du dispatching et de la transmission d'alerte ainsi que du temps de sortie et du guidage vers l'intervention.

L'**efficience** et l'**efficacité** se jouent sur quatre points : la flexibilité, l'adéquation des moyens, les réactions adéquates mais aussi l'anticipation et la pro-action.

- Au niveau de la flexibilité : la motivation, l'accès à l'information pertinente, le bilinguisme structurel, la condition physique et psychologique et la formation ont été cités.
- Au niveau des réactions adéquates : le respect des bonnes procédures, le respect des valeurs, encadrement, une adaptabilité des situations.
- Au niveau de l'adéquation des moyens : la qualité des appels et du soutien administratif, du nombre de personnel et des véhicules.
- Au niveau de l'anticipation et de la pro-action : une bonne analyse de risques, des planifications d'urgence et le plan d'intervention.

Maintenant que nous avons détaillé cette enquête externe en cours (Phusis, 2021), nous pouvons analyser les éléments constitutifs de la culture selon Schein (Taskin & Dietrich, 2016) c'est-à-dire les routines, rites, mythes et symboles.

❖ Routines au centre Hélicoptère

Les journées types sont très différentes en fonction des métiers des différents agents et des horaires de ceux-ci. Le premier élément qui surprend lors de l'arrivée dans les locaux est l'annonce par les haut-parleurs de différentes informations allant de la levée de la garde, d'un départ en mission jusqu'à la demande de sonner à un numéro de téléphone. Les administratifs, au bout d'un moment, n'écoutent même plus les annonces car 99,9% d'entre elles ne les concernent pas. Les équipes de pompiers changeant toutes les 24h, ceux-ci ont donc deux étages différents de parking (au centre-ville) en fonction de leurs compagnies. Par conséquent, les administratifs doivent se parquer un jour sur deux sur un étage différent afin de respecter le bien-être collectif (Evrard, entretien informel, 2021).

Le mess est peu utilisé par les administratifs à cause de la séparation des tables entre les opérationnels et les administratifs. A noter qu'il y a également une table réservée pour les officiers. Les discours à propos de cette séparation divergent : Certains disent que la règle n'est pas figée et que certaines personnes pourraient s'installer s'ils le voulaient, d'autres soutiennent que la règle est stricte (Leclercq, 2021). Pour avoir tester quelques fois, nous avons pu nous rendre compte que l'espace est peu propice aux contacts et aux discussions. En effet, les pompiers ne venant qu'un jour sur quatre, nous allons naturellement vers les personnes que nous connaissons, donc les administratifs. A cause des mesures de la Covid-19, l'accès au mess a même été interdit. Le plus flagrant, lorsque l'on parle à des opérationnels, est la méconnaissance des noms de la Direction administrative, seul le nom des colonels et donc de la hiérarchie opérationnelle est connu.

❖ Rites

Les rites entre collègues, principalement administratifs, sont très faibles. Une mise au vert a été organisée par la Direction pour l'ensemble de la Direction Générale. La participation aux activités des opérationnels est quasi inexistante. Parfois des cérémonies commémoratives sont organisées. Lors de la minute de silence pour les attentats du 22 mars 2016, les administratifs ont pu faire le salut, mais vu la faible annonce micro, beaucoup de personnes n'étaient même pas au courant ou étaient en télétravail.

Sauf exception, la participation à des projets opérationnels ou aux exercices pratiques sont inexistants pour les administratifs. Lors de discussions avec des administratifs, ceux-ci ont avoué n'être jamais montés sur une échelle tandis qu'ils travaillent depuis plus de vingt ans dans la caserne. Lors de conversations, nous avons pu remarquer que les administratifs ressentent leur appartenance aux pompiers de Bruxelles sans pour autant être pompier. Cependant la vision est différente de la part des opérationnels et de la Direction. Par exemple, aucune tenue n'est prévue pour les administratifs lors d'évènements externes. Notons encore la distribution des vaccins pour laquelle seuls les opérationnels ont pu recevoir les doses résiduelles mais pas les administratifs.

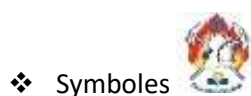
Au niveau des opérationnels, le respect de la hiérarchie est très strict et chaque membre du personnel appelle un collègue selon son grade et son nom de famille (exemple : Major Evrard). La remise de médailles est ainsi un moment très important. Le langage utilisé entre opérationnel lors de communications par radio est celui de l'OTAN.

Sainte-Barbe, fêtée le 4 décembre, est la patronne de plusieurs corps de métiers dont les architectes, les géologues, les mathématiciens, les mineurs, les artificiers et les pompiers. Selon l'histoire, cette femme protège les pompiers et les métiers dangereux. Sa fête est très célébrée dans le monde des pompiers (Sapeurs-Pompiers France, 2015).

❖ Mythes

Plusieurs évènements donnant naissance à des dates-clés symboliques sont devenus des histoires partagées et racontées de générations en générations. Une distinction est souvent faite entre les anciens pompiers ayant participé à une grosse intervention et les nouveaux, arrivés après. Il en va ainsi pour l'incendie de l'Innovation comme pour les attentats du 22 mars 2016. En ce qui concerne les novices, le premier passage au feu est une étape importante dans la carrière et marquera le reste de leur vie (Evrard, entretien informel, 2021). Le souvenir des pompiers morts en intervention est également fort présent car ces derniers rappellent les risques du métier. Les pompiers ont une tendance à partager leurs émotions avec les collègues qui connaissent la réalité du métier plutôt qu'avec leur famille afin de ne pas les inquiéter et de se montrer « forts » (Evrard, entretien informel, 2021). Une bibliothèque est présente au sein du bâtiment des administratifs. La bibliothécaire y a

d'ailleurs créé un musée regroupant certaines photos et pièces authentiques (Service archives, entretien informel, 2021).



❖ Symboles

Les symboles sont multiples. Le logo des pompiers (voir annexe 25) représente un casque entouré de deux haches croisées. Sur les casques de 1800, on retrouvait déjà ce symbole de deux haches croisées, représentant le matériel utilisé depuis l'époque pour ouvrir les portes pendant un incendie (l'incendie étant présent en arrière-plan). Les couleurs orange, jaune et rouge sont celles du feu. Le symbole de l'ambulance, l'étoile de secours avec un caducée est présente au-dessus du logo pour rappeler que le métier de pompier est aussi celui d'ambulancier-secouriste. Enfin l'Iris de la Région de Bruxelles-Capitale est également présent au bas du logo (Dockx & Bergeret, 2014).

Le camion rouge, la grande échelle et l'ambulance sont des symboles forts. Les sirènes (trois tons) et les lumières bleues sont très reconnaissables. Le respect envers les pompiers est majoritaire dans la société car ils inspirent le courage et l'héroïsme tout en représentant la neutralité et la confidentialité par rapport à la police. Une phrase souvent énoncée en secours aux victimes est : « *en espérant ne jamais vous revoir* » signifiant bien que les pompiers/ambulanciers interviennent souvent en dernier recours et dans des situations délicates voir tristes pour les victimes.

En ce qui concerne les symboles, des mémoriaux sont présents près de la cafétéria en hommage aux victimes, principalement aux pompiers, décédés le 11 septembre 2001 ainsi qu'aux victimes des attentats de Belgique.

Les drapeaux belge et européen sont, entre autres, présents au sein du bâtiments. Une réplique officielle grandeur nature du Manneken-Pis habillé en tenue de pompier est également présente dans le bureau de la Direction. Celle-ci a été offerte en remerciement pour l'aide apportée le 22 mars 2016 (Secrétariat de direction, entretien informel, 2021).

Dans un registre plus léger, n'oublions pas de mentionner le classique calendrier annuel des pompiers qui sert à récolter de l'argent pour des associations.

Le sport est aussi un symbole fort présent. D'ailleurs le test de franchissement la planche (planche plate présente au-dessus d'une porte) doit être réussi selon une méthode précise afin de sortir en intervention. Il s'agit d'une preuve pour montrer aux collègues qu'on est apte à aller sur le terrain. La camaraderie est très présente pour le corps des pompiers. Tous les pompiers partagent cette devise universelle des métiers de secours qui est « *sauver ou périr* » (Evrard, entretien informel, 2021).

En conclusion de cette analyse culturelle, nous pouvons voir que la culture des pompiers est très forte et très particulière. Celle-ci doit être une motivation intrinsèque et doit perdurer pour de longues années car c'est un métier de sacrifice mais c'est l'un des plus beaux métiers du monde (Evrard, entretien informel, 2021). Cependant, nous pouvons noter que deux points de la culture doivent être améliorés. Celui de la hiérarchisation stricte et de la division opérationnel/administratif.

3.1.7 Conclusion et résultat de l'analyse de Hatch

Cette analyse culturelle clôture l'analyse de Hatch. Elle nous permet de classer le SIAMU dans l'une des catégorisations de la modélisation matricielle de la gouvernance locale de Carassus (2020)

représentée par la figure 3. Pour rappel, ce modèle possède cinq dimensions regroupées en deux groupes. Le 'niveau d'ouverture' regroupant la dimension décisionnelle et informationnelle et le 'niveau de proactivité' regroupant la dimension stratégique, structurelle et relationnelle. Nous pouvons en déduire l'existence d'un projet communautaire présent mais faiblement diffusé et ancré. Comme le précise Charreaux (2011), c'est un problème de la gouvernance locale.

La division verticale et horizontale forte nous a fait percevoir que la structure est de type bureaucratie mécaniste. Nous avons également constaté que le système de contrôle était fortement hiérarchisé et que le partage de l'information était difficile mais tend à s'améliorer. Ces observations nous permettent d'affirmer que le niveau de proactivité est de type fermé. En effet, le plan stratégique est défini mais se limite seulement aux règlements légaux de base en place. La prise d'initiative est peu présente et limitée par la structure hiérarchique qui conditionne les décisions. Le niveau d'ouverture est faible (ouvert sur certains points mais fermé sur d'autres). Les informations sont de qualité mais assez peu diffusées et peu de concertations existent. Concrètement, il y n'y a pas beaucoup de réunions d'équipes et les outils de coopérations ne sont pas encore utilisés. Néanmoins, le service communication favorise une meilleure communication externe via la page internet ou les réseaux sociaux.

Maintenant que nous avons réussi à placer le SIAMU sur la matrice de Carassus et Baldé (voir figure 23 p.76), nous allons tenter de les comparer avec les autres services de secours observés. Afin d'avoir une vue la plus complète possible, plusieurs zones de secours ont été examinées. Grâce à cela, nous pourrions placer tous ces services sur le modèle matriciel de gouvernance locale. Tout au long de la comparaison, nous tiendrons compte des cinq dimensions.

3.2 Les pompiers de la zone d'Antwerpen (Anvers)

Les pompiers d'Anvers travaillent comme les pompiers du SIAMU par compagnies. Chaque compagnie est divisée entre les différents postes avancés (PASI). Ces pompiers ont été particulièrement novateurs sur la diminution des îles des postes avancés. Pour rappel, chaque poste avancé peut-être comparé à une île (fracture entre les mêmes compagnies mais des PASI différents). Ils ont été innovants également sur la question du leadership.

Nous allons maintenant tenter de placer la Zone d'Anvers sur la matrice de la gouvernance locale. Au niveau de la structure, le responsable a directement indiqué que l'organigramme était « *assez bizarre. Au lieu de le faire de façon hiérarchique, on a fait un diagramme.* » Un exemple d'une partie de l'organigramme est disponible en annexe 26 et nous a été présenté par le Major Jan Van Roey.

- Fonctionnement interne

Nous nous sommes dès lors intéressés à la partie plus **stratégique** des pompiers en nous concentrant sur la mission du pompier et ses valeurs. Pour le Major, les valeurs sont au nombre de cinq et clairement définies : « *les valeurs sont **la serviabilité** (on veut aider les autres personnes), **la fiabilité** (venir à l'aide dès qu'on reçoit l'appel et trouver une solution). On est orienté solution même si on ne peut pas résoudre le problème, on va faire le nécessaire pour que la personne soit dirigée vers la solution et aidée de son mieux. On ne peut pas faire ça soi-même, un pompier tout seul ne sait pas atteindre de résultat, même les pompiers en tant qu'organisation ne savent pas tout résoudre. Comme*

valeur, on trouve donc **la coopération et la collaboration**. Si on a un problème, on doit continuer, on est donc aussi **résilient** ce qui fait un total de cinq valeurs. »

Concernant **la mission** : « on est une organisation d'appui, fiable et résiliente qui a comme but d'assurer la continuité, d'améliorer et si nécessaire réparer la société à Anvers et ses alentours. On n'est pas que dans le répressif, on est aussi beaucoup dans le préventif et la réparation. **La vision**, c'est comment le faire, on travaille sur le « leadership à la ligne de front ». Nous pensons que pour avoir de la motivation et de meilleurs résultats, on doit prendre la décision au niveau hiérarchique le plus approprié. »

Le leadership à la ligne de front correspond à **la partie relationnelle** de notre modèle. Chaque responsable de compagnie doit gérer son personnel en fonction de ses compétences sans pour autant demander l'autorisation de ses responsables supérieurs. Pour lui, le plus important au niveau du personnel, c'est surtout de : « faire des bonnes sélections et de mettre le niveau haut. Par exemple, s'il manque des sous-officiers, on préfère avoir un manque et attendre le bon moment que de placer quelqu'un qui n'est pas compétent. » Pour ce faire, lors des entretiens de promotions, ils ne se concentrent pas que sur la tâche à résoudre mais sur le comportement de la personne (s'il travaille seul ou s'il demande de l'aide ...).

En ce qui concerne la relation entre les pompiers et les citoyens, le Major attire l'attention sur la qualité des interventions. Même si tout le monde est sauvé et que l'incendie est éteint, la qualité n'était pas toujours là : « on ne peut pas être fier d'être pompier s'il n'y a pas de qualité sinon il n'y a aucune raison d'être fier. »

Au niveau de l'administratif, notre interlocuteur trouve que la procédure fonctionne toujours sur papier mais pas forcément dans la réalité : « soit quelqu'un ne fait pas son travail ou est en retard, soit il y a une erreur dans la procédure. Les gens qui appliquent doivent voir où est le problème et essayer de le résoudre ». « Après avoir donné un conseil, ce sont les chefs directs qui se mettent autour de la table puis on voit avec la Direction pour valider la nouvelle procédure. » Nous pouvons en conclure que la collaboration dans la prise de décision est plutôt bonne mais toujours hiérarchique (cela touche ici le niveau de proactivité du modèle de Carassus). De plus, « on limite les procédures au maximum : ça ne m'intéresse pas de savoir que quelqu'un prend un congé au service du personnel tant que les salaires sont payés. » Le chef de zone laisse beaucoup d'autonomie aux responsables dans la gestion du personnel et dans la collaboration des diverses directions. Des entretiens de fonction (avec une évaluation annuelle) et des entretiens de compétences sont réguliers. De plus, ils ont créé récemment un dictionnaire des compétences qui décrit toutes les compétences attendues par poste. Les KPI ne sont pas forcément définis. Il s'agit principalement de respecter les délais. « Pour le service prévention, le KPI est de donner un avis dans les délais. Difficile de dire pour un bâtiment « bas » de ne pas mettre plus de 2h par dossier car certains dossiers prennent 30min et d'autres 3h. »

Concernant le clivage entre administratif et opérationnel, le Major d'Anvers nous explique qu'il considère les officiers comme des administratifs : « on a changé notre façon de faire grâce à une vision double, en mettant chaque fois un agent administratif avec un agent opérationnel. » « On a eu la volonté d'avoir une administration correcte. On a exigé que tous les chefs de poste utilisent le software de la zone et pas des outils parallèles. »

Il précise qu'ils ont aussi montré la plus-value de cet outil aux pompiers pour les inciter à contraindre les responsables à agir.

Le plus grand changement **au niveau structurel** par rapport au SIAMU concerne le personnel opérationnel puisque les pompiers ne travaillent pas pendant 24h : « *ce n'est pas bon pour la santé et pour l'organisation* ». Un changement de mentalité a eu lieu afin de diminuer ce qui est appelé la gestion des "îles" (chaque poste et chaque équipe étant une île dans la zone). La Direction a décidé de travailler maintenant par compagnie et non plus par poste avancé. « *On veut nonante-trois pompiers de garde en tout, cette question ne se règle pas par poste mais bien par compagnie. Il faut gérer une compagnie qui est dispatchée dans des postes et pas l'inverse. [...] Ce sont les équipes qui travaillent ensemble sur le terrain, pas les compagnies entre elles (elles ne coopèrent finalement pas dans le travail à chaud mais dans le travail à froid comme l'entretien des véhicules et du casernement). Cette vision, c'est un grand changement. Chaque poste n'est plus une île gérée par des sous-officiers qui font ce qu'ils doivent faire ou pire qui ne font pas ce qu'il devrait faire...car les responsables étaient très libres.* » Ce changement de mentalité est aussi directement lié au niveau de proactivité du modèle favorisant un changement de l'organisation interne positif.

Quant à la gestion de projets, on se rend compte que leur développement est assez réduit. « *La volonté de faire des projets est là mais le cadre en personnel est limité. Les projets sont donc faits, en plus des heures de travail, et génèrent des heures supplémentaires. Dès lors, trop souvent, les projets ne mènent pas au résultat souhaité.* » Leur Cellule Innovation va devenir prochainement la Cellule Project Management. Elle devrait être au cœur de la diminution du fossé entre administratif et opérationnel : « *prenons l'exemple d'un projet de nouveau logiciel en prévention : un responsable prévention pourra travailler dessus, appuyé par la cellule gestion de projets et on engagera un architecte, un ingénieur ou quelqu'un d'autre qui a des compétences en prévention à sa place durant la période du projet comme ça, on a toujours quelqu'un en prévention. Avec ce système, on espère avoir de meilleurs résultats. On croit que la connaissance et l'expérience des personnes qui travaillent chez nous sont nécessaires pour mener à bien les projets. On ne peut pas le faire réaliser par une personne externe, il faut du personnel interne pour réaliser les projets et atteindre les résultats.* » Afin d'avoir une meilleure compréhension de ce processus : « *prenons le projet de transferts d'images du dispatching aux véhicules, en plus des responsables de projets, on demandera des volontaires au dispatching pour tester sur le terrain ou en exercice.* » « *Ce sont des moments où le personnel opérationnel peut voir que le personnel administratif fait beaucoup (grâce aux heures de travail, l'achat de matériel, l'organisation des exercices). Les pompiers voient que sans les administratifs, ils n'avancent pas dans leur travail.* »

- Lien avec la politique locale

Au niveau de **la gouvernance locale**, pour les pompiers d'Anvers, le lien avec la politique se fait par les chefs de zones. Ceux-ci reçoivent un financement de la part des trois communes de la zone proportionnellement à leur taille. Anvers est la plus grande. Ils reçoivent aussi une enveloppe du fédéral. « *On a un contrôle très sévère de la ville sur ce qu'on fait avec notre budget. Les dépenses de budget pluriannuel doivent être très motivées, et tout doit être très justifié (exemple : les futures augmentations de salaire pour chaque agent).* » En pratique, c'est le bourgmestre d'Anvers qui décide. « *Il met l'accent sur la sécurité de la police mais des pompiers aussi. On est donc assez libre.* » Son parti (la NVA) veut limiter le personnel administratif dans les administrations publiques ce qui implique une diminution des possibilités. « *Par contre le bourgmestre est fortement intéressé par la technologie et par le développement durable. Si on veut s'engager dans cette voie et investir en technologie, ce n'est pas un problème, même financièrement car finalement sur le long terme ça sera bénéfique pour la ville (et diminuera les coûts plus tard).* » Concrètement, ceux-ci préparent un plan pour le bourgmestre avec

ces deux thèmes et un point sur la création de liens plus forts avec la ville d'Anvers (la majorité des pompiers qui ne viennent pas d'Anvers). *« Ces thèmes vont demander une capacité en personnel mais si c'est pour atteindre les résultats, le bourgmestre va dire oui pour peu qu'on n'exagère pas. Heureusement, on est tout le temps réaliste. Si le plan correspond à ses idées, le bourgmestre nous laisse faire pour peu qu'on arrive à atteindre nos résultats et que les coûts demandés soient corrects. On ne doit pas demander plus de budget mais on est autonome. »* En ce qui concerne les plans pluriannuels, ils sont écrits dans les 'Livres verts' puis remis au conseil de zone.

La Direction se réunit quatre fois par an pour réaliser une mise au vert. Une fois par an, elle présente les projets pour l'année à venir et deux fois par an, les projets prioritaires sont choisis et présentés aux responsables. *« On présente ce qu'on va atteindre et ce qu'on veut suivre. »* L'approche ascendante utilisée pour le plan pluriannuel mérite d'être mentionnée : *« La Direction a fait du bottom-up. On est allé dans les équipes. On a fait des cartes avec 'je crains que...' ; 'je rêve que dans trois ans..., dans cinq ans..., dans dix ans...'. Ça a donné beaucoup d'input pour le plan pluriannuel. Et surtout, tout le monde a pu participer. »*

- Résultats

Pour conclure, nous pouvons placer sur notre modèle le niveau de gouvernance locale entre niveau de proactivité et niveau d'ouverture. En ce qui concerne le niveau de proactivité, celui-ci est plutôt élevé suite aux différentes relations entre les agents et les autres parties prenantes. La structure organisationnelle interne est novatrice, souple et revue pour permettre un réel projet stratégique. Le niveau d'ouverture reste, quant à lui, assez fermé car la hiérarchie est toujours très présente et les décisions peu participatives.

3.3 Les pompiers de la zone Val de Sambre

Les pompiers du Val de Sambre sont assez connus pour leur gestion opérationnelle et la fédération des équipes. Le turnover est d'ailleurs nul au niveau des administratifs. *« On a un bon cadre et une belle caserne, tant outils que personnel, véhicules ou matériels. Je trouve que c'est un endroit sain, convivial et plaisant pour venir travailler. »* Comme pour les pompiers d'Anvers, nous allons essayer de positionner leur type de gouvernance locale sur notre modèle. L'entretien a été fait avec le responsable Hody Julien.

- Fonctionnement interne

Du point de vue de la structure, l'organigramme est en pyramide avec un backup qui est toujours prévu *« c'est-à-dire qu'on a le responsable et directement un subalterne qui a les compétences et les équivalences. Les jobs descriptions sont très précises pour chaque agent. »* Au niveau des objectifs à atteindre, une fiche de travail par personne a été mise en place contenant l'état d'avancement des dossiers. La fiche doit, une fois par semaine, être remise au responsable (les agents sont donc libres pendant la semaine, par exemple, au niveau de pauses).

Les points forts de cette zone relèvent des échanges collaboratifs et rapides tant au niveau décisionnel qu'informationnel. Une réunion de cadres est faite chaque mardi matin mais les responsables font une réunion chaque soir avec leurs équipes à 16h pour voir les points du jour et ceux du lendemain. Cet échange s'explique par la forme du bâtiment qui permet aux responsables de département d'être sur

la même lignée au même étage. De plus, 70% du boulot est déjà mis dans des procédures mais en cas de problème, celui-ci veut les régler au plus vite : *« Si j'ai un problème avec un agent, il vient me voir ou je vais le trouver, on le traite, on met une ligne directrice et il la suit jusqu'à ce que le problème soit réglé sinon on se retrouve avec dix dossiers urgents qui viennent s'ajouter et là on va vers la catastrophe. »*

En ce qui concerne le chef de zone : *« c'est lui qui décide de tout, mais maintenant c'est aussi une oreille attentive qui aime bien avoir deux vérifications de l'information. » « Je ne suis pas là pour faire ce que vous voulez, je suis là pour faire ce qui est bon pour vous. » « Si j'ai l'information, je la donne, même si in fine, c'est l'autorité qui prend la décision. On le fait entre quatre yeux pour ne pas, non plus, mettre à mal mon autorité ».* Selon lui, garder des informations peut engendrer des répercussions sur d'autres départements. Il prend l'exemple d'un collègue juriste qui met un mauvais article budgétaire sur une dépense, ce qui l'empêcherait de faire la dépense puisque l'article n'est pas le bon. S'il voit son collègue, il préfère directement le dire à son collaborateur. Son responsable de zone est très ouvert *« c'est vraiment gratifiant d'avoir un chef qui vous fait confiance comme responsable de département et dès qu'il y a un souci ou autre, il sera présent. »*

Dans **la partie stratégique**, le plus dur, selon lui, au niveau de la stratégie à long terme c'est le changement : *« même si on a toujours fait comme ça, il y a des choses qui évoluent, des choses qui changent. »* Pour mettre une nouvelle stratégie en place, il faut du temps et englober tous les intervenants qu'ils soient financiers, techniques, opérationnels, administratifs. *« Je pense qu'il faut savoir être un très bon jongleur pour arriver à mettre une stratégie en place ».* Développer une stratégie commune à tout le monde a été plus complexe qu'ils ne le pensaient. Le responsable donne un cas pratique avec les EPI (équipement de première intervention) à Sambreville : *« Nous, on était plus focalisé sur la tenue feux, d'autres se focalisaient plus sur la tenue de casernement ou sur une tenue secondaire pour aller faire une désincarcération ou une intervention guêpes. Le plus compliqué est de faire comprendre à un opérationnel l'aspect financier d'une dépense et à nous, administratif, qu'une lance n'est pas une autre lance, et de comprendre l'utilité d'avoir une lance double flux. »*

Cet exemple nous montre le **lien étroit entre les dimensions décisionnelle et informationnelle** : *« J'aime savoir ce que je paie et pourquoi je le paie, imaginons que j'ai dû dépenser 30.000€ pour tel matériel, si je ne l'ai que sur papier, je ne sais pas le défendre. Si je l'ai vu fonctionner, connais la plus-value qu'il pourrait apporter, je peux mettre un poids dans la balance d'une manière beaucoup plus importante. » « Fonctionner comme ça permet d'avoir un bon lien entre les normes légales, la sécurité et la partie budgétaire. »* Afin de comprendre les termes techniques, les administratifs peuvent accompagner les fournisseurs. Une demande a été faite à l'Ecole du feu pour avoir une petite formation incendie et à la cellule AMU en vue d'avoir une formation BEPS pour les administratifs.

Le niveau d'ouverture se retrouve même dans les formations car une bibliothèque informatisée est disponible pour tous avec les nouvelles fiches techniques, les explications sur le matériel, ... Leur optique est la suivante : *« si on n'est pas là, qu'est-ce qu'on peut mettre en place pour trouver l'information ? »* D'ailleurs, le responsable a expliqué que tous les classeurs sont catégorisés et hyper hiérarchisés avec des couleurs, étiquettes, et nommés de la même manière. En cas d'absence, tout le monde peut s'y retrouver facilement. Il existe dans leurs services l'infobulle mensuelle comprenant des explications sur la fiche de paie, le pécule de vacances, l'échelle barémique, ...

Au **niveau relationnel**, les responsables essaient de faire tomber les barrières entre les collaborateurs, quelle que soit leur casquette : *« on n'est pas comme dans certaines casernes où les administratifs ne peuvent pas manger avec d'autres. Non, tout le monde est mélangé. »* Une certaine cohésion a été créée au sein de la Zone. Le mot d'ordre est : *« vous êtes agent de la zone de secours Val de Sambre. Vous n'êtes pas professionnel, volontaire, administratif. »* *« Quand on fait des activités extras, tout le monde est réuni, et on fait les activités ensemble et même avec nos familles. »* Ils ont d'ailleurs une ASBL prévue à cet effet pour les teams buildings et autres : 'L'amicale'. Bref, *« la zone, c'est le travail ; l'amicale, c'est le plaisir. »*

L'un des points forts de la **gestion du personnel opérationnel**, c'est le fait que le personnel tourne entre les casernes de la zone. *« Le personnel chez nous n'est pas attiré à une caserne type, ce qui n'est pas plus mal, comme ça on augmente la connaissance du secteur, la connaissance du matériel d'une caserne à l'autre. »* Lorsque des nouveaux arrivent, ils visitent systématiquement les trois casernes avec un administratif. Par contre, **au niveau de la structure**, deux points sont à améliorer selon lui : *« le premier point est la sensibilisation au personnel sur l'utilisation, le respect et la valeur du matériel. On n'a pas une autopompe à 20€ mais bien à 500.000€. Le deuxième point est la rigueur administrative : on ne se rend pas compte de l'incidence qu'on va avoir si un document est mal rempli surtout au niveau de la facturation et de la finance. »* Pour lui, la clé est une gestion en 'bon père de famille'. Il rappelle que la zone est l'employeur et que ce métier est un besoin d'utilité publique.

Nous pouvons maintenant passer en revue le **niveau stratégique**. Au sujet des objectifs opérationnels sur le long terme : *« je souhaiterais que tous les process qui sont faits dans chaque département soient bien établis pour éviter d'avoir des questionnements lors d'une intervention ou lors de l'établissement d'un document. »* Ce que l'on peut retenir c'est qu'il souhaite que sa zone soit l'une des mieux gérées financièrement, administrativement, opérationnellement et que tout roule sans pour autant être dans le Top One : *« tu es réputé parce que tu t'es relevé les manches et que tu es arrivé où tu voulais arriver. »* *« Notre section est petite mais on est riche de beaucoup de personnes qui ont beaucoup de connaissances et de potentiel. »* Concrètement, en termes de gestion stratégique, ils ont des plans quinquennaux pour les investissements. *« On a un rapport annuel dans lequel on rappelle les investissements sur cinq ans. On regarde aussi le plan du personnel, nous, on l'adapte régulièrement en fonction des besoins et des nouvelles circulaires. »*

Quant aux **valeurs**, la réponse a fusé : *« c'est le respect, l'intégrité, la loyauté. »* *« Même en administratif, personne ne se tire la couverture, ce n'est pas acceptable dans le secteur public dont le seul objectif est le citoyen, sinon on est voué à l'échec. »* Pour illustrer ses valeurs, il explique que le chef travaille beaucoup avec des sociétés extérieures embauchant des personnes qui doivent faire des travaux d'intérêts généraux afin de leur donner une deuxième chance. Aussi, le matériel vétuste mais fonctionnel part au Congo pour avoir une seconde vie.

Pour en finir avec la **dimension stratégique**, le responsable précise qu'il est très fier des équipes de la cellule chimique ainsi que du GRIMP qui font régulièrement des compétitions. De plus, les opérationnels viennent de lancer une équipe cynophile pour aider entre autres les plongeurs lors de recherches de personnes, et deux drones de zone pour les études de prévention. Il rappelle que les pompiers n'ont pas toujours une situation facile moralement, physiquement mais quand on a besoin d'eux, ils répondent toujours présents.

- Lien avec la politique locale

L'autorité dirigeant la zone de Secours, le colonel, est particulièrement reconnu et apprécié dans la caserne. Il a géré toute la réforme des zones de secours. Très investi et empathique, il a une connaissance incroyable que cela soit dans le domaine technique ou en relationnel dans sa caserne et en dehors. La crainte du responsable sur le long terme était d'ailleurs le remplacement du colonel lors de son départ en pension.

Comme l'ensemble des gestions zonales, c'est le Collège conseil qui est l'autorité de la zone et le colonel son commandant. La gestion est en cascade. *« La zone réunit six communes avec ses bourgmestres et le collège conseil. Chez nous, ce sont les mêmes personnes donc les dossiers vont super vite comme c'est une petite zone. Les budgets viennent des communes, de la province de tutelle Namur et du fédéral. »*

Celui-ci ne tarissait pas d'éloges sur les bourgmestres qui dirigent la zone, au nombre de six. Ce sont des personnes fort investies qui connaissent leurs dossiers et leurs secteurs. Ils ont un côté humain énorme et une gestion de leurs dossiers parfaite. *« On va leur demander n'importe quel dossier, ils vont, limite, nous le réciter de A à Z. C'est plaisant de travailler avec des gens qui sont investis dans ce qu'ils font. »*. Plusieurs personnes travaillent dans l'ombre : *« c'est plaisant d'avoir des autorités ou des personnes mises à des postes clés qui vous permettent de vouloir tirer le meilleur et se surpasser. On a envie de venir travailler, de s'investir tous les jours. C'est vraiment un plus. »* le responsable conclut : *« l'autorité chez nous, franchement c'est la vitrine. »*

- Résultats

Ce dernier point clôture l'analyse et nous amène à la classification des pompiers de Val de Sambre selon la matrice gouvernementale. Le niveau d'ouverture est clairement ouvert puisque les décisions sont prises de manière éclairées et basées sur des informations partagées entre tous. Au niveau de la partie 'proactivité', les résultats tendent plus vers le type passif que proactif. En effet la structure et la stratégie sont existantes mais sans pour autant être innovantes et peuvent être améliorées.

3.4 La police de la zone de Nivelles

La police de la zone de Nivelles est le bon élève de la gouvernance locale. Elle se définit elle-même avec des principes venant de la théorie de l'entreprise libérée. Les entretiens ont été faits avec Carole Collin de l'équipe people support et le Commissaire Pirenne.

- Fonctionnement interne

Dès le **niveau de la structure et de la stratégie**, la différence est grande avec le SIAMU. *« On a presque toujours été moderne, essayant de surfer sur l'actualité, d'être dans le vent, voire d'être pro-actif par rapport à ce qui était demandé »*. Pour ce faire, leurs processus ont été revisités en mettant l'humain au centre de leurs préoccupations. L'impulsion de ce changement a été introduit par le chef de corps, convaincu de ce système, qui a réussi à convaincre les autres membres du Comité de direction au fur et à mesure. Maintenant, il n'est plus le chef au sens strict, sous une vision pyramidale. Hiérarchiquement, il se trouve dans une team dont il est responsable. *« Il nous en faut un, il nous faut une vision, une ligne de conduite et donc un cadre. »* Dans le projet d'entreprise libérée, il propose sans imposer car les décisions sont collaboratives.

Pratiquement du point de vue de **la structure**, l'organigramme disponible en annexe 27 est très imagé. Premièrement, il y a la **symbolique de l'abeille**, de la ruche via la présence d'alvéoles puisque l'abeille est l'insecte qui détermine la qualité environnementale et rend service à l'humanité tout en étant une ouvrière qualitative selon la policière. Deuxièmement, il y a la symbolique de la molécule avec des électrons en orbite pour montrer l'équilibre permanent. Les électrons représentent les processus supports et le noyau représente les processus exécutifs. Ces derniers sont le cœur de la valeur ajoutée au travail final. Dans la pratique, ce sont tous les services opérationnels, au contact du citoyen. Les quatre électrons sont « les teams » qui apportent du soutien. Enfin, il y a la **symbolique de l'amélioration continue** et de la remise en question via la forme de la roue de Deming.

Toujours au **niveau structurel**, cette fois-ci sur le plan opérationnel, l'organigramme veut que l'agent qui a un problème de type RH se tourne directement vers la RH sans devoir passer par son 'N+1', qui peut ou non relayer l'information. *« On veut vraiment travailler sur la transversalité maximale. En fonction du problème auquel on fait face, on se tourne vers l'interlocuteur qui aura le plus de chance d'apporter la solution. »* L'organisme a une maxime qui sous-tend toutes leurs actions et leurs modes de pensées : *« C'est celui qui fait qui sait et donc c'est celui qui sait qui décide. »* Une exception est faite pour les situations d'urgence qui ont été pensées, préparées et exercées. Selon eux, ce n'est ni le grade ni la fonction qui sont importants mais c'est la personne. Une attention particulière est donc prise lors du recrutement : *« je participe au jury et je peux poser les questions que je veux, j'ai un pouvoir égal à quelqu'un d'autre. »* Concernant le télétravail, ce n'est plus la personne ou la fonction qui peut télétravailler, c'est la tâche qui est 'télétravaillable'.

Dans la **partie informationnelle et décisionnelle**, nous retrouvons la coordination. Il faut entendre par là, l'échange d'informations, l'accès aux formations, l'ambiance de travail et l'accès au processus de décision. L'autonomie est présente car les agents peuvent participer à l'outil de travail et peuvent prendre ou pas des initiatives. Quand il y a un problème, ils ne cherchent pas le responsable mais en cherchent la raison et trouvent un aménagement. En cas de problème répétitif au niveau de l'organisation, le système d'amélioration continue est mis en place. Au sujet **des relations pures**, ils sont dans la recherche de la motivation. Ils luttent naturellement contre l'absentéisme gris : *« on ne lutte pas contre un symptôme, on va travailler de façon proactive pour éviter que ce symptôme naisse. On est vraiment dans la prévention et dans la politique de bien-être. »* La politique de bien-être comprend par exemple des pauses obligatoires collectives et conviviales avec un café offert. Il y a la possibilité pour les agents d'être volontaires pour découvrir des autres postes pendant les heures de service.

Des photos des membres du personnel en action sont affichées aux murs, des team buildings sont organisés et des fêtes pour les départs aussi. Tous les agents ont droit à quatre heures de sport, un accès au stand de tir et au centre d'entraînement comprenant un dojo.

Le concept d'entreprise libérée tend à faire tomber une partie des barrières que ce soit via la communication formelle ou informelle. Ils utilisent le tutoiement et pas le grade de manière systématique. La police a reçu un package complet en termes d'outils digitaux de communication de type Office, et des écrans avec de l'information continue. Concernant la communication externe, ils tentent une vision positive de leur travail sur le plan médiatique. La zone a une page Facebook, un bon site internet et organise des visites de la caserne. *« C'est se rendre disponible, ouvert, accessible. Tout*

ça participe à une image positive pour contrer celle des PV et de la répression. » D'ailleurs, un des objectifs opérationnels est d'apporter une réponse à une question même si celle-ci est négative. « On considère que derrière chaque dossier, il y a une personne, qui pourrait être notre proche et que donc on ne gère pas un dossier, on gère une personne. »

Au **niveau stratégique**, l'instrument d'intelligence collective est omniprésent, ainsi que la vision d'entreprise libérée, l'innovation. Cela permet : *« un côté moderne, innovant et performant qu'on essaye d'avoir au sein de la zone de police. » « Je peux participer au comité stratégique et donner mon avis sur un nouveau projet que je trouve super ou que je trouverai ridicule. »*

Ils veulent casser les barrières d'une organisation traditionnelle où les individus sont placés dans des cases. Le maître mot est la transversalité, l'ouverture aux autres : *« Il faut faire tomber toute une série de barrières qu'elles soient symboliques ou pas. Elles sont souvent historiques d'ailleurs surtout dans des organisations comme la police ou les pompiers avec des structures qui sont très hiérarchisées. »* Pour arriver à décloisonner les services, des actions ont déjà été menées mais pour vraiment arriver à une circulation parfaite et naturelle de l'information, il y a encore du travail.

- Lien avec la politique locale

A la police, chaque zone doit établir **un plan zonal de sécurité** basé sur **un plan national** donnant les grandes tendances pour l'ensemble du territoire. Ce plan zonal est créé par une série d'acteurs clés fixant la stratégie sur les cinq prochaines années. Il comprend la stratégie opérationnelle, la stratégie de l'entreprise et la police locale. Ce plan comprend deux parties, une première liée à l'opérationnel et une autre liée à la responsabilité sociétale de l'entreprise. De surcroît, le **plan d'action annuel** revu plusieurs fois par an regroupe toutes les activités, priorités et récurrences. *« C'est indispensable de mettre tout le monde autour de la table, car on négocie même si le Capitaine reste le chef d'orchestre. Si une priorité devient de la récurrence Core business, on doit alors trouver de nouvelles idées, priorités quitte à ce qu'elles soient retravaillées pour devenir alors les nouvelles priorités ».* **Des plans spécifiques** peuvent être mis en place quand les statistiques sont très claires comme la période d'octobre à mars où un plan d'action spécifique concernant le vol qualifié d'habitation est appliqué. Le but est d'orienter le plan opérationnel, pour qu'il participe à un effort global qui donne les résultats. Une fois par semaine, le briefing opérationnel zonal expose les résultats globaux à l'ensemble du personnel.

Toujours remettre en question les priorités oblige le personnel à sortir en permanence de sa zone de confort et est chronophage.

En ce qui concerne **les projets**, chaque membre peut en proposer un qui sera ensuite soumis à un vote. Malheureusement, les avis peuvent être très divergents. Il existe deux types de projets possibles : les projets opérationnels et les projets de fonctionnement. Les projets de fonctionnement sont faciles à vérifier grâce aux indicateurs déterminant si une action est possible. Pour les projets opérationnels, c'est plus compliqué car ils prennent en compte une série de critères environnementaux non contrôlables. Concernant les KPI des projets, les évaluations peuvent être biaisées si les pourcentages de réussite ne sont pas traduits en termes qualitatifs. De plus, les KPI doivent être flexibles pour

permettre d'anticiper des manquements non prévisibles : *« l'idée c'est toujours d'avoir des évaluations très agiles pour pouvoir rectifier soit l'objectif, soit la méthode mais pas les indicateurs. »*

Finalement, **les feedback et les évaluations**, ne sont pas juste repris sur un formulaire type mais ils impliquent tout le monde, non pas dans l'exécution mais dans la réflexion de futures améliorations. Pour cela, l'organisation utilise la méthode du feedback 360 pour avoir une vision la plus globale possible. On insiste beaucoup sur la culture du feedback et de coaching afin de rendre l'agent autonome et responsable. En effet, le manager est aussi un coach c'est-à-dire qu'il a pour mission de développer le potentiel de l'équipe et de chacun. La charge de travail relative à l'évaluation est importante. Il faut dégager du temps pour les évaluateurs mais également leur garantir un appui ainsi que des formations.

- Résultats

Tous ces éléments expliquent que la zone de police se trouve particulièrement haut dans le niveau de proactivité et d'ouverture car elle est le résultat de nombreuses années de transformation. Dans leur quotidien, la volonté d'atteindre un bon niveau de gouvernance est omniprésente. Des éléments de l'entreprise libérée comme le management paperless, le feedback 360 et une hiérarchie quasi inexistante est l'image même de cette caserne, exemple managérial et pionnière pour un service de secours.

3.5 La Croix-Rouge francophone de Belgique

La gouvernance locale de la Croix-Rouge, aurait pu être classifiée il y a trois ans comme étant totalement passive et fermée. L'organisme n'avait aucun plan stratégique défini et se limitait aux règlements de base. La structure verticale et hiérarchique limitant la prise de décision de manière opaque et fermée, entraînait un échange d'information de faible quantité et de qualité. Même si le degré de classification avec le SIAMU est différent et le niveau précis sur l'échelle matricielle assez subjectif, les éléments des deux organismes nous amènent à penser qu'ils sont tous les deux de type passif et fermé.

Le choix de s'intéresser à l'évolution du nouveau fonctionnement de la Croix-Rouge francophone nous paraît alors pertinent. Le changement organisationnel s'est réalisé en trois axes. Ces changements semblent être des voies à suivre pour la partie organisationnelle et stratégique du SIAMU. D'autres ONG comme MSF et Amnesty ont réalisé le même type de changement (Libert, 2021) mais celui de la Croix-Rouge est le plus récent et le plus similaire aux pompiers de Bruxelles. Il nous a été présenté par le responsable de la stratégie Nouvelle R, Libert Sébastien.

La première étape a commencé en 2016 lors du renouvellement de la Direction. La Croix-Rouge a mis alors en place une nouvelle stratégie. *« La volonté de cette nouvelle Direction Générale était de décroïsonner l'organisation, de la rendre plus agile, plus efficiente, plus collaborative. »* En prenant en compte tous ces éléments, ils ont notamment développé un nouveau plan stratégique 2017/2021.

Cette dynamique neuve de collaboration, au niveau des différentes directions est valable pour les dix départements de la Croix-Rouge. Cette collaboration s'est matérialisée sous la forme d'un comité exécutif. *« Le comité a commencé à travailler, à échanger sur des thématiques, pour avoir une vue assez transversale de ce qui se passe à la Croix-Rouge et le projet nouvelle R est né. »* *« Le projet*

nouvelle R, c'est un projet transversal. On parle d'une transformation managériale, digitale et physique mais qui a une influence sur toute l'organisation. »

✓ Le projet physique :

Il concerne le déménagement en 2023 de tous les services supports au même endroit (ils sont actuellement sur trois sites et dans des bâtiments vétustes). Le nouveau site sera moins cloisonné, plus central afin d'augmenter la proximité et l'accessibilité. Le design intérieur n'est pas encore défini mais celui-ci sera flexible (salle propice à la concentration, pour des réunions d'équipes, et plein d'autres possibilités). Ils ont demandé l'avis aux équipes pour l'aménagement tout en gardant en tête cette question de division, d'ouverture, d'échange, de transversalité.

✓ Le projet managérial :

Le projet managérial concerne le changement culturel de travail et la culture du leadership : *« c'est une gestion du changement qui est importante. Il faut un accompagnement au niveau des managers ainsi qu'au niveau des équipes. » « Pour le moment, on a travaillé sur un nouveau modèle de leadership, sur le rôle du manager à la Croix-Rouge. Quel rôle doit-il avoir au sein de l'organisation, comment insuffler et incarner ça dans des comportements au quotidien par rapport au responsable lui-même, par rapport à son environnement et les différentes parties prenantes internationales et nationales ? »*

Selon notre interlocuteur, demander à des employés présents depuis vingt ans de déménager et de changer leur manière de travailler exige une recherche d'agilité. *« Le but est vraiment d'améliorer le bien-être, de faire du travail à domicile, d'avoir un équilibre vie professionnelle/vie privée, l'aménagement des horaires. Ce sont des nouvelles choses qui se mettent en place petit à petit et qui sont très liées à la RH. »* Le fait de déménager dans deux ans a permis de réaliser un rétroplanning et de construire un plan de mobilité pour les équipes.

✓ Le projet digital :

Le plan digital prévoit la sortie d'un nouvel Intranet qui permettra d'accéder à une information générale servant de portail à de l'information plus spécifique et locale. La transversalité sera retrouvée via la collaboration dans le digital. *« Il faut donc des outils comme Teams et des documents partagés et partageables qui permettent de collaborer en même temps. »* Une gestion électronique des documents s'impose. Pour le moment, ils ont encore beaucoup de documents papiers. Dès lors plusieurs questions se posent avec le déménagement et la digitalisation : *« Doit-on tout digitaliser ? Un état des lieux doit être fait des types de documents afin de les renommer, que ce soit compréhensible et que ça ne devienne pas une catastrophe dans nos documents. Surtout si l'on veut faire du partage et du travail commun sur les documents : ça doit être rigoureux et commun à ce niveau-là. Mais ça ne s'improvise pas ! »* Le dernier point est une vision digitale, c'est-à-dire de réfléchir au positionnement de la Croix-Rouge dans cinq à dix ans. Penser au futur et se demander comment les métiers vont évoluer avec le digital.

La seconde étape de la mise en place de la stratégie a été de réfléchir avec l'aide d'un partenaire extérieur à un diagnostic sur le travail d'aujourd'hui et de demain tout en n'oubliant pas la vision d'agilité, de décroissance, de transversalité, ... Grâce à cela, le travail se fait maintenant par projet. Une fois qu'un projet est initié, comme celui de l'intranet, un Comité de pilotage est établi avec plusieurs directeurs en fonction de la thématique. *« Dans ce Comité de pilotage, il y a une des directions*

qui est le sponsor du projet comme le service communication pour l'intranet. » Le Comité se réunit régulièrement pour répondre aux questions, pour guider, tenir à l'œil le budget, ... « Pour des projets plus transversaux comme le projet Nouvelle R, c'est le comité exécutif, qui regroupe les directions de tout le département qui se réunit. »

Une équipe avec des personnes des différents départements a été créée pour faire évoluer le projet. Le projet est découpé en sous-projets et en tâches. Le Comité de pilotage fait une évaluation régulière avec l'équipe projet. *« La logique, c'est qu'on travaille ensemble, puis on travaille chacun de son côté, puis on se retrouve, puis on retourne de son côté, ... le but est de rester dans le cadre du budget, du planning, et du scope bien spécifique. »* Un PMO (Project Manager Officer) a été engagé afin d'avoir une vue globale des projets et d'accompagner les responsables.

Pour que le Comité de pilotage fonctionne correctement, une liberté de parole est nécessaire afin de rendre les projets collaboratifs et participatifs. Il ne faut pas hésiter à communiquer.

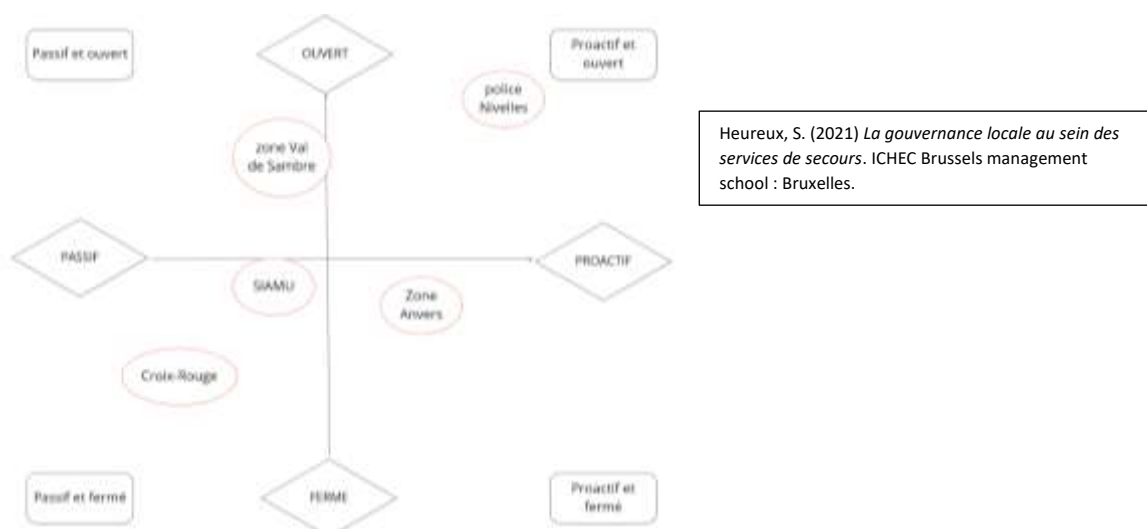
Face à des changements structurels, la clé consiste à impliquer toutes les parties prenantes. Le PMO doit avoir une bonne vision transversale de l'organisation pour pouvoir mettre les priorités, ajuster, demander les sollicitations nécessaires, prendre des décisions. C'est un travail sur du long terme et pas un changement immédiat. Il faut une bonne gestion de projets en termes de personnes, ressources et d'envie. Le gestionnaire doit vraiment faciliter les contacts, la communication, les relations avec les personnes mais il doit être bien accompagné aussi : *« Nous on a quatre consultances qui nous accompagnent. On n'a pas toutes les ressources et les expertises en interne. »*

Un parallèle sur le futur de la Croix-Rouge et du SIAMU peut être fait au niveau de la gouvernance locale : *« le plus important c'est rajeunir, moderniser, faire évoluer. C'est une organisation qui est poussiéreuse sur certains aspects. Il faut vivre avec son temps au niveau des outils et de la manière de travailler pour attirer une nouvelle génération au sein de la Croix-Rouge qui sera les collaborateurs de demain. De plus, la vision que j'ai maintenant de la Croix-Rouge, c'est une organisation qui a beaucoup d'activités, peut-être trop. Elle pourrait peut-être se concentrer dans des domaines pour lesquelles elle est forte. C'est une organisation qui est vieille, avec un historique mais qui est toujours là et forte. Les projets sont nécessaires mais cela bouge lentement. »* « J'ai toujours cette image d'un gros paquebot que tu dois déplacer pour aller vers quelque chose de nouveau, mais donc ça prend du temps, de l'énergie de le déplacer. » Pour terminer, il rajoute : *« Dans cinq ans, on aura insufflé cette nouvelle culture, mais je pense que pour vraiment changer une culture, il faut plus que cinq ans. Donc après ce projet-ci, il faudra continuer le changement et l'accompagnement. J'espère qu'on aura des outils de gestion de projet, d'évaluation, de gestion de data qui permettront d'un peu mieux cerner ce qui se fait bien, ce qui se fait moins bien et de savoir comment ajuster le tir. »*

Cette analogie de la Croix-Rouge et du paquebot est l'image que nous souhaitons retenir de cet entretien car elle coïncide parfaitement avec le ressenti issu de nos rencontres au SIAMU et pendant les stages.

3.6 Résultat de la gouvernance locale dans les services de secours

Figure 23 *Résultat de la gouvernance locale dans les services de secours*



Pour résumer ce chapitre nous pouvons maintenant placer physiquement les différents organismes analysés sur la grille de lecture de la gouvernance locale de Carassus et Baldé (2020). Pour rappel, la dimension ouverture/fermeture regroupe les points décisionnels et informationnels, et la dimension passif/proactif regroupe les points stratégiques, structurels et relationnels. Ce positionnement est une image à un moment donné en fonction des informations fournies lors des entretiens et le partage de document interne. Ce classement n'est donc pas figé. La Croix-Rouge a d'ailleurs été placée en fonction de la situation avant la définition du plan stratégique. Il semble utile de préciser qu'aucun jugement n'est pris quant à la position des organisations. Le but de cette analyse est de montrer différentes sortes d'organisations possédant un type de gouvernance locale très différent. L'analyse permet de comparer les organisations entre elles afin de comprendre les mécanismes favorisant le basculement vers l'un des pôles. Nous avons néanmoins fait le maximum pour trouver des organismes présents et forts dans au moins l'une des catégories pour permettre une comparaison optimale.

Au niveau du SIAMU, une marge de progression est possible tant du point de vue de l'ouverture que de la proactivité. Elle passera par la diminution des barrières entre le triangle administratif, opérationnel et officier. Ce changement vers une transversalité est en cours mais prendra du temps. Le changement peut se faire sur plusieurs axes. Le déménagement programmé du centre Hélicoptère et par conséquent des locaux, sera déjà un premier pas pour faciliter un échange d'informations plus rapide et de qualité tout en ayant un processus de décision plus direct. La formalisation de la stratégie va également avoir un impact sur la vision futur du SIAMU et permettre de répondre aux objectifs et enjeux futurs.

Au terme de cette comparaison nous pouvons avancer un exemple pour chaque dimension permettant d'établir une bonne gouvernance locale au sein du SIAMU même si l'ensemble des exemples donnés précédemment sont de potentielles pistes.

Au niveau de **la stratégie** : une revue de l'organigramme focalisé sur la transversalité, la collaboration et une implication de tous ;

Au niveau de **la structure** : une diminution des îles et une révision des processus pour les simplifier et les focaliser sur l'humain ;

Au niveau **relationnel** : le corps de pompier doit ne former plus qu'un, partager, coopérer sur les projets, participer aux activités ensemble et avoir une politique de bien-être et de motivation ;

Au niveau **décisionnel** : favoriser un leadership en ligne de front et une coordination entre toutes les parties prenantes ainsi que des KPI performant ;

Au niveau **informationnel** : une communication interne et externe performante avec des réunions régulières et des évaluations et feedback efficace.

Tous ces éléments, s'ils sont adoptés, agiraient positivement sur la gouvernance locale du SIAMU dans les prochaines années.

Ce chapitre nous a permis de répondre à notre second objectif qui était d'analyser d'une part le SIAMU et sa stratégie en fonction de la théorie sur la gouvernance locale, et d'autre part de la comparer avec d'autres services de secours. Nous pouvons maintenant passer à la réalisation de notre dernier objectif et répondre à notre question de recherche.

4 Mise en place d'une gouvernance locale au sein du SIAMU

Finalement, nous allons essayer de répondre à notre question de recherche sur la mise en place de la gouvernance locale en nous focalisant sur la programmation de celle-ci. Ainsi le troisième objectif de ce mémoire sera accompli. Nous venons de voir les éléments favorisant une meilleure gouvernance locale dans le domaine des services de secours. Ici, nous formulerons des propositions de solutions et des recommandations pour la mise en œuvre de la gouvernance locale au sein du SIAMU comme OIP bruxellois. Cette vision touche à la programmation imposée par les institutions régionales et gérée par le SPRB. Afin de réaliser cet objectif, nous avons rencontré d'autres OIP de la région de Bruxelles-Capitale comme expliqué dans la partie méthodologie.

4.1 Avant-propos

Il existe plusieurs type d'OIP comme nous l'avons vu dans la partie théorique. Sur la Région de Bruxelles-Capitale sont présents des organismes de type A et B. Les organismes interrogés, quel que soit leur type (autonome ou non) doivent rendre les mêmes documents concernant la programmation. La taille et le nombre d'employés sont également très variables allant de trente à dix mille personnes. Dans les entretiens semi-dirigés, les personnes interrogées sont toutes des contrôleurs de gestion pour leur organisme. Pour rappel, les différents organismes sont l'IBGE (2 personnes interrogées) ; Brupartners ; Innoviris ; le SLRB ; la STIB ; perspective.brussels ; le Fond du logement ; parking.brussels et évidemment le SIAMU.

Les désidératas d'anonymat ou la manière de procéder dans l'enregistrement des réunions ont été très variés. Pour rester le plus neutre possible, l'ensemble des Verbatims (phrases tirées des entretiens) sont anonymisés. Néanmoins, pour favoriser la compréhension lorsqu'il s'agit de faits, certains noms d'OIP seront mis en valeur pour mieux visualiser les propos. Les phrases dites ne tiennent compte que de l'avis des enquêtés et ne reflètent pas l'avis général de l'organisme en question. Tous les verbatims utilisés ont été confirmés par un pair au contrôle de gestion afin de limiter les biais. Les entretiens pour ce chapitre ont été numérotés de 1 à 10 dans un ordre totalement arbitraire. Pour rappel, des précisions sur les noms et rôles dans les institutions sont disponibles en annexes (annexe 1 et 19).

Voici quelques remarques sur notre ressenti lors des entretiens :

La première concerne la méconnaissance de certains sur le fonctionnement d'une visioconférence avant l'entretien. L'ensemble de ces entretiens enregistrés ont été retranscrits et sont disponibles sur demande.

La seconde remarque porte sur le nombre très variable d'employés dans les organismes. Cela impacte le nombre de contrôleurs de gestion au sein de l'organisme et le temps qui lui est alloué. La fonction Contrôle de gestion est indépendante ou comprise dans l'équipe de finance voire même de la Direction. Dans certains cas, comme à la STIB, la cellule Contrôle de gestion contient une trentaine de personnes alors que dans d'autres comme chez perspective.brussels, le contrôle de gestion est l'équivalent d'un quart d'ETP. Les entretiens ont été réalisés avec un ou deux interlocuteurs. La formation des contrôleurs de gestion est également variable à savoir : un ancien sportif, une juriste, un CFO, une contrôleur de gestion (cours du soir), un master en gestion, un ingénieur commercial, ... Enfin, comme troisième remarque, nous avons relevé que plusieurs intervenants ne se sentaient pas légitimes pour répondre aux questions ou avaient l'impression de ne pas pouvoir apporter de plus-value à mon sujet. Plusieurs raisons ont été évoquées comme le manque d'expérience, le non-respect des formulaires officiels, la non-connaissance du sujet, ... Cela a eu comme conséquence l'annulation de deux entretiens prévus.

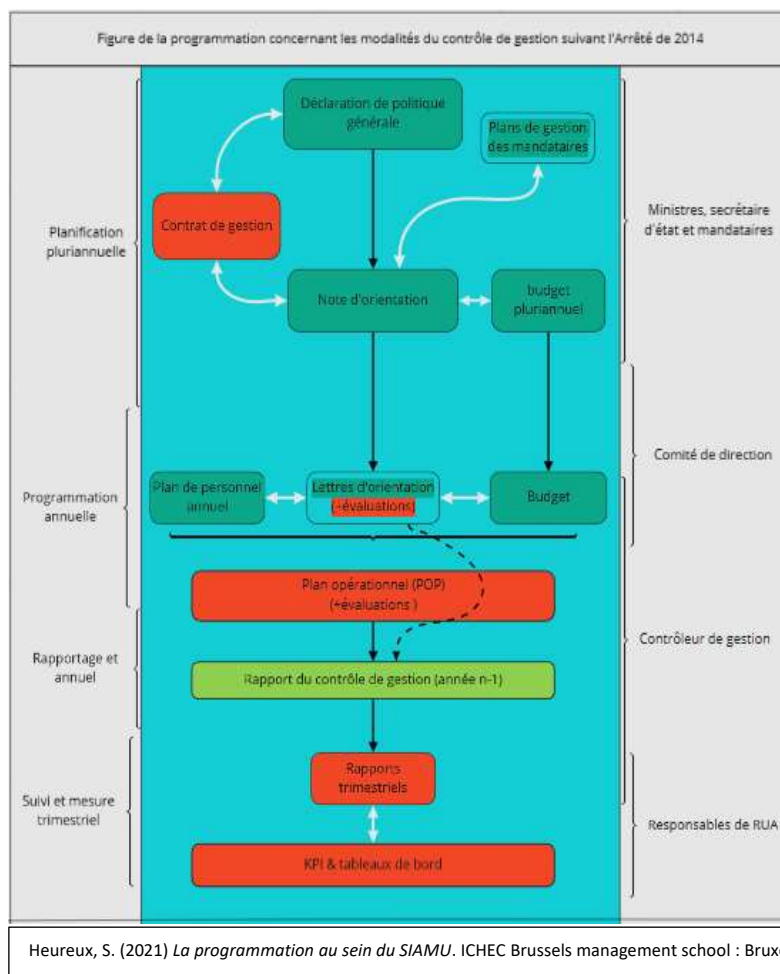
4.2 L'arborescence actuelle de la gouvernance locale au SIAMU

Concernant la mise en place de la gouvernance locale, nous avons vu dans la partie théorique que les quatre étapes d'implémentations sont **la compréhension, l'évaluation, l'innovation et la transformation** (Etheos, 2014). L'étape de la **compréhension** a été discutée dans la troisième partie de la théorie reprenant toute la programmation et les livrables de la Cellule du Contrôle de gestion au sein des OIP bruxellois. Les motifs et les principes visés dans l'arrêté sont compris et assimilés par tous et ils adhèrent à l'objectif global de meilleure gestion opérationnelle. Au-delà de cet objectif, l'entretien 1 nous a montré que la mise en place de la gouvernance locale permettra le passage d'un système en présentiel (avec pointage) à un système par objectifs. Cette optique a comme plus-value d'évaluer les agents sur ce qu'ils réalisent et non sur leur présence physique.

Au sujet de la deuxième étape, **l'évaluation**, l'entretien avec le contrôleur de gestion Monsieur Leclercq et le responsable administratif du SIAMU Monsieur Yu nous ont permis de créer une figure comprenant les documents officiels tirés de l'arrêté sur le contrôle de gestion effectivement présent au sein de l'OIP (en vert) et ceux non utilisés (en rouge) afin de réaliser le diagnostic concret de la situation présente.

Reprenons dans l'ordre : nous avons pu déjà largement parler de la stratégie définie par le Cabinet ministériel via la déclaration de politique générale. Celle-ci a ensuite été déclinée en une note d'orientation par l'ensemble des administrations via le ministre de tutelle dans lesquelles sont déterminés les objectifs stratégiques et objectifs opérationnels de la législature. Les plans de gestion des mandataires des différentes administrations ont aussi leurs objectifs en cohérence avec la note d'orientation. Cette dernière est un document politique comme les lettres d'orientation qui en sont les déclinaisons annuelles (Leclercq, 2021). Pour rappel, dans la programmation pluriannuelle, les lettres d'orientation sont des photos de la réalisation de l'administration sur l'année écoulée mais aussi des objectifs et projets spécifiques à atteindre pour l'année suivante.

Figure 24 La programmation au sein du SIAMU



Selon l'entretien 2, les lettres d'orientation font le lien entre la planification du métier de contrôle de gestion et la gestion de projet, autre objectif de l'arrêté de gestion de 2014. Dans ces lettres, seuls les éléments-clés sont indiqués et une évaluation de l'état d'avancement des objectifs devrait être réalisée (Leclercq, 2021). Le plan opérationnel (POP), manquant au SIAMU, est l'instrument sur lequel devrait se greffer les KPI budgétaires et de résultats. Ces KPI absents, devraient être mis sur les processus 'métier' permettant d'identifier le degré d'approche ou d'éloignement des objectifs à atteindre (mis à jour avec le budget). Le plan opérationnel devrait être réalisé pour chaque Unité administrative ou Cellule et devrait théoriquement être évalué au cours de l'année. Finalement, les dernières obligations légales sont les rapports. Seul le rapport annuel est réalisé en partie. Dans le cas du SIAMU, il reprend bien l'état d'avancement des objectifs stratégiques (OS) et opérationnels (OO) de la lettre d'orientation mais ne prend pas en compte l'évaluation (commentaire sur l'évolution) des objectifs. Les rapports trimestriels ne sont quant à eux pas réalisés. En effet, les KPI n'étant pas en place, ces rapports sont difficilement réalisables (Leclercq, 2021). Les différents documents et le calendrier référents aux livrables sont disponibles en annexe 28.

Maintenant que l'évaluation des livrables au sein du SIAMU est réalisée en comparaison à la théorie, nous pouvons passer à **l'innovation**, troisième étape de la mise en place d'une bonne gouvernance. Cette étape vise à analyser le chemin à parcourir pour atteindre la réalisation effective des livrables. A noter que la dernière étape, **la transformation**, ne sera pas possible dans le cadre de ce mémoire puisqu'elle est l'étape de la mise en œuvre concrète des changements. Ils seront donc effectifs dans l'administration dans le futur.

4.3 L'innovation à travers le Benchmarking

La fin de ce mémoire portera sur la partie innovation comprenant des conseils concrets pour la réalisation des livrables obligatoires. Ces conseils proviennent directement du benchmarking réalisé au sein des administrations publiques bruxelloises.

La totalité des enquêtés m'a confirmé que le terme 'contrôle de gestion' fait référence au management de la performance. « *Le mot contrôle fait peur, on fait des suivis d'indicateurs donc le terme management de la performance est utilisé chez nous.* » (entretien 9). « *Le contrôle de gestion chez nous est un outil de gestion d'entreprise permettant d'évaluer les activités (réalisation(s) et objectifs) et permet l'utilisation efficace des ressources.* » (entretien 4).

Concrètement, le contrôleur de gestion doit être le plus indépendant possible tout en ayant la connaissance transversale des projets, des responsables ainsi que des équipes. Il doit donc connaître tous les processus de l'organisation et tous ses collaborateurs (entretien 9). Dans certains OIP plus petits, le rôle de contrôleur a été attribué à un membre du personnel : « *Je me sentais la plus légitime pour reprendre ce poste car j'allais intégrer le Conseil de direction. J'ai donc une vue transversale sur les missions de l'organisation, en plus, je chapeautais déjà plusieurs grandes missions.* » (entretien 3). Beaucoup d'organismes remplissent par obligation les livrables définis dans l'arrêté. Ils tentent de faire de leur mieux sans pour autant pouvoir complètement les remplir tous. « *On fait ce qu'il faut mais on n'est pas le plus bel exemple en termes d'indicateurs et de contenus. La récolte les informations, c'est vraiment le plus dur.* » (entretien 3). Certains se disent qu'ils doivent mettre les choses en place eux-mêmes car les priorités ne sont pas les mêmes au niveau du SPRB qu'au niveau de l'administration (entretien 2).

Nous pouvons en conclure qu'une définition claire du cadre de la fonction du contrôle de gestion est impérative. La fonction doit être définie et indépendante des autres métiers. Ainsi des formations spécifiques et des intervisions entre pairs pourraient être organisées. En plus, un lexique clair des demandes et obligations doit être établi car nous avons pu nous rendre compte que le vocable était parfois différent d'un OIP à l'autre. Un OIP nous a dit : « *Le contrat de gestion définit les objectifs stratégiques. Il constitue l'outil de gouvernance principal du Comité de gestion* » (entretien 10). Ceci est partiellement faux car le contrat de gestion est un document liant l'administration et le ministre sur les objectifs stratégiques futurs. C'est la déclaration de politique et la note d'orientation qui définissent les objectifs. Un autre exemple est l'envoi du document POP par le SPRB à la place du rapport annuel sur le contrôle de gestion.

4.4 Avantages dans l'arborescence

Pour relever les points positifs, remémorons-nous quelques avantages de la mise en place d'une gouvernance que nous retrouvons dans certains OIP. Le principal avantage est la reconnaissance, la réalisation d'un objectif commun : « *chaque année, on présente le POP à notre personnel, pour montrer le bilan, pour montrer les grandes priorités et que tout le monde se sente investi.* » (entretien 8).

Le second avantage montre que les OIP dont la gouvernance est prioritaire, avec une Direction impliquée et des outils adéquats, obtiennent des résultats probants et trouvent une vraie plus-value dans le pilotage de l'organisation : « *on peut aller loin dans le processus, on peut même anticiper le fait qu'un collaborateur qui tomberait malade ait un impact sur tel processus.* » (entretien 1) « *Ça nous*

aide pour engager du personnel car les jobs descriptions sont vraiment complètes. » (entretien 5). Des référentiels complets constituent donc des aides réelles à la gestion opérationnelle.

Nous voyons que les livrables permettent d'avoir une vue globale sur les objectifs de l'année, les projets, les activités de département, de manière transversale pour les équipes, les responsables et la Direction. Grâce aux KPI, ils peuvent à tout moment, connaître concrètement l'état de réalisation des objectifs et projets de l'année.

4.5 Problématiques dans l'arborescence

Les difficultés relevées pendant les entretiens se sont révélées multiples et diverses. L'implication des équipes et la récolte de données ont été les obstacles les plus cités. Ce sont ces problèmes que nous avons tenté de résoudre principalement. Les craintes de contrôle des agents est notre second diagnostic et elles seront traitées grâce à un maximum d'implications dans la réalisation des livrables.

Les outils de récoltes de données utilisés sont hélas différents entre les OIP alors que les templates, identiques eux, sont sources de fautes, d'imprécisions et sont non adaptés à la réalité surtout vis-à-vis des évaluations des KPI : *« la difficulté vient des livrables. Quand j'ai commencé, je me suis dit : génial on a une base ! Finalement, c'est hyper dur de remplir toutes les cases. Ce n'est pas adaptable à notre situation, à nos missions. »* (entretien 2). L'optimisation de la typographie des documents est la source de problèmes à laquelle il faudra impérativement s'attaquer pour une amélioration notable dans le futur. Il en va de même des délais exigés pour compléter les livrables dont l'enchevêtrement complexe ne permet pas une imbrication optimale entre les budgets, le programme politique et les définitions d'objectifs de l'OIP.

Une difficulté supplémentaire soulevée en lien avec l'imbrication et la non-flexibilité des livrables provient du fossé entre le SPRB et les contrôleurs de gestion des OIP suite au manque de feedback : *« j'ai demandé une réunion car je ne savais pas comment faire. Cette réunion n'a jamais eu lieu car ils l'ont tout le temps repoussée. En novembre-décembre, ça n'allait pas pour eux et entre-temps j'ai rempli mon rapport annuel 2020 en faisant comme en 2019 sans retour ni question de leur part. »* (entretien 6).

Au vu des avantages et inconvénients que nous venons de soulever, nous allons tenter de pallier les obstacles et les préoccupations prédominants que nous ont révélés les entretiens. Notre proposition tentera donc d'aplanir principalement les difficultés d'implications.

4.6 Propositions de changement en vue d'amélioration du système

Deux phases sont nécessaires à l'élaboration des livrables, la première concerne la stratégie et les documents au niveau du Comité de direction (à savoir les notes d'orientation, le contrat de gestion, ...) La seconde phase concerne les documents utilisés par le contrôleur de gestion pour le fonctionnement interne (à savoir les POP, rapports annuels et trimestriels, KPI, ...).

La première phase permettant la mise en place d'une bonne gouvernance est la définition concrète d'une bonne stratégie. *« On est parti de rien. Ce qui manquait, c'était les notions de missions, visions, bref, une stratégie commune. Intrinsèquement elle était présente, les gens en étaient conscients mais*

elle n'était pas formalisée. La résistance au changement est là, quand tu vas voir quelqu'un et que tu lui demandes : qu'est-ce que tu fais, comment tu le fais ? c'est compliqué. » (entretien 4)

« Pour définir la stratégie, nous avons fait des réunions et des séminaires avec les directions en coaching collectifs pour mettre la stratégie en noir sur blanc. Le résultat a donné une carte stratégique qui référence les objectifs stratégiques. » (entretien 4) « La pulsion a émané de la Direction mais les cadres ont pu participer via le feedback des équipes et ont pu défendre leurs points de vue. Des boîtes à idées ont été mises en place pour être plus participatif. On doit favoriser le social et l'échange pour avoir le personnel à bord du projet, l'intégrer. C'est un sacré défi, un grand changement pour tous. » (entretien 3).

Le contrôle de gestion doit avoir un rôle de support afin de rendre la définition de la stratégie collaborative. Ce n'est qu'une fois que la stratégie est opérationnalisée, via les Dashboard et les KPI, qu'une approche du POP et du rapport annuel du Contrôle de gestion demandé par la Cellule budget peuvent être réalisés. Notre conseil est double : trouver un outil permettant le reporting et suivre les étapes de la programmation dans l'ordre. Le soutien d'une aide supplémentaire externe a été, dans quasi tous les cas, nécessaire.

La structure suivante est celle que nous conseillerons pour le partage du plan stratégique ou plan de gestion. Il s'agit de permettre l'intégration des objectifs imposés par les donneurs d'ordre (politique) au travers des documents stratégiques supérieurs (le top down), et des objectifs choisis par l'OIP (le bottom up) dans le cadre de son organisation interne et son positionnement par rapport à ses partenaires externes. La stratégie devant être commune et intégrée dans l'ensemble de l'OIP, cela implique une collaboration dès l'élaboration jusqu'au déploiement avec le service communication.

La structure stratégique (pour quatre années) se constitue ainsi : Contexte ; Enjeux et défis (via une analyse SWOT) ; Missions transversales (comprenant les impacts recherchés et les activités clés) ; Les valeurs ; La vision future ; et finalement les objectifs stratégiques (ajoutés à ceux-ci les moyens utilisés pour leurs réalisations). Pour cela, un état des lieux des projets présents et futurs est nécessaire et servira à l'établissement des plans opérationnels annuels.

Le plan suivant est proposé pour la phase n°1 :

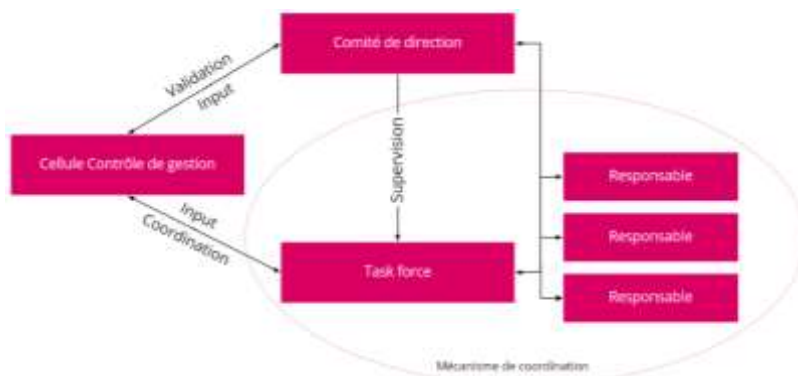
Figure 25 *Etapes de la détermination de la stratégie*



Heureux, S. (2021) *Etapes de la détermination de la stratégie*. ICHEC Brussels management school :

Ce modèle réaliste et participatif permet de définir les objectifs tout en donnant la main au Comité de direction mais laissant un jeu de ping-pong entre les équipes et le Comité pendant les différentes étapes de la détermination de la stratégie. Pour l'élaboration du plan opérationnel, celui-ci devra prendre en compte les projets identifiés (démarche top down) dans le plan stratégique, mais aussi convenir des projets complémentaires à mener pour concrétiser les objectifs stratégiques (démarche bottom up). Ces projets, identifiés lors de l'élaboration du plan opérationnel ne sont pas repris explicitement dans le plan stratégique.

Figure 26 *Piste de structure de gouvernance locale*



Heureux, S. (2021) *Piste de structure de gouvernance locale*. ICHEC Brussels management school : Bruxelles.

Concrètement, le modèle que nous souhaitons soumettre au SIAMU et aux OIP de manière générale est formé d'une part d'un **Comité de direction** comprenant les mandataires et les responsables de chaque département ; d'autre part de La **Cellule Contrôle de gestion** ; et d'une **force opérationnelle (Task force)** reprenant des agents de chaque service.

Le Comité de direction est une instance décisionnelle formée de mandataires et de chaque responsable de service dont l'objectif est l'élaboration du plan de gestion. Il est en charge de coordonner et de favoriser la démarche participative auprès des autres parties prenantes, tout en restant le décideur final. Cette vision a pour but de s'adapter étroitement à la réalité de terrain. Proposer une solution sans aucune hiérarchie ne serait pas imaginable dans l'organisation actuelle du SIAMU. Nous aurions donc pour résumer **un Comité de direction participatif est un Comité pratiquant le management éclairé et réfléchi : il présente puis offre une réflexion, reçoit le feedback, l'intègre et décide.**

La Cellule Contrôle de gestion est la cellule comprenant le(s) contrôleur(s) de gestion. Le benchmarking montre que l'associer à des partenaires externes de consultance est le plus performant (technique de récolte de données, aide, ...). Cette affirmation est confirmée par l'entretien 8 dont l'enquête se sent livré à lui-même. Nous devons miser sur un contrôleur de gestion indépendant mais ouvert à l'aide externe et acceptant de déléguer une partie de son travail. Cette aide est d'autant plus utile quand le contrôleur de gestion est autonome (comme au SIAMU) et a seulement un temps partiel dédié à ce travail.

Les missions sont diverses : conseiller et proposer la méthodologie au Comité de direction, assurer le suivi, communiquer, exprimer des recommandations, centraliser les données, rédiger l'ensemble des

documents, encadrer la force opérationnelle, En bref, **le contrôleur de gestion a comme mission de superviser et coordonner le bon fonctionnement de l'organisation.**

La force opérationnelle est une plus-value, son rôle est principalement celui de relais. Elle est composée d'un référent par département, si possible volontaire. Ce groupe n'a pas de pouvoir décisionnel. Elle peut uniquement formuler des conseils, des propositions et du feedback. Concrètement, ces personnes relais et les agents se réunissent pour débattre des propositions du Comité de direction. La force opérationnelle donne alors son feedback au Comité de direction qui l'examinera avant de prendre une décision. Les résultats de la décision seront ensuite partagés et expliqués à la force opérationnelle afin d'en informer les équipes. Son second rôle est de récolter les informations dans les services pour le contrôle de gestion (en collaboration avec le responsable). Finalement, les agents de la force opérationnelle, plus proches des équipes, et plus en phase avec les spécificités de leur service, peuvent faciliter l'intégration des éléments stratégiques qui permettront d'uniformiser les procédures entre leur département et l'ensemble de l'organisation.

Pour résumer, **La force opérationnelle a comme mission la circulation de l'information, le conseil, le rôle de délégué et de récolte de données.**

Afin d'être le plus réaliste possible, nous pensons que le responsable peut imposer dans un premier temps le référent de cette force opérationnelle mais par la suite, permettre à toute personne volontaire de reprendre le rôle. Il ne peut pas être le responsable lui-même afin de garder cette optique de feedback. La personne idéale devrait être disponible, connaître l'ensemble de la matière du service et posséder de bonnes relations et des capacités communicationnelles. Etant dans un OIP bruxellois, le bilinguisme est conseillé.

Toujours dans une volonté de partage d'informations, d'idées, de collaborations et coordinations, nous pensons que l'utilisation du modèle d'autoévaluation du CAF est nécessaire afin d'avoir des critères sur lesquels se baser dans l'optique d'une meilleure efficacité et efficience. Pour réaliser l'analyse de l'environnement, nous proposons d'utiliser le modèle SOCRIDE. En effet, ce diagnostic partagé au sein du Comité de direction permet de déterminer les priorités futures de manière collective.

Nous avons constaté que dans certains cas, la définition des objectifs de la lettre d'orientation peut être compliquée pour certains organismes comme le numéro 5 qui a des difficultés à fixer des objectifs opérationnels car ceux-ci dépendent directement de l'activité du gouvernement, il n'est donc pas possible de les prédire avec exactitude.

La première phase de notre modèle étant introduite, nous pouvons passer à la **seconde phase** de l'implémentation des livrables relatifs au contrôle de gestion. Cette phase concerne principalement les POP, les KPI et les différents rapports.

Dans la forme, la méthode est identique à la stratégie développée dans la première phase. Concernant le procédé, celui de l'organisme numéro 2 semble fonctionner. La première étape a débuté après la remise des objectifs stratégiques et de la lettre d'orientation. Les responsables se sont regroupés entre division de chaque département (c'est-à-dire les directions) et ont réalisé un important travail de compréhension des objectifs et des indicateurs, suivi de leur d'identification. *« D'abord nous avons dû comprendre ce qu'étaient les indicateurs de performance et puis identifier les plus pertinents par*

rapport à nos objectifs stratégiques. Ensuite nous avons dû trouver un outil permettant de visualiser ces indicateurs. » (entretien 2)

La théorie nous dit qu'il est nécessaire de réaliser une fiche projet définissant les objectifs, les acteurs du projet, le timing, ... « *On a identifié dans chaque division, les personnes qui seraient les plus à même à participer aux groupes de travail dans le but d'identifier, de sélectionner les indicateurs les plus pertinents. On a créé ces groupes de travail. Dans le groupe, il y a une courte formation sur notre définition des indicateurs et puis le travail a commencé* ». Une fois tous les indicateurs identifiés, un travail de filtrage a été nécessaire pour limiter le nombre d'indicateurs à cent. Pour chaque indicateur sélectionné, une 'fiche indicateur' a été établie comprenant la manière de le calculer, le responsable, la période de récolte, ... « *Ce travail a pris du temps, surtout au niveau de l'implémentation car l'enjeu n'était finalement pas de trouver les indicateurs en tant que tels mais bien d'accompagner les équipes.* » (entretien 2).

Pour cette seconde phase, l'organisme numéro 2, à l'instar d'autres OIP, a mis sur pieds un groupe de coordination. Celui-ci peut être le même que notre première phase (force opérationnelle). Le groupe de coordination comprend également un représentant de chaque département qui est l'interlocuteur de première ligne du contrôle de gestion au sein de la division. Son rôle est d'accompagner les collaborateurs dans le projet et de rapporter l'état d'avancement au contrôleur de gestion. Au fur et à mesure, d'autres missions peuvent lui être confiées.

Nous pouvons conclure que la création d'une tripartite comprenant la Cellule Contrôle de gestion, les responsables de chaque département et une personne en charge du contrôle dans l'équipe est la clé de réussite d'une mise en place de gouvernance optimale.

Cette technique permet selon l'organisme 1 « *de mettre tout le monde sur le même bateau et de ne pas avoir autant de correspondants que de collaborateurs mais bien qu'une petite dizaine d'intervenants* » (entretien 1). La personne (ou les personnes) désignée(s) par département a(ont) un rôle pivot, de support : « *elle fait le lien entre le plan opérationnel et le budget et elle va aussi avoir un rôle privilégié dans la remontée d'informations pour le management de la performance* » (entretien 1). Dès lors, si un responsable au sein d'un département propose une nouvelle activité qui rencontre un des objectifs opérationnels, il sera en charge de valider les modifications réalisables pour le POP. Ce responsable doit être également challengé au niveau de la progression, de la maturité, des indicateurs à atteindre, et faire comprendre en quoi cette activité va contribuer à rencontrer l'objectif stratégique. « *Pour que ça fonctionne, il faut absolument éviter d'avoir quelque chose de totalement centralisé, des ordres qui sont donnés totalement déconnectés de la réalité du terrain* » (entretien 1). Le but est d'avoir des personnes du terrain qui connaissent la dynamique du métier et qui peuvent contribuer en amenant des réflexions pertinentes sur ce métier. Pouvoir dire : « *Attention, là je vois quelque chose à changer dans le plan opérationnel au niveau de cette problématique, il y a peut-être des indicateurs qui mériteraient d'être revus ou qui sont mal définis* » (entretien 1). C'est la solution la plus optimale permettant de connaître les spécificités de chaque métier, ce que le contrôleur de gestion, même avec la meilleure volonté du monde, ne peut pas faire. D'autres organismes confirment : « *Ce qui est important, c'est qu'il y ait toujours un responsable qui transmet des infos et qui va les indiquer dans le document commun. Dans chaque équipe, il y a aussi un aidant au contrôle de gestion qui est le responsable des chiffres et des mises à jour des tableaux internes de l'équipe* » (entretien 6).

L'organisme 7 a décidé de réunir annuellement tous les chefs de département pour obtenir une vue globale sur les aspects légaux et le calendrier annuel. En outre, comme l'OIP est modéré, la contrôleuse (seule) rencontre individuellement le responsable du département afin de définir et d'interpréter les indicateurs. Celle-ci est vue comme une coordinatrice et chaque département lui transmet les informations nécessaires qu'elle vérifie et fait approuver par la Direction. Les équipes sont informées à propos des raisons de ce reporting afin que les indicateurs soient actualisés et les délais maintenus. *« Je les implique à mort au niveau des objectifs comme ça, quand je parle de tel indicateur pour le rapport trimestriel, chacun sait de quoi je parle »* (entretien 7). Cette méthode demande un travail en amont important car les équipes sont particulièrement impliquées pour définir les objectifs et harmoniser les indicateurs. *« Ce n'est pas à la deuxième période qu'on doit se demander si l'on prend bien tel indicateur ou un autre. »* (entretien 7) Une grille d'interprétation et un lexique des définitions des indicateurs sont utiles. De plus, les indicateurs de la lettre d'orientation, les POP et rapports annuels doivent être identiques pour rester pertinents.

« Finalement, c'est bien la Cellule de contrôle de gestion qui doit reprendre la main après la collaboration, une fois les POP soumis à l'accord des départements. » (entretien 1).

❖ Implication des équipes

La clé de la mise en place de la gouvernance est l'implication des équipes. Malheureusement, certaines équipes ont vu l'arrivée des indicateurs comme une charge de travail supplémentaire (entretien 10). Il a fallu user de pédagogie pour démontrer la plus-value aux équipes : *« J'ai dû montrer que cet outil va nous aider à répondre et compléter notre rapport annuel, nos objectifs personnels, voir le nombre de dossiers ou d'avis rendus sur l'année, pouvoir se situer sur l'année en cours et d'une année à l'autre... »* (entretien 2).

Il faut donc que les équipes puissent avoir certaines libertés : *« Je n'ai pas été voir dans les équipes comment ils tenaient à jour les indicateurs et les objectifs. Dans chaque équipe, ça a fait l'objet de discussions pour savoir comment les mettre en place, de savoir qui s'en occupait. Je n'ai rien imposé sauf les templates officiels. Si ça ne fonctionne pas, on en discute ensemble. Ils sont très impliqués car ils me contactent régulièrement pour demander de changer les indicateurs de l'année prochaine ou modifier légèrement un autre point. »* (entretien 3).

Pour l'OIP (entretien 4), les changements de méthode se sont effectués lors du développement de l'organisation où le contrôleur de gestion ne pouvait plus être seul. Dès lors, tout le monde a été impliqué (sans l'imposer). *« Avant je prenais les indicateurs moi-même mais comme leur nombre a augmenté, ce n'était plus possible. Il faut donc que les équipes les valident et interviennent s'ils ont des commentaires ou autres. Ce qui est important, c'est le rappel du timing et des raisons pour lesquelles on réalise les suivis. Comme moi je viens un peu les embêter avec mes KPI, il faut donc les motiver. »* (entretien 4).

L'implication des équipes demande une plus grande collaboration, une augmentation du nombre de réunions, l'utilisation de documents partagés, ... mais permet ensuite l'allègement de leur travail. L'implémentation est lourde mais limite le travail redondant par la suite.

4.7 Conclusion

Notre proposition se base sur l'implication des équipes et la récolte de données. Le modèle exposé est une solution réalisable à court terme pour le contrôleur de gestion et s'appuie sur des observations d'autres OIP.

Notre recommandation comprend deux phases distinctes : une partie plus stratégique et une autre portant sur les plans opérationnels. La proposition implique au maximum les agents en les regroupant en une force opérationnelle. Cette force opérationnelle vient renforcer le travail de la Cellule Contrôle de gestion et se coordonne avec le Comité de direction.

Comme nous l'avons vu, notre modèle participatif permet de définir des objectifs opérationnels et stratégiques tout en laissant les décisions finales au Comité de direction. Ce modèle permet de vraies interactions entre les équipes de terrain, la Cellule Contrôle de gestion et le Comité lors de la détermination de la partie stratégique. C'est en effet par une augmentation de la circulation de l'information et par le partage de conseils que les échanges sont les plus collaboratifs possibles donc plus pertinents, globaux et dynamiques.

Le Comité intégrera systématiquement les projets déjà identifiés dans la note d'orientation, néanmoins il considérera aussi certains projets du plan opérationnel, projets rencontrant les objectifs stratégiques.

Au sujet des plans opérationnels, nous avons rappelé le rôle essentiel des indicateurs-clés de performance (KPI) dont l'utilisation doit être pertinente, précise et justifiée.

Nous élaborons ainsi une démarche aussi bien top down que bottom up afin d'inclure tout le monde. Cette proposition joue sur l'axe d'ouverture/fermeture de notre modèle car elle permet une plus grande collaboration, et sur l'axe passif/proactif puisqu'elle intervient sur le processus de décision.

Partie IV Discussion et conclusion

Pour clore ce mémoire, nous nous remémorerons les objectifs accomplis, les limites rencontrées et finalement les perspectives futures pour le SIAMU.

1 Impacts de la crise sanitaire

Les impacts de la crise ont été assez limités pour les contrôleurs de gestion. L'ensemble des livrables et templates référents n'ont pas été touchés par la crise. Seuls le contenu et les objectifs opérationnels (annuels) ont été revus, ajournés, diminués ou ajoutés en fonction de l'OIP. Les contrôleurs de gestion comme la plupart des administratifs ont eu la possibilité de travailler à domicile de trois à cinq jours par semaine. Certains adorent le télétravail (entretien 2), d'autres sont plus nuancés principalement par le manque de suivi et de contact informels utiles à leur fonction (entretien 9).

2 Recul critique et perspectives futures

Nous avons réalisé que certains contrôleurs de gestion d'OIP s'en sortent mieux que d'autres dans le respect des templates et deadlines. La faute ne doit pas forcément leur être imputée. La forme de l'OIP, la motivation et l'implication des responsables de service dans le respect de cette gouvernance (récolte de données) peuvent être des éléments perturbateurs. Ces différences de méthodologie entre contrôleurs, les tests (fructueux ou non) déjà réalisés dans certains organismes et l'envie de partage de certains contrôleurs nous confortent dans l'idée de demander la mise en place d'un forum, d'une intervision ou d'un partage des connaissances entre contrôleurs de gestion des OIP.

Notre plus gros regret est de ne pas avoir pu rencontrer l'ensemble des contrôleurs de gestion simultanément. Nous espérons que nos échanges auront permis de faire germer cette idée.

Le périmètre de ce mémoire s'est limité à expliquer la gouvernance et ses dispositifs, nous ne sommes dès lors pas entrés dans l'**amélioration** des documents eux-mêmes (POP, rapports, ...). Ceux-ci se sont révélés être difficiles à utiliser, peu adaptables à l'OIP, non flexibles ou simplement pas clairs. Certains contrôleurs de gestion n'ont pas osé les modifier alors que d'autres se les sont légèrement appropriés en les coloriant, en changeant les formes, les cases, ... d'autres encore ont utilisé des outils différents (voir même des vidéos) et ont décidé de ne plus remettre ces documents au SPRB (ou qu'une partie seulement). (voir annexe 29)

L'organisme bruxellois easy.brussels permet de simplifier les processus et procédures des OIP. Ce projet de simplification entre le SPRB et easy.brussels a débuté par la mise à jour des différents livrables. Malheureusement, l'implication dans la discussion des contrôleurs de gestion n'est pas à l'ordre du jour. La collaboration entre ces parties semble à conseiller.

Ce mémoire ne s'est pas étendu non plus sur l'**utilisation** des documents par le SPRB. Les OIP demandent souvent des assouplissements à ce sujet : *« quand on demande à tous les OIP de faire quelque chose, il faut comprendre qui sont les intervenants. Lorsque la législation impose des nouvelles conditions, il faut faire la distinction entre la taille et la mission de l'OIP. Pour la diversité, on ne peut pas avoir un plan avec trente objectifs car ça ne correspond pas à notre organisation. Idem pour le*

cadre de cet arrêté, on ne sait pas répondre à 100% aux demandes de prévisions budgétaires. » (entretien 5).

Nous avons remarqué un fossé et une méconnaissance du terrain entre les membres du SPRB et des contrôleurs de gestion. Il n’y a aucun échange entre eux. Des contacts constructifs permettraient de faire bouger les lignes facilement dans un futur proche. Concrètement, le SPRB nous a montré un nouvel outil utilisant ces livrables, actuellement en test. Il aurait été intéressant de le diffuser sous forme de ‘Life User Test’ en intégrant des utilisateurs de divers OIP. Confortés par des résultats probants, nous espérons pour le lancement officiel, que cet outil permettra aux contrôleurs de gestion de se l’approprier rapidement et de gagner du temps dans leurs tâches quotidiennes (rédactions, traductions, ...).

En outre, plusieurs contrôleurs se sont plaints **des délais** d’obtention des différents livrables et du timing non optimisé pour la définition des objectifs : *« l’harmonisation entre les cycles budgétaires et le cycle de la programmation est complètement à revoir. »* (entretien 7). Cette optimisation des livrables et des délais est un sujet de mémoire pertinent à proposer car le travail est vaste et nécessaire.

Les formations sur le contrôle de gestion sont quasi inexistantes, le modèle d’autoévaluation européen pour les administrations publiques (CAF) n’est connu de nom que par trois des contrôleurs de gestion rencontrés et n’est pas utilisé.

La formation des contrôleurs de gestion permettrait entre autres :

- Une meilleure qualité de rédaction des contenus des livrables ;
- D’être capable de définir des objectifs SMART ;
- De donner une explication des finalités de la programmation pour les nouveaux contrôleurs ;
- De favoriser les feedbacks pertinents du SPRB.

L’optimisation de la typographie des documents et leurs délais sont du ressort du SPRB. Nous n’avons pas pu intervenir malgré les sources d’erreurs et d’imprécisions qu’apportent ces documents. Un travail pourrait être envisagé sur cette thématique comprenant surtout l’évaluation des KPI, point charnière du travail des contrôleurs de gestion. Nous espérons néanmoins que l’intérêt pour ce sujet et les différents échanges auront permis un premier pas vers la diminution du fossé ainsi qu’une ouverture à la discussion.

Nous tenons à préciser que la quatrième et dernière étape de la mise en place de la gouvernance locale (à savoir celle de la transformation) n’a pas pu être réalisée sur le terrain. Nous ne pourrions dès lors pas constater les impacts de nos propositions au sein du SIAMU. Néanmoins, l’utilisation de ces techniques dans d’autres OIP semble avoir fait ses preuves.

Nous nous rendons bien compte que ce mémoire est focalisé sur la programmation au sein de la Région de Bruxelles-Capitale et que dès lors des travaux mériteraient d’être investigués dans les autres Régions de notre pays, voire même au niveau Fédéral ou Européen. Il serait par exemple opportun pour de futures recherches de comparer un organisme administratif ayant mis en place le modèle CAF avec un organisme souhaitant le faire.

Nous réalisons également que la solution proposée est une solution possible et que d’autres pistes peuvent également être validées ou venir la compléter. Le but de cette proposition est l’aboutissement

concret de l'arrêté sur tous les niveaux de la structure de la gouvernance locale, le chemin pour y parvenir importe finalement peu tant que la réalisation est effective.

3 Conclusion Générale

Après une revue de la littérature qui nous a donné un aperçu de la gouvernance locale, nous nous sommes penchés sur la programmation de la gouvernance bruxelloise. En effet, notre but à travers ce mémoire est de permettre au SIAMU et principalement à la Cellule Contrôle de gestion, une meilleure compréhension et analyse de leur fonctionnement afin d'apporter de l'aide et de nouvelles idées là où cela semble le plus urgent, à savoir la réalisation de POP et KPI. Ceci nous a mené à la problématique de ce mémoire : « Comment mettre en place une gouvernance locale dans une administration publique bruxelloise ? »

Pour répondre à nos trois objectifs de recherche, nous avons interrogé dix-huit personnes dont neuf contrôleurs de gestion. Les entretiens, semi-dirigés, se sont déroulés par visioconférence, au vu du contexte de crise sanitaire.

Les résultats de nos enquêtes nous ont permis de répondre à nos trois objectifs ainsi qu'à notre problématique de recherche.

Les trois objectifs de ce mémoire étaient :

- Comprendre comment fonctionne la gouvernance locale à travers le contrôle de gestion ;
- Analyser le SIAMU et sa stratégie en fonction de la théorie sur la gouvernance locale ;
- Soumettre une proposition concrète de solutions et des recommandations pour la mise en œuvre de la gouvernance locale au sein du SIAMU et dans les OIP bruxellois plus largement.

Le premier objectif a été réalisé dans la partie théorique. Nous avons pris connaissance de la signification de la gouvernance locale, ses enjeux et ses outils puis nous nous sommes focalisés sur le rôle du contrôleur de gestion, en charge du dispositif du Contrôle de gestion dans les OIP bruxellois. Nous avons détaillé tous les livrables, acteurs et institutions présents dans la gouvernance locale de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le second objectif a été rempli grâce à la théorie de Carassus et Baldé (2000) sur la gouvernance locale. Pour y répondre, nous avons choisi d'analyser l'ensemble du SIAMU à travers son environnement, sa structure sociale, sa technologie, sa structure physique et sa culture. Ainsi nous avons pu situer le SIAMU sur l'axe ouverture/fermeture et passif/proactif à partir de la théorie sur la gouvernance locale. L'analyse montre que le SIAMU a une marge de progression possible sur les deux axes. Nous avons aussi parcouru, positionné et comparé d'autres services de secours de Belgique ayant une gouvernance plus performante. Ceci nous a permis d'identifier des points d'amélioration à suggérer au SIAMU.

Le troisième objectif a été atteint grâce au benchmarking avec les contrôleurs de gestion. Nous sommes partis des différents problèmes rencontrés sur le terrain pour proposer des solutions concrètes. La recommandation principale est la mise en place d'une tripartite collaborative entre la Cellule du Contrôle de gestion, le Comité de direction et les différents référents formant une force opérationnelle, privilégiant une stratégie commune et partagée par tous. Cette tripartite favoriserait

également une meilleure connaissance du terrain ; des objectifs stratégiques et opérationnels pertinents et réalistes ; une collaboration et des feedbacks réguliers. Par ailleurs, d'autres recommandations ont été apportées comme l'instauration du modèle du CAF ou provenant des divers entretiens. Par exemple l'utilisation d'outils particuliers pour la récolte de données.

En conclusion et en réponse à la question de recherche relative à la mise en place d'une gouvernance locale au sein des administrations publiques régionales, nous avons pu démontrer que deux phases sont essentielles : la partie stratégique développée par les directions (note d'orientation, plan de gestion, ...) et la partie opérationnelle régie par les contrôleurs de gestion (plans opérationnels, KPI, rapports, ...). Des pistes d'amélioration concernant les livrables sont facilement réalisables à court terme, d'autres par contre, nécessitent du temps, de l'aide et de la concertation à travers les différents départements et parties prenantes.

Il serait enrichissant pour le SPRB de se pencher sur les besoins des contrôleurs de gestion : Comment peut-on améliorer leurs outils ? Comment motiver le personnel à s'impliquer dans ce projet transversal ? Nous pensons qu'il serait aussi intéressant au niveau politique de se poser la question de l'uniformisation des livrables ainsi que de l'harmonisation des délais entre la programmation budgétaire et le cycle de la programmation. Nous nous posons des questions d'optimisation : Comment améliorer la forme de la note d'orientation, des lettres d'orientation et des rapports ? Comment rendre efficient le reporting des indicateurs-clés de performance pour des organismes différents ? Comment améliorer les délais entre différents livrables ayant des portées différentes pour les faire coïncider ensemble ?

Nous pensons que cette problématique de gouvernance doit intéresser toutes les parties prenantes de l'administration. Elle ne peut absolument pas être négligée et exige des OIP ou institutions politiques, tels que le SPRB, une vision, une stratégie, des priorités claires et un engagement fort. Ce modèle de gouvernance locale a pour mission l'efficacité et l'efficacités des administrations publiques (budget, personnel, ...) qui œuvrent pour la satisfaction des besoins sociaux et la garantie de l'intérêt général.

A travers une bonne gouvernance des administrations publiques bruxelloises, c'est un service de qualité aux citoyens que nous visons. Par ailleurs, pourquoi ne pas inclure les citoyens dans ce modèle de gouvernance ? Leur expérience au sein de ces organismes pourrait apporter une réelle valeur ajoutée à leur gestion. Voilà encore une thématique de mémoire à explorer...



Partie V Bibliographie

Bibliographie :

- Ait Ahmed, H., Meziani, M. (Encadreur), & Benarab, B. (2015). *Essai d'analyse de l'impact du système de management de la qualité sur la performance des entreprises* [Thesis, Université de bejaia].
<http://172.17.1.105:8080/xmlui/handle/123456789/2055>
- Alcouffe, S., Boitier, M., Rivière, A., & Villesèque-Dubus, F. (2013). Chapitre 4. Le contrôle de gestion dans le secteur public. *Management Sup*, 165-207.
- Arborio, A.-M., Fournier, P., & De Singly, F. (2016). *L'observation directe* (2.éd). Colin Armand.
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 05-06-2014 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale (2014). Moniteur belge, 05-06-2014 Entrée en vigueur 01-07-2014 numéro : 2014031406 page : 43320
https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2014032767
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 24-10-2014 concernant les modalités du contrôle de gestion (2014). Moniteur belge, 24-12-2014 Entrée en vigueur : 03-01-2015 numéro : 2014032029 page : 105470
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl
- Barbié, O. (2011). Qu'est-ce que l'économie des réseaux ? *OEconomia*, 1-1, 119-127.
<https://doi.org/10.4000/oeconomia.1864>
- Bartoli, A. (2009). *Management dans les organisations publiques* (3. éd). Dunod.
- Beauregard, C., Carassus, D., Ebondo Wa Mandzila, E., & Fouda Ongodo, M. (2006). *Les mécanismes de gouvernance publique locale : Une comparaison à l'échelle internationale*. Projet de Communication-Ville Management 7.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03079964>
- Be.Brussels. (2021). *Page d'accueil du portail de la Région de Bruxelles-Capitale—Région bruxelloise—Brussels Gewest*.
<https://be.brussels/>
- Belga. (2020, juillet 21). « Conditions de travail épouvantables » : Le SLFP-Siamu menace de se mettre en grève. *sudinfo.be*.
<https://www.sudinfo.be/id224772/article/2020-07-21/conditions-de-travail-epouvantables-le-slfp-siamu-menace-de-se-mettre-en-greve>
- Belga. (2021, mars 25). *Un député bruxellois demande le retrait de l'agrément d'Eric Labourdette en tant que permanent syndical des pompiers*. RTBF Info. https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail_un-depute-bruxellois-demande-le-retrait-de-l-agrement-d-eric-labourdette-en-tant-que-permanent-syndical-des-pompiers?id=10727557
- Blaise, P (2021). Service IT. [entretien informel]. Bruxelles.
- Blanchet, A., & Gotman, A. (2007). *L'enquête et ses méthodes : L'entretien*.
- Bouin, X., Simon, F.-X., Berland, N., & Cercle Turgot (France). (2015). *Les nouveaux visages du contrôle de gestion : Outils et comportements*. Dunod.
- Bouquin, H., & Fiol, M. (2007). *Le contrôle de gestion : Repères perdus, espaces à retrouver* (p. 20) [28ème congrès de l'AFC].
- Brantegem, A. (2021,21 avril). Contrôleuse de gestion chez Innoviris. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Brusafe.brussels. (2021, mars 20). *Brusafe.brussels – École Régionale des Métiers de la Sécurité, de la Prévention et du Secours*. <https://brusafe.brussels/>
- CAF - Common Assessment Framework. (2020). *What is the Common Assessment Framework (CAF)—French subtitles*.
<https://www.youtube.com/watch?v=GDDpu0igcoE>

- Carassus, D., & Baldé, K. (2020a). Analyse de la gouvernance publique locale : Proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française. *Finance Contrôle Stratégie*, NS-7, Article NS-7. <https://doi.org/10.4000/fcs.3990>
- Charreaux, G. (1997). *L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace? spécial Public-Privé*, 38-56. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:dij:wpfarg:0970901>
- Charreaux, G. (2011). Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale. *Working Paper FARGO*, 1110402.
- CIRB. (2021a). *Le Gouvernement régional—Région bruxelloise—Brussels Gewest*. <https://be.brussels/a-propos-de-la-region/le-gouvernement-regional>
- CIRB. (2021b). *Les compétences régionales—Région bruxelloise—Brussels Gewest*. <https://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-competences-regionales>
- CIRB. (2021c). *Les organismes régionaux—Région bruxelloise—Brussels Gewest*. <https://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-organismes-regionaux>
- Colin, C. (2021, 17 mars). DRH à la Police Nivelles. [Entretien]. Nivelles.
- Croix rouge de Belgique. (2019). *Nouvelle R, où en est-on ?* Intranet Croix-Rouge Belgique.
- Daoust, G. (2020). *Mots d'esprit d'entreprendre* (1^{re} éd.). Marquebelge.
- Demeestère, R., Lorino, P., Mottis, N., & Gallois, L. (2017). *Pilotage de l'entreprise et contrôle de gestion : Exemples issus d'expériences professionnelles, 10 cas d'application*. Dunod.
- Delchambre, J. (2021, 15 avril). Responsable contrôle de gestion chez SLRB. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Dictionnaire Larousse. Gouvernance (2020). *Dictionnaire de français Larousse*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouvernance/37692>
- Dictionnaire Larousse. Procédure (2020). *Dictionnaire de français Larousse*. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/proc%C3%A9dure/64055>
- De Nanteuil, M et Amougou, J. *Analyse critique des organisations et des marchés*. Syllabus. Université Saint-Louis, Bruxelles.
- Dejean, K. (2017). *Théorie des organisations*. Slides. Université Saint-Louis, Bruxelles.
- Deworne (2014). *Etude du centre C112*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU
- Dockx, J.-P., & Bergeret, J. (2014). *La lutte contre le feu à Bruxelles. L'histoire des pompiers de Bruxelles* (SIAMU).
- Du Bus de Warnaffe, T. (2021). Directeur Opérationnel au SIAMU. [entretien informel]. Bruxelles.
- Dussart, C. (2021, 15 avril). Staff direction chez Perspective. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Enjolras, B. (2010). Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : Le cas des services à la personne. *Géographie, économie, société*, Vol. 12(1), 15-30.
- Ermine, J.-L. (2003). *La gestion des connaissances*. 187.
- Etheos. (2014, mai 23). *La gouvernance dans l'administration publique*. http://www.optimum.ch/dl/table-ronde/2014-05-22_administrations_publiques/2-etheos-La_gouvernance_dans_l_administration_publique.pdf
- EUPAN. (2020). *CAF Cadre d'auto-évaluation de la fonction publique Le modèle européen pour l'amélioration des organisations publiques via l'auto-évaluation*. https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/CAF2020_FR.pdf
- Evvard, (2021). Service Prévention. [entretien informel]. Bruxelles.
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 81(4), 713-734.

- Fedweb. (2020a). *CARS synthèse*.
https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/CARS_synthese_FR.pdf?fbclid=IwAR21DczMoauaxJvOQeeaqCzi2mYtQutNOF0zO2VHDRGtVRa2pbQO07Vu0xk
- Fedweb. (2020b, juillet 7). *CAF : modèle de qualité | Fedweb*.
https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/qualite/caf
- Fernandez, A. (2018). *Les tableaux de bord du manager innovant : Une démarche en 7 étapes pour faciliter la prise de décision en équipe*.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach* (Reissue). Cambridge University Press.
- Gadille, M., Meissonier, R., & Amabile, S. (2000). *Information, Organisation, décision : Étude empirique sur les apports des NTIC dans des PME "Internauts"*. 5(1), 41.
- Giraud, F., Saulpic, O., Naulleau, G., Delmond, M.-H., & Bescos, P.-L. (2004). *Contrôle de gestion et pilotage de la performance*. Gualino.
- Gobin, C. (2007). Gouvernance. *Quaderni*, 63(1), 54-57. <https://doi.org/10.3406/quad.2007.1778>
- Goyal, S. (2007). *Connections: An Introduction to the Economics of Networks*. Princeton University Press.
<https://doi.org/10.1515/9781400829163>
- Graines de paix. (2015, août 24). *Les six aveugles et l'éléphant* [Tale]. Français.
https://www.grainesdepaix.org/fr/ressources/sinspirer/contes-et-histoires/contes-de-paix/les_six_aveugles_et_l_elephant
- Grisay, F. (2020). *Supply Chain Management Chap make*. Slides ICHEC, Bruxelles.
- Haenecour, C., & Winkelmans, Y. (2020, novembre). *Formation en controle de gestion* [Document interne].
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2009). *Théorie des organisations : De l'intérêt de perspectives multiples* (2^e éd.). De Boeck Supérieur.
- Hoang, P (2021). Service communication. [entretien informel]. Bruxelles.
- Hody, Julien. (2021, 13 mars). DRH, responsable comptable et budget - Pompier Val de Sambre. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- IBGE. (2015). *Formation contrôle de gestion*. [Document interne PDF]. Bruxelles : IBGE
- Huteau, S., & Arthuis, J. (2006). *Le management public territorial. Tome 2, Tome 2*,. Éd. du Papyrus.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2003). *Le tableau de bord prospectif*. Editions d'Organisation.
- Keen, P. G. W. (1997). *The process edge: Creating value where it counts*. Harvard Business School Press.
- Lardon, S., Chia, E., & Rey-Valette, H. (2008). Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale. *Norois*, 209, 7-13. <https://doi.org/10.4000/norois.2602>
- Le Galès, P. (2006). *Gouvernement et gouvernance des territoires*. 992, 120.
- Leclercq, M. (2021,11 février). Responsable contrôle de gestion au SIAMU. [Entretien]. Bruxelles.
- Libert, S. (2021, 05 mars). DRH, responsable projet nouvelle R -Croix-Rouge francophone de Belgique. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Lobelle, C. (2011, janvier 26). *" Le pompier, une sorte d'idéal "*. DH Les Sports +. <https://www.dhnet.be/regions/mons/le-pompier-une-sort-d-ideal-51b789d2e4b0de6db9808616>
- Maes, A. (2012a). Le management par la qualité (SMQ). *Methodes Recherches*, 65-81. <https://www.cairn.info/le-management-integrateur--9782804166717-page-37.htm>
- Maes, A. (2012b). Le management par les processus (et les projets). *Methodes Recherches*, 37-63.
<https://www.cairn.info/le-management-integrateur--9782804166717-page-37.htm>

- Maes, A. (2012c). Le préalable du management : Connaissance de soi, conformité et confiance (swot – caf – efqm). *Methodes Recherches*, 25-36.
- Marsal, C. (2010). Contrôle De Gestion Et Gouvernance Cognitive : Etude Au Sein D'Une Banque Mutualiste. HAL, Post-Print.
- Mercier, S. (2006). *Théorie des parties prenantes : une synthèse de la littérature in Décider avec les parties prenantes (Bonnaïfous-Boucher et Pesqueux, Economica, 2006)* (p. 157-172). <https://doi.org/10.3917/dec.bonna.2006.01.0157>
- Mintzberg, H. (1990). The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal*, 11(3), 171-195. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110302>
- Milan, J. (2021,07 avril). Contrôleuse de gestion chez Brupartners. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Mombeek, V. (2021,07 avril). Responsable contrôle de gestion chez IBGE. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Mussche, G. (1974). Les relations entre stratégies et structures dans l'entreprise. *Revue économique*, 25(1), 30-48. <https://doi.org/10.3406/reco.1974.408129>
- Muriel, K. (2021,22 avril). Responsable contrôle de gestion chez Parking Bruxelles. [Entretien en ligne]. Bruxelles.
- Ordonnance du 19/07/ 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (1990) Moniteur belge, Publication : 05-10-1990 numéro : 1990028082 page : 19168 https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1990028082&la=F
- Ordonnance du 21/12/2018 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2019 (2018). Moniteur belge, 18-02-2019 Entrée en vigueur : 01-01-2019 numéro : 2019040084 page : 15568 http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2019040084&la=F
- Paquet, G. (2017a). 1. La gouvernance en tant que manière de voir : Le paradigme de l'apprentissage collectif. In C. Andrew & L. Cardinal (Éds.), *La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance* (p. 9-41). Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press. <http://books.openedition.org/uop/1636>
- Paquet, G. (2017b). 1. La gouvernance en tant que manière de voir : Le paradigme de l'apprentissage collectif. In C. Andrew & L. Cardinal (Éds.), *La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance* (p. 9-41). Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press. <http://books.openedition.org/uop/1636>
- Paquin, M. (1994). La planification stratégique dans le secteur public. *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec*.
- Parlement bruxellois. (2021). *Députés*. Brussels Parlement. <http://www.parlement.brussels/deputes/>
- Pérez, R. (2009). *La gouvernance de l'entreprise*. La Découverte.
- Phusis (2021). *Enquête vision et valeur*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU
- Pigé, B. (2008). *Gouvernance, contrôle et audit des organisations*. Economica.
- Pirenne, A. (2021, 17 mars). Commissaire à la Police Nivelles. [Entretien]. Nivelles.
- Pitseys, J. (2010). Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 65(2), 207-228.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. Free Press ; Collier Macmillan.
- Randrianitovina, P. (2018, octobre 5). *Participation et gouvernance locale—Point de vue Parfait Randrianitovina* [Entretien]. <https://www.ciedel.org/association/reseau-praticiens/la-participation-au-coeur-de-la-gouvernance-locale-parfait-randrianitovina/>
- Reeves, T. K., & Turner, B. A. (1972). A Theory of Organization and Behavior in Batch Production Factories. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 81. <https://doi.org/10.2307/2392097>
- Rousseau, A., Hudon, P.-A., & Mazouz, B. (2016). Introduction : La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(3), 439. <https://doi.org/10.3917/risa.823.0439>
- Sapeurs-Pompiers France. (2015, décembre 14). *Sainte-Barbe*. Pompiers.fr. <https://www.pompiers.fr/sainte-barbe>

Sayagh, S., Jullien, A., & Ventura, A. (2013). Rôle des acteurs dans le processus d'élaboration de projets routiers : Analyse de l'approche opérationnelle et recherche de critères décisionnels. *Développement durable et territoires*. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.6283>

Secrétariat de direction. (2021) SIAMU. [entretien informel]. Bruxelles.

Service Ressources Humaines. (2021) SIAMU. [entretien informel]. Bruxelles.

Service Communication. (2021) SIAMU. [entretien informel]. Bruxelles.

Service Archives. (2021) SIAMU. [entretien informel]. Bruxelles.

SIAMU. (2020). *Rapport Annuel*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU

SIAMU. (2020). *Rapport Stratégique*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SIAMU

Soleil, E. (2021,16 avril). Responsable contrôle de gestion au Fond du logement. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

SPF Belge. (2021a). *La Belgique, un Etat fédéral* | *Belgium.be*. https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale

SPF Belge. (2021b). *Les autorités fédérales* | *Belgium.be*. https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales

SPF Belge. (2021c). *Régions* | *Belgium.be*. https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/regions

SPF économie. (2018a, février 26). *La gouvernance d'entreprise* | *SPF Economie*. <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/responsabilite-societale-de/la-gouvernance-dentreprise>

SPF économie. (2018b, février 26). *La gouvernance d'entreprise* | *SPF Economie*. <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/developper-et-gerer-une/responsabilite-societale-de/la-gouvernance-dentreprise>

SPF santé publique. (2016, mars 3). *Secouristes-ambulanciers*. SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement. <https://www.health.belgium.be/fr/sante/professions-de-sante/secouristes-ambulanciers>

SPRB (2020). *Formation contrôle de gestion*. [Document interne PDF]. Bruxelles : SPRB

SPRB. (2021). *Découvrez nos 8 administrations*. SPRB-GOB. <https://servicepublic.brussels/>

Steffens, G., & Cadiat, A.-C. (2015). *Les critères SMART pour un objectif sur mesure ! : La méthode intelligente du manager*. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/soas-ebooks/detail.action?docID=2066165>

Talbot, D. (2006). La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays. *Développement durable et territoires*, Dossier 7. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.2666>

Talhi, H. (2021,21 mars). Parlementaire au Parlement bruxellois. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

Tarí, J. J., & Sabater, V. (2004). Quality tools and techniques: Are they necessary for quality management? *International Journal of Production Economics*, 92(3), 267-280. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2003.10.018>

Taskin,L. (2016). *Management Humain*. Syllabus. Université Saint-Louis, Bruxelles.

Taskin, L., & Dietrich, A. (2016). *Management humain*. De Boeck supérieur.

Thioux, P. (2021,16 avril). Finance Director à la STIB. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

Van Dingenen, I. (2010). *Le management de la qualité*. Erasmushogeschool Brussel; Document interne SPRB.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2^e éd.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315817590>

Van Roey, J. (2021, 09 avril). Maajor, responsable pole RH- Brandweer Zone Antwerpen. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

Vargas Llosa, M. (2021). *Entretien avec Mario Vargas Llosa*. <https://www.youtube.com/watch?v=A3XHfn8-Dwk&t=1s>

Veyrat, P. (2019, août 21). Les 12 principaux types d'indicateurs de performance | Tout sur les KPIs. *HEFLO FR*. <https://www.heflo.com/fr/blog/kpi/indicateurs-de-performance-kpis/>

Waal, A. de. (2020). *High performance managerial leadership: Best ideas from around the world*. Praeger, an imprint of ABC-CLIO, LLC.

Winkelmans, Y. (2021, avril 7). *Présentation arrêté contrôle de gestion*. Présentation du SPRB, Rôle mission et présentation du contrôle de gestion.

Winkelmans, Y. (2021,07 avril). Attaché beheerscontrole & gender Budgeting au SPRB. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

Yu, B. (2021, 21 mars). Directeur administratif au SIAMU. [Entretien]. Bruxelles.

Zeyen, S. (2021,07 avril). Contrôle de gestion et responsable Easyplan chez IBGE. [Entretien en ligne]. Bruxelles.

Complément Bibliographique :

Be.Brussels. (2019). Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune LÉGISLATURE 2019-2024. <https://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/declaration-de-politique-generale-commune-au-gouvernement-de-la-region-de-bruxelles-capitale-et-au-college-reuni-de-la-commission-communautaire-commune>

Belga, R. T. L. (2019, avril 23). Gouvernance publique à Bruxelles—Bruxelles renforce au pas de charge les règles de transparence de ses administrations. RTL Info. <https://www.rtl.be/info/belgique/politique/gouvernance-publique-a-bruxelles-bruxelles-renforce-au-pas-de-charge-les-regles-de-transparence-de-ses-administrations-1118721.aspx>

Berland, N. (2014). Le contrôle de gestion. Presses Universitaires de France. <https://www.cairn.info/le-controle-de-gestion--9782130617730.htm>

Bovaird, T. (2005). La gouvernance publique : Comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 71(2), 223-235.

CAF - Common Assessment Framework. (2020). What is the Common Assessment Framework (CAF)—French subtitles. <https://www.youtube.com/watch?v=GDDpu0igcoE>

Charreaux, G. (1997). L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace? *spécial Public-Privé*, 38-56. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:dij:wpfarg:0970901>

CIRB. (2021). Histoire des pompiers de Bruxelles—Région bruxelloise—Brussels Gewest. <https://prba.irisnet.be/siamu/a-propos-du-siamu/histoire>

Demeestère, R., Lorino, P., & Mottis, N. (2017). Chapitre 1. Stratégie, structure et pilotage. *Management Sup*, 6e éd., 17-53.

Georges, P. M. (2002). Le management cockpit : Des tableaux de bord qui vont à l'essentiel. Éditions d'Organisation.

Gerbaix, S. (2006). Présentation générale du contrôle de gestion. *Que sais-je?*, 2e éd.(1351), 9-28.

Godener, A., & Fornerino, M. (2005). La métamorphose du contrôle de gestion. *L'Expansion Management Review*, N° 119(4), 54-59.

Gouvernement du Quebec. (2019). Guide d'élaboration des politiques publiques Quebec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/cadre_gestion/guide_elaboration_politiques_publiques.pdf

Jaron, Justine. (2017). L'entreprise libérée décodée à travers la théorie de Mintzberg. Etude de cas: Davidson. Louvain School of management, Belgique. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:1086>

Jasmin, A. (2016). Etude de la politique d'investissement dans les parcs animaliers et d'attractions application au cas Pairi Daiza. (Mémoire de Master). Ichech, Bruxelles.

Labaki, G. (2017, juillet). La planification stratégique dans le secteur public et le secteur privé : Cas de la planification stratégique dans l'administration publique libanaise. Université Libanaise-Faculté de droit et de sciences politiques et administratives. <https://www.lebarmy.gov.lb/fr/content/la-planification-strat%C3%A9gique-dans-le-secteur-public-et-le-secteur-priv%C3%A9-cas-de-la>

Martory, B. (1990). Contrôle de gestion sociale. Vuibert, Paris.

Mazouz, B., Rousseau, A., & Hudon, P.-A. (2016). Introduction : La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 82(3), 439-445.

Meyssonier, F. (2012). Le contrôle de gestion des services : Réflexion sur les fondements et l'instrumentation. *Comptabilité Contrôle Audit*, Tome 18(2), 73-97.

Morphy, T. (2008). *Stakeholder Theory*. Stakeholdermap.Com. Consulté 14 juin 2021, à l'adresse <https://www.stakeholdermap.com/stakeholder-theory.html>

Mullenbach, A. (2007). L'apport de la théorie des parties prenantes à la modélisation de la responsabilité sociétale des entreprises. *La Revue des Sciences de Gestion*, n°223(1), 109-120.

Paquet, G., Schrooten, V. et Simon, S. (2018). Réaliser et rédiger son mémoire en gestion. Syllabus. ICHEC, Bruxelles.

Paquet, G., Bawin, I., Schrooten, V. et Wattier, S. (2015). Séminaire de méthodologie et d'initiation à la démarche scientifique. Syllabus. ICHEC, Bruxelles.

Police Nivelles. (2021). Accueil | Police de Nivelles—Genappe. <https://www.votrepolice.be/>

Secunews.be. (2020). Que nous apprennent les statistiques de la police intégrée ? <https://secunews.be/index.php/themes-fr/securite-acteurs-et-cadre-reglementaire/4241-que-nous-apprennent-les-statistiques-de-la-police-integree>

SIAMU. (2021). Pompiers de Bruxelles. Pompiers de Bruxelles. <http://pompiers.brussels/fr>

Smans, P. (2013) Quels sont les facteurs clés de succès de l'intégration d'un système de contrôle de gestion ? Une place pour le "business partner" ? (Mémoire de Master). Ichech, Bruxelles.

SPRB. (2021). Les organismes régionaux—Région bruxelloise—Brussels Gewest. <https://be.brussels/a-propos-de-la-region/les-organismes-regionaux>

Taskin, L., & Gomez, P.-Y. (2015). Articuler la théorie de la régulation sociale et l'approche conventionnaliste en gestion pour comprendre l'échec d'un projet de changement organisationnel ? *GRH*, n° 14(1), 99-128.

Val de Sambre. (2021). Zone Val De Sambre. Zone Val De Sambre. <https://zonevaldesambre.be/>