

Les indicateurs de performance des collectivités territoriales: cas de la région Fès-Meknès

Aicha EL AZZAOUÏ

Enseignante chercheuse

Université sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Fès- Maroc

[0662661570]

[a.elazzaoui31@yahoo.fr]

Ahmed AFTISS

Enseignant chercheur

Université sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Fès- Maroc

06 68 10 15 57

a.aftiss@yahoo.fr

Ghizlane BOUJNOUN

Doctorante

Université sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociale Fès- Maroc

06 99 02 48 44

Ghiz.boujnoun@gmail.com

Résumé

Les indicateurs de performance des collectivités territoriales : Cas de la région Fès-Meknès

Depuis les années 80, les techniques de gestion et de contrôle des entreprises et des établissements publics (EEP) ont connu une grande mutation, et en particulier les collectivités territoriales. Ces dernières sont appelés à concilier entre la satisfaction des citoyens et la rationalisation des dépenses publiques. Ce qui leur constitue un grand défi de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

L'objectif de cet article est d'essayer de répondre à la question de de performance managériale, c'est-à-dire de poser la problématique du développement des pratiques et des outils de contrôle de gestion au sein des collectivités territoriales.

Pour cela, nous procédons à l'édification du cadre analytique. D'un point de vue théorique, notre étude s'appuie sur l'intersection d'une double sphère juridique et de gestion.

L'importance de notre recherche réside dans l'intérêt majeur de poser les jalons d'un contrôle de gestion performant au sein des collectivités territoriales à travers un cas pratique de la région Fés-Meknes.

Mots clés : contrôle de gestion, collectivités territoriales, performance.

Abstract

Performance indicators of local authorities: Case of the Fez-Meknes region

Since the 1980s, the management and control techniques of public enterprises and establishments (EEP) have undergone a major change, and in particular local authorities. The latter are called upon to reconcile between the satisfaction of citizens and the rationalization of public expenditure. This constitutes a great challenge for them to move from a logic of means to a logic of results.

The objective of this article is to try to answer the question of managerial performance, i.e. to raise the issue of the development of management control practices and tools within local authorities.

For this, we proceed to the construction of the analytical framework. From a theoretical point of view, our study is based on the intersection of a double legal and management sphere.

The importance of our research lies in the major interest of laying the groundwork for effective management control within local authorities through a practical case of the Fez-Meknes region.

Keywords: management control, local authorities, performance.

المخلص

مؤشرات أداء الهيئات المحلية: حالة جهة فاس مكناس

منذ الثمانينيات ، خضعت تقنيات الإدارة والمراقبة للإدارات والمؤسسات العامة لتغيير كبير ، ولا سيما الجماعات الترابية. هذه الأخيرة مدعوة إلى التوفيق بين إرضاء المواطنين وترشيد الإنفاق العام. وهذا يشكل تحديا كبيرا بالنسبة لهم للانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج. الهدف من هذه المقالة هو محاولة الإجابة على سؤال الأداء الإداري، أي إثارة مسألة تطوير ممارسات وأدوات الرقابة الإدارية داخل الجماعات الترابية. لهذا ، ننتقل إلى بناء الإطار التحليلي. من وجهة نظر نظرية ، نقوم دراستنا على تقاطع المجال القانوني والإداري المزدوج. تكمن أهمية بحثنا في الاهتمام الرئيسي المتمثل في إرساء الأساس لرقابة إدارية فعالة داخل الجماعات الترابية من خلال دراسة حالة منطقة فاس - مكناس.

الكلمات المفتاحية : الرقابة الإدارية ، الجماعات الترابية ، الأداء الإداري

Introduction

Depuis les années 80, on assiste souvent à un renforcement de la décentralisation au sein des organisations et plus particulièrement les collectivités territoriales. En ce sens, la décentralisation peut être entendue, selon Dupuis et Guédon (1991) comme étant la technique d'organisation administrative visant « *l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités qui administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle du gouvernement* ».

Dans cette approche, la décentralisation vise donc une délégation de pouvoir et un transfert de compétence et de certaines tâches du niveau supérieur vers le niveau local ou régional. Elle concerne plusieurs domaines. On distingue la décentralisation politique, la décentralisation administrative et la décentralisation fiscale.

Dans un contexte devenu de plus en plus complexe et évolutif, la décentralisation a été connue comme une alternative à certains problèmes administratifs et de gouvernance et doit être comme un véritable outil visant le développement territorial. En ce sens, Blair (2000) soutient la thèse selon laquelle « *la décentralisation est un moyen d'améliorer la performance dans la réduction de la pauvreté et que ses bénéfices incluent l'amélioration de l'efficacité des services publics offerts, elle doit permettre de distribuer des services plus appropriés, une meilleure gouvernance et l'habilitation des citoyens locaux* ».

Très souvent, la décentralisation se veut comme une pierre angulaire de la la meilleure gestion des territoires qui fait l'encouragement de la responsabilité territoriale des acteurs locaux et la promotion de la clarté, en octroyant des droits politiques aux citoyens.

Pour réaliser les objectifs de la décentralisation territoriale, certaines mesures et diapositives doivent être mises en place pour une optimisation de la prise de décision par rapport à la mobilisation des ressources et l'évaluation des diverses actions publiques. Et ceci pour une bonne gestion des gouvernements locaux/régionaux et une contribution efficace des citoyens. Il s'agit essentiellement, pour les collectivités territoriales de trouver des solutions à des questions de la performance et la gouvernance.

Depuis les années 90, la question de la performance des organisations en général et des collectivités territoriales en particulier a été au centre de débat. En ce sens, plusieurs mesures et instruments ont été proposés pour améliorer la qualité des décisions prises au niveau territorial. Dans cette approche, on est passé des outils traditionnels comme la planification, le budget programme, la gestion par objectif, le benchmarking...etc à des outils plus innovants et plus modernes. L'objectif est de savoir comment et pourquoi évaluer la performance des organisations et établissements publiques. Bien que ces différents outils ont connu une évolution dans le pilotage de la performance du secteur public, leur application, implémentation et mise en œuvre sont soumises à des diverses obstacles, développées à travers deux approches qui sont : l'approche contingente et l'approche institutionnelle.

La théorie de la contingence, à vocation comptable, stipule qu'il n'existe pas un système global de contrôle de gestion applicable à toutes les organisations. Cette approche prétend que les choix techniques appropriés de contrôle pourraient dépendre des facteurs environnementaux spécifiques d'une organisation.

La théorie institutionnelle parle de l'intérêt et du pouvoir des différents partenaires. En d'autres termes, ces facteurs de la vie organisationnelle, souvent moins accentués dans l'approche instrumentale, orientent plusieurs recherches récentes vers la performance multidimensionnelle. En ce sens, Scott (1987) définit la performance comme étant des facteurs institutionnels qui visent essentiellement la réalisation des objectifs fixés par les organisations.

Plus fondamentalement, les théories contingente et institutionnelle sont très importantes dans la conception. L'implémentation et l'exploitation des indicateurs de performance des collectivités territoriales ne sont pas de la portée du présent article qui a pour but essentiellement de faire le point théorique sur les différents instruments de performance utilisés dans les collectivités territoriales. Pour ce faire ce présent travail est scindé en trois points essentiels.

Ainsi, une question qui nous interpelle :

Comment le contrôle de gestion comme un indicateur contribue-il à une meilleure gestion de l'affaire publique pour aboutir enfin à des collectivités territoriales performantes ?

Pour répondre à cette question majeure, dans un premier axe (1) nous aborderons le concept de la performance des collectivités territoriales, dans un second axe (2) nous présenterons l'évolution dans le temps des différents outils de performance des collectivités territoriales pour enfin traiter dans le dernier axe (3) le cas de la région Fès - Meknès.

1. La performance des collectivités territoriales

1.1. La performance des collectivités territoriales : un concept multidimensionnel

Une lecture multidisciplinaire nous apprend que le concept de performance est multidisciplinaire. En ce sens, sa signification est changeante et résulte des multiples pratiques, surtout en ce qui concerne sa mesure et son ampleur. Dans ce sens, cette notion ne se laisse pas borner par une définition générale et acceptée de tous.

Ainsi, Bourguignon (1995) soutient l'idée selon laquelle « tout se passe comme si le sens du mot performance en devienne superflu ». Dans le même ordre d'idée, les chercheurs en économie et gestion distinguent trois performances : celle qui mesure le rapport entre les ressources mobilisées et les résultats « l'efficience ». Celle qui se mesure par l'écart entre les objectifs fixés et les résultats réalisés « l'efficacité », auxquelles on ajoute une troisième notion à savoir l'effectivité qui signifie le degré de la réalisation des objectifs.

Dans ces approches, la mesure de performance permet de prendre en compte des facteurs comme la qualité de service offert et la valeur perçue par le client. Ensuite, celle qui se focalise sur le degré d'adéquation entre les objectifs visés et les caractéristiques de l'environnement dans lequel, l'entreprise évolue, la pertinence.

Dans un autre sens, Gilbert (1986), prend en considération l'importance du contexte, définit la performance comme étant : « la pertinence dans les organisations publiques et plus particulièrement dans les municipalités en termes de rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis ».

Dans ce même secteur des gouvernements locaux, définit la performance peut être définie en termes d'économie : être rationnel c'est-à-dire savoir qu'il n'y a pas plus d'argent dépensé que prévue « d'efficacité » ; être réaliste c'est-à-dire la réalisation des besoins sociaux par rapport aux objectifs fixés « efficience ». Dans cette dernière décomposition, la performance se focalise sur l'atteinte d'une efficacité des coûts (Piotrowski et Rosembloom, 2002 ; Worthington, 2000).

Cette définition de la performance n'est pas la seule discutée dans la littérature des sciences de gestion. La performance peut être définie aussi en termes de mesures. Dans ce cas, l'accent est mis sur les indicateurs de mesure de la performance.

1.2. Les indicateurs de mesure de la performance des collectivités territoriales

Depuis l'essor du contrôle de gestion, on assiste souvent à une multiplicité de conception du terme performance. Premièrement, on est passé d'une conception restreinte qui réduit la performance à la diminution des coûts, à une définition assez globale considérant la performance comme une combinaison coût/valeur. En ce sens, la performance possède des dimensions complémentaires, qui doivent être classées en cohérence avec la stratégie de l'organisation.

Dans le même sens, définir le concept de performance suppose de montrer quels sont les partenaires visés par la performance de l'organisation et quels sont les relations qui les regroupent. Autrement dit, le contrôle de gestion n'est pas focalisé seulement sur la maximisation de la valeur pour les apporteurs de capitaux, la performance pouvant avoir un sens plus global incluant d'autres parties prenantes. Dont parle souvent d'une nouvelle conception de performance globale ou multidimensionnelle. En ce sens, elle a été traditionnellement mesurée par des indicateurs financiers tels que le chiffre d'affaires l'indice de profitabilité et de rentabilité. Actuellement, l'EVA a été apparue comme une nouvelle mesure financière de la performance.

Dans cette approche, les indicateurs financiers axés sur le chiffre d'affaires ont des avantages : ils sont fiables et crédibles, et ils donnent une image synthétique de la performance. Mais, ces indicateurs financiers présentent des inconvénients :

- Ils privilégient le court terme sur le long terme;
- Ils ne favorisent pas la réactivité ;
- Ils ne facilitent pas l'analyse nécessaire au pilotage ;
- Ils visent principalement la réduction des coûts.

Quant aux indicateurs non financiers sont basés par des méthodes variées (Balanced Scorecard, méthode OVAR...etc), mais dont les objectifs et les principes sont très proches. En d'autres termes, ils complètent les indicateurs classiques de résultat par des indicateurs innovants portant sur les leviers d'action, plus réactifs, et orientant la performance à plus long terme.

Dans cette approche, la connaissance des leviers d'action pertinents repose sur une modélisation de la performance, c'est-à-dire l'introduction de relation de cause à effet entre les leviers mesurés et la performance recherchée. Un autre indicateur se développe est celui du BSC. Cette approche propose quatre catégories d'indicateurs liées entre elles par une relation de cause à effet :

- Des indicateurs d'ordre financier ;
- Des indicateurs de valeur perçue par des clients ;
- Des indicateurs liés aux processus internes ;
- Des indicateurs d'apprentissage et d'implication.

Quant à la méthode OVAR favorise une construction sur-mesure de l'instrument, articulé autour de la clarification des objectifs et variables d'action de l'organisation.

Ainsi, la performance doit être vue dans une vision plus générale, appréhendée à partir de sa dimension financière et opérationnelle. Dans les établissements et organisations publiques telles que les collectivités territoriales, les indicateurs de la performance permet de réaliser quatre finalités fondamentales :

- Permet aux collectivités territoriales (régions, provinces, préfectures et communes) d'évaluer si la « valeur reçue » des pouvoirs publics, des fournisseurs, des citoyens et des salariés est conforme à celle qui est espérée d'eux ;
- Permet aux collectivités territoriales d'évaluer si la « valeur fournie » aux citoyens et aux usagers est suffisante pour qu'ils puissent continuer d'aider la collectivité territoriale à atteindre ses objectifs principaux ;
- Permet aux collectivités de développer le design et l'adaptation du processus d'efficience qui peut contribuer aux objectifs secondaires;
- Permet aux collectivités territoriales d'évaluer leurs « actions stratégiques », c'est-à-dire ses planifications et ses contrats implicites et explicites, qu'elle a négociés avec ses partenaires en l'aidant à évaluer l'effet des objectifs opérationnels sur les objectifs principaux.

Il s'agit essentiellement, pour appréhender la performance de l'organisation, d'aller au-delà des indicateurs classiques quantitatifs et financiers pour utiliser des indicateurs innovants qualitatifs non financiers et plus stratégiques qui engagent l'organisation dans le moyen et long terme (Kaplan et Norton, 1992).

Dans cette approche, les techniques financières et non financières, quantitatives et qualitatives de performance sont aussi d'une grande importance pour les managers locaux. En ce sens, leurs principaux buts sont d'atteindre la responsabilité administrative, l'efficacité et l'efficience managériale et opérationnelle, la meilleure qualité des services pour gagner la confiance des usagers.

En plus, Ammons & Rivenbark (2008) soutiennent l'idée selon laquelle la mesure de la performance semble être la meilleure méthode pour atteindre une grande responsabilisation dans les organisations locales.

De cette décomposition, nous pouvons comprendre que les indicateurs non financiers sont moins faciles à mesurer, ils ont un impact significatif sur la performance financière et sur la qualité des décisions dans une organisation.

Si en prenant en considération ces deux types d'indicateurs financiers et non financiers de performance par rapport au champ des collectivités territoriales, Ammons D. N. (1995) propose quatre catégories d'indicateurs de performance : charges de travail, efficacité, efficience et productivité.

Selon le même auteur l'efficacité mesure la relation entre la production et la quantité de moyens utilisés pour leur production. L'efficience peut se rapporter à la qualité du service servi. La productivité quant à elle combine l'efficacité et l'efficience dans un seul indicateur.

Malgré l'importance centrale des indicateurs financiers et non financiers de performance, dans le pilotage d'une organisation, ils ne constituent pas des solutions. Ainsi, la conception, le traitement et la mise en œuvre de ces indicateurs de performance doivent bénéficier de la part des gestionnaires une attention particulière (Dooren Van Wouter, 2005). Pour être utiles et crédibles, les indicateurs de performance doivent être appropriés, fiables, opportuns aux comportements pervers, complets et détaillés.

Dans cette approche, les indicateurs doivent être liés aux coûts et focalisés sur des aspects contrôlables de la performance (Ammons, 1995 ; Wholey & Hatry, 1992). De cette définition, nous comprenons que l'évaluation de la performance des collectivités territoriales a occupé une grande place dans les recherches des professeurs et des consultants au cours des dernières décennies.

Plusieurs auteurs comme Poister & Streib (1999) soutiennent la thèse selon laquelle la mesure de la qualité des services offerts et des programmes territoriaux est considérée comme la principale contrainte dans la mesure des performances de ces organisations. Il semble approprié aux décideurs de prendre avec sérieux cette question. En d'autres termes, Ces derniers doivent établir un cadre favorable pour clarifier la qualité des services offerts, facilitant ainsi, la comparaison de performance et par conséquent la mesure de l'efficacité et de l'efficience des résultats obtenus.

Comme dernier mot de la littérature, nous disons que la performance des collectivités territoriales peut être vue en termes d'objet de la performance. Dans ce sens, l'évaluation de la performance peut être basée sur trois concepts : l'input, l'output et l'outcome. Un autre auteur, Hatry (1999) estime que la mesure de l'outcome capte les résultats des services offerts qui sont pertinents pour les citoyens.

Ainsi, l'outcome vise l'atteinte d'un objectif à caractère social. Mais parce que les résultats de certains services peuvent être échelonnés dans le temps, il distingue deux catégories des outcomes : d'une part des outcomes intermédiaires qui sont espérés pouvoir conduire à l'outcome final. Et d'autre part l'outcome final qui mesure le résultat du programme qu'il soit celui désiré ou non désiré. Dans le même sens, Kelly M. S. et Swindell C. (2002) considèrent que l'outcome est une mesure de la performance à la fois interne et externe alors que l'input est la mesure seulement de la performance interne.

De ces définitions, nous disons que si la mesure de l'outcome est liée à la réalisation d'un objectif social, sa finalité est alors la satisfaction des besoins des citoyens.

Plus fondamentalement, la réalisation de cet objectif social doit recueillir l'approbation de ces clients usagers. D'où la prise en compte des indicateurs de la satisfaction et de participation des individus dans les mesures de performance.

1.3. La participation des citoyens au centre de performance des collectivités territoriales

Ces dernières décennies, on assiste souvent au débat sur la participation des citoyens dans le processus de prise de décision. Dans ce contexte, la problématique de la citoyenneté dans la mesure de la performance des entreprises et établissements publics a connu aussi une reprise d'intérêt au cours de ces dernières années. Dans cette approche, Folz (1991) défend l'idée selon laquelle la participation des citoyens dans la mesure de l'action publique est la pierre angulaire de la réussite des services offerts au public.

D'autres auteurs comme Kelly & Swindell (2002) trouvent une faible relation entre la mesure administrative de l'input et la satisfaction des usagers, mais une forte relation entre la mesure administrative de l'output et la satisfaction des usagers.

Malgré ces relations contradictoires, les auteurs suggèrent l'implication des citoyennes comme composante fondamentale d'un programme complet de la mesure de la performance des services publics de proximité.

Dans le même sens, des auteurs comme Melkers et Willoughby (2005) défendent la thèse selon laquelle l'introduction de l'évaluation de la satisfaction et de la participation des usagers dans les indicateurs de performance sont des dimensions cruciales en estimant que la mesure de la contribution et de la satisfaction des usagers sont des indicateurs pertinents qu'il faut prendre en considération dans la préparation de tout modèle de mesure de la performance des collectivités territoriales.

Très souvent, tous ces indicateurs financiers ou non financiers, qualitatifs ou quantitatifs, de mesure de l'input, de l'output, de l'outcome ou de la productivité, sont mesurés à travers des outils de contrôle de gestion.

Plus spécifiquement, l'idée fondamentale est que la préoccupation des chercheurs est de prendre en compte tous les aspects de la vie organisationnelle des collectivités territoriales a fait évoluer de manière constante le métier et la mission des outils de pilotage de la performance.

2. Les outils de mesure de la performance au sein des collectivités territoriales

Depuis les années 90, la mesure de la performance territoriale est un outil important de management et de responsabilité (Brown et Piers, 1988 ; Poister et Streib, 1999 ; Wholey et Hatry, 1992). Dans ce contexte, les responsables territoriaux sont encouragés à adopter des outils de pilotage de la performance.

Au Maroc, et depuis ces dernières années, la performance est au centre de plusieurs projets de modernisation et de restructuration des entreprises et établissements publics (EEP), notamment les collectivités territoriales. Ces dernières sont obligées de répondre aux plusieurs contraintes :

- Satisfaction des et des citoyens et des usagers ;
- L'exigence de la quantité et la qualité des services rendus;
- Rationalisation des ressources ;
- Légitimité des actions entreprises.

En ce sens, la légitimité d'une action publique est soumise à « un devoir de rendre compte » (Busson-Villa, 1999) qui doit justifier les résultats réalisés. Dans cette approche, la performance dans les organisations publiques a pris de l'ampleur surtout avec l'avènement de la gestion par résultats (GPR). Dans ce sens, il s'agit donc d'un mode de gestion qui se base sur l'augmentation de la performance organisationnelle par l'amélioration du service rendu aux usagers (Biondi et al. 2008).

En d'autres termes, elle permet de réaliser l'efficacité et l'efficience dans la gestion de l'affaire publique à travers le recours à un système de performance axé sur des indicateurs quantifiables et financiers.

Plus particulièrement, au Maroc, l'Etat a mis en place une panoplie de mesures visant la structuration et la modernisation des collectivités territoriales :

- La charte communale de 2002 et de 2009 ;
- La nécessité de tenir un plan de développement global (socio- économique-culturel) local ;
- Le projet de gouvernance territoriale et la stratégie lancée par le Ministère de l'intérieur en mai 2009 baptisée « commune à l'horizon 2015 » ;
- Les nouvelles lois organiques de 2015 relatives aux régions, préfectures/provinces et communes ;

Dans cette approche de gestion des affaires de proximité, l'adhésion des collectivités à la GPR reste à son état primitif. En ce sens, celles-ci disposent des systèmes d'information et de contrôle de gestion mais ils ont plus une tâche de reporting que de pilotage.

Partant de ce idée, notre travail a pour but de proposer une démarche regroupant des indicateurs idéaux types considérés comme le noyau dur du système d'information et de contrôle ayant comme objectif de mettre en œuvre la nouvelle logique axée sur les résultats, et de surmonter les limites de l'ancienne logique basée sur des systèmes de contrôle et d'information comptable en vigueur.

2.1. La gestion par les résultats est au centre de la gestion de l'affaire publique

Depuis les années 70, la nouvelle gestion publique est d'inspiration néolibérale (Marrien, 1999), mais ses principes ne sont mis en œuvre qu'à partir des années 80 et années 90. Elle est apparue dans un environnement marqué par la raréfaction des deniers publics et la contestation de la légitimité de l'action publique.

Dans cette approche, la NGP, Selon Bezes (2005, p. 28), désigne « *un ensemble* hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions pratiques expérimentées dans de réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale...etc.) ». De cette décomposition, nous concluons que la NGP puise ses fondements théoriques sur de nombreuses écoles de pensée : école néoclassique, théorie de l'agence, théorie des coûts de transaction...etc

Très souvent, l'idée fondamentale défendue par cette école est de fonder l'entreprise en modèle de référence à méditer. Les tenants de ce courant pensent que pour faire la rupture avec les pratiques traditionnelles jugées inefficaces, rigides et non innovantes, le secteur public doit intégrer les instruments et les outils de management des entreprises privées.

Malgré les débats à l'égard de cette vision, le mouvement de la « managérialisation » (Chatelain - Ponroy, 2009) de secteur public est devenu

une réalité. En effet, aujourd'hui la new management public (NMP) constitue une source pour plusieurs programmes de mise à niveau et de structuration de des établissements publics dans le monde. Certains même ont qualifié ces réformes de véritable « révolution copernicienne » (Visscher et Varone, 2004).

La NGP peut être considéré comme le résultat d'un processus de critiques à l'égard du modèle classique de la bureaucratie - webernien. Les partisans de ce paradigme rejettent les principes sur lesquels est fondé le modèle bureaucratique, notamment la hiérarchisation des tâches, la professionnalisation des règles et procédures, et proposent d'autres principes alternatives :

- L'introduction des mécanismes de marché dans toutes les établissements et organismes publics, y compris les organisations d'intérêt général considérées comme des établissements de l'Etat- providence. On part ici de l'idée de la supériorité du marché sur tout autre système de régularisation.

- La décentralisation des fonctions administratives et la délégation de la gestion au niveau opérationnel par la mise en place des unités fonctionnelles plus autonomes et plus flexibles, afin de responsabiliser plus le personnel de contact avec les usagers des services avec une certaine liberté en encourageant l'esprit entrepreneurial (Farnham, 1996).

- La recherche de la performance via l'introduction d'un eculture organisationnelle basée sur la qualité au sien des administrations. Les citoyens sont considérés comme des clients qu'il faut mieux satisfaire par l'offre des services répondant à leurs besoins (approche marketing de service).

En se basant sur ces principes, NMP admet explicitement que la structuration passe par l'instauration de la logique de marché et la libération de l'esprit d'entreprise à l'ensemble de secteur public (Bezes, 2005) qui constitue une opportunité pour édifier des changements sur le plan des structures, de l'organisation et de la culture de travail.

L'adhésion aux valeurs et à la culture de l'entreprise oblige les établissements et les organismes publics de dépasser les méthodes et les pratiques administratives dont la légitimité se jouait davantage sur l'application des lois et règles institutionnelles (Bastien, 2010) et sur une politique de redistribution des ressources définies par un cadre politico-juridique centralisé (Bernard 2009, Spanou, 2003) vers des nouvelles pratiques dont la légitimité dépend des résultats obtenus en termes d'efficacité, d'efficience et d'effectivité. Les organisations publiques doivent se comporter comme des entreprises privées en y irriguant une culture de performance et en adaptant une gestion axée sur les résultats.

De ces définitions, nous pouvons conclure que :

La performance ne pourrait être que financière : Devenue de plus en plus à la mode, la gestion axée sur les résultats est essentiellement un mode de gestion qui a pour but de réaliser l'efficacité, l'efficience et l'effectivité dans la gestion de l'affaire publique. Dans cette approche, l'efficacité permettant de mesurer la

capacité d'une administration à réaliser les objectifs alors que l'efficience traduit la capacité d'une organisation à rationaliser les moyens employés pour arriver à ses objectifs.

Plus fondamentalement, l'introduction de la GPR exige avant tout de fixer les objectifs qui sont très souvent mesurables et de type comptable et financier.

Pour cela, le choix des objectifs quantifiables permet de faciliter les tâches de suivi et l'évaluation des actions entreprises. En partant de l'adage qu'on ne peut gérer que ce qu'on pourrait mesurer. Quant aux informations comptables et financières, elles permettent d'harmoniser les données et de faciliter la reddition des comptes quelque que soit l'hétérogénéité des activités du secteur (Chatelain - Ponroy et Sponem, 2008).

En ce sens, le succès de l'approche axée sur les résultats est lié au degré de l'utilisation des principes de la NGP : l'indépendance, la responsabilité, la distinction entre le niveau opérationnel et le niveau stratégique, la recherche de la qualité de service.

De ces critères fondamentaux, la GPR permet de développer un type de contrôle de gestion à posteriori dans une vision contractuelle associant le supérieur hiérarchie et le subordonné et supposé renforcer l'indépendance des managers locaux.

Ainsi, malgré standardisation du concept de la GPR, les pratiques dans le monde sont différents d'un pays à un autre suivant le système socio-économique et politique de chaque pays.

Au Maroc, ces principes ont été appliqués dans le cadre d'une démarche budgétaire qui cherche à établir une relation entre la dépense publique et la réalisation des résultats. Dans ce sens, la réforme budgétaire cherche à renforcer l'optimisation de la dépense publique par une budgétisation en termes de résultats et non en termes de moyens. Dans cette approche, le budget n'est plus établi suivant la logique économique ou administrative de dépenses, mais suivant une logique de la planification stratégique, c'est à dire par rapport à la destination des dépenses.

Dans ce contexte, la gestion par résultats, empruntée de secteur privé, permet l'usage d'un ensemble des pratiques et des outils du management ayant pour objectif l'amélioration de la performance en privilégiant un contrôle d'efficacité, d'efficience et d'effectivité au lieu d'un contrôle de régularité.

Très souvent, on est alors dans une démarche des premières pas en matière des pratiques de contrôle de gestion, vu comme processus permettant la confrontation des résultats aux moyens et aux objectifs.

Dans cette analyse, Anthony (1965) a déjà défini le contrôle de gestion comme « le processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité (par rapport aux objectifs) et efficience

(par rapport aux moyens employés) pour réaliser les objectifs de l'organisation ».

De cette décomposition, nous pouvons dire que cette approche été très critiquée puisque la performance recherchée se limite à la dimension comptable et que le contrôle adopté est de type à posteriori.

Très souvent, on fera référence à une démarche de management de l'entreprise de type cybernétique où le contrôle est considéré comme un outil à posteriori c'est-à-dire un processus de d'ajustement des écarts entre les prévisions et les réalisations. Ce qui ne permet pas de développer un processus de créativité et d'innovation puis qu'il privilège une approche plus adaptative qui n'amène pas au changement (Burlaud et Simon, 1997).

Sans remettre en cause l'importance de la performance financière et les mécanismes classiques du contrôle à posteriori, le contrôle de gestion socio-économique nous offre une autre image de performance beaucoup plus innovante et d'autres modes de contrôle alternatifs.

2.2. Le contrôle de gestion socioéconomique est au centre de la gestion par les résultats

Notre but ici est de discuter de l'importance de l'apport de l'approche socioéconomique des organisations (en particulier les collectivités territoriales) dans ce récent mode de gestion basé essentiellement sur les résultats. En ce sens, cette approche concerne d'autres grandeurs de performance et d'autres formes de son pilotage.

Très souvent, cette nouvelle approche socioéconomique des organisations a été développée par H. SAVALL et son équipe de recherche ISEOR¹ suite à plusieurs recherches menées depuis 1976 tout en cherchant à savoir les exigences d'efficacité et de équilibre d'un capitalisme responsable en antagonisme à la perversité du capitalisme spéculatif (Savall et Zardet, 2009).

Plus fondamentalement, la notion de base sur laquelle repose l'approche socioéconomique c'est que toute entité est génératrice automatiquement de dysfonctionnements (Savall et Zardet, 2009).

En ce sens, ces dysfonctionnements résultent très souvent d'une multitude d'interactions entre les structures et les comportements (Savall, 1975). Dans cette approche, les structures organisationnelles expliquent les conditions de travail; elles peuvent être décomposées en cinq types², alors que les comportements des personnes obéissent à cinq logiques³ :

De cette décomposition de structure organisationnelle et de comportement des individus, nous pouvons dire que les dysfonctionnements expliquent

¹ L'Institut de Socio-Économie des Entreprises et des Organisations (ISEOR) est un centre de recherche à caractère scientifique et méthodologique français fondé en 1975. Il est spécialisé dans la recherche en management. Il a été créé en par Henri Savall,

² Sont : structures physiques, technologiques, organisationnelles, démographiques et mentales

³ Sont : logique individuelle, de groupe d'activité, de groupe d'affinité et de collective.

largement un écart entre le fonctionnement voulu, appelé ortho-fonctionnements et le fonctionnement remarqué. Ils peuvent être classés en six catégories⁴.

En plus, ces six éléments constituent à la fois des variables explicatives de mode de fonctionnement et des pistes de solutions aux dysfonctionnements (Savall, 1995), et doivent alors faire l'objet d'une régularisation et d'un ajustement vu leur impact négatif sur la valeur ajoutée réelle et potentielle des entités (Savall et Zardet, 2009).

Dans le même ordre d'idée et selon Savall et Zardet (1975, 2009), la régularisation des dysfonctionnements permet de générer des charges ayant un impact sur la performance économique de l'organisation. Dans cette approche, ces coûts sont qualifiés par les auteurs des coûts cachés qui ne sont pas explicites dans les systèmes d'information classique telle que la gestion budgétaire, la comptabilité générale, et la comptabilité analytique.

Très souvent, pour évaluer ces coûts cachés, la théorie propose une analyse qui doit couvrir les indicateurs socioéconomiques suivants :

- L'absentéisme des individus ;
- Les accidents du travail ;
- La mobilité du personnel ;
- La qualité des produits.

3. Méthodologie de recherche et résultats :

Dans ce qui suit, nous allons parler de notre choix méthodologique qui est conditionné par l'étude sur le terrain sur laquelle nous avons recueillis les informations ainsi que les différents résultats dégagés par la dite étude et de la revue documentaire.

3.1. Méthodologie :

Pour mener à bien notre travail, nous avons fait une recherche sur le terrain. Pour cela, nous avons réalisé une enquête auprès de six collectivités territoriales (communes urbaines) appartenant à la région Fès-Meknès et un entretien semi-directif auprès des acteurs de ces collectivités. Très souvent, les acteurs interviewés sont des responsables et des chefs de services. En ce sens, malgré la taille petite de l'échantillon, nous croyons que ce choix est plus au moins significatif car les pratiques du contrôle de gestion dans les collectivités territoriales sont quasiment comparables.

En plus, ces collectivités sont régies par un même cadre réglementaire, en l'occurrence la nouvelle loi organique n° 14.113 relatives aux communes et les textes de la finance locale et de comptabilité publique.

Dans cette approche de collecte des données, et dans le but de faciliter au mieux la tâche aux répondants, nous avons choisi des questions fermées avec oui ou non ; et des questions à choix multiples pour aider les personnes interrogées à

⁴ Sont : les conditions de travail, l'organisation du travail, la gestion du temps, la communication - coordination - concertation, la formation intégrée et la mise en œuvre stratégique

fournir des réponses fiables et pertinentes. En plus, nous étions obligés de leur expliquer d'abord les questions parce que le guide d'entretien comportait des concepts spécifiques qu'un interviewé ne pourrait pas assimiler.

3.2. Analyse et discussion des résultats

Dans cette partie, il est question de présenter et discuter les différents résultats dégagés par notre étude empirique.

Les premiers résultats de notre étude empirique montrent que la fonction du contrôle de gestion n'existe pas comme un service et une fonction à part entière, on a trouvé souvent des pratiques de CDG et de simples outils. En effet, le contrôle de gestion à travers ses différents outils constitue une dimension non négligeable dans les collectivités territoriales.

3.2.1 Usage et pratique des outils de contrôle de gestion dans les collectivités territoriales :

Aux termes des entretiens effectués, les résultats concernant la fonction de contrôle de gestion en tant qu'indicateur de performance des collectivités territoriales sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau 1. Les pratiques de contrôle de gestion dans les collectivités territoriales

Outils de contrôle de gestion	Pratiques dans les collectivités territoriales
Calcul des coûts	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de comptabilité analytique et générale ; - Existence d'une comptabilité publique simple portant sur le calcul des dépenses et des recettes ; - Calcul des coûts globaux lors de la réalisation des projets.
Outils de prévision : les budgets	<ul style="list-style-type: none"> - Les budgets ne sont souvent pas utilisés comme des éléments prévisionnels ; - Les CT se basent sur des données historiques pour déterminer le budget de l'année.
Existence des tableaux de bord	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation des tableaux de bord simple ; - Les tableaux de bord portent souvent des indicateurs financiers.

Source : Auteurs.

D'après les résultats du tableau ci-dessus, le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales demeure classique et cela se manifeste par l'usage des techniques simples et des tableaux de bord intégrant fortement des indicateurs financiers.

Les tableaux de bord dans les communes ont connu un grand succès, ils sont liés aux objectifs politiques de la commune ou de territoire et qui les relient au projet de la ville et au contrat programme des élus vis-à-vis des citoyens sous formes d'indicateurs d'engagement, de moyens et de résultats.

Les prévisions budgétaires dans les communes, objet de notre recherche se basent essentiellement sur des données historiques afin de suivre les encaissements et les décaissements.

La mission de contrôle budgétaire se limite à la vérification l'efficacité de l'allocation des ressources. Il s'agit donc de s'assurer que les moyens sont affectés conformément aux besoins de territoire.

3.2.2. Outils de suivi de la performance dans les collectivités territoriales :

D'après les résultats de l'enquête, Le pilotage de la performance financière se base sur le calcul annuel des agrégats et des indicateurs financiers par le directeur financier des communes.

Tableau 2 : Les indicateurs et les outils de suivi de la performance au sein des CT

Nature des systèmes d'informations	- Pas de système d'information intégré.
Supports utilisés au sein des CT	- Ils s'inscrivent dans une vision permettant la diffusion de l'information comme un moyen d'aide au pilotage.
Outils de suivi de performance	- Utilisation d'indicateurs pertinents, fiable, chiffrés et documentés ; - Des indicateurs souvent financiers ne permettant pas toujours la prise de décision dans le temps voulu.

Source : Auteurs

La performance est un objectif idéal vers lequel les collectivités territoriales tendent et orientent leurs efforts. Toute organisation a pour finalité à être performante et efficace en gérant au mieux les ressources qu'elles possèdent même si la tâche n'est pas assez facile, mais se présente plutôt comme un long processus marqué par des entraves et des contraintes à surmonter.

La démarche de la recherche de la performance au sein des collectivités territoriales nécessite un accompagnement et un suivi relatif aux ressources humaines. L'introduction d'un système d'information s'impose afin de contrôler les comportements et de faciliter la circulation de l'information. C'est en fait un soubassement du contrôle de gestion.

En plus, la présente enquête avait pour objectif de connaître la situation du système de contrôle de gestion mis en place dans les collectivités territoriales. Notre évaluation s'est portée sur l'efficacité du contrôle externe dans le traitement des dysfonctionnements organisationnels. Dans cette approche, ce choix s'explique essentiellement par l'importance du contrôle externe en contrepartie d'un contrôle interne très faible et beaucoup plus informel.

Conclusion :

Dans ces dernières années, une grande importance a été accordée au concept de la performance des collectivités territoriales qui regroupe les notions qui sont utilisées par les entreprises privées telles que l'efficacité, l'efficience et l'effectivité.

Les collectivités territoriales doivent se comporter comme des entreprises qui offrent des services publics aux citoyens en vue de satisfaire leurs besoins et attentes.

Dans cette approche, le défi majeur des responsables locaux était d'une part de respecter les principes de base de la finance publique éditée par l'Etat ; et d'autre part par de respecter l'orthodoxie financière des recettes et des dépenses des deniers publics locaux.

En ce sens, la mission principale de contrôle de gestion est une mission de contrôle et de vérification c'est à dire le contrôle de conformité exercé sous la forme d'audit et d'inspection, il s'agit donc d'un contrôle à posteriori.

Au Maroc, les dirigeants des collectivités territoriales sont intéressés beaucoup par l'aspect classique du budget traditionnel qui vise en premier lieu une finalité d'éthique. Ils seront jugés et contrôlés sur la base de leur respect des règles et procédures de décaissement et d'encaissement. Il s'agit ici d'une approche classique de l'application de la législation en vigueur en l'occurrence à une nouvelle approche fondée sur une finalité économique.

Selon cette nouvelle approche de management des collectivités territoriales, les managers locaux doivent introduire des nouveaux outils de contrôle de gestion basés sur le triangle de la performance (efficacité, efficience, effectivité) en visant l'évaluation de l'action publique en termes des ressources et des résultats.

Dans cette approche, les acteurs locaux vont se préoccuper davantage dans la réduction des coûts liés à la prestation des services aux citoyens ;

Le contrôle budgétaire va se concentrer sur le contrôle des coûts et l'outil de contrôle de gestion sera un budget des ressources engagées. Cette nouvelle conception de la gestion des collectivités territoriales va montrer ses limites car les acteurs locaux ne sont pas jugés sur la base de leurs résultats.

Références bibliographiques

- Bezes Ph., (2005), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties », *Informations sociales*, n°126, pp : 26- 37.
- Biondi Y., S. Chatelain- Ponroy, S. Sponem, (2008), « De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats », *Politiques et management public*, Vol.26/3, pp : 113-125.
- Bourguignon A. (1995) « Peut-on définir la performance ? », *Revue Française de comptabilité* n° 269 Juillet-Août, p. 61-65.
- Bowerman M., Ball A. & François G. (2001), "Benchmarking as a tool for the modernization of local government", *Financial Accountability & Management*, Vol. 17 n° 4, p. 321-329
- Burlaud A., C. Simon, (1997), « Le contrôle de gestion », Collection Repères, La découverte, 124 pages.
- Chatelain- Ponroy S., (2009), « Le recours à la métaphore : une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes ? », 30^{ème} Congrès de l'AFC, 27-29 mai, Strasbourg, 23 pages.
- Chatelain- Ponroy S., S. Sponem (2009), « Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public », in Bernard Pras (Coord.), *Management : enjeux de demain*, Vuibert, pp : 163- 171.
- Chatelain- Ponroy S., S. Sponem, (2008), « Comme l'entreprise, l'Etat doit adopter une « culture du résultat » », in *Petit bréviaire des idées reçues en management* sous la direction d'A. Pezet et S. Sponem, la découverte, pp : 257-267.
- Crozet D., B. Martory, (2001), « Gestion des ressources humaines : pilotage social et performances », Dunod, 312 pages.
- Hatry H. P. (1999) "Mini-symposium on intergovernmental comparative performance data", *Public Administration Review*, Vol. 59 n°2, p. 101-104
- Savall H. (1975), « Enrichir le travail humain, l'évaluation économique », Dunod, 269 pages.
- Savall H., (1995), « Contribution du management socio- économique dans la réorganisation des services hospitaliers », *Recherche en soins infirmiers*, n°2, septembre, p. 22- 24.
- Savall H., V. Zardet, (2009), « Mesure et pilotage de la responsabilité sociale et sociétale de l'entreprise – résultats de recherches longitudinales », *Revista del Instituto Internacional de Costos*, n° 4, p. 7- 36.
- Savall H., V. Zardet, (1992), « Le nouveau contrôle de gestion, méthode des coûts performances cachés », Editions comptables Malesherbes- Eyrolles, 399 pages.
- Savall H., V. Zardet, (2003), « Maitriser les coûts et les performances cachés », Economica.