

La performance de l'Administration Publique Marocaine : Contribution du contrôle de gestion

Jihane MOUMENE¹ & Mohamed BENHRIMIDA²

¹ Doctorante-Chercheuse en Sciences de Gestion à l'Université Hassan II de Casablanca, FSJES de Mohammedia, moumene.jihane@yahoo.com

² Enseignant-Chercheur en Sciences de Gestion à l'Université Hassan II de Casablanca, FSJES de Mohammedia, performance103@gmail.com

Résumé :

Avec les différentes réformes et la modernisation qu'a connue l'Administration Publique Marocaine ces dernières années, et avec l'instauration de la Loi organique relative à la loi de finances de 2016 qui repose sur le renforcement de la performance de la gestion publique et de l'administration. Cette dernière est devenue privilégiée et la préoccupation de tous les décideurs et compte tenu du développement des modèles de contrôle de gestion, la maîtrise de la performance est devenue un thème majeur des recherches.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine est devenue plus que jamais une nécessité et non plus un luxe dans le but d'améliorer sa performance et parler d'une performance globale en son sein.

Mots clés :

Contrôle de gestion ; Administration Publique ; Management Public ; Coûts ; Performance.

Abstract:

The different reforms and modernization experienced by the Moroccan Public Administration in this last years, and the introduction of the Organic Law on the Finance 2016 which is based on the reinforcement of the performance of public management and administration. The latter became prime and privileged by all decision-makers and taking into account the development of the models of Management Control of Performance has become a major topic of research.

The implementation of a Management Control System in the Moroccan Public Administration has become more than ever a necessity rather than a luxury in order to improve its performance and speak of an overall performance within it.

Keywords:

Management control ; Public Administration ; Public Management ; Costs ; Performance.

INTRODUCTION

Aujourd'hui, un peu partout dans le monde, l'évaluation de la performance des organisations publiques est devenue un impératif et une nécessité. Ceci porté essentiellement par le New Public Management « NPM » qui cherche à formuler une réponse à la pression sociale qui veut que l'on fasse bon usage des fonds publics pour réaliser des services de qualité dédiés aux citoyens.

Avec les nouvelles formes de gouvernance administrative et sous l'effet conjugué de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) de 2016 qui repose sur le renforcement de la performance de la gestion publique et de l'administration ont fait de la mise en place d'un système de contrôle de gestion plus que jamais une nécessité et non plus un luxe dans le but d'améliorer sa performance et parler d'une performance globale en son sein. A ce titre, les Administrations Publiques Marocaines sont amenées à se doter de dispositifs de contrôle et de gestion modernes favorisant notamment le dialogue de gestion, au service d'une nouvelle gouvernance qui vise la performance globale de l'organisation, dans le but de bien maîtriser la gestion publique et améliorer la performance de l'Administration Publique Marocaine qui présente un intérêt capital.

Dans ce qui suit, il s'agit de mettre l'accent sur la nécessité de mise en place d'un système de contrôle de gestion dans l'administration publique Marocaine dans une première partie avant d'aborder dans une deuxième partie, les obstacles de sa mise en place en vrai sens du terme en son sein.

Afin de bien comprendre les questions autour du contrôle de gestion dans le secteur public, il nous a été indispensable de faire toute une revue de littérature pour pouvoir le positionner dans cette nouvelle sphère « publique ». Sur la base des différents travaux et recherches menés sur le sujet, on conclut la possibilité d'importer et de réussir la mise en place d'un système de contrôle de gestion issu du secteur privé au secteur public mais en reposant essentiellement et indispensablement sur son adaptation à ce nouveau contexte.

I. REVUE DE LITTERATURE

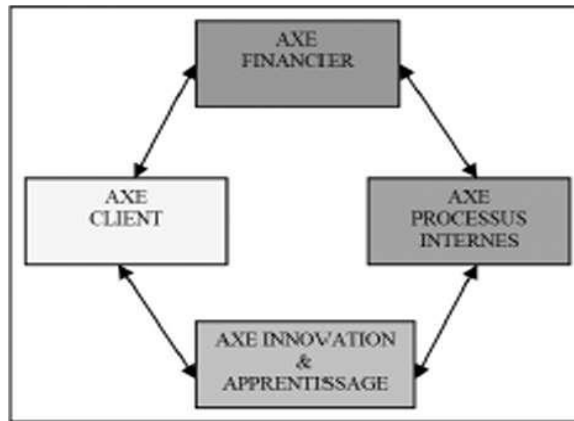
De nombreux auteurs ont essayé d'identifier différentes caractéristiques propres et spécifiques aux organisations publiques et l'importation des outils de gestion du secteur privé au secteur public, ceci positionne le contrôle de gestion comme un levier de modernisation au niveau du contexte public dans la mesure où à côté de la traditionnelle gestion budgétaire, aujourd'hui il assure la mission dédiée à la mesure de la performance, son pilotage et son amélioration.

En 1988, BURLAUD et MALO considèrent l'administration publique comme toute organisation complexe et décentralisée, cherche à orienter les différents comportements de son personnel, et c'est là la mission de contrôle de gestion. Pour eux, s'appuyant sur une déclinaison d'objectifs, le contrôle de gestion, associé au contrôle par les procédures, va permettre une meilleure efficacité et une sécurisation des actes de gestion.

L'apport de Jérôme DUPUIS en 1991 a été fort utile aussi, en précisant un système de contrôle de gestion efficace et adapté aux organisations publiques. Il considère que le contrôle de gestion est d'une importance stratégique pour la gestion des services publics et leurs propose toute une boîte à outils en traitant les cas des collectivités territoriales et les administrations d'Etat en donnant des pistes de méthode opérationnelle pour y introduire le contrôle budgétaire, la comptabilité de gestion, les indicateurs et les tableaux de bord.

La proposition de KAPLAN et NORTON en 1992 va dans la même voie, et considère le BSC « BalancedScoreCard » comme un outil de contrôle de gestion bien utile dans l'organisation publique lui permettant d'évaluer sa performance financière et non financière.

Une représentation formalisée, à vocation normative voire universaliste, initialement définie par un processus d'accomplissement stratégique, s'organise autour de quatre axes majeurs équilibrés : Axe financier, Axe client, Axe processus internes, Axe apprentissage organisationnel.



Source : Le modèle de la BalancedScoreCard(Kaplan et Norton. 1992).

En 1993, François MEYSSONNIER a réalisé une thèse très intéressante sur le contrôle de gestion public et communal plus précisément, son travail est la première recherche terrain à grande échelle sur ce thème. Après sa thèse, MEYSSONNIER a conclu en 1996 comme avait bien fait avant lui GIBERT en 1995, que les orientations du contrôle dans les organisations publiques sont similaires à celles du privé, ce qui n'est pas du tout juste pour Philippe GRANDJEAN et Michel CHARPENTIER (1998) qui trouvaient que le contrôle de gestion public, contrairement au privé, est un contrôle « sanction » plus qu'un contrôle « action », et n'assure pas un retour d'information suffisamment rapide pour permettre d'adapter la gestion au mieux des contraintes. Sur cette base ils ont cherché à améliorer l'efficacité des services publics par la mise en place d'un contrôle de gestion qui lui soit adapté pour bien développer une gestion plus cohérente des objectifs et des moyens pour de meilleurs résultats en mettant l'accent sur la comptabilité budgétaire, la comptabilité analytique et les tableaux de bord comme outils importants de contrôle de gestion.

Bien après, DEMEESTERE (2005) a pu trouver une forme hybride entre les résultats de MEYSSONNIER et de GRANDJEAN et CHARPENTIER en évoquant, les différentes raisons d'être du contrôle de gestion dans le secteur public, qui sont la contrainte de l'utilisation optimale des ressources allouées, la question de la qualité de service rendu aux citoyens et aux différentes parties prenantes, et l'évaluation du pilotage de cette qualité, la coordination et la cohérence des actions avec les objectifs poursuivis, le fait de répondre au besoin d'adaptation de l'organisation aux évolutions de l'environnement et en dernier lieu, le renforcement de l'apprentissage organisationnel. Selon lui, il n'y a pas deux contrôles de gestion, l'un public, l'autre privé ; dans chaque situation particulière, il s'agit, à partir d'un

diagnostic de cette situation, d'effectuer un choix dans la gamme d'outils et de démarches disponibles, d'adapter "sur mesure" cette solution aux spécificités du problème qui est posé.

D'où vient l'objectif de notre article concentré sur le fait de porter un éclairage sur la rencontre entre une organisation publique Marocaine et un système de contrôle de gestion, et de bien montrer la nécessité de sa mise en place en son sein pour l'amélioration de sa performance globale.

II. REFORME ADMINISTRATIVE AU MAROC : UNE NECESSITE DE MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION

Le Maroc a engagé depuis plusieurs années un processus de réforme profonde des modes de fonctionnement de l'Administration Publique. Ce processus qui vise à renforcer la transparence et la bonne gouvernance de la gestion publique, s'inscrit dans un cadre plus global de réforme de l'Administration Publique Marocaine.

Cette réforme qu'a connue l'Administration Publique Marocaine est le fruit d'une évolution progressive des réflexions autour de la modernisation de la gestion publique axée sur les résultats, la contractualisation, et la programmation pluriannuelle. Ces réflexions, qui ont permis de prendre conscience progressivement de la nécessité de moderniser, optimiser, rationaliser et simplifier les modes d'exécution de la gestion publique et de replacer le gestionnaire et le citoyen au cœur des préoccupations des activités de l'Administration Publique Marocaine, tout en prenant en considération la sécurité financière et budgétaire qui est une condition indispensable et l'obligation de fournir aux citoyens l'information concernant les buts, les coûts et les résultats de ses actions et ses services.

De ce point de vue, la mission nouvellement assignée à l'administration publique Marocaine face aux nouvelles exigences est la « Performance » qui ne peut être réalisée en absence d'une mise en place au vrai sens du terme d'un système de contrôle de gestion.

En tant qu'opérateur de l'État, l'Administration Publique Marocaine est soumise aux nouvelles règles de gestion définies par la L.O.L.F de 2016 qui entraîne l'obligation de maîtrise et du pilotage budgétaire, le renforcement de la transparence de l'action publique, la bonne gouvernance et la reddition des comptes.

L'Administration Publique Marocaine est un espace complexe, là où on trouve des modes d'évaluation « politique » de la performance qui sont encore à l'œuvre limitant les pratiques de dialogue de gestion interne et privilégiant une logique de surveillance.

La performance de l'Administration Publique Marocaine est justifiée au travers de la qualité et de l'efficacité des services rendus aux citoyens, et également au travers de l'optimisation des ressources. Pour répondre à ces exigences (qualité, efficacité, optimisation) et évaluer précisément ces résultats, les Administrations Publiques Marocaines sont obligées de se doter d'un système efficace de contrôle de gestion.

L'adoption d'un système de contrôle de gestion par l'Administration Publique Marocaine qui est qualifiée d'une organisation rigide, va lui permettre de bien gérer ses différents dysfonctionnements structurels et son système d'information qui ne répond pas aux impératifs d'une gestion « responsabilisante », et donc c'est devenu une nécessité.

Le contrôle de gestion est une procédure durable de management d'entreprise permettant d'évaluer en temps réel l'ensemble des activités et réalisations. Ce processus est axé sur un sens de perfectionnement de la performance des services exercés par l'organisation. En effet, c'est un outil qui apprécie l'efficacité de mobilisation des ressources de l'organisation, informe de façon précise sur les coûts de l'organisation afin de mieux orienter sa stratégie et de lui fournir des outils de gestion et de suivi des objectifs.

Face aux nouvelles exigences, le devoir de renforcer les dispositifs de contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine est devenu une obligation, dont les objectifs principaux se résument dans la simplification des procédures, la maîtrise des délais, la réduction des coûts, l'évaluation des résultats et de la performance, et la responsabilisation des services. Les objectifs de la mise en place du contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine peuvent se résumer ainsi :

- ❖ Harmoniser et optimiser « les résultats » dans le cadre un système de contrôle de gestion effectif et efficace.
- ❖ Réduire le coût et générer des synergies.
- ❖ Faire converger les systèmes d'information et les rendre cohérents.
- ❖ Améliorer la performance : Une gestion axée sur les résultats, fluidité et efficacité du système budgétaire.

Dans les organisations publiques, comme dans les organisations privées, l'émergence de système de contrôle de gestion peut s'expliquer par la nécessité d'apporter une réponse sous forme d'outils aux besoins des gestionnaires.

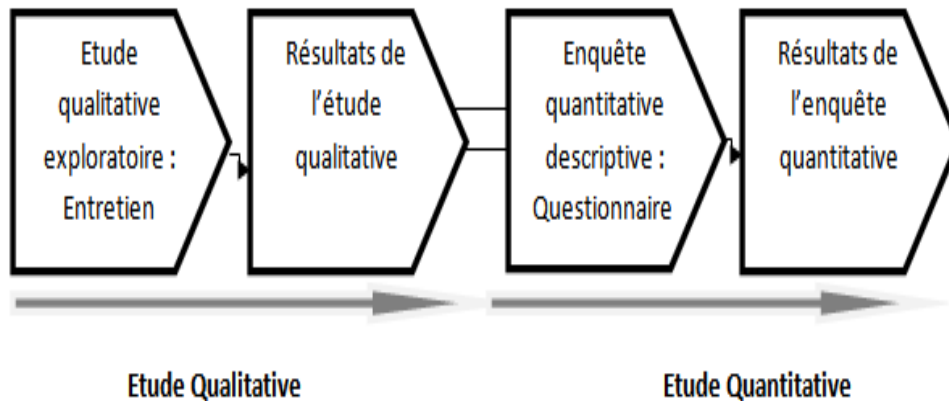
La question du contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine est donc déterminante dans le cadre de la réforme de cette dernière et il est absolument nécessaire que tous les acteurs soient impliqués à ce niveau-là. Il importe toutefois de préciser que le contrôle de gestion, qui doit se développer dans l'Administration Publique n'est pas un effet de mode mais est une nécessité dans le but de la maîtrise des coûts qui pèsent sur les opérations quotidiennes de l'organisation et dans le but de l'amélioration de sa performance.

III. LES OBSTACLES DE LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MAROCAINE

Le contrôle de gestion n'est pas présent dans toutes les Administrations Publiques Marocaines, mais comme c'est un outil de gestion qui pourra lui permettre d'améliorer sa performance globale, il constitue un système à mettre en place en son sein malgré les obstacles rencontrés.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes basés sur un cadre théorique solide pour bien expliquer la relation directe et étroite entre le système de contrôle de gestion et ses outils de gestion et la performance globale de l'Administration Publique Marocaine. Sur le plan empirique nous avons adopté une approche Qualimétrique qui combine entre deux démarches méthodologiques différentes mais scientifiquement complémentaires, ceci en combinant les données qualitatives et quantitatives, ces données obtenues à travers des entretiens ouverts réalisés auprès de contrôleurs de gestion et responsables financiers et un questionnaire destiné à eux.

*Schéma résumant la méthodologie de recherche et son ordre
chronologique*



A partir de nos premières données, on a relevé différents obstacles qui peuvent avoir effet de bloquer ou de retarder l'émergence et le développement du contrôle de gestion dans cette organisation :

2.1. La transposition du contrôle de gestion vers le secteur public

Cette transposition du contrôle de gestion vers le secteur public n'est pas une chose facile. Les obstacles au contrôle de gestion dans le secteur public ont été largement développés par Patrick GILBERT-CHARPENTIER. Pour l'Administration Publique Marocaine, nous soulevons deux principaux obstacles suivants :

- ❖ Difficultés liés aux objectifs, aux moyens et aux résultats ;
- ❖ Dimension culturelle et absence d'un système de motivation.

2.2. La résistance au changement

Passer d'une logique de moyens à une logique de résultat entraîne, de la part de certains responsables, des résistances qui peuvent bloquer ou retarder le développement d'un système d'information tel que le contrôle de gestion. C'est une résistance passive qui se manifeste par la non implication de certains administrateurs.

2.3. Un système d'information performant

L'information constitue la matière première du contrôle de gestion. Celle-ci peut être comptable, financière, opérationnelle, quantitative ou qualitative. Le système d'information joue un rôle d'interface entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Il est perçu comme **un préalable à la mise en place du contrôle de gestion.**

La performance du système d'information conditionne la réussite de la mise en place du contrôle de gestion dans les établissements publics et notamment l'Administration Publique Marocaine.

2.4. Les systèmes comptables

La mise en place de la comptabilité générale et la comptabilité analytique au sein de L'Administration Publique Marocaine constituent la base à partir de laquelle tous les outils du contrôle de gestion seront faciles à mettre en œuvre.

IV. APPORTS ET RESULTATS ENVISAGES

Aujourd'hui l'orientation de l'Administration Publique Marocaine est une orientation « citoyen », dont l'objectif est de mieux répondre au moindre coût et avec une bonne qualité de service aux attentes des citoyens.

En analysant le lien entre outils de contrôle de gestion et la performance globale de l'Administration Publique Marocaine, ceci représente une piste peu traitée et exploitée. Même si le système de contrôle de gestion a enrichi plusieurs débats sur sa mise en place et son utilisation, mais son impact sur la performance globale de l'Administration Publique Marocaine est peu étudié s'il n'était jamais fait.

Donc en focalisant notre piste de recherche sur cet axe, on espère très bien constituer un prolongement des recherches scientifiques qui ont mis en relation l'utilisation du contrôle de gestion et la performance mais en limitant son rôle à la mesure de la performance et non de son amélioration et on espère bien contribuer à une valeur ajoutée au niveau de la recherche scientifique en étudiant la relation entre le contrôle de gestion et l'Administration Publique Marocaine et sa mise en place en son sein.

Notre objectif est d'expliquer les freins du changement dans l'Administration Publique Marocaine et de la mise en place en son sein d'un système de contrôle de gestion à l'aide des

outils pertinents et fiables qui peuvent lui permettre de bien avoir une performance globale, et de montrer que le contrôle de gestion est non seulement un système de mesure de la performance, mais aussi un moyen de l'améliorer, ceci en prouvant que l'utilisation du contrôle de gestion au sein des Administrations Publiques Marocaines permet une amélioration de leurs gestion et de leurs performances, un perfectionnement de la qualité de leurs services et un déploiement réussi de leurs stratégies.

CONCLUSION

Le contexte national actuel, marqué par une volonté d'adopter les principes du nouveau management public « New public management », est favorable plus que jamais à l'instauration d'un système de contrôle de gestion au sein de l'Administration Publique Marocaine. Cette dernière est en évolution permanente.

Pour la réussite de la mise en place d'un système de contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine, il faut bien adapter l'organisation, ses méthodes de travail et ses modes de gouvernance à ce nouvel outil. Certaines expériences, notamment françaises, peuvent constituer des points de référence, et il faut bien adapter le système au contexte, à l'organisation et à l'histoire de l'Administration Publique Marocaine.

Aujourd'hui, Il apparaît que tous les départements ministériels ont mis en place certains dispositifs de contrôle interne¹. Nous estimons que l'émergence du contrôle de gestion est liée au degré de développement du contrôle interne, tant que ce dernier est moins développé dans l'Administration Publique Marocaine. Autrement dit, le contrôle interne est une condition de l'implantation d'un système de contrôle de gestion efficace, car c'est le contrôle interne qui permet de s'assurer de la qualité des informations collectées qui seront exploitées, en dernier ressort, par le contrôle de gestion.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion dans l'Administration Publique Marocaine est un changement dans la culture managériale Marocaine, dont le facteur Humain reste la pierre triangulaire, et la mise en place d'une comptabilité générale et d'un système d'information performant restent des préalables incontournables.

¹David BRUSSELLE « La rénovation des modes de contrôle des finances publiques : L'exemple du Maroc »

BIBLIOGRAPHIE

ALAEARD, C. et SEPARI S., (2001), « *Contrôle de gestion : manuel et applications* », Dunod, Paris, 5ème édition.

BERLAND, N., (2009), « *Mesurer et piloter la performance* », édition Performances.

BERLAND, N. et DE RONGE, Y., (2013), « *Contrôle de gestion : Perspectives stratégiques et managériales* », 2ème édition.

BERLAND, N., (2010), « *Contrôle de gestion : Perspectives stratégiques et managériales* », Pearson Editions, 2ème édition.

BOUQUIN, H., PESQUEUX Y., (1999), « *Vingt ans de contrôle de gestion ou le passage d'une technique à une discipline* », Association francophone de comptabilité, 1999/3 Tome 5 | 93 à 105p.

GIBERT, P., (1980), « *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques* », Editions d'Organisation. Paris.

HARRIZI, D, (2013), « *Vers une nouvelle culture managériale: Méthodologie de mise en place d'un système de contrôle de gestion dans un établissement Public – Cas d'une académie régionale d'éducation et de formation* », Edition 2010.

HURON, D., SPINDLER, J., (2008), « *Le Management public en mutation* », Edition L'Harmattan.

« La gestion publique », <http://www.leseco.ma/economie/12921-secteur-public-la-gestion-en-question.html> (consulté le 28/03/2016).

La loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques ou autres organismes.

La Réforme Administrative au Maroc : Royaume du Maroc : Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.

« Les coûts cachés », <http://www.iseor.com> (consulté le 30/12/2016).

« Objectif-Performance », <http://www.objectifperformance.fr> (consulté le 18/04/2017).

PENDARIES. M., (2003), « *Contrôle de gestion, Organisation et Performance* », Editions d'Organisation.

SAVALL, H. & ZARDET, V., (2010), « *Maîtriser les coûts et les performances cachés* », Economica, 5ème édition.

TRAVAILLE, D. et DUPUY, Y., (2015), « Unicité et pluralité des Tableaux de Bord », *ISEOR Revue de recherches en sciences de gestion*, 2015/2 N° 107 | pages 111 à 129.