



HAL
open science

Management Public : Du contrôle des dépenses au contrôle de gestion : Processus d'implantation d'un système de contrôle de gestion applicable aux administrations publiques marocaines

Imane Najim

► To cite this version:

Imane Najim. Management Public : Du contrôle des dépenses au contrôle de gestion : Processus d'implantation d'un système de contrôle de gestion applicable aux administrations publiques marocaines. Gestion et management. faculté des sciences juridiques économiques et sociales de casablanca -UH2 de casablanca, 2019. Français. NNT : . tel-02457786

HAL Id: tel-02457786

<https://theses.hal.science/tel-02457786>

Submitted on 29 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

*Je dédie ce travail à Maman et Papa
Qu'ils me pardonnent pour tout le sacrifice
Qu'ils ont fait pour que je puisse réussir mon
projet.*

Résumé

Notre recherche vise à décrire une démarche d'implantation d'un système de contrôle de gestion dans une optique de management public. A cet effet, nous avons préconisé un processus faisant appel à l'approche sociocognitive et permettant d'assurer l'introduction du contrôle de gestion dans l'organisation publique.

Dans le cadre de notre approche exploratoire dont le but est de collecter le maximum d'informations, nous avons pu identifier, à partir d'une étude qualitative inscrite dans le cadre d'un stage d'observation, les principaux plans du processus ainsi que la mise en évidence du lien entre l'implantation du contrôle de gestion et la pratique du management public. Cette étude prouve que l'organisation est toujours en quête de performance et qu'une mobilisation des acteurs est à entreprendre.

Mots clés :

Contrôle de gestion – Management Public – Nouveau Management Public- Gestion publique–
Contrôle des dépenses publiques

Abstract

This research describes a process of implementation of a management control system in a public management perspective. We advocated a process relating to the human and social approach, to succeed the introduction of management control in public organizations.

From a qualitative study included in an observed internship, we were able to identify the main steps of the process. We have also highlighted the link between the implementation of management control and the practice of new public management. Consequently, the organization is looking for performance and a mobilization of its human resources.

Key Words:

Management Control- Public Management- New public management – Management of public– Public expenses management

Remerciements

J'exprime ma profonde gratitude au Professeur **Mohamed Abou El Jaouad** pour avoir accepté d'encadrer cette thèse. Je le remercie vivement pour ses conseils et ses encouragements qui m'ont inculqué la voie de la rigueur et de la curiosité intellectuelle et qui m'ont apporté une aide précieuse dans la progression de ce travail.

Les Professeurs **Said Mdarbi, Mustapha Chami, Dounia Karimi** et **Abderrahim Faracha**, qui ont accepté d'être les rapporteurs de ce travail. Je leur en suis profondément reconnaissante.

Cette thèse se caractérise par la place accordée à l'étude du terrain. Pour cela, je remercie particulièrement le Directeur de l'académie régionale de l'Education et de la formation de Casablanca-Settat, le chef de la division des ressources humaines pour m'avoir facilité l'accès au terrain. Je remercie bien évidemment les contrôleurs de gestion et les responsables opérationnels qui ont accepté de me recevoir. Sans eux, cette thèse n'existerait pas.

Je présente également mon respect et ma reconnaissance aux professeurs du Master Recherche en finance qui m'ont donné goût à la recherche, ainsi qu'aux maîtres de conférence à la faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Casablanca, en particulier Mr. Salah Kobaa et Mme. Sanaa Doukkali qui ont toujours exprimé une générosité intellectuelle sans pareille.

Je remercie également l'ensemble du Centre d'Etudes Doctorales pour m'avoir permis d'achever ce travail dans d'excellentes conditions. Un grand merci à Mme. Amina Sotbi, responsable administrative du CED de la fsjes de Casablanca Ain Chock qui a été souvent source de motivation et d'encouragement.

Je témoigne ma reconnaissance à Amina et Assya pour leur indéfectible soutien. Merci également à Ahmed Najim et Mr Hanafi Abdelkader qui ont, chacun, contribué aux relectures.

Merci enfin à Tarik, amine et à Yassine à qui je vais consacrer plus de temps. Merci à mes parents qui, je le sais, vont être soulagés de ne plus entendre parler de ma thèse.

L'Université n'entend donner aucune approbation, ni désapprobation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE.....	12
<u>PREMIERE PARTIE : DU CONTROLE DE DEPENSES ET DE BUDGETS AU CONTROLE DE RATIONALITE</u>	32
Chapitre 1 : Prise de connaissance du contrôle dans les administrations publiques marocaines et intérêt du contrôle de gestion.....	34
Section 1 : Prééminence des formes traditionnelles de contrôle dans les Administrations publiques marocaines.....	34
Section 2 : Légitimité du nouveau management public	47
Section 3 : intérêt du contrôle de gestion dans les Administrations publiques marocaines...	69
Conclusion du chapitre 1.....	78
Chapitre 2 : Difficultés d’instauration du contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines.....	79
Section 1 : Obstacles relevant du triangle du contrôle de gestion.....	80
Section 2 : Obstacles d’ordre culturel et organisationnel	90
Section 3 : Obstacles techniques liés aux systèmes d’information et aux indicateurs de performance.....	98
Conclusion du chapitre 2.....	103
Chapitre 3 : Epistémologie et Méthodologie de la recherche	104
Section 1 : L’approche épistémologique de la recherche.....	105
Section 2 : La fiabilité et la validité de la recherche	108
Section 3 : La méthodologie de la recherche.....	111
Conclusion du chapitre 3.....	122
Conclusion de la première partie	123
<u>DEUXIEME PARTIE : L’ETUDE QUALITATIVE, RESULTATS ET PROPOSITION D’UN PROCESSUS D’IMPLANTATION D’UN SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION.....</u>	124
Chapitre 4 : Terrain de recherche : Académie Régionale de l’Education et la Formation de la région Casablanca-Settat.....	126
Section 1 : Présentation du terrain de recherche de l’étude qualitative : l’AREF.....	127
Section 2 : Diagnostic organisationnel	132
Section 3 : Système de contrôle au sein de l’AREF	134
Conclusion du chapitre 4.....	137
Chapitre 5 : Réalisation de l’étude qualitative et résultats de recherche.....	138
Section 1 : Collecte des données.....	138
Section 2 : Exploitation et interprétation des données	140
Section 3 : Résultats de l’étude qualitative	141
Conclusion du chapitre 5.....	147
Chapitre 6 : Préconisations pour la mise en place d’un système de contrôle de gestion à la lumière des fondements théoriques et de l’étude qualitative	149
Section 1 : La dimension sociocognitive du contrôle de gestion	150
Section 2 : Formalisation de la gestion : Réaction organisationnelle du NMP.....	158
Section 3 : Instrumentation de la gestion : outils adaptés au secteur public	168
Conclusion du chapitre 6.....	178
Conclusion de la deuxième partie	180
<u>CONCLUSION GENERALE.....</u>	181

Liste des abréviations et acronymes utilisés

APM : Administration publique marocaine

AREF : Académie régionale de l'Education et de la formation

AV : Avis de virement

BSC : Based Score Card

CC : Cour des comptes

CG : Contrôle de gestion

CI : Contrôle Interne

CRSI : Centre régional du système d'information

CS : Carte Scolaire

DAAF : Division des Affaires Administratives et financières

DP : Direction provinciale

DPCS : Division de la planification et de la carte scolaire

EEPM : Entreprises et Etablissements Publics au Maroc

IGF : Inspection Générale des finances

LOLF : Loi Organique relative à la loi de finances

MP : Management Public

NMP : Nouveau management Public

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OP : Ordonnancement de paiement

PPP : Partenariat Public Privé

PPBS : Planning Programming Budgeting System

SBC : Service de Budget et de comptabilité

SCG : Système de contrôle de gestion

SGID : Système de Gestion intégrée des dépenses

SI : Système d'information

SII : Système d'information intégré

SMPP : Système de mesure du pilotage et de la performance

TGR : Trésorerie Générale du royaume

Liste des tableaux

Tableau n°1 : Positionnement de la recherche par rapport aux récentes recherches portant sur le contrôle de gestion en secteur public.....	18
Tableau n°2 : Positionnement théorique de la recherche.....	28
Tableau n°3 : Déroulement et chronologie de la recherche.....	29
Tableau n°4 : Ratios de certains indicateurs macroéconomiques.....	35
Tableau n°5 : Contrôle des engagements des dépenses publiques	43
Tableau n°6 : Contrôle des ordonnancements des dépenses publiques.....	44
Tableau n°7 : Tableau récapitulatif des réformes budgétaires du 21 ^{ème} siècle.....	55
Tableau n°8 : Comparaison entre une administration de types Wébérienne et NPM.....	65
Tableau n°9 : Grille de convergence/ divergences entre CG et contrôle interne	98
Tableau n°10 : Les thèmes définis pour mener les entretiens au niveau de l'AREF.....	139
Tableau n°11 : Eléments constitutifs d'un Système d'information Intégré	144
Tableau n°12 : Filtres éthiques du changement	154
Tableau n°13 : Attitudes favorables et défavorables d'un projet de changement.....	155
Tableau n°14 : Typologie des structures de Mintzberg.....	159
Tableau n°15 : Les rôles probables du contrôle au sein des configurations de Mintzberg.....	160
Tableau n°16 : Compléments sur les courants théoriques et les modes de contrôle....	168

Liste des figures

Figure n°1 : Architecture de la thèse.....	31
Figure n°2 : Etapes du Contrôle financier de l'Etat.....	42
Figure n°3 : Phases de la Programmation annuelle du budget de l'Etat	61
Figure n°4 : Le triangle de la performance	74
Figure n°5 : La boucle du pilotage de la performance	77
Figure n°6 : Le triangle du contrôle de gestion	80
Figure n°7 : Le contrôle de gestion au secteur public	81
Figure n°8 : Organigramme de l'AREF Casablanca—Settat	131
Figure n°9 : Les 4 Axes de la stratégie définie au profit de l'AREF	142
Figure n°10 : liens entre SP, SI et SO	144
Figure n°11 : Structure du CRSI de l'AREF Casablanca-Settat	145
Figure n°12 : Diagramme de flux de la procédure de mise en œuvre des contrôles permanents..	162
Figure n°13 : les âges du CI	164
Figure n°14 : Schématisation de la typologie apprentissage adaptatif/ génératif	166
Figure n°15 : La boucle du contrôle de gestion	167

Introduction générale

Aujourd'hui, l'administration publique marocaine connaît d'importants changements, partant de l'administration traditionnelle appelée auparavant « Makhzen » à la nouvelle administration publique ouverte à toute réforme visant sa modernisation et améliorant sa gestion pour mieux servir un citoyen de plus en plus averti. Ces changements sont nécessaires dans un environnement économique et social de plus en plus exigeant. C'est bien cet environnement qui a fait de l'Europe de l'Ouest et des pays anglo-saxons des pionniers en matière d'adoption de l'approche managériale dans leur secteur public.

En effet, notre revue de littérature confirme que les auteurs ont toujours affirmé le besoin de revoir la gestion de l'administration publique et ainsi bannir la bureaucratie tant reprochée à celle-ci, en la remplaçant par une gestion faisant appel à la rigueur, la cohérence et appliquant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) afin d'offrir un service public efficace et efficient. C'est ainsi que l'administration sera capable de répondre aux situations et défis posés par la société qui est en perpétuels changements.

Aujourd'hui, aucune organisation n'échappe à la compétitivité et à la recherche de rentabilité. Pour ce faire, cette approche repose sur la notion du nouveau management public (NMP) : Il s'agit de retenir les techniques de gestion du secteur privé, le développement de la notion de culture et d'éthique au sein des administrations publiques, et la minimisation des coûts tout en insistant sur un service public de qualité meilleure.

Par conséquent, l'implantation d'un système de contrôle de gestion, sujet de notre travail de recherche, contribuera justement à cette minimisation et répondra ainsi à la demande des citoyens. Une demande qui rejoint la reddition des comptes dont on entend parler ces dernières années.

En outre, on reconnaît à nouveau et plus encore que l'administration publique marocaine performante est un des variables nécessaires à la gouvernance démocratique et au développement économique. D'ailleurs, les rapports de l'OCDE¹ confirment que parmi les facteurs qui retardent la modernisation du secteur public, le poids de la dette publique mais également la crise de confiance entre l'Etat et les citoyens.

Ce travail de recherche se fera en exploitant les meilleures pratiques opérées à ce propos ainsi qu'un certain nombre de concepts et d'idées émanant de notre revue de littérature.

¹ IGPDE, « Etude portant sur les 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE » (IGPDE-département recherche, études veille, mai 2006).

L'objectif dans cette introduction est d'expliquer les raisons qui nous ont conduit à réaliser un travail de recherche portant sur les concepts de « **contrôle de gestion** » et de « **nouveau management public** », et en particulier sur l'application du contrôle de gestion dans les administrations publiques (Cf. point 0.1).

Nous positionnerons ensuite **l'objet et le champ de la recherche** (cf. point 0.2) en précisant l'environnement de recherche qui nous a conduit à ce travail de recherche. Puis nous introduirons le cadre **théorique et épistémologique** qui a dirigé notre parcours de recherche d'intention scientifique (cf. point 0.3).

Enfin, nous mettrons au clair **le cheminement et le processus de construction de la thèse** (cf. point 0.4).

0.1 Motifs de la recherche

0.1.1 Intérêt du sujet

De la démarche de rationalisation des choix budgétaires au signal de renouveau du secteur public, les pouvoirs publics tentent depuis une dizaine d'années d'introduire quelques concepts, outils et méthodes du management privé dans la gestion publique. Ce constat montre qu'il s'agit d'une nécessité mais que sa mise en œuvre ne va pas sans difficultés.

Les chiffres des nomenclatures des budgets d'Etat publiés, ne cessent d'augmenter sans pour autant aboutir à une satisfaction conséquente des services publics offerts aux citoyens.

La décentralisation entamée par l'Etat a déclenché un éveil d'intérêt des citoyens pour la gestion des deniers publics.

Cet intérêt des citoyens ainsi que celui suscité par les rapports de la cour des comptes et les lettres d'observation des institutions d'inspection et d'audit, ont poussé les administrations à être attentives et rigoureuses dans leur mode de gestion des fonds publics.

Par ailleurs, l'enjeu de modernisation des administrations aujourd'hui est d'améliorer la gestion publique, de tendre à la plus grande transparence les mécanismes de décisions politiques et administratifs. **Le contrôle de gestion ne serait-ce que par l'esprit qui l'anime, peut et doit participer à cette amélioration.** A titre d'exemple, la mise en place du système de Gestion Intégrée des Dépenses (SGID) constitue une des réponses à cet enjeu, assurant enfin la gestion de la dépense publique dans les meilleures conditions de fiabilité, de célérité et d'efficacité.

Or, l'exécution de la dépense publique qui représente un moyen important d'exécution des politiques gouvernementales, accuse tout de même une **certaine lourdeur des contrôles exercés, des interprétations disparates de certains concepts de la gestion de la dépense et la non généralisation des systèmes d'évaluation de ses services.**

A l'origine, la mission de la gestion publique était uniquement de rendre compte de l'utilisation des ressources telles qu'elles étaient autorisées par un acte budgétaire. L'administration a été le mode le plus utilisé par la puissance publique pour remplir ces missions. On peut la définir comme **une fonction consistant à appliquer les lois et règlements et à assurer la bonne marche des services publics conformément aux directives gouvernementales.**

Cette fonction a l'avantage d'une grande objectivité pour la recherche d'objectifs en fonction de principes, de normes, et en cela elle assure parfaitement l'égalité des citoyens devant le service public.

Par contre, elle n'assure pas l'adaptabilité par rapport aux ressources disponibles et crée ainsi des écarts entre les objectifs et les moyens qui peuvent être constitutifs de déficits publics. En effet, la constatation a déjà été faite « l'Etat sait administrer, il ne sait pas gérer » et puis « la suradministration se traduit par une sous gestion ».

D'où l'utilité d'introduire le contrôle de gestion dans les administrations publiques, fonction primordiale pour affiner la gestion en créant des alternatives d'objectifs et de moyens pour l'obtention de meilleurs résultats.

En conséquence, pour pouvoir s'implanter efficacement, **le contrôle de gestion doit savoir tenir compte autant des enjeux que des limites liées au secteur public.**

Notre thèse s'intéresse ainsi à l'utilité d'un système de contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines en **essayant de proposer un Processus d'implantation efficace répondant aux enjeux cités précédemment dans une approche managériale.**

Outre cette motivation de vouloir apporter une solution pratique aux administrations publiques marocaines, nos motivations sont différentes.

0.1.2 Motivations personnelles

Auparavant, l'actualité relative à la gestion administrative se concentrait sur les méthodes et techniques d'application du contrôle de gestion. De nombreux travaux étaient organisés pour que le contrôle de gestion devienne la cible d'une rationalisation gestionnaire. Les débats étaient jusque-là focalisés sur des systèmes modèles et des jalons de succès de la gestion. Quant à nous, nous avons voulu apporter notre contribution en nous **centrant sur l'état d'avancement de la gestion du secteur public en raison des nouveaux enjeux et nouveaux défis que rencontre ce secteur**, et **se focaliser sur les nouveaux points clés dans une approche sociocognitive pour réussir l'instauration d'un système de contrôle de gestion qui n'est toujours pas applicable dans nos administrations publiques marocaines, et ainsi perfectionner la gestion des deniers publics pour aller vers un management public.**

Depuis une dizaine d'années, des réformes de grande ampleur ont été menées pour rendre l'action publique plus efficace. Donc, un système de contrôle de gestion s'avère nécessaire dans un environnement de plus en plus contraignant où les citoyens sont beaucoup plus avertis qu'auparavant. Un focus important est accordé à la gestion des fonds publics surtout suite à la survenue d'événements ayant perturbé la sphère publique notamment la crise de la caisse de retraite et le scandale Madinat Badis à Al Hoceima.

En outre, une volonté personnelle que j'exprime à travers ce travail de recherche d'enquêter sur l'esprit des acteurs d'aujourd'hui au sein des administrations publiques quant aux notions de contrôle de gestion et de management.

En effet, des recherches qui mettent les acteurs au centre des préoccupations de la gestion, soulèvent une problématique qui s'inscrit au niveau national. La dimension culturelle peut en effet apporter son plus pour la réussite de la mise en place d'un système de contrôle de gestion. Il est donc préférable **d'anticiper les différences culturelles et les intégrer en amont du projet de mise en place du Processus**

J'ajouterai que les difficultés financières que connaît l'Etat ainsi que les transformations subies suite à la décentralisation annoncée, devraient conduire les gouvernements à rechercher une plus grande efficacité de l'action publique. C'est dans ce cadre que l'on peut introduire les principes de ce que l'on appelle le nouveau management public. Cette nouvelle notion de management public, considère que **l'Etat peut et doit être géré comme une entreprise**.

En effet, et à titre d'exemple, les problèmes liés aux caisses de retraite auraient pu être évités.

Enfin, nous souhaitons ainsi apporter, à notre échelle, une contribution à la communauté scientifique et au monde public sur **l'élaboration du management public que dissimule l'implantation du contrôle de gestion** et pouvoir apporter des améliorations à la gestion budgétaire au Maroc et ainsi faciliter la mise en place du SCG par des gestionnaires souhaitant atteindre le meilleur de la gestion de leur administration.

0.2 L'environnement et l'objet de la recherche

Le champ de la recherche (ou environnement de la recherche) sur lequel se positionne le chercheur est un élément essentiel à prendre en compte pour comprendre le **cheminement scientifique de son travail de recherche**.

Par ailleurs, nous partageons tout simplement l'idée que les sciences de gestion sont **des sciences de l'action** (A. David 2008², Savall et Zardet 2004³) qui cherchent à élaborer des savoirs actionnables, en partie, pour la communauté des praticiens (Avenier et Schmitt 2007)⁴. Notre objectif est donc de réaliser un travail de recherche qui s'appuie sur un double amarrage : **l'épreuve du terrain et le travail épistémologique**.

Nous caractériserons d'abord le cadre de recherche avant d'exposer l'objet de la thèse.

0.2.1 L'environnement de la recherche

0.2.1.1 L'environnement académique

Le centre doctoral relevant de la faculté apporte aux doctorants un lieu de rencontre et d'échange sur leur thème de recherche et met à leur disposition ses ressources internes.

² DAVID Albert, "Les nouvelles fondations dans les sciences de gestion", 2e éd., vol. 1, FNEGE (Paris Vuibert, 2008).

³ SAVALL Henri et ZARDET Véronique, *Recherche en Sciences de gestion : Approche Qualimétrique, Observer l'Objet complexe*, Economica, Recherche en gestion, 2004.

⁴ AVENIER M-J et SCHMITT C, *La construction de savoirs pour l'action*, Action et savoir (Paris : L'Harmattan, 2007).

En outre, ce centre doctoral organise chaque année au profit des doctorants débutants et ceux qui achèvent leur thèse, des ateliers dirigés par les enseignants- encadrants.

La finalité de ces ateliers est d'apporter aux doctorants des orientations en matière de méthodologie et des outils pour structurer les différentes étapes de leur recherche et favoriser les échanges entre les doctorants et les membres du jury chargés du laboratoire. Une séance plénière clôture chaque séminaire et regroupe l'ensemble des participants. Elle donne lieu à une **présentation de l'état d'avancement des travaux** des doctorants et à la communication d'informations sur les actions en cours et à venir du laboratoire.

Bien évidemment, sans oublier les rendez-vous individuels avec le directeur de recherche ,qui contribuent efficacement à l'orientation du doctorant.

Par conséquent, les participations au sein du laboratoire sont une occasion volontaire qui éviterait l'isolement du doctorant dans son Processus de recherche.

J'ajouterai également les ateliers organisés fréquemment par la bibliothèque universitaire Mohammed Sekkat (BUMS) aussi bien en techniques qu'en outils utiles pour mener à bien des travaux de recherche. Une initiative qui m'a été d'une grande aide et que j'applaudis énormément.

Par ailleurs, l'action qui m'a beaucoup marqué est celle entreprise par la faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Casablanca Ain Chock. Il s'agit du symposium international organisé le 21,22 et 23 Mars 2018 sur les logiques et la portée des modèles économiques : quel modèle pour le Maroc ? Une occasion de mettre le point sur les réalisations nationales tous domaines confondus, les nouvelles pratiques adoptées et surtout noter des conclusions à propos de tous les débats menés par des praticiens, des décideurs politiques, chercheurs, journalistes ...etc.

Enfin, j'ai pu assister à différentes rencontres au niveau national qui m'ont fournies chacune un apport non négligeable à mon travail de recherche⁵.

0.2.1.2 Le positionnement de la recherche

⁵ NAJIM Imane, « Annexe n°1 :Tableau récapitulatif des séminaires et rencontres auxquelles le chercheur a participé », 2018.

Tableau n°1 : Positionnement de la recherche par rapport aux récentes recherches

Auteurs , thèmes de recherche, institutions et directeur de recherche	Axes de la recherche	Quelques Résultats
<p>Hajar ANOUAR : « Le contrôle de gestion dans l'entreprise publique :spécificités et pratiques » Fsjes Rabat Univ Med V Agdal 2016-2017</p>	<p>-lecture des textes régissant le contrôle dans l'entreprise publique marocaine</p> <p>-Analyse de l'apport de la réforme du contrôle financier.</p> <p>-Etude du lien entre Contrôle de gestion et systèmes d'information et de gestion.</p>	<p>-le contrôle de gestion est un acteur de la gouvernance.</p> <p>-le contrôle de gestion contribue à l'amélioration de la performance</p> <p>-rôle de la réforme du contrôle financier dans la consolidation du rôle du contrôle de gestion</p> <p>-dépendance entre développement du CG et la performance des SI et de gestion.</p>
<p>Abdelghani BELAKOUIRI « L'impact des pratiques du contrôle de gestion sur la performance des hôpitaux publics au Maroc : un essai de modélisation » Fsjes marrakech 2013 – Abdelmajid IBENRISSOUL</p>	<p>-Impact des pratiques de contrôle de gestion sur la performance du secteur hospitalier</p> <p>-Analyse du Lien entre nature des Outils utilisés et le secteur contrôlé</p> <p>-Etude de l'influence des acteurs sur la structure du système de contrôle de gestion</p> <p>-analyse de l'impact des objectifs stratégiques sur la pratique du contrôle de gestion</p> <p>-Etude des variables du contrôle de gestion ayant un impact sur la performance des hôpitaux.</p>	<p>-les organisations étudiées se servent toujours des outils traditionnels du contrôle de gestion</p> <p>-Insuffisance des nouveaux outils du contrôle</p> <p>-le type de comptabilité et le système d'information constituent des outils indispensables du contrôle de gestion</p> <p>-l'utilisation d'un budget révisé à plusieurs reprises diminue la performance hospitalière.</p> <p>-la performance est liée à l'ouverture de la direction générale quant aux notions de gestion et à l'organisation du système stratégique</p>

Auteurs , thèmes de recherche, institutions et directeur de recherche	Axes de la recherche	Quelques Résultats
<p>Tarik JELLOULI : « Contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public : cas des Etablissements publics marocains »Fsjes Rabat)Univ Med V Agdal 2011.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Etude de l'apport des différentes approches au contrôle de gestion. -Analyse des spécificités du contrôle de gestion dans le secteur public -Etudes des limites à la modernisation du secteur public. -Portée de la contractualisation dans le secteur public marocain. 	<ul style="list-style-type: none"> -cohabitation de la mesure et du pilotage dans la pratique du contrôle de gestion -lien entre la psychologie des organisations et le contrôle de gestion - lien entre contrôle de gestion , contrôle interne et audit interne. -réconciliation de l'Etat avec des Etablissements publics. -Apport du contrôle de gestion à la contractualisation.
<p>Mohamed-Achraf NAFZAOUI « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques : fondements, pratiques et déterminants : essai sur le cas des entreprises et Etablissements publics au Maroc »Fsjes Marrakech 2010- Abdelmajid IBENRISSOUL</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Spécificités et enjeux du contrôle de gestion dans les EEPM -Pratiques du contrôle de gestion dans les EEPM -Etudes des variables explicatives de la différenciation des systèmes e contrôle de gestion présents au sein des EEPM. 	<ul style="list-style-type: none"> -légitimité de l'action managerielle au sein des organisations publiques. -Contribution du contrôle de gestion à la modernisation du secteur public. -modélisation de l'ensemble des relations contractuelles existantes au sein des EEPM. -classification des EEPM selon l'état de leur système de contrôle de gestion.

Auteurs , thèmes de recherche, institutions et directeur de recherche	Axes de la recherche	Quelques Résultats
Myriam AKHDADACHE : « Le contrôle de l'exécution des dépenses publiques au Maroc : essai de contribution à une bonne gouvernance financière publique » Fsjes Rabat Agdal -2006	-Analyse des limites du système actuel de contrôle des finances publiques	-nécessité de réforme privilégiant une vision intégrée de l'ensemble des composantes du contrôle de gestion.
Abdelmajid IBENRISSOUL « du contrôle financier au contrôle stratégique dans les établissements publics à caractère industriel et commercial : cas des ERAC »Fsjes Marrakech 2005-	-Structure et outils du contrôle financier de l'Etat. -Analyse de la pratique du contrôle financier dans les Etablissements Publics. -Appréciation du projet de réforme : loi 69-00	-limites du contrôle dues à la structure des Etablissements. -lien fort entre le contrôle financier et la performance.
Hassna EL ARAFI : « Le management des dépenses de l'Etat : les exigences d'une gestion axée sur la performance » Fsjes Rabat Agdal -2003-2004	-Etude de la démarche budgétaire -Appréciation des procédures de formulation stratégique et de planification	-Absence d'évaluation de l'exécution des plans budgétaires/ -nécessité d'introduire la mesure de la contribution effective des dépenses au développement. - Nécessité d'introduire des indicateurs dans la gestion publique.

0.2.2 L'objet de la recherche

Dans le domaine de l'administration publique, on retient la définition qui perçoit une administration publique comme une organisation offrant un service public dans le but de satisfaire les besoins des citoyens ou d'aider ces derniers à remplir leurs obligations civiques. Cette définition repose sur le principe de la prestation de service axée sur le client ce qui répond aux attentes des citoyens.

Toutefois, cette définition limite l'administration publique à sa mission d'intérêt général. Alors que l'administration publique est également une organisation qui cherche non pas à maximiser un profit mais surtout à minimiser des coûts. Alors, elle est quasiment conçue comme une entreprise depuis les années 80 avec l'émergence du nouveau management public (NMP) comme instrument de modernisation de l'administration. En effet, par ses arguments séduisants regroupant les notions d'efficacité, d'efficience et de modernisation, les gouvernements cherchent à introduire le NMP dans leurs projets de réforme et d'amélioration de l'action étatique.

Les pouvoirs publics avancent qu'il s'agit non seulement d'un instrument de modernisation mais également une réponse à la crise que traversent les administrations publiques.

Dans cette optique, la performance de l'administration publique n'est plus seulement basée sur une vision externe en tant que satisfaction des citoyens mais repose également sur une vision en interne de la gestion de l'administration.

On peut affirmer qu'il s'agit de s'appuyer sur les techniques et processus de gestion interne pour justement satisfaire in fine l'externe. Le but réel n'étant pas que de satisfaire les citoyens à travers la minimisation des coûts mais surtout préserver les fonds publics contre les gaspillages. On s'intéresserait alors à la satisfaction des citoyens à travers l'amélioration de la gestion des budgets de l'Etat, dont la principale source émane des contribuables.

Même si la notion de proximité citoyenne demeure une préoccupation majeure, les pouvoirs publics doivent, dans le contexte actuel et face à la contrainte de gouvernance publique, s'engager dans un véritable pilotage de l'administration publique. D'où la place primordiale d'un système de contrôle de gestion.

La question alors qui se pose, comment est-ce que l'implantation du contrôle de gestion favoriserait la pratique du NMP ?

0.2.3 Problématique et questions de recherche

Le travail de recherche présenté dans cette thèse traite du Processus d'implantation du contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines. En effet, on a essayé d'étudier les mécanismes agissant sur les plans comportemental et organisationnel pour contrôler le fonctionnement de l'administration.

Pour le secteur privé, la régulation des comportements repose principalement sur un style de management où on a tendance à joindre les intérêts des individus à ceux de l'organisation⁶, ou bien à un style de management composé avec une vue panoptique⁷ dans lequel le comportement des employés, qui se sentent d'ailleurs épiés, est orienté selon les desideratas de leurs employeurs.

Toutefois, dans le secteur public, les comportements des individus s'opèrent dans un cadre bureaucratique. Effectivement, ces derniers ne prennent pas en compte les intérêts de l'organisation dont la définition est souvent absente et même dans le cas contraire, celle-ci n'est pas communiquée aux fonctionnaires.

Par ailleurs, en dehors de la haute fonction publique qui se restructure progressivement⁸, les fonctionnaires travaillent sans objectifs. Les missions sont résumées en tâches répétitives qui deviennent banalisées en l'absence d'instruments d'évaluation et de contrôle. Ainsi, les fonctionnaires de l'administration publique effectuent leur mission dans le cadre d'une organisation caractérisée d'informelle.

Alors, il va falloir formaliser le fonctionnement de l'administration publique et instaurer des instruments par la mise en place d'indicateurs de gestion. C'est cette formalisation et son instrumentation que nous allons étudier pour définir le Processus d'implantation du contrôle de gestion.

⁶ LANGEVIN P. et NARO G., « Contrôle et comportements. Une revue de la littérature anglo-saxonne. Identification et maîtrise des risques : enjeux pour l'audit, la comptabilité et le contrôle de gestion », in *24^{ème} congrès de l'Association Francophone de Comptabilité* (France, 2003).

⁷ Il s'agit d'un type d'architecture carcérale d'usine, imaginée par le philosophe utilitariste Jeremy Bentham et son frère qui permet de voir tout ce qui se passe dans le bâtiment sans être vu.

⁸ Propos affirmé dans le cadre du Projet de réforme de l'administration publique annoncé par le ministre Mr Ben Abdelkader lors d'une conférence à L'iscae Casablanca sur la gouvernance publique en date du 7 février 2018.

Certes, l'introduction des systèmes de gestion a des conséquences majeures sur les attitudes des acteurs de l'administration, tant pour les hauts responsables que pour les fonctionnaires. La modification de la gestion va certainement entraîner des réticences qu'il va falloir prendre en compte pour la réussite du Processus.

Ce Processus d'implantation du contrôle de gestion repose à la fois sur l'apport de nouveaux outils mais également sur de nouveaux savoirs. Ce lien entre le contrôle de gestion et L'apprentissage est reconnu en littérature.

Selon Schon et Argyris⁹ l'apprentissage double boucle est le seul à produire des effets long terme sur l'organisation, et se développe souvent dans des situations de crise.

Notre travail de recherche repose sur une dimension logique dans laquelle l'introduction de système de pilotage va permettre d'introduire de nouveaux savoirs en matière de gestion, à condition de s'approprier au préalable des valeurs, et d'une nouvelle vision rationnelle de la gestion. Une organisation sans mécanismes de pilotage va à la dérive¹⁰.

La problématique de ce travail doctoral est la suivante : quel est le Processus d'implantation d'un système de contrôle de gestion en tant que passage du contrôle simple de dépenses au contrôle de gestion global dans une orientation management public ? Elle sera déclinée en plusieurs questions de recherche :

Question 1 : Pourquoi introduire un contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines ?

Suite à une revue de littérature, nous allons retenir les fondements théoriques qui légitiment la présence d'un système de contrôle de gestion dans le secteur public et plus précisément dans l'administration publique. Nous allons nous appuyer sur les apports d'un ensemble de théories explicitées dans le paragraphe relatif au cadre théorique et méthodologique.

⁹ Argyris C. et Schon D. *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Management (Bruxelles: De Boeck Université, 2002).

¹⁰ Benoît PIGE, *Reporting et contrôle budgétaire : de la délégation à la responsabilité*, 2ème édition, les essentiels de la gestion (EMS, 2011).

Question 2 : Quel système de contrôle de gestion introduire dans une administration publique et quels paramètres à retenir ?

L'objectif est double : explicatif et exploratoire à la fois. En effet, les recherches menées en contrôle de gestion au Maroc ont été jusque-là focalisées sur la description de cas précis et dans des secteurs bien déterminés.

Dans notre travail de recherche, nous allons essayer d'étudier les types de contrôle mis en place qualifiés de traditionnels, et justifier l'intérêt du passage au contrôle de gestion moderne. De surcroît, il s'agit de mener une étude qualitative par étude de cas réussi d'implantation d'un système de contrôle de gestion.

Question 3 : Comment l'implantation d'un système de contrôle de gestion favoriserait-elle l'émergence du management public ?

En analysant les résultats de notre étude qualitative (Observation de l'AREF Casablanca-Settat), nous allons relever le lien existant entre le contrôle de gestion et le NMP et conclure sur le Processus modèle d'implantation d'un SCG dans l'administration publique.

Nous nous intéresserons clairement aux administrations exprimant une volonté à développer leur gestion. Il s'agit de celles cherchant à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs pour le développement durable et social.

Par ailleurs, les travaux et les séminaires portant sur les administrations publiques, semblent montrer que dès lors que l'on parle de réforme de l'administration publique, on sous-entend entre autres l'amélioration de la gestion des fonds publics et par conséquent la mise en place de systèmes de pilotage dont le contrôle de gestion.

Il est d'autant plus intéressant d'étudier cette mise en place de manière à la généraliser à l'échelle nationale. Etant donné que le lien entre le contrôle de gestion et l'apprentissage est reconnu et démontré, on peut dire que le processus d'implantation se fera par passage d'un système moins formel à un contrôle formel des dépenses publiques par **un Processus d'apprentissage structurant et collectif** plaçant les connaissances au cœur de la démarche.

Au cours de notre étude, nous avons dans un premier temps lancé une enquête par questionnaire pour détecter le niveau de connaissance en la matière auprès d'un échantillon de responsables, ayant un lien direct avec la gestion des budgets (délégués régionaux sous-ordonnateurs, chefs et de service administrateurs et techniciens).

Cependant, 87,5% des répondants¹¹ ne s'approprient pas les concepts liés au contrôle de gestion, trop éloignés de leur culture et techniquement trop compliqués pour eux.

Notre problématique ensuite se décline en une nouvelle question primaire :

Question 4 : Comment l'administration fonctionne-t-elle en l'absence d'un système de contrôle de gestion ?

Il s'agira en amont de prendre connaissance des systèmes de contrôle actuels pour la gestion des dépenses publiques à travers un diagnostic des modalités de contrôle des opérations de dépenses.

0.3 Cadre théorique et méthodologique de la recherche

Nous explicitons ici nos points **d'ancrage théorique**. En d'autres termes, notre intention est - comme l'a écrit Barth Isabelle¹², toujours de "*réfléchir aux enjeux des choix qui sont faits explicitement mais aussi (et surtout) de mettre à jour les hypothèses implicites ou autres postulats qui fondent le travail de recherche*".

Le Processus d'implantation d'un système de contrôle de gestion global au sein d'une administration publique, centré sur des principes de performance et d'efficacité, nous conduit à dépasser les théories favorisant uniquement le simple contrôle budgétaire car elles ne s'intéressent guère à la réalité des pratiques pour vérifier leurs assertions.

Certes, le contrôle est l'un des fondements de la vision classique de l'organisation. Il comporte trois tâches :

¹¹ Najim Imane, « Annexe n°2: Résultats d'analyse du questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM. », 2018.

¹² BARTH Isabelle, « Réflexion sur la construction d'un objet de recherche en gestion ou l'invention du monde marchand », *revue des sciences de gestion*, ISEOR édition, Hiver 2002, 79 à 108.

- Etablir des normes pertinentes pour mesurer la performance ;
- Mesurer au regard de ces normes les résultats obtenus ;
- Evaluer la performance au regard des standards préétablis.

Cependant, nombreuses sont les critiques envers les systèmes de contrôle traditionnel (classique), citons entre autres celles de Simons¹³ et Bouquin¹⁴. Ces critiques se résument comme suit :

- Le système de contrôle repose uniquement sur le contrôle budgétaire, reposant ainsi sur des données chiffrées ;
- Les outils classiques du contrôle traditionnel reposent sur une simple gestion des coûts ;
- Le système de contrôle de gestion est réactif : l'obtention des écarts amène à une réaction pour se rapprocher des objectifs ;
- Le système de contrôle est indépendant de la stratégie. Celle-ci est considérée comme étant indépendante du contrôle de gestion qui n'est qu'un instrument.

Face à ces limites, on assiste à la naissance d'un nouveau modèle de contrôle de gestion dont les caractéristiques se résument comme suit : Bouquin¹⁵, Anthony¹⁶, Kaplan¹⁷, Simons¹⁸) :

¹³ Simons Robert, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal* (Boston: Harvard Business Press, 1995)

¹⁴ BOUQUIN Henri, *Les fondements du contrôle de gestion*, 4ème édition, Que sais-je? 289 (Paris: Presses universitaires de France, 2011).

¹⁵ Henri Bouquin, *Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance*, 9ème éd. (Paris Presses Universitaires de France, 2010).

¹⁶ R.N Anthony, « Chapitre VI Robert Newton Anthony: La référence dans Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin », in *Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin*, Grands auteurs (EMS, 2005), pp110-143

¹⁷ Peter Miller, « Chapitre XXII Peter Miller Les dispositifs de contrôle comme technologies de gouvernement dans Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin », in *Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin*, Grands auteurs (EMS, 2005), pp433-447

¹⁸ Simons Robert, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal* (Boston: Harvard Business Press, 1995)

- La performance des organisations n'est plus que financière. Elle porte sur des composantes autres ;
- L'apparition de nouveaux outils et méthodes de contrôle (ABC, ABM, ...) ;
- L'influence des acteurs est à prendre en compte, on parle aujourd'hui d'un pilotage des acteurs ;
- Une meilleure intégration des relations entre stratégie et contrôle de gestion.

Ce faisant, nous mobilisons une théorie intégrative pour expliquer le Processus d'ancrage du contrôle de gestion dans le comportement des acteurs en se focalisant sur la production de connaissances : **théorie de l'apprentissage organisationnel**. A cette théorie, s'ajoute d'autres théories notamment la **théorie d'agence**. Toutes les théories citées ont pour objectif de produire des représentations des réalités empiriques sur lesquelles nous travaillons¹⁹.

¹⁹ David Albert, « Article n.6 Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion », *ISEOR-Revue recherches en sciences de gestion*, n° 39 (2003): pp.139-166.

Tableau n° 2 : Positionnement théorique de la recherche

Courant et approche théorique et auteurs principaux	Thèmes à l'origine de la mobilisation du courant théorique
Théorie de l'agence (Jensen et Meckling 1976 ²⁰ et Charreaux 1986 ²¹)	<ul style="list-style-type: none"> • Déconcentration et délégation entre administration centrale et services extérieurs • Mécanisme de surveillance des rôles et des responsabilités • Contractualisation • Relation de surveillance entre le principal (Ministère) et l'agent (service extérieur)
Théorie de la traduction ou de l'acteur réseau (Callon et Latour ²²)	<ul style="list-style-type: none"> • Perspective de conduite du changement organisationnel • Formalisation de la gestion interne des administrations publiques • La production de connaissances conduit à une transformation
Théorie de la structuration (Giddens ²³)	<ul style="list-style-type: none"> • Le contrôle de gestion est un ensemble de pratiques d'intégration qui structurent l'activité humaine tout en étant structuré par elle. • Explication de la constitution des systèmes sociaux et de leur changement.
Théorie de l'apprentissage organisationnel (Simons 1991, Lorino 1995, Kaplan et Nofton 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution de l'information et interprétation • Lien entre le contrôle de gestion et le phénomène de l'apprentissage organisationnel • Le système de contrôle de gestion crée de la connaissance. • Processus de changement des connaissances et des compétences .
Théorie psychologique (Simons 1983, March et Cyert 1963, Bernard 1961, Crozier et Freiberg 1977).	<ul style="list-style-type: none"> • La prise de décision est fonction également de l'état de motivation des acteurs et de leur perception de l'environnement.

Nous venons de présenter les thèmes qui nous ont conduit à retenir ces courants théoriques. En effet, ces théories font référence à l'aspect social et à la fonction de contrôle de gestion. Elles constituent ainsi des éléments structurants pour répondre à notre problématique.

²⁰ Jacques Thépot, « Jensen et Meckling trente ans après », *Revue française de gestion*, n° 175 (1 juillet 2007): 15-22

²¹ Gérard Charreaux, *Gestion financière*, Expertise comptable (Paris: Litec, 1986).

²² Isabelle Walsh et Alexandre Renaud, « La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de Système d'Information », *Management & Avenir*, n° 39 (2010): pp.283-302

²³ Jocelyn Husser, « La théorie de la structuration : quel éclairage pour le contrôle des organisations ? » *Vie & sciences de l'entreprise* Vol.183-184, n° 1-2 (2010): pp.33-55

0.4 Construction et architecture de la thèse

0.4.1 Construction du projet de thèse

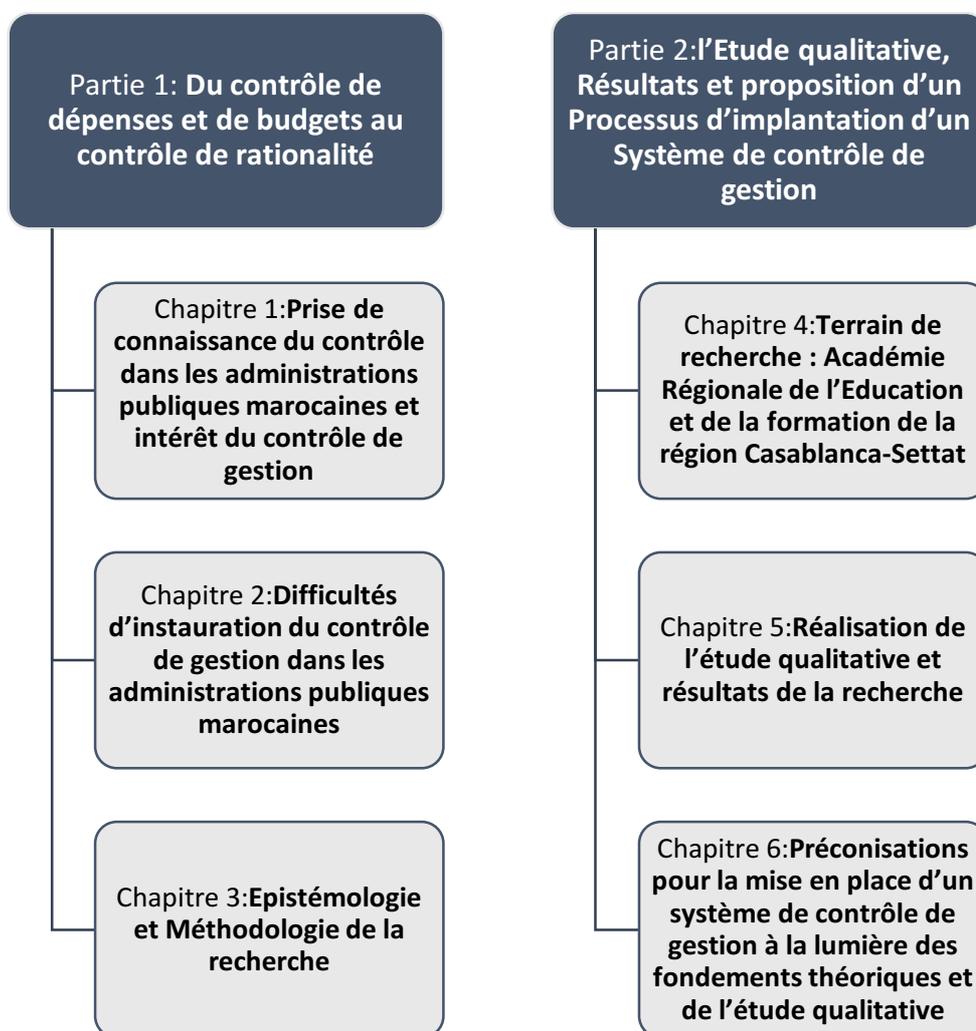
Tableau n°3 : Déroulement et chronologie de la recherche

	2013		2014				2015				2016				2017				2018			
Trimestres	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Formalisation des outils de recherche																						
Formulation du sujet de recherche																						
Inscription en cycle doctoral - validation du sujet de thèse																						
Constitution du noyau dur (Problématique, Questions de recherche...)																						
Activités Professionnelles mobilisées pour la recherche																						
Activité professionnelle en qualité de chargé de budget au sein d'une administration publique																						
Stage au sein de l'AREF Casablanca-Settat ,objet de l'étude de cas																						
Lancement de questionnaires auprès de responsables financiers d'administrations publiques																						
Activités de recherche																						
Séances d'encadrement avec le directeur de thèse (Rencontres et mailing)																						
Journées de séminaires, de colloques de recherche																						
Ateliers de recherche universitaires (Méthodologie , outils de recherche,...)																						
Rencontres avec des jeunes chercheurs																						
Activité d'enseignement en vacation (Audit, fiscalité)																						
Participation aux surveillances des examens à la faculté Ain chock Casablanca																						
Accumulation, exploitation et codification des matériaux de recherche																						
Recherches bibliographiques, Fiches de lecture																						

Comment l'administration a-t-elle réussi le passage du simple contrôle budgétaire à un contrôle de gestion ?

Par la suite, nous allons expliquer dans un **chapitre 6** l'impact du SCG sur l'émergence du NMP. Par conséquent, Nous exposerons des réflexions sur l'implantation du contrôle de gestion ainsi que des préconisations pour la mise en place d'un système de contrôle de gestion utile pour les responsables de la gestion des fonds publics conduisant une telle démarche.

Figure n° 1 : Architecture de la thèse



**PARTIE 1 : DU CONTROLE DE DEPENSES ET DE BUDGETS AU
CONTROLE DE RATIONALITE**

PARTIE 1 : DU CONTROLE DE DEPENSES ET DE BUDGETS AU CONTROLE DE RATIONALITE

Cette première partie constitue l'étape de mise en évidence de l'utilité même de notre thème de recherche tout en s'appuyant sur une méthodologie scientifique de recherche justifiée.

Premièrement, il existe différents contrôles qui s'exercent au sein des administrations publiques marocaines. En effet, ces contrôles sont focalisés sur les dépenses publiques et uniquement les budgets. Donc, le premier chapitre informe le lecteur sur les types de contrôle instaurés au sein des administrations publiques à l'état actuel et la manière dont ces contrôles sont effectués.

Par ailleurs, le secteur public conscient des lacunes qui oppose sa gestion, s'est lancé dans des tentatives de modernisation de la gestion publique. Toutefois, ces tentatives se sont confrontées à divers obstacles. Par conséquent, l'objet du second chapitre explicite les différentes difficultés d'instauration du contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines.

Bien évidemment, dans tout travail scientifique, le chercheur doit déclarer son positionnement épistémologique et méthodologique. Il convient de préciser à quelle communauté scientifique le chercheur appartient. Au même moment, le chercheur apporte des arguments aux choix effectués dans le but de produire des résultats scientifiques fiables. A ce propos, le troisième chapitre met l'accent sur le cadre théorique et méthodologique qui a permis de justifier notre démarche tout au long du processus de recherche tout en mettant en évidence notre positionnement épistémologique ainsi que notre processus de construction et de validation des résultats.

Chapitre 1 : Prise de connaissance du contrôle dans les administrations publiques marocaines et intérêt du contrôle de gestion

Dans ce chapitre, on va d'abord exposer les différents types de contrôles exercés sur les administrations publiques dépensières ainsi qu'une revue des diverses institutions qui y contribuent. Dans la revue de littérature, il est communément admis que les systèmes de contrôle au sein des APM sont traditionnels et ne s'alignent pas à l'environnement public. Il s'agira alors d'exposer l'ensemble des critiques exprimées par certains auteurs.

Ensuite, on va devoir conclure sur l'état actuel du système de gestion des dépenses publiques pour relever les paradoxes et les résistances que recouvre le secteur public.

Par la suite, nous justifions l'utilité de se doter de moyens de gestion nouveaux plus fiables pour permettre le passage du simple contrôle à posteriori des dépenses à un réel contrôle financier des deniers publics et une véritable satisfaction des normes rationnelles relatives à l'utilisation de l'argent des contribuables.

Au départ, la responsabilisation des gestionnaires n'était pas la préoccupation des contrôleurs. Ces derniers prédominaient des contrôles externes portant sur la régularité et la conformité des procédures plutôt que sur la mesure de la performance.

En conséquence, il s'agit de prouver l'intérêt du passage d'un simple contrôle des dépenses à un contrôle de gestion global qui soutient l'efficacité et l'efficience des choix ainsi que le suivi des programmes budgétaires.

Puisque l'appareil administratif a un long passé d'échec, l'amener à améliorer et mieux adapter ses méthodes de gestion semble légitime.

Section 1 : Prééminence des formes traditionnelles de contrôle des APM

Notre lecture de certaines références bibliographiques affirme que comme pour l'entreprise, l'administration, doit se fixer des objectifs à atteindre. Ainsi, la loi de finances n'est plus l'autorisation à effectuer des dépenses mais plutôt l'obligation d'obtenir des résultats dans le cadre de moyens mis à disposition au profit des unités administratives responsables.

D'après la revue de littérature, l'application des techniques de contrôle dans le secteur public est une vieille idée. Elle a connu une accélération ces dernières années et pose des défis inédits au contrôle traditionnel. Ces défis portent entre autres sur le but de passer d'une culture de la conformité et de moyens à une culture du résultat et de la performance.

Nous allons dans cette section expliciter le contrôle traditionnel des dépenses pour justifier dans la section suivante l'intérêt du passage au contrôle de gestion grâce à une formalisation et une instrumentation de la gestion interne de l'administration publique.

D'abord, la mondialisation des échanges commerciaux et financiers, et dans un but d'une meilleure compétitivité et d'attractivité des pays, la gestion publique traditionnelle a été écarté pour laisser place à la modernisation de la gestion des administrations publiques et cela pour plusieurs raisons :

- Diversité des missions de l'Etat : l'Etat providence serait devenu lourd ne permettant pas de faire face au monde complexe que nous vivons ;
- La superposition exagérée des échelles étatiques retarde la prise de décision et par conséquent la structure se trouve empilée ;
- Insuffisance et parfois absence de culture de programmation et d'évaluation des résultats. Ainsi, au Maroc, on assiste à l'application fréquente de la reconduction dans la détermination des budgets prévisionnels ;
- Grande difficulté à équilibrer les dépenses et les recettes, d'où le déficit budgétaire signalé chaque année et l'endettement quasi-croissants qu'a connu le Maroc depuis les 4 dernières années. **(Tableau n°4)** ;
- Débat à propos des avantages et inconvénients du type de gestion de la fonction publique « à la marocaine ».

Tableau n°4 : Ratios de certains indicateurs macroéconomiques en % du PIB marocain

Rubriques	2013	2014	2015	2016	2017
• Déficit budgétaire	-5,7	-5,1	-4,4	-4,4	-3,5
• Dette Publique globale	73,1	78,2	79,6	81,4	81,1

Source : Extrait note de synthèse du Budget Economique Exploratoire 2017 -Haut-Commissariat au Plan

Les déficits budgétaires non maîtrisés proviennent essentiellement de l'écart entre les crédits ouverts et les crédits consommées. il s'agit de dépassements budgétaires.

Les Etats souhaitant améliorer leurs services publics sont amenés à réduire systématiquement et au plus vite leurs dépenses publiques. Une étude²⁴ sur les stratégies de consolidation menées au sein des 21 pays de l'OCDE au cours des 40 dernières années montre que les 18 stratégies dites « réussies », c'est-à-dire ayant abouti à une réduction du ratio dettes/PIB supérieures à 4,5 points en trois ans, ont consisté en deux tiers de dépenses en moins et un tiers de recettes en plus.

C'est pourquoi, tous les pays, qu'ils aient une économie avancée ou seulement émergente, cherchent des solutions permettant de réduire les dépenses publiques, sans remettre en cause la qualité des services publics.

Par ailleurs, la gestion traditionnelle des dépenses publiques se caractérise par trois types de contrôle, définis par A.EL MIDAOUI²⁵ :

- contrôle politique et juridictionnel
- contrôle financier
- autres contrôles particuliers

1.1 Le contrôle politique et juridictionnel

Contrairement au contrôle financier qui se fait en amont du processus de contrôle de la dépense publique, plusieurs contrôles à posteriori sont effectués après la réalisation de la dépense publique.

Ces contrôles sont assurés de manière indépendante par le parlement (Contrôle politique) et la cour des comptes (contrôle juridictionnel).

1.1.1 Le contrôle politique

Le contrôle politique prend la forme de la discussion et de l'adoption de la loi de règlement par le parlement, qui s'assure du respect des enveloppes budgétaires allouées aux administrations ainsi que des objectifs déterminés dans la loi de finances initiale et

²⁴ Hervé Boullanger, « Les Institutions supérieures de contrôle à l'heure de la maîtrise des dépenses publiques », *Géoéconomie*, n° 67 (2013): 207-221

²⁵ Ahmed el midaoui et Gaudemet Yves, *Les entreprises Publiques au Maroc et leur participation au développement*, Afrique-orient, 1981

rectificatives. Ce type de contrôle se traduit par un compte administratif annuel établi par l'ordonnateur et approuvé par le comptable public²⁶.

L'objectif du contrôle parlementaire est de contraindre le gouvernement à rendre publiquement des comptes sur l'exécution du budget que le parlement lui a confié.

Dans ce cadre, le parlement au moyen des lois de finances exerce 3 sortes de contrôle :

- a- Contrôle a priori de l'exécution du budget : loi des finances initiale
- b- Contrôle en cours d'exécution du budget : loi des finances rectificative
- c- Contrôle a posteriori de l'exécution du budget : loi de règlement.

a-Contrôle a priori de l'exécution du budget : loi des finances initiale

La loi de finance englobe les choix et priorités budgétaires du gouvernement qui sont soumis pour examen et adoption au parlement. Il s'agit aux parlementaires de prendre connaissance des documents budgétaires des dispositions de loi de finance de l'année à venir. Concrètement cette prise de connaissance est soumise aux commissions chargées des finances publiques pour apprécier la recevabilité des propositions et veiller aux cavaliers budgétaires.

Il est clair que ce contrôle contribue à la protection des fonds publics en évitant justement le gonflement des projets de lois de finances.

Toutefois, cette appréciation relève des députés qui n'ont pas nécessairement les outils ni les compétences pour évaluer et contrôler une finance publique, car il s'agit d'un domaine un peu plus technique.

b-Contrôle en cours d'exécution du budget : loi des finances rectificative

Un contrôle en cours d'exécution est nécessaire et obligatoire lorsqu'il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier de l'année, prévues initialement, se trouveraient bouleversées en cours d'exercice. Pour maîtriser ce bouleversement, le Parlement doit superviser l'exécution en examinant les réaménagements budgétaires et les dépenses réelles pendant l'exercice, et ce à l'aide de plusieurs moyens notamment les commissions

²⁶ Depuis l'installation du système de gestion intégré des dépenses, le compte administratif est généré automatiquement sans risque d'erreur puisqu'il tient compte des contrôles effectués par la TGR au fur et à mesure de l'exécution du budget.

spécifiques d'enquête et de contrôle. Il s'agit d'un moyen certainement fructueux et beaucoup plus efficace que le contrôle a priori.

c-Contrôle a posteriori de l'exécution du budget : loi de règlement.

Suite à l'exécution du budget, le parlement est également amené à vérifier si le budget initial a été correctement exécuté conformément aux dispositions de loi de finance initiale et celle rectificative. Ce contrôle s'effectue par le biais de la loi de règlement, considérée comme un acte de constatation et d'ajustement des résultats de l'année budgétaire. En droit positif, il s'agit du moyen le plus efficace pour contrôler la manière dont est dépensé l'argent public.

Toutefois, les parlementaires accordent souvent moins d'importance au projet de loi de règlement en raison des difficultés à pouvoir mener des discussions avec le gouvernement sur la réalisation des objectifs définis au départ puisque le gouvernement dispose de sa majorité au parlement. Ceci implique des retards quant au vote des projets de loi de règlement.

En conséquence, bien que son utilité soit reconnue, la loi de règlement perd son importance car le gouvernement qui a exécuté la loi de finance n'est plus forcément celui qui a présenté le projet de loi de règlement y afférent.

Certes, le contrôle parlementaire s'avère utile car il amène au moins les administrations publiques à donner des explications de leurs actes même si ce n'est pas de manière régulière. Par contre, le fonctionnement des commissions est limité par la faible formation des parlementaires par rapport aux techniques et outils modernes de la gestion publique, mais également par l'absence de mécanismes permettant de disposer des informations et documents en temps opportun.

Nous avons constaté que le Parlement a porté de plus en plus d'intérêt aux finances publiques et à la réforme budgétaire. Effectivement, la Chambre des représentants s'est dotée d'une commission permanente pour le contrôle des finances publiques qui aurait pour objectif d'assurer le suivi des dépenses publiques, et d'étudier les rapports de la Cour des comptes et les textes relatifs au contrôle des finances publiques.

1.1.2. Le contrôle juridictionnel

Au Maroc, le statut de la Cour des comptes et son rôle majeur en matière de contrôle des finances publiques ont été renforcés par la constitution de 1996 qui l'a érigée au rang d'institution constitutionnelle et par la constitution de 2011 qui lui a assuré son indépendance et élargi ses prérogatives.

On constate ainsi un apport louable de la Cour des comptes à l'analyse des finances publiques à travers notamment, la production de rapports thématiques²⁷ développée ces dernières années, eu égard à leurs richesses et à leurs utilités pour le Parlement, le Gouvernement et les citoyens.

Par ailleurs, dans le cadre des missions de la cour des comptes, on retrouve le contrôle de la gestion, à ne pas confondre avec le contrôle de gestion, où elle vérifie tous les aspects de la gestion des entités contrôlées quant à la réalisation des objectifs, des résultats obtenus, des moyens mis en œuvre.

Le contrôle de la gestion porte également sur la régularité et la sincérité des opérations réalisées, ainsi que la réalité des prestations fournies, des fournitures livrées et des travaux effectués.

²⁷ Il s'agit notamment des rapports sur le système de retraite au Maroc (juillet 2013), le système de compensation au Maroc (janvier 2014), l'évaluation de la stratégie Maroc Numérique 2013 (septembre 2014), l'audit des comptes des partis politiques (décembre 2014), l'évaluation de la fiscalité locale (mai 2015), l'évaluation de la gestion du contentieux judiciaire de l'Etat (décembre 2015), le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc (juillet 2016).

Procédure du contrôle de la gestion

Au vu du programme des travaux de la Cour, le président de la chambre désigne les conseillers qui procèdent au contrôle de la gestion des organismes inscrits audit programme. Les conseillers de la Cour des comptes sont habilités à se faire communiquer tous documents ou pièces justificatives susceptibles de les renseigner sur la gestion de ces organismes et à procéder à l'audition des personnes dont ils estiment le témoignage nécessaire.

Le Conseiller rapporteur communique ses observations aux responsables des organismes concernés qui peuvent formuler, le cas échéant, leurs commentaires dans un délai de deux mois (rapport contradictoire). Passé ce délai, le Conseiller rapporteur établit son rapport, lequel est délibéré en présence de cinq membres dont le Président de chambre et le conseiller rapporteur.

La chambre peut entendre tout responsable, agent ou contrôleur de l'organisme concerné. Elle peut aussi ordonner des investigations complémentaires. Elle décide des observations qui peuvent faire l'objet de lettres du Président de la Chambre aux responsables des organismes concernés. Les décisions de la Chambre sont prises à la majorité des voix.

Le conseiller rapporteur prépare un projet de rapport particulier qui est soumis à la délibération de la chambre avant d'être adressé par le Premier Président au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et au Ministre de tutelle, lesquels peuvent formuler leurs observations et exprimer leurs avis dans un délai fixé par le Premier Président et qui ne peut être inférieur à un mois.

Ces rapports, accompagnés des avis et commentaires reçus, sont ensuite transmis au Comité des programmes et des rapports en vue de leur insertion, le cas échéant, au rapport annuel de la Cour et au rapport sur l'exécution de la Loi de Finances.

Ensuite, l'exercice de cette activité permet à la Cour de s'assurer que les systèmes et les procédures mis en place dans les organismes soumis à son contrôle garantissent la gestion optimale de leurs ressources et de leurs emplois, la protection de leur patrimoine et l'enregistrement de toutes les opérations réalisées.

En effet, le dispositif de contrôle porté par la cour des comptes est orienté de plus en plus vers la performance et la gouvernance publique.

Néanmoins, en l'absence de pouvoir de sanction, ce contrôle est matérialisé in fine par des rapports soumis au Roi et au gouvernement pour attribution.

Enfin, l'association du contrôle politique et juridictionnel ne peut être que bénéfique pour les finances publiques mais demeure insuffisante. En effet, le renforcement de la comptabilité publique et de la loi de règlement ainsi que la corroboration du rôle de la Cour des comptes, représentent des leviers majeurs servant à rééquilibrer les pouvoirs budgétaires entre le Parlement et le Gouvernement.

1.2 Le contrôle financier

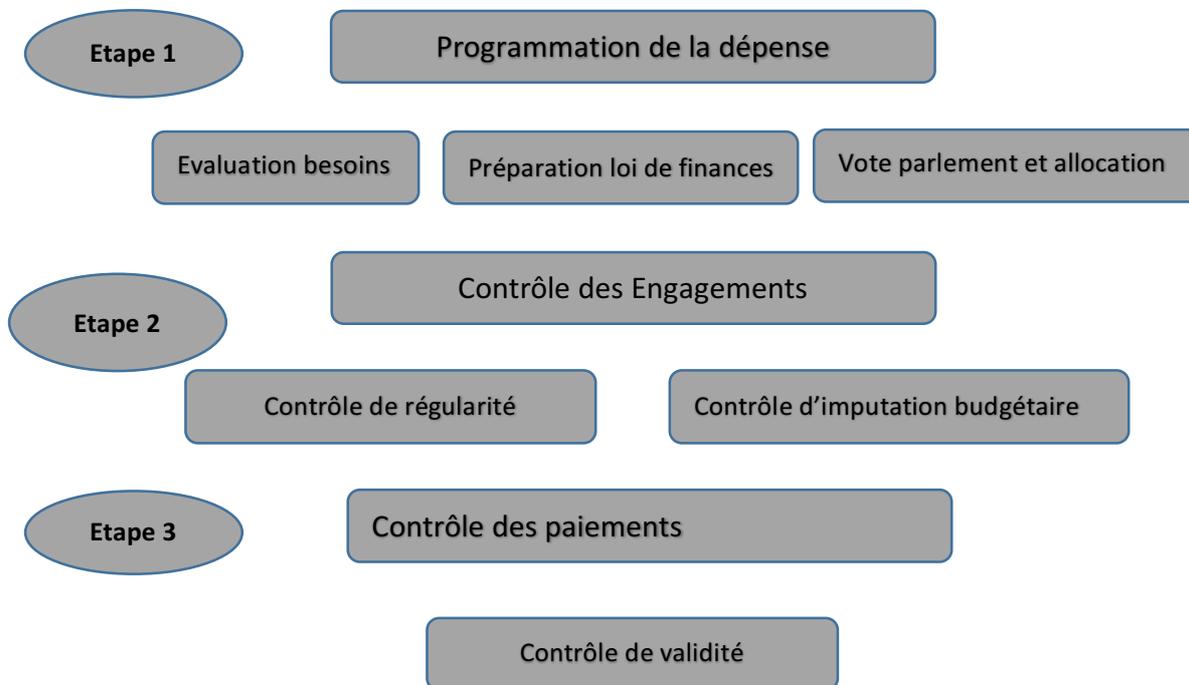
Outre la tutelle technique en interne exercée par le ministère auquel l'administration publique est rattachée, on assiste à une tutelle externe qualifiée de financière. La tutelle financière peut être définie comme étant un contrôle par le ministère des Finances sur les services d'Etat, en sa qualité de responsable de la conception et du contrôle de l'exécution de l'ensemble de la politique financière de l'Etat²⁸.

En dépit de ses failles, ce type de contrôle a fait l'objet de dispositions définissant les principes de bases et les modalités d'exécution. Ce contrôle reste seulement préventif, car il permet d'examiner les propositions d'engagements avant leur exécution (**Figure n°2**). Il s'agit là d'un souci de protection des deniers publics en prévenant les irrégularités avant qu'elles ne soient commises (contrôle à priori).

Ajoutons à cela que les agents de contrôle du ministère de finances veillent à la conformité en termes de pièces justificatives. Certes, l'administration publique profite de ce contrôle financier pour effectuer ses opérations quotidiennes de dépenses de manière efficace.

²⁸ ahmed el midaoui et Gaudemet Yves, *Les entreprises Publiques au Maroc et leur participation au développement*, Afrique-orient, 1981

Figure n°2 : Etapes du Contrôle financier de l'Etat



Dans la pratique, Nous résumons le contrôle des engagements et des paiements ainsi :
(Tableau n°5 et Tableau n°6)

Tableau n°5 : Contrôle des engagements des dépenses publiques

Nature dépense	Conditions générales	Conditions de forme	Conditions de fond
Bon de commande	<p>*Existence de toutes les pièces justificatives en deux exemplaires :</p> <p>-3 devis contradictoires</p> <p>-Etat d'engagement</p> <p>-Fiche D (Bordereau d'envoi de l'engagement)</p> <p>-Bon de commande</p> <p>*Engagement saisi , signé et émis sur le SGID</p>	<p>* Devis contradictoires numérotés</p> <p>*Devis mentionnant clairement l'administration partie prenante</p> <p>*Devis comprenant les informations financières du fournisseur (Raison sociale, Identifiant fiscal, Registre de commerce, Patente, RIB, adresse du siège social,...)</p> <p>*conformité du devis et du bon de commande saisi sur le SGID</p> <p>*conformité de l'état d'engagement avec le bon de commande</p>	<p>* Nature des fournitures ou des prestations objet de la dépense</p> <p>*Vérification arithmétique des devis (Quantité, prix, TVA et Total)</p> <p>* Vérification de l'imputation budgétaire</p> <p>*Vérification de l'engagement des intérêts moratoires</p> <p>*vérification de la signature du sous-ordonnateur</p> <p>*Vérification du délai de 30 jours entre la date des devis et celle d'engagement</p>
Marché	<p>*Existence de toutes les pièces justificatives en deux exemplaires :</p> <p>-Procès-verbal de l'Appel d'offre y afférent.</p> <p>-Etat d'engagement</p> <p>-Fiche D (Bordereau d'envoi de l'engagement)</p> <p>-Rapport de représentation</p> <p>-Marché signé par le maître d'ouvrage et l'attributaire</p> <p>*Engagement saisi , signé et émis sur le SGID</p>	<p>* Marché comprenant toutes les clauses autorisées conformément au CPS.</p> <p>*Marché comprenant les informations financières du fournisseur (Raison sociale, Identifiant fiscal, Registre de commerce, Patente, RIB, adresse du siège social,...)</p> <p>*conformité du montant du marché et celui saisi sur le SGID</p> <p>*conformité de l'état d'engagement avec le marché</p>	<p>* Nature des fournitures ou des prestations objet de la dépense</p> <p>*Vérification arithmétique du bordereau détail estimatif des prix (Quantité, prix, TVA et Total)</p> <p>* Vérification de l'imputation budgétaire</p> <p>*Vérification de l'engagement des intérêts moratoires</p> <p>*vérification de la signature du sous-ordonnateur .</p>

Source : Auteur

Tableau n° 6 : Contrôle des ordonnancements des dépenses publiques

Nature dépense	Conditions générales	Conditions de forme	Conditions de fond
Bon de commande	<p>*Existence de toutes les pièces justificatives en deux exemplaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Facture -Bon de commande visé par TGR -Etat d'engagement visé par TGR -Bordereau d'émission -ordonnancement de paiement -Avis de virement <p>*ordonnancement saisi , signé et émis sur le système GID</p>	<p>* Facture numérotée</p> <p>*Facture mentionnant clairement l'administration partie prenante</p> <p>*Facture comprenant les mêmes informations financières du devis fournisseur (Raison sociale, Identifiant fiscal, Registre de commerce, Patente, RIB, adresse du siège social...)</p> <p>*conformité de la facture et du bon de commande visé</p> <p>*conformité de l'OP et l'AV avec le bon de commande</p>	<p>* Nature des fournitures ou des prestations objet de la dépense</p> <p>*Vérification arithmétique de la facture (Quantité, prix, TVA et Total)</p> <p>*vérification de la signature du sous-ordonnateur</p> <p>*vérification de la réception des prestations ou des fournitures</p> <p>*Vérification du délai de service fait et de réception</p>
Marché	<p>*Existence de toutes les pièces justificatives en deux exemplaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Etat d'engagement visé -Marché visé par TGR -OP -AV -Facture -Procès-verbal de Réception <p>*Ordonnancement saisi , signé et émis sur le système GID</p>	<p>*Respect des clauses de réception et de règlement mentionnées sur le marché convenu</p> <p>*conformité du montant à régler du marché et celui saisi sur le système GID</p>	<p>* Nature des fournitures ou des prestations objet de la dépense</p> <p>*Vérification arithmétique de la facture (Quantité, prix, TVA et Total)</p> <p>*vérification de la signature du sous-ordonnateur .</p>

Source : Auteur

On constate clairement que les tâches de contrôle sont certes multiples mais se résument en une simple conformité et régularité quant aux procédures et aux textes réglementaires.

Justement la faiblesse du contrôle des finances publiques réside du fait qu'il s'intéresse principalement à la simple régularité et légalité des procédures qui sont souvent paralysantes. Les contraintes des procédures budgétaires et comptables ainsi que le poids excessif des contrôles a priori font que l'effort des gestionnaires est davantage axé sur le respect des procédures plutôt que sur le souci d'obtenir des résultats et de rationaliser la gestion des dépenses publiques.

Ainsi, aucune appréciation financière n'est faite ni de l'estimation des prix publiée par le maître d'ouvrage ni de l'offre financière de l'attributaire retenu. Or c'est ce genre d'appréciation qui permettra de maîtriser les dépenses publiques.

Pour davantage d'efficacité, d'autres types de contrôles particuliers sont opérés, notamment ceux effectués par l'Inspection Générale des finances (IGF).

1.3 Les autres contrôles particuliers :

Il s'agit notamment de l'intervention de l'Inspection générale des finances. L'IGF est un corps supérieur d'inspection des finances publiques créé par un texte de loi du 14 avril 1960 qui fixe de manière précise ses attributions, missions et prérogatives.

Placée sous l'autorité directe du Ministère de l'Economie et des Finances, l'I.G. F exerce de larges prérogatives en matière de contrôle et d'audit. A cet effet, l'I.G. F a pour pouvoir entre autres :

- Effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics et, de façon générale, des agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics et de tout organisme public ;
- Contrôler la gestion des comptables publics, des ordonnateurs, des contrôleurs et de tout administrateur pour s'assurer de la régularité, de la sincérité, et de la matérialité des opérations enregistrées dans leurs comptes ;
- Contrôler la gestion des entreprises et des établissements publics.
- Contrôler la gestion des sociétés concessionnaires ou gérantes d'un service public de l'Etat ou d'une collectivité publique ;

- Contrôler la gestion des sociétés, associations ou entreprises de toute nature et d'une façon générale les personnes morales qui bénéficient du concours financier de l'Etat, des collectivités publiques ;
- Auditer et émettre une opinion sur les comptes des projets financés par les Gouvernements étrangers ou par des organismes financiers internationaux ou régionaux dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale ;
- Procéder, à la demande du Gouvernement ou du Ministre des Finances, à l'évaluation des politiques publiques à caractère financier ou budgétaire.

Globalement, l'IGF apprécie la qualité de la gestion des responsables publics²⁹, la réalisation des objectifs assignés, les moyens utilisés, les coûts des biens et services produits et leur performance économique et financière.

Il est à noter qu'un nouveau cadre juridique a été défini en 2016 pour régir ce corps d'inspection. Cette nouvelle réforme a permis d'étendre les missions de l'IGF pour inclure les missions d'audit de performances et d'évaluation des résultats des politiques, programmes et projets publics. De plus, contribuer à la prévention et la lutte contre la fraude et la corruption. Effectivement, cette institution contribue à l'amélioration de la gestion de l'administration à l'aide des recommandations assignées au niveau des rapports émis.

Cependant, les opérations de vérification de l'IGF demeurent inadaptées pour pouvoir assurer un véritable contrôle des administrations publiques. Par ailleurs, le rapport établi lors de ces contrôles, est soumis pour avis à l'administration auditée. Ce qui nuit au caractère impérieux des fonctions d'inspection et d'audit.

On en déduit alors que le contrôle financier de la TGR et le contrôle particulier de l'IGF présentent des faiblesses qui remettent en cause leur pertinence.

En fait, l'état des lieux démontre que la pratique administrative n'est pas dépourvue d'inconvénients pour parvenir à une véritable maîtrise des dépenses publiques.

²⁹ Comptables publics, ordonnateurs et sous-ordonnateurs.

Ces inconvénients tiennent non seulement de l'archaïsme des fondements théoriques et pratiques du contrôle de régularité mais aussi de la problématique de la rationalisation des dépenses publiques.

Nous concluons que, plusieurs organes coexistent au Maroc pour assurer le contrôle des finances publiques. Chacun des contrôles externes, poursuit des objectifs spécifiques. Les inspecteurs financiers auprès des ministres vérifient que la dépense envisagée n'excède pas l'autorisation parlementaire. Les autres contrôles se font essentiellement à posteriori. Par conséquent, la protection et la gestion des fonds publics semble limitée à un contrôle de conformité et de régularité.

Globalement, il s'agit d'un contrôle qui a pour finalité de vérifier que les moyens alloués à l'administration sont régulièrement engagés, payés et comptabilisés.

Quoi qu'il en soit ces contrôles ont démontré leur inefficacité. Cela justifie la nécessité de recourir à d'autres outils de contrôle des services de l'Etat notamment ceux issus du management privé.

SECTION 2 : légitimité du Nouveau management public

Sous la conduite du Roi, le Maroc a fait énormément d'avancées reconnues au niveau national et international, et ce sur les plans institutionnels, politique, social et économique.

Depuis le début du 21^{ème} siècle, on assiste à plusieurs projets d'envergure national³⁰ et local³¹ qui ont contribué au développement du pays.

Ces réalisations ont été accomplies par l'adoption de la constitution du 1^{er} Juillet 2011, qui renforce l'Etat de droit et tend vers à un fort rééquilibrage des pouvoirs. En effet, la constitution renvoie à la loi organique des finances qui vise à améliorer la gestion des finances publiques.

Cette gestion budgétaire est énergiquement critiquée, étant donné qu'elle est fondée sur une simple logique de moyens³².

³⁰ on cite par exemple : le projet Tanger-Med et la centrale solaire à Ouarzazate

³¹ on peut citer le projet Tramway à Casablanca et à rabat

³² En dépit des réformes articulées entre les révisions constitutionnelles et les textes organiques régissant les finances de l'Etat .

En effet, malgré la multiplicité des contrôles classiques par le ministère des finances et la cour des comptes, les malversations des deniers publics se sont amplifiées. Nos finances publiques ont considérablement besoin d'une nouvelle approche de gestion fondée plutôt sur une culture de résultats et de performance pour accompagner le développement du Royaume.

Dans notre travail de recherche, nous allons d'abord, nous focaliser sur les apports de l'action managériale dans le secteur public et plus précisément les administrations. Ensuite, il s'agira de justifier l'utilité du management public comme mode de modernisation de l'APM. Enfin, il convient d'étudier le lien entre le contrôle de gestion et la pratique du NMP.

2.1 Nouveau management public : Impératif pour les administrations publiques

2.1.1 Le management public : Aperçu historique et contours

Depuis des années, on pointait l'administration publique bureaucratique en remettant en cause sa lenteur et son archaïsme.

Ces critiques justifient les tentatives d'enseignement des bonnes pratiques de gestion par le biais des différentes réformes budgétaires qu'on abordera par la suite.

Le service public ne fonctionne plus uniquement en vertu de l'intérêt général. Mais, la fonction publique doit désormais travailler de façon minimale et optimale³³. Ces notions relèvent sans doute du management.

Selon Roland Parenteau³⁴ « *Le management public n'est pas le management privé* ». En effet, l'auteur affirme que cette comparaison limiterait les responsabilités de l'Etat au seul aspect économique. Toutefois, deux autres éléments sont également importants : le juridique et le politique.

Parenteau rajoute également que la plus grande partie des biens et services produits par le secteur public ne peuvent pas en réalité être comparés à ceux du secteur privé en se référant à la notion de collectivité. « *Le management public existe parce qu'il est nécessaire* »³⁵.

³³ Éliisa Chelle, « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public », *Revue internationale de politique comparée* 19, n° 3 (2012): 19-36

³⁴ Parenteau Roland, « Le management public n'est pas le management privé », in *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État* (Presses de l'université du Québec, 1994), pp.49-73.

³⁵ Bartoli Annie, « Spécificités du management public français, une double complexité », dans *Le management dans les organisations publiques*, 4ème éd, Gestion Sup (Dunod, 2005), p.238.

Ainsi, pour Annie Bartoli³⁶, « *Max Weber peut être considéré comme l'un des premiers théoriciens du management public* ». Malgré que la notion de management public n'ait pas été utilisée à l'époque, Max Weber était pionnier dans la définition des modes de fonctionnement et d'organisation des administrations bureaucratiques. D'ailleurs, Weber a défendu la bureaucratie comme modèle idéal et valable aussi bien pour l'administration que pour l'entreprise. Ce modèle qui correspond à un style de management a été remis en cause dès les années 1970 en raison de son inefficacité prouvée (notamment la lourdeur administrative).

A cette époque, nombreux sont les auteurs qui ont démontré par leurs travaux que les structures bureaucratiques étaient infructueuses pour laisser place au New Management Public.

Selon Matthias Finger³⁷ (professeur de management des industries de réseau à l'École polytechnique fédérale de Lausanne), le NMP se caractérise par cinq transformations de Processus pour l'administration :

- Distanciation de la politique traditionnelle ;
- Le citoyen/usager devient un client ;
- Transformation organisationnelle de l'administration rendue plus dynamique (incitation au travail et responsabilisation) ;
- Décentralisation ;
- Recherche de résultats.

L'idée principale du *NPM* est qu'il est souhaitable de transposer dans le secteur public les méthodes de gestion du secteur privé. À la rigidité d'une administration bureaucratique centralisée, focalisée sur son propre développement, le NPM oppose un secteur public reposant sur les trois E « Économie, Efficacité, Efficience », capables de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, désormais devenus des clients.

Selon Hood³⁸, les principales doctrines du NMP sur ce qui doit être fait sont les suivantes :

- Les coûts directs du secteur public devraient être réduits et la discipline de la main-d'œuvre renforcée afin d'améliorer l'utilisation des ressources ;

³⁶ A. Bartoli et C. Blatrix, *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4ème éd (DUNOD, 2015) p.15.

³⁷ Sandrine Dauphin, « Théories du management », *Informations sociales*, n° 167 (2011): p. 6-9

³⁸ Guillermo M. Cejudo, « Explication des changements dans le secteur public mexicain », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 74, n° 1 (2008): pp.123-40

- Pratiques de gestion de type privé appliquées pour accroître la flexibilité dans la prise de décisions ;
- La concurrence dans le secteur public (contrats à terme et appels d'offres) a augmenté. La concurrence étant la clé pour réduire les coûts et améliorer les normes ;
- le secteur public est désagrégé et décentralisé pour rendre les unités plus faciles à gérer et pour accroître la concurrence entre elles;
- Les contrôles sont passés des intrants aux extrants, pour insister sur les résultats plutôt que sur les procédures ;
- Des normes explicites et des mesures de performance établies, car la redevabilité exige des objectifs clairement définis et l'efficacité nécessite une attention portée aux objectifs ;
- Les gestionnaires ont le pouvoir de mener une gestion professionnelle pratique, car la responsabilisation exige une attribution claire des responsabilités, et non une délégation de pouvoir.

Par ailleurs, l'apparition du courant management public a été succédé par de nombreuses réformes dans les outils et dispositifs de la gestion publique à l'échelle national et international : Aux Etats unis, une tentative de modernisation du secteur public par le biais du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) ou encore la rationalisation des choix budgétaires en France dans les années 60. Les origines de l'approche par la performance émane des Etats Unis où le gouvernement américain utilisait les termes de budgétisation de programme et de budgétisation basée sur la performance presque comme des synonymes³⁹.

Dans la pratique, la budgétisation basée sur la performance réclamait beaucoup de temps⁴⁰. Ces réformes axées uniquement sur des évaluations quantitatives des projets par le biais d'analyses coûts-efficacité, ont été abandonnées au profit d'un management public plus efficace.

³⁹ Jack DIAMOND, « Document de travail du FMI : "De la budgétisation de programmes à la budgétisation basée sur la performance: Défi pour les économies des marchés émergentes" » (FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, s. d.).

⁴⁰ Le SPPB comporte trois phases: La phase de planification où l'on définit les objectifs et les moyens. la phase de programmation recueille les données de la planification et les intègre dans des programmes établis par priorité. Enfin la troisième phase de budgétisation, où l'on s'efforce de traduire chacun des programmes pluriannuels en un certain nombre d'actions annuelles en déterminant qui fait quoi en attribuant les ressources.

Même si les raisons d'adoption du NMP diffèrent d'un pays à l'autre : il s'agissait d'une volonté d'une gestion plus cohérente pour répondre à l'inefficacité du secteur public (cas du Japon), d'une orientation idéologique néo-libérale (Cas du Royaume uni et de la Nouvelle-Zélande), de dépasser les crises financières (cas du Canada), de surpasser une crise politique (Cas de l'Italie), d'un besoin d'imitation ou tout simplement un désir de changement (Cas du Maroc entre autres).

Il convient de souligner qu'aucune de ces raisons à elle seule, justifie la mise en place du NMP, même si les crises financières ont été généralement le principal facteur déclenchant, un ensemble de facteurs internes et externes au secteur public qui expliqueraient ce besoin de s'inscrire dans le NMP.

L'idée principale des nouvelles réformes portait essentiellement sur les résultats des extrants et la performance dans la budgétisation et en particulier l'utilisation de l'information de la performance dans le budget. Cette idée est appelée La Nouvelle Gestion Publique.

B.Van Haepere⁴¹, définit le NMP comme un construit hybride ,Processuel et évolutif à trois niveaux :

Le premier niveau englobe les idées maitresses du NMP issues de la théorie du *Public choice* : la désagrégation, la concurrence et l'incitation. D'abord, la désagrégation a pour objet la subdivision des grosses administrations en structures autonomes moins hiérarchisées, qui impliquerait une revue des systèmes de management et d'information. Ensuite, le deuxième niveau comprend l'idée que créer de la concurrence devrait diminuer le coût et optimiser la qualité des services offerts. Enfin, à l'aide du NMP, un système d'incitants financiers est défini liant la rémunération aux performances, ce qui constitue le troisième niveau.

On conclut que le NMP est transdisciplinaire : il touche à la fois aux fonctions finance, stratégie et ressources humaines. « *Le NPM pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé* »⁴².

⁴¹ Béatrice Van Haepere, « Que sont les principes du New Public Management devenus ?Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique* LI, n° 2 (2012): pp.83-99

⁴² AMAR Anne, BERTHIER Ludovic, « Le nouveau management public: avantages et limites », *Gestion et management Publics* 5 (décembre 2007): p.4_5.

Par la suite, les débats sur la performance de l'administration publique convergent globalement vers l'abolition du mode ancien de gestion des administrations en remettant en cause le modèle bureaucratique, pour laisser place aux valeurs managériales.

2.1.2 Le management public : Réponse à la nécessité de changement de la gestion publique

Dans un environnement de plus en plus contraignant, l'organisation est forcée de choisir entre changer ou mourir. Il est évident que la modernisation du secteur public est un projet sans doute à long terme. Pour R.Fraisse ⁴¹ « *moderniser le secteur public c'est peut être d'abord se mettre à jour, chercher à rattraper un retard : celui d'une organisation étatique en proie d'une grande inertie, au regard d'un environnement en transformation rapide qui exige sa mise à jour (...) Moderniser c'est enfin adopter des comportements modernes, c'est à dire considérés comme innovantes par rapport aux précédents* ».

Pour Fauroux et Spitz⁴³ : « *Tout premier ministre pourrait avoir un panneau accroché au-dessus de son bureau où serait écrit : « Ne me dites pas ce que je dois faire .Je le sais déjà. Dites-moi plutôt comment* ». Peu de réformes restent en effet en panne par ignorance. Ce qui fait le plus souvent défaut, c'est la volonté et la méthode ». Il est vrai que les objectifs et les contenus des différents changements conduits dans le secteur public, sont bien connus dans leur globalité. Toutefois, La démarche concrète de mise en œuvre reste, elle, moins étudiée. Ainsi, de grandes questions s'imposent. Quels sont les facteurs de succès du changement ? Quels sont les obstacles à surmonter ?

Pour pouvoir apporter des éléments de réponse. Nous avons étudié les expériences internationales pour essayer de dégager des leçons des réformes entreprises.

2.2 Réforme Budgétaire : élément favorisant la pratique du Management Public

2.2.1 Regard sur les modèles de réformes internationales

La revue de littérature fait ressortir deux modèles de référence en matière d'application du management public : Expérience de modernisation en France (Le modèle francophone) et celle de la modernisation aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (le modèle anglophone).

⁴³ R.Fauroux et B.Spitz, *Etat d'urgence -Réformer ou abdiquer: le choix français*, Robert Laffont, 2004.

La finalité de ces pays était avant tout de rompre avec les modèles traditionnels de gestion publique au profit de nouvelles approches par le biais de réformes radicales de leur secteur public.

Nous présentons brièvement les grands traits de ces réformes.

a- Modèle francophone :

Le premier acte de modernisation en France a été annoncé par le gouvernement en 1982 en développant la notion de décentralisation comme transformation radicale dans le secteur public. Cette transformation est l'origine de la réforme des années 90 qui envisageait une transformation globale aux multiples dimensions.

L'idée principale de la modernisation française est de reconnaître que seuls les responsables opérationnels sont en mesure de définir des objectifs et prendre des décisions convenables. La réforme visait de rompre les pratiques de gestion traditionnelles où le centre fixe les objectifs promulgue les directives conformément aux textes réglementaires.

Ainsi, la loi organique du premier Août 2001 qui déconcentre les crédits des administrations centrales avait pour but de responsabiliser davantage les services régionaux à l'aide des contrats annuels et pluriannuels. En outre, la décentralisation lancée en 2002 qui a amené à de nouvelles règles de fonctionnement entre Etat et collectivités locales. Cela a eu systématiquement des répercussions sur les services de l'Etat.

b- Modèle anglo-saxon

On distingue deux expériences : Le royaume Uni et les Etats-Unis.

L'année 1988 annonce le début du processus de modernisation de la gestion britannique.

D'une part, la réforme visait la privatisation des organismes publics déficitaires en les transformant en organismes autonomes chargés d'assurer un service public qui auparavant était confiée aux ministères. En conséquence, l'autonomie implique plus de responsabilité et davantage de compétitivité. Cela amène ces organismes à offrir au moindre coût, des services de qualité aux citoyens.

Ensuite, la privatisation des organisations publiques constituait le remède aux déficits accumulés. Le gouvernement britannique est convaincu que le secteur privé rendra les entreprises publiques plus efficaces, plus efficientes et plus rentables.

D'autre part, la réforme se focalisait davantage sur le citoyen, considéré comme client consommateur de services publics. Ainsi la nouvelle gestion britannique est axée sur les résultats.

Par ailleurs, une série de réformes a été adoptée par les Etats-Unis pour restructurer le secteur public. La première réforme (1993) recherchait l'amélioration de la gestion et de l'administration. La seconde (1994) vise la revue du rôle de l'Etat alors que la troisième, en 1997, porte essentiellement sur la gestion de la performance(Auger,1998)⁴⁴.

Il convient de préciser que ces trois réformes s'inscrivent dans un seul et même processus de modernisation.

En conclusion, Toutes ces réformes tendent vers l'amélioration de l'efficacité et l'efficience, ainsi que vers une modernisation de la gestion budgétaire.

2.2.2 La réforme publique au Maroc

Dans ce paragraphe, nous allons étudier la réforme budgétaire entreprise au Maroc, comme dimension fondamentale de la loi organique des finances et surtout comme élément favorisant l'application du NMP.

Certes le Maroc a inscrit la modernisation de la gestion publique parmi ses objectifs prioritaires. Les études approfondies menées à propos des dépenses publiques, des structures administratives et de la fonction publique ont contribué à la mise au point des instruments nécessaires pour assurer, sur des bases solides, une amélioration notable de l'efficacité des dépenses de l'Etat et du rendement de son appareil administratif.

Ce sont en effet, les progrès effectifs sur la voie du développement économique, social et culturel qui constituent la finalité des interventions publiques et qui fondent la légitimité des prélèvements opérés par l'Etat sur la richesse nationale pour la couverture de ses charges.

Afin de moderniser le fonctionnement de l'Administration Publique et d'améliorer son efficacité et son efficience, le Maroc a engagé depuis quelques années des réformes structurantes.

Le tableau ci-dessous établi par nos soins, reprend les principales réformes liées à la gestion du budget de l'Etat, défendues au Maroc depuis le début du 21^{ème} siècle.

⁴⁴ AUGER,J., « "La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans"(Regard sur des initiatives hors Québec) », *Observatoire de l'administration publique, ENAP, coup d'oeil* Vol.4, n°4 (1998).

Tableau n°7 : Tableau récapitulatif des principales réformes budgétaires du 21^{ème} siècle

Référence et date de la réforme	Objet de la réforme	Thèmes abordés
Constitution de 2011	La loi organique des finances suite à l'adoption de la Constitution de 2011	veiller à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.
Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008)	Contrôle modulé de la dépense	Evaluer la capacité de gestion des ordonnateurs par approche par les risques Développer et poursuivre l'approche axée sur les résultats
Circulaire Premier ministre du 8 février 2007	Guide méthodologique de préparation du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)	Etablir le lien entre les objectifs stratégiques et le budget annuel → Programmation pluriannuelle
Décret n°2-06-52 du 14 moharrem 1427(13 février 2006)	Intégration du contrôle des engagements de dépenses à la Trésorerie générale du Royaume	Rattacher le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat à la TGR
Décret n° 2-05-1369 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005)	Règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative.	Renforcer la déconcentration administrative
décret du 15 chaoual 1422 (31décembre 2001)	Souplesse accordée aux ordonnateurs et leur Responsabilisation quant aux objectifs prédéfinis	Promouvoir la Globalisation des crédits et l'évaluation des résultats
Loi organique n°2001-692 Du 1 ^{er} Aout 2001	Réforme budgétaire axée sur les résultats	Orienter la gestion publique vers le résultat et la recherche d'efficacité Favoriser la transparence des informations budgétaires

Source : Auteur

Toutes ces réformes ont eu pour objectifs :

- Renforcement de l'efficacité de la dépense publique en accroissant la performance en orientant le budget vers les résultats

- Octroi de plus de liberté et de responsabilité aux gestionnaires budgétaires⁴⁵.
- Allègement et simplification des procédures de la dépense publique ; Le système Gestion intégrée des dépenses publiques (SGID) illustre cette simplification depuis 2009.
- Clarté des choix budgétaires à l'aide de la programmation budgétaire pluriannuelle.
- Développement de la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité dans le but de satisfaire le citoyen.

En outre, la réforme budgétaire a toujours été qualifiée de :

- pragmatique en raison du choix d'objectifs et d'actions réalisables ;
- Progressive en visant une amélioration continue et une capitalisation des acquis ;
- Participative du fait qu'elle implique un nombre de départements ministériels et d'autres partenaires.

Dans l'approche adoptée à travers ces réformes budgétaires, on retient les quatre piliers suivants qu'on détaillera par la suite. Il s'agit de :

- Globalisation des crédits
- Déconcentration –Contractualisation
- Partenariat
- Programmation pluriannuelle.

a- Globalisation des crédits

En effet, il s'agit de confier aux ordonnateurs et sous-ordonnateurs davantage de souplesse dans l'utilisation des crédits budgétaires qui leur sont alloués en contrepartie de leur responsabilisation personnelle quant aux objectifs qui leur sont préfixés.

A titre de premier pas, il a été procédé à la modification du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution de la loi des finances par le biais du décret du 15 chaoual 1422 (31 décembre 2001) autorisant les ordonnateurs et sous-ordonnateurs à virer des crédits qui leur sont ouverts

⁴⁵ Ainsi, le sous-ordonnateur n'a plus besoin de visa du comptable assignataire pour toute dépense dont le montant est inférieur à 20.000 dirhams.

d'une ligne à une autre à l'intérieur d'un même paragraphe, sans avoir besoin de solliciter un visa préalable du ministère des finances et de la privatisation comme auparavant⁴⁶.

L'observation de la réalité a montré autre chose : En effet, les gestionnaires délèguent la tâche aux agents chargés de l'exécution. Ces derniers et avant la clôture de l'année budgétaire, font les virements entre les lignes ce qu'on appelle « Virements globalisés », de manière à ne laisser aucun crédit non engagé.

Il est communément admis qu'un crédit budgétaire alloué à une administration et qui est non consommé dans les temps accordés, pourrait être définitivement perdu, ce fait pousse certains gestionnaires à liquider la totalité du crédit d'une manière irrationnelle.

Alors que cette globalisation vise deux objectifs : d'une part, la restructuration des morasses budgétaires du budget de fonctionnement et celui d'investissement. Et d'autre part, la mise en place d'indicateurs chiffrés quant aux objectifs de manière à les comparer aux résultats effectivement enregistrés qui est l'esprit même d'un système de contrôle de gestion.

b- Déconcentration – Contractualisation :

La déconcentration est une politique visant à rationaliser la répartition des tâches entre les directions centrales et leurs services extérieurs. Ceci implique que les directions centrales se focalisent davantage et uniquement sur les missions d'ordre stratégique et délèguent en conséquence les tâches opérationnelles d'exécution aux services extérieurs locaux, se trouvant à proximité des citoyens et donc mieux placés pour répondre à leurs besoins.

A titre d'illustration, au sein d'un ministère dont on évitera de citer le nom pour des raisons de confidentialité. L'application concrète de cet élément de réforme n'a été détecté que récemment. D'abord, la direction des affaires administratives et de la collaboration appelée avant le 26 février 2016 direction des affaires générales, était chargée à travers son service « Budget et comptabilité » d'établir, d'engager et de régler les contrats de location des bâtiments administratifs de l'ensemble des services extérieurs relevant du Ministère.

Cependant, depuis 2016, cette fonction a été déléguée aux différentes délégations régionales et par conséquent elles se chargent désormais de leur propre loyer après avoir reçu le crédit budgétaire y afférent. Dans la plupart des cas, l'administration centrale joue un rôle

⁴⁶ Toutefois, les virements ne sont pas opérés à certaines rubriques qualifiées de sensibles tels : eau, électricité, etc.

qui se résume à une sorte de contrôle en exigeant des copies des dossiers d'exécution à titre d'information afin de combler le rapport de gestion publié en fin d'année.

L'extension des prérogatives des représentations extérieures des Ministères en matière de programmation et de décision est de nature à rehausser leur statut et à en faire des instruments efficaces dans la mise en œuvre du Processus de développement régional et local.

Le cadre réglementaire nécessaire à cet effet a été mis en place avec la promulgation de deux décrets portant respectivement sur la définition des règles d'organisation des administrations centrales et de leurs services déconcentrés d'une part et sur la déconcentration administrative d'autre part.

Dans cette perspective, le dispositif portant sur l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration tel que décrit dans la circulaire du premier Ministre du 9chaoual 1422 (25 Décembre 2001) a prescrit la contractualisation des liens entre les administrations centrales et de leurs représentations locales.

Effectivement le budget de 2006 a consacré une avancée qualitative dans ce sens avec l'ajout de la dimension régionale aux classifications administrative, fonctionnelle et économique déjà en vigueur.

Or, quand on parle de contractualisation, on sous-entend la relation d'agence entre ministères et leurs services extérieurs.

Selon Michael C. Jensen et William H. Meckling⁴⁷, La théorie d'agence implique une délégation de pouvoir décisionnel du principal (administration centrale) à l'agent (Service extérieur).

Par contre, la contractualisation au sein des administrations marocaines semble se traduire par une responsabilisation des sous-ordonnateurs (Délégués régionaux) quant aux objectifs à atteindre, aux moyens à utiliser ainsi que les modes de contrôle prévus pour la vérification de l'atteinte des objectifs.

On remarque clairement que les directives de la circulaire ont bel et bien été respectées puisqu'on constate que cette action a été limitée en 2006 aux dépenses d'investissement.

⁴⁷ JENSEN Michael C. , MECKLING William H., « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of financial Economics* Vol.3 (juillet 1976): p.308.

Ainsi, cela permettra au lecteur du budget de prendre directement connaissance de la part revenant à chacune des régions du Royaume en matière d'effort d'investissement.

Aujourd'hui, cette action s'est étendue à toutes les dépenses quel que soit leur nature y compris celles de fonctionnement.

c- Partenariat :

Dans une optique de modernisation de la gestion des fonds publics, l'Administration marocaine tend à encourager la création de liens de partenariat entre les services extérieurs déconcentrés et les opérateurs locaux : Acteurs de la société civile, acteurs du secteur privé...etc.

Grâce à une coordination des efforts de toutes les parties prenantes, en matière de moyens humains, matériels et financiers, l'efficacité l'administration sera au rendez-vous en améliorant la qualité du service rendu et en minimisant les coûts engagés. Ainsi, le rapprochement de l'administration publique des entreprises du secteur privé dans le cadre notamment des partenariats public-privé (PPP) en est une bonne illustration.

Afin d'assurer le bon déroulement des projets retenus dans ce cadre, les gestionnaires responsables sont tenus d'établir des rapports semestriels et annuels décrivant l'état d'avancement des projets et le degré d'atteinte des objectifs fixés.

Cependant, les objectifs ne sont pas fixés et aucun rapport n'est rédigé. Sauf dans le cas où une question du parlement nécessite une réponse. Dans ce dernier cas, les gestionnaires se mobilisent au plus vite pour découvrir l'état des choses dans un but de répondre aux interrogations.

Comme l'a clairement rédigé dans sa réponse au questionnaire, un cadre financier au sein d'un service régional « *L'administration est noyée dans la gestion de son quotidien* ».

Les services extérieurs suivent à la lettre les directives de leurs ministères alors même que ces derniers se trompent.

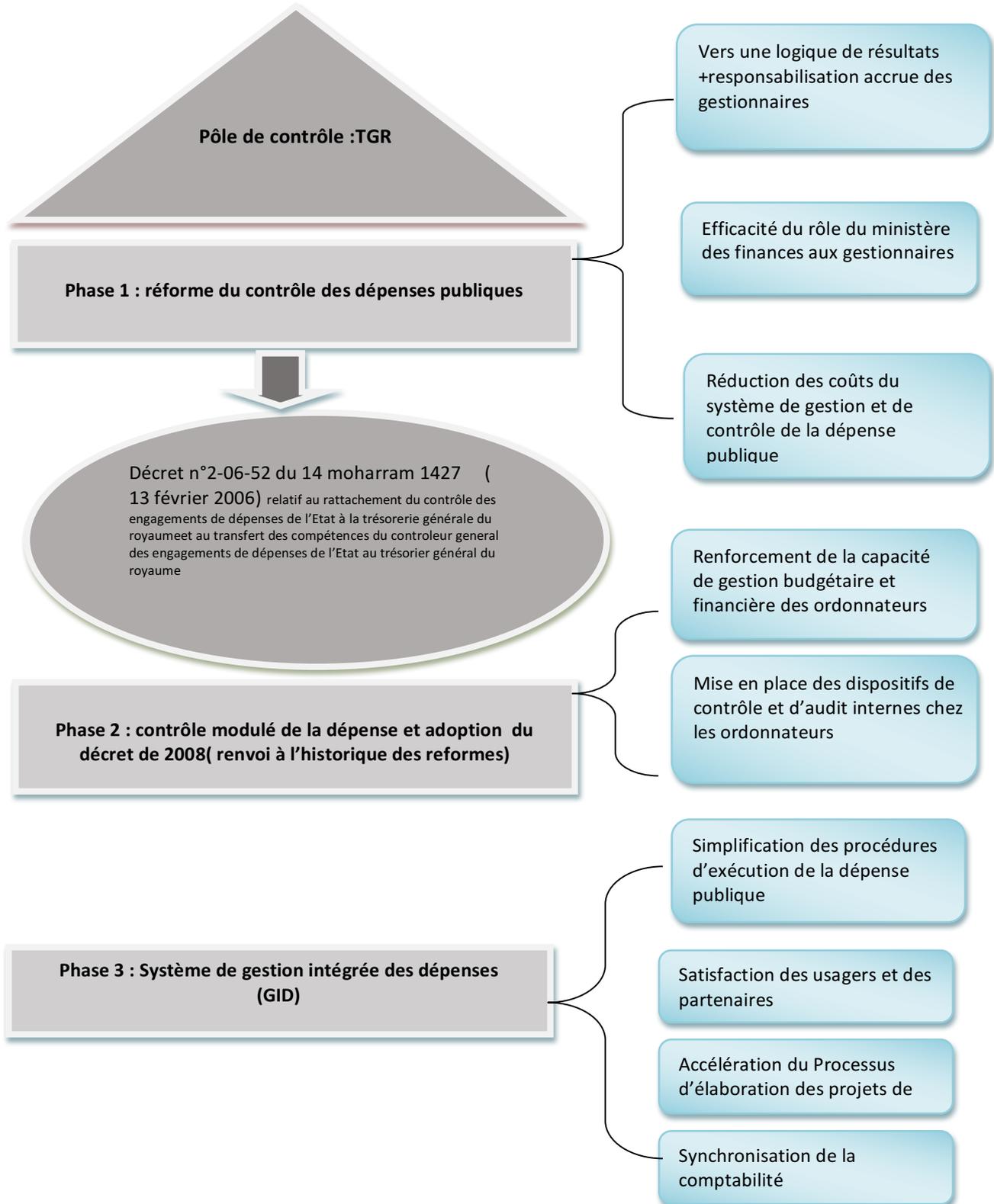
Par ailleurs, Certains gestionnaires responsables de services extérieurs présentent des compétences non négligeables en matière de gestion financière et disposent de connaissances

importantes en termes de management, mais ne pouvant guère contredire les décisions de leurs supérieurs au niveau de l'administration centrale.

« J'envoie régulièrement à l'administration centrale des propositions de projets de manière à améliorer efficacement la gestion des crédits alloués ; je suggère même des instruments de mesure, des applications facilitant notre travail. Toutefois, je ne reçois jamais de feed-back et là je me contente de faire ce qui m'est demandé. » Exprime un sous-ordonnateur découragé.

d-Programmation Pluriannuelle :

Figure n°3 : Phases de la Programmation annuelle du budget de l'Etat



Source : Trésorerie Générale du Royaume

Chaque programme sera accompagné d'un projet annuel de performance présentant ses coûts, ses objectifs, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir. De la même manière, après l'exécution budgétaire, un rapport annuel de performance sera joint au programme pour rendre compte des résultats obtenus et identifier l'écart avec ceux attendus.

On constate finalement qu'un nombre d'efforts a été déployé dans la voie d'une meilleure gestion des fonds publics. Le mouvement de réformes se poursuit à une cadence lente dans le cadre d'une vision globale fondée sur l'impératif de la rationalisation et de la modernisation de la gestion publique dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande efficacité.

2.2 Apports de la pratique du nouveau management public dans le secteur public

Ces dernières années, la gestion publique au Maroc est devenue omniprésente dans les médias, témoignant ainsi du malaise existant entre l'administration publique et les usagers des services publics. Pour répondre à ce malaise, l'administration publique a été contrainte de s'approprier les pratiques managériales du secteur privé. Effectivement, la pratique du management est d'un apport précieux au développement des performances et d'efficacité des prestations publiques. Cela implique une meilleure gestion des deniers publics. Le management public poursuit toujours un objectif d'efficacité. Cependant, outre l'efficacité, les administrations publiques sont appelées aujourd'hui à être efficaces et performantes d'où l'apparition du concept de « New Public management » ou Nouveau management public.

Avec A. Bartoli⁴⁸, on rappellera la définition du NMP comme : « *l'ensemble des Processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ».

⁴⁸ Bartoli Annie, « Spécificités du management public français, une double complexité », dans *Le management dans les organisations publiques*, 4^{ème} éd, Gestion Sup (Dunod, 2005), p.238.

2.2.1. Nouveau management public : Remède à la Bureaucratie administrative

Pour pouvoir se libérer de la simple exécution des règles imposées par les ministères, l'administration publique commence à renoncer à certains principes de la bureaucratie, forme d'organisation la plus rationnelle selon Weber.

En premier lieu, elle essaie de réduire le fonctionnement mécanique opéré suite à la normalisation des règles et procédures. En effet, il s'agit de règles établies par écrit afin d'uniformiser le travail et éviter ainsi les mauvaises interprétations. Cependant, ce principe s'est transformé en une conviction globale au sein des administrations publiques, en immobilisant les bonnes initiatives. Or cela ne s'aligne pas au contrôle de gestion qui est un système formel de contrôle pour justement ajuster le cas échéant les prises de décisions en amont.

Il est vrai que la décentralisation s'est installée pour pallier à cette soumission complète des services extérieurs mais cette décentralisation s'est limitée à l'aspect géographique en déléguant certaines activités administratives aux services décentralisés.

Malgré la modernisation du ministère de la fonction publique lancée depuis les années 90 et la genèse et l'évolution de la Loi organique relative à la loi de finances, il faudra attendre encore une décennie pour constater un réel changement de culture et de mentalité administrative.

En second lieu, la structure bureaucratique repose sur une évolution professionnelle basée uniquement sur l'ancienneté. Alors que les nouvelles pratiques de management défendent une rémunération des fonctionnaires au mérite plutôt qu'à l'ancienneté. Rien ne pousserait un gestionnaire public à vouloir faire plus que se conformer à de simples procédures si on lui offre pas une motivation qui s'accroît proportionnellement à son rendement.

Certes, l'administration publique est une organisation à but non lucratif. Elle fonctionne comme elle peut en exécutant ses dépenses sous le contrôle du comptable public (Contrôle simple des dépenses) avec l'objectif principal de servir le citoyen.

Toutefois, pour ces mêmes raisons, il va falloir qu'elle améliore sa gestion interne. Pour ce faire, elle modifiera son organisation qualifiée d'« informelle », structurera son fonctionnement interne et mettra en place un système de contrôle de gestion cohérent de manière à dépasser le simple contrôle des dépenses .

On peut dire que cet aspect informel fait partie de « L'héritage colonial ». Autrement dit, on est en face d'une administration publique fortement centralisée et hiérarchisée. A ce propos, malgré les Processus de déconcentration géographique, le pouvoir déconcentré reste subordonné au contrôle hiérarchique.

Ainsi, l'administration marocaine reste caractérisée comme la plupart des administrations en Afrique par une centralisation excessive et ceci au regard de l'importance des prérogatives reconnues aux structures centrales en terme de pouvoir et de moyens dévolus. « *L'administration centrale ne peut pas se tromper* » affirme naïvement un sous-ordonnateur marocain. Cette difficulté structurelle se sent même au sein d'une même administration.

On recherche alors à introduire dans ce type d'organisation un peu plus de souplesse pour supprimer les effets négatifs de la bureaucratisation excessive. Cette souplesse qui sera contrebalancée à la reddition des comptes.

Il convient de développer la thèse selon laquelle il faut réduire au minimum temps et argent consacrés à des travaux qui ont pour but principal de sécuriser, satisfaire, justifier, pérenniser, voir accroître les prérogatives de la hiérarchie. A titre d'exemple, un service extérieur qui doit rédiger un rapport à sa direction centrale, prendra tout le temps nécessaire pour l'élaborer en le rendant le plus volumineux possible afin de montrer sa compétence. N'est-il pas plus utile que les gestionnaires élaborent des rapports types préétablis pour chaque activité ?

On ne va pas aborder dans ce travail ces éléments de structure éloignés de notre problématique, mais on se focalisera plutôt sur l'intérêt qu'apporterait un SCG : un énorme gain de temps, d'argent et surtout d'énergie. Ce SCG favoriserait sans doute la conception du secteur public autour des 3E⁴⁹ « Economie », « Efficacité » et « Efficience ».

Dans ce sens, pour remédier à cette hiérarchie trop centralisée qui a toujours rendue l'administration publique rigide, bureaucratique, coûteuse, non innovante et renfermée sur elle-même, il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût aux attentes des citoyens.

⁴⁹ Paolo Urio, « "La gestion publique au service du marché", dans "La pensée comptable Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique" sous la direction de Marc Hufty. , , pp. 91-124 », Coll.Enjeux, Cahier de l'IUED (Paris: Ed.Presses Universitaires de France, 1999)

Ces derniers sont conçus comme des clients et les administrateurs comme des managers (le citoyen comme un client qui a droit à un service de bonne qualité). Cette nouvelle conception du secteur public, est à l’opposé de celle de Weber.

Le tableau suivant indique, globalement les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le NMP.

Tableau n°8 : comparaison entre une administration de types Wébérienne et NMP

Critères de différenciation	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	s’appliquer des procédures et des normes (fonctionnement mécanique)	Atteindre les objectifs et satisfaire les clients (citoyens)
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Type de structure	Bureaucratique pyramidale	En réseau
Recrutement	Examens ou concours	Contrats
Logique de carrière	Ancienneté et appréciation hiérarchique	Mérite et évaluation de la performance individuelle
Outils de contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Partage des Responsabilités entre politiciens et administrateurs	Ambigu	Clair

En lisant ce tableau, il semble que l’administration wébérienne manque de souplesse dans un environnement actuel en mutation continue et se voit noyée dans son fonctionnement mécanique et routinier. A Contrario, la conception décentralisée du NMP permet aux organisations de gagner en réactivité et en autonomie.

De surcroit, le NMP assure la séparation entre la fonction politique et celle administrative de manière à ce que cette dernière s’applique à atteindre les objectifs fixés par les politiciens. Le NPM permet surtout d’établir des effets motivants via la revue des responsabilités et la reddition des comptes.

2.2.2 Reddition des comptes et revue des responsabilités

L'organisation des services publics est fondée sur des principes constitutionnels⁵⁰ dont le principe de responsabilité et celui de reddition des comptes.

Il s'agit de deux notions très liées puisque la reddition des comptes est le moyen de vérifier si les responsabilités ont été effectivement exercées. Autrement dit, la reddition des comptes n'est pas une fin en soi, mais elle intervient une fois que les responsabilités et les fonctions ont été mises en œuvre, notamment en matière d'utilisation de l'argent public faite par les responsables administratifs. Celle-ci est soumise aux obligations de contrôle et d'évaluation⁵¹.

Aujourd'hui, on assiste à une sphère publique d'autant plus avertie quant au sort des deniers publics. L'idée que chaque service à travers son gestionnaire public, puisse se contrôler lui-même sous sa responsabilité, constitue un bouleversement technique mais surtout des mentalités. C'est là où on va devoir utiliser le système de contrôle de gestion qui viendrait faciliter ce contrôle.

Au Maroc, c'est avec l'introduction du principe de globalisation des crédits et de contractualisation dans le budget à partir de la loi de finances de 2002 que le contrôle de gestion a commencé à s'immiscer en tant que nouvelle notion dans les mœurs de l'administration⁵².

Avant, les discours politiques parlaient de rationalisation des dépenses budgétaires inspirée de la pratique française elle-même inspirée de la méthode anglo-saxonne PPBS. Dans le cadre de notre thème de recherche, le contrôle de gestion est présenté comme une fonction centrale (...) qui doit permettre aux gestionnaires d'assurer leur responsabilité de pilotage des politiques publiques, et de les aider à identifier les leviers permettant d'améliorer l'efficacité et la qualité de leur action.

Dans son discours, le Souverain le Roi Mohamed VI a rappelé que dans le cadre de la régionalisation avancée, le citoyen doit être au cœur des projets sociaux qui ne doivent plus servir des intérêts partisans ou électoraux et que ceux qui sont incapables d'assumer leurs responsabilités doivent démissionner. Il faudra donc tourner la page de l'impunité.

⁵⁰ « Article 154 de la Constitution du Royaume du Maroc 2011 », s. d.

⁵¹ « Article 156 de la Constitution du Royaume du Maroc 2011 », s. d.

⁵² « Décret n° 2-01 -2676 du 15 Chaoual 1422 (31 décembre 2001), "modifiant et complétant le décret n°2_98_401 du 9 Moharrem 1420 (26 Avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finance ,publié au BO,° 4965 bis du 31-12-2001, p 1492. », s. d.

La commission d'enquête créée par le Roi pour investiguer sur les manquements de certains ministres, élus et responsables administratifs concernant les projets bloqués ou inachevés a été amené à publier ses résultats et ses conclusions afin de définir les responsabilités de chacun.

Cela nous amène à la nécessité d'un système de contrôle de gestion qui accentue cette notion de responsabilisation des managers avec à la fois une recherche de transparence et de qualité des prestations. En d'autres termes, la fourniture des services publics devra être redéfinie de manière qui soit davantage axée davantage sur les résultats.

La reddition de comptes est définie comme étant « une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés »⁵³. Cette définition est compatible avec la gestion axée sur les résultats. Elle met en lumière l'importance de rendre compte des résultats et des moyens employés. Elle souligne le fait qu'une reddition de compte efficace comprend non seulement un état de rendement mais exige aussi un examen, des actions correctives ou des sanctions le cas échéant, à l'égard des personnes responsables.

Dans cette perspective, la responsabilité de prendre des mesures judicieuses et idoines demeure un élément essentiel de la reddition des comptes.

Tant les hauts responsables que les bas fonctionnaires en hiérarchie, doivent accepter, chacun, les conséquences de leurs actes non pris ou inappropriés lorsqu'un problème survient. D'autre part, une reddition des comptes qui met l'accent sur les résultats n'est faisable que si les conséquences peuvent être concrètement mesurés. Nous pensons que cette mesure du rendement dans le secteur public n'est pas une science mais plutôt un package d'informations qui permettra de mieux analyser les effets d'un programme budgétaire .

Par conséquent, la reddition des comptes implique que les personnes responsables assument leurs erreurs. Généralement, cela est traduit par des blâmes, ce qui risque d'évoquer un frein marquant à l'innovation. Si nous voulons encourager les fonctionnaires à innover dans l'administration publique, on court systématiquement le risque qu'ils fassent des erreurs ou qu'ils prennent de mauvaises décisions.

⁵³ « Chapitre 9: La modernisation de la reddition des comptes dans le secteur public. » (Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la chambre des communes, décembre 2002).

Donc, on accumule un ensemble d'expériences qui récompenserait visiblement l'apprentissage générateur de transformation. Dans ce cas, on parle d'organisation publique apprenante axée sur l'amélioration continue ⁵⁴ afin de répondre continuellement au souci pressant d'optimiser les programmes budgétaires.

Le NPM met l'accent sur l'administration publique traditionnelle vers la gestion publique, poussant l'État vers le « managérialisme ». Le modèle traditionnel d'organisation et de prestation des services publics, fondé sur les principes de la hiérarchie bureaucratique, de la planification et de la centralisation, du contrôle direct et de l'autonomie, est apparemment remplacé par une gestion ou une entreprise de service public axée sur le marché.

A cet effet, « *Je crois qu'il ne faut pas opposer les dimensions : dans le rapport entre le service public et la population (les destinataires), il y a à la fois la dimension « usager », la dimension « consommateur », la dimension « client », la dimension « citoyen » et ces dimensions se complètent plus qu'elles ne s'opposent, à mon avis* »⁵⁵. On voit plutôt tel ou tel aspect selon les circonstances, les moments, les objets, les fonctions, mais en fait tous les aspects sont toujours plus ou moins présents.

Le NMP a prévu un avenir pour des organisations de prestation de services plus petites et plus rapides qui seraient maintenues à l'abri des pressions de la concurrence et qui devraient être adaptées aux besoins des utilisateurs et axées sur les résultats pour survivre.

On s'attendrait à ce que ces organisations développent des structures internes (c'est-à-dire moins de niveaux) et transfèrent l'autorité opérationnelle aux responsables de première ligne. Avec un nombre réduit de personnel, de nombreux services seraient « sous-traités » au lieu de supposer que la prestation interne sera la meilleure.

Par ailleurs, la reddition des comptes rejoint considérablement le raisonnement même du contrôle de gestion. A.Burlaud et C.J.Simons ⁵⁶ définissent le contrôle de gestion comme un contrôle finalisé, l'autorité qui le met en place doit avoir des objectifs qu'elle doit pouvoir et vouloir communiquer.

⁵⁴ Michael Ferguson, « Rapport du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Préface » (Ottawa: Bureau du vérificateur général du Canada, 14 février 2012).

⁵⁵ Marianne Chandernagor et al., « Table ronde: Qu'est-ce qui fait bouger les services publics ? ». Sur quelques aspects de la modernisation des services publics dans le Nord – Pas-De-Calais », *Études de communication. langages, information, médiations*, n° 23 (1 mars 2001)pp.129-44

⁵⁶ Alain Burlaud et Claude J. Simons « I. Définition du contrôle de gestion et hypothèses du modèle », in *Le contrôle de gestion*, vol. 3ème éd., Repères (Paris: La Découverte, 2013), pp.9-23,

D'une part, rendre compte amène à se demander si l'on a entrepris toutes les mesures raisonnables, avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait pour influencer sur les résultats escomptés.

On constate le lien indirect entre le NMP et contrôle de gestion. Le New Public Management met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités. Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre **d'indicateurs d'activités, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans le but d'atteindre les objectifs d'Economie, d'Efficacité et d'Efficienc**e. En conséquence, le lien entre le contrôle de gestion et le NMP se confirme davantage.

On conclut cette section par l'idée qu'un réel rapprochement s'est réalisé des logiques de gestion entre le secteur public et le secteur privé. Ce rapprochement s'est fait aussi bien au niveau des principes de gestion.

SECTION 3 : Intérêt du contrôle de gestion dans le Processus de modernisation de la gestion publique

3.1. Insertion des notions d'efficacité et de performance à la gestion publique

La gestion publique est le fait des organisations publiques : Etat, collectivités locales, entreprises publiques, assujettis aux règles de la comptabilité publique et du droit administratif. Une des caractéristiques essentielles qui font la spécificité de la gestion publique est celle de l'intérêt général.

Seulement, la simple recherche de l'intérêt général n'est pas suffisante, il est impératif que l'administration prouve son efficacité pour offrir le meilleur service public. Dans ce cas, l'appréciation de l'administration publique se fera sur la base des résultats qu'elle est capable de réaliser, des moyens qu'elle saura gérer en vue d'atteindre le meilleur ratio de gestion.

Cette appréciation définit ce qu'on appelle la performance d'une organisation. La démarche même de la performance a pour objectif entre autres d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et la qualité du service rendu aux citoyens. Autrement dit, offrir un service public de qualité au moindre coût.

Par ailleurs, la reddition des comptes rejoint considérablement le raisonnement même du contrôle de gestion. A.Burlaud et C.J.Simons⁵⁷ définissent le contrôle de gestion comme un contrôle finalisé, l'autorité qui le met en place doit avoir des objectifs qu'elle doit pouvoir et vouloir communiquer.

L'introduction des notions d'efficacité et de performance ont conduit à la remise en cause de la rationalité juridique imposée par la bureaucratie sur laquelle a été bâtie l'administration publique. Il convient alors d'opter pour une rationalité de type managérial où l'efficacité prime. C'est à partir de là qu'on a assisté aux politiques de modernisation.

Cette perspective rejoint l'idée que l'Etat doit rendre compte de ses actions menées auprès de la population et des autres parties prenantes.

La reddition des comptes (prônée par la constitution marocaine), constitue en quelque sorte un rapport reprenant le niveau de performance de l'organisation. Ce rapport emploie des tableaux analysant les résultats et justifiant les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Finalement, cette matérialisation de la reddition des comptes, rejoint l'objet du contrôle de gestion.

Par ailleurs, le point commun entre le secteur privé et public est la volonté d'améliorer ses performances et de réduire ses coûts. On est donc en face d'un double impératif : l'administration doit être efficace comme l'entreprise ; et pour ce faire ; elle devra opter pour les mêmes outils de gestion du privé, notamment le contrôle de gestion pour aboutir à la performance voulue.

Pour réussir l'implantation d'un système de contrôle de gestion au sein d'une administration publique, il est fondamental de tenir compte des défis, enjeux et acteurs du secteur public. Il convient encore d'explorer le type de liens que maintient le contrôle de gestion avec les autres types de contrôle.

Il est communément admis que l'administration publique se focalise sur le respect des règles et se soucie moins des techniques de gestion. Donc, l'adaptation des outils de gestion du secteur privé au secteur public s'annoncera difficile, mais nécessaire, si on cherche, à intégrer la sphère du nouveau management public.

⁵⁷ Alain Burlaud et Claude J. Simons « I. Définition du contrôle de gestion et hypothèses du modèle », in *Le contrôle de gestion*, vol. 3ème éd., Repères (Paris: La Découverte, 2013), pp.9-23,

Pour pouvoir répondre aux exigences de qualité, d'efficacité et d'optimisation des moyens et ressources, il est obligatoire et encore plus quand il s'agit d'organisations non marchandes, de se doter d'un système efficace de contrôle de gestion.

De surcroît, sous l'aspect organisationnel, les rapports⁵⁸ de l'IGF font ressortir entre autres l'absence dans la plupart des administrations d'une structure dédiée au contrôle de gestion ou au suivi-évaluation pouvant rendre compte régulièrement des performances et servant ainsi d'aide au pilotage des programmes .

Donc, la nécessité d'introduction d'un système de contrôle de gestion dans l'APM se confirme. En prenant le cas de certains services extérieurs de Casablanca, on constate que les administrateurs ignorent ou du moins ne connaissent pas suffisamment le concept de contrôle de gestion⁵⁹.

Notre première enquête établie à l'aide d'un questionnaire adressé à un échantillon de responsables financiers de services extérieurs basés sur la région Casablanca-Settat, nous a permis de relever les conclusions suivantes :

- Pour les dépenses de fonctionnement, dès le premier trimestre de l'année, tous les bons de commande relevant des lignes budgétaires dont le montant n'excède pas les 200.000,00 dirhams, sont déjà engagés.
- Les bons de commandes sont confiés aux fournisseurs habituels pour des raisons de flexibilité.
- Pour le reste des crédits, on procède à des virements globalisés, par ci par là, sans aucune étude des besoins et ce généralement à la fin de l'année budgétaire.

Seuls les marchés publics relèvent la transparence tant souhaitée en raison du décret régissant la procédure de l'appel d'offre jusqu'au règlement des décomptes.

Enfin, l'objectif final est d'avoir un taux de consommation des budgets avoisinant les 100%. Toutefois, le problème est plus visible pour les budgets d'investissement.

⁵⁸ Inspection Générale des Finances, « Rapport de synthèse IGF, audit des performances exercices 2007-2008, janvier 2010 p.6 », s. d.

⁵⁹ NAJIM Imane, « Annexe 2: Questionnaire et Résultats d'analyse des réponses (questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM.) ».

D'une part, investissements signifient travaux, études, construction ...ce qui implique une détermination d'un cahier de charge lourd et techniquement détaillé pouvant parfois prendre des mois de préparation. D'autre part, le manque de compétences entraîne un retard énorme des projets.

En outre, l'administration centrale qui dispache les crédits d'investissement, n'organise pas de formations ou du moins de discussions préalables avec les sous-ordonnateurs, principaux consommateurs de budgets, pour mieux définir les objectifs, négocier les crédits régionaux, se familiariser avec la stratégie adoptée et être capable d'analyser sa performance.

Notre analyse des réponses au questionnaire indique que 100% des répondants ne se soucient guère de la stratégie de l'administration à laquelle ils appartiennent. Certains d'entre eux ont écrit qu'il faut toujours se référer aux directives centrales émanant du ministère de tutelle. Et 30% des répondants disent que la performance est de minimiser le nombre de conflits avec les différents partenaires extérieurs et ne rencontrer aucun souci menaçant le fonctionnement normal de l'administration. Encore, 50% des réponses indiquent que la performance est liée à la seule consommation minimale du budget.

Sur le fond, les dépassements des crédits se poursuivent. Les différences entre les crédits mis à disposition des départements ministériels et les crédits effectivement utilisés et issus au sein des trop tardives lois de règlement, montrent que les dépassements perdurent.

A l'échelle internationale, l'ancienne gestion publique a eu pour conséquence de nombreux scandales financiers. Les scandales liés aux chantiers de l'Exposition universelle de 2015 dans la capitale économique italienne. L'événement avait été entaché par de nombreux faits de corruption, des irrégularités dans les appels d'offres et d'importants retards.

Ajoutons à cela l'enquête menée sur le projet Moïse à Venise concernait des personnalités de toutes tendances politiques. Quelques 35 mandats d'arrêt ont été émis dans ce cadre, et 25 personnes écrouées. Le projet porte sur la construction d'un énorme ensemble de digues mobiles pour protéger la lagune de la montée des eaux pour un coût total évalué à cinq milliards d'euros.

Même au Maroc, une mission a été déclenchée en 2017 par le Roi Mohamed VI pour une inspection portant sur les budgets d'investissements et notamment les projets en cours d'El Hoceima.

Jusqu'à là on a pu justifier l'intérêt du contrôle de gestion dans la modernisation de la gestion des APM. Maintenant, on présentera le lien entre le contrôle de gestion et le NMP pour expliquer leur bien-fondé.

3.2 Lien entre NMP et contrôle de gestion

En reprenant les fondements théoriques et les prescriptions du NPM cités plus haut, on peut détecter clairement que certains courants théoriques se rejoignent sur le lien entre contrôle de gestion et management public.

Le management, issu du français « ménagement », correspond à l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entité afin qu'elle atteigne ses objectifs. Le management semble une nécessité pour réaliser la stratégie définie⁶⁰.

Le management n'est pas à proprement parler une théorie mais plutôt une pratique regroupant un ensemble de savoir-faire techniques et relationnels (Alecian et Foucher, 2002)⁶¹.

Selon ces deux auteurs, le management repose d'abord sur des outils techniques, ce qui relève essentiellement de l'objet même du contrôle de gestion. Puisque le SCG repose sur un ensemble d'indicateurs et d'instruments qui définissent justement son caractère technique.

Ensuite, la définition montre que le management reprend également l'aspect relationnel, ce qui rejoint l'approche sociologique définie auparavant. A ce propos, Emery et al. (2007)⁶² montrent que le lien entre performance et valeurs rend obligatoire la prise en compte des représentations de la performance que se font les acteurs. Selon eux, interroger les acteurs sur leur représentation de la performance permet d'identifier les valeurs des organisations

⁶⁰ Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le nouveau management public: avantages et limites », *Gestion et management Publics* 5 (décembre 2007): p.4_5.

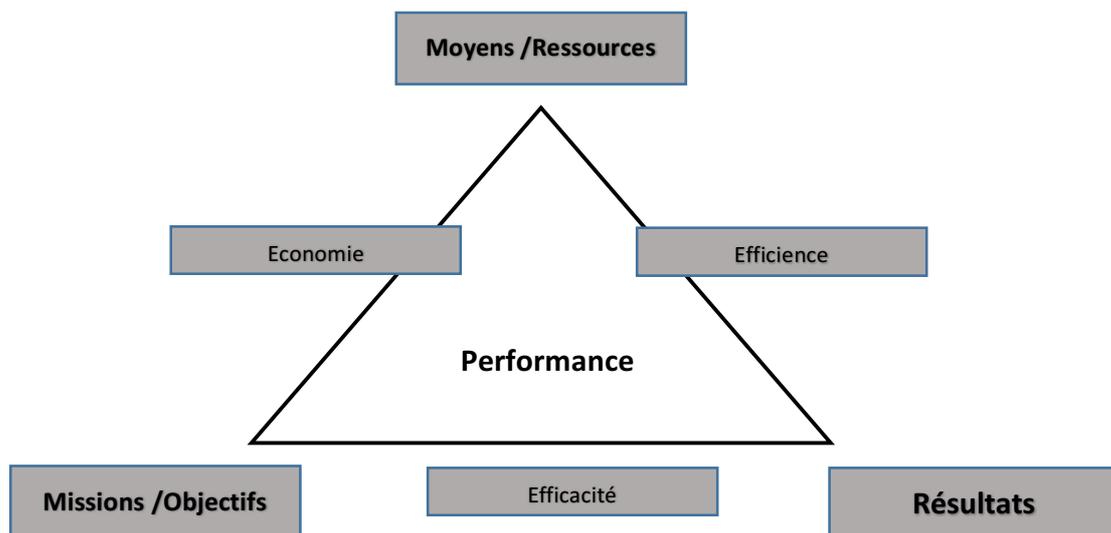
⁶¹ ALECIAN Serge et FOUCHER Dominique, *Le management dans le service public*, Coll.Service public (Organisation Eds D', 2002).

⁶² Marcel Guenoun, « Le management de la performance publique locale .Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales » (Thèse de Doctorat, Univ.Paul Cézanne, 2010).p.190

publiques mais également de cerner l'impact de ces perceptions sur le degré d'appropriation et d'usage des systèmes de mesure et de pilotage de la performance (SMPP).

Pour toutes les raisons évoquées auparavant, toute organisation orientée vers la performance et devant s'assurer de la conformité des comportements des individus par rapport aux objectifs stratégiques, se doit d'être dotée d'un système de contrôle formalisé. Ceci aboutit à un nouveau triangle de la performance défini par Deemesteere (2005).

Figure n°4 : Le triangle de la performance



Source : Demesteere (2005)

Comme pour le contrôle de gestion, cette représentation de la performance porte sur 3 éléments essentiels⁶³ :

- L'Economie, rapproche les objectifs des moyens en définissant les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Elle se traduit concrètement par l'action de budgétisation. Le but étant de se focaliser sur le coût des moyens mobilisés. En effet, le contrôle de gestion contribue à la définition des budgets.

⁶³ Marcel Guenoun, « Le management de la performance publique locale .Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales» (Thèse de Doctorat, Univ.Paul Cézanne, 2010).p.192_193

- L'efficacité, rapproche les résultats des objectifs en constatant et expliquant les écarts entre le prévu et le réalisé. C'est après cette analyse, qu'interviendrait le contrôle de gestion en définissant les actions correctives pour mieux atteindre les objectifs.
- L'efficience met en relation résultats et moyens. A ce stade, le souci est de s'assurer si l'atteinte des résultats s'est faite de manière optimale, autrement dit sans gaspillages. Ceci est l'objectif même de l'implantation d'un système de contrôle de gestion surtout dans le secteur public.

Fer de lance du management de la performance dans les établissements aussi bien publics que privés, le contrôle de gestion n'est pas pour autant le seul vecteur. D'autres dispositifs contribuent à l'objectif maintenant reconnu et accepté de l'amélioration de la performance des organisations publiques.

Donc on s'intéresse au contrôle de gestion dans une dimension cognitive en mettant le point sur les connaissances dans l'instrumentation de la gestion de l'administration publique. Cette approche insiste sur l'importance à accorder aux connaissances. Le contrôle de gestion n'éliminera pas le contrôle déjà existant des dépenses publiques. Il est loin d'être son substitut mais, il peut être introduit en complément et il aura donc quelques impacts sur le système déjà existant.

Ainsi pour certains auteurs, on ne peut parler de contrôle sans parler de confiance surtout dans une structure aussi humaniste que celle de l'administration publique : « contrôle, confiance et incitation, forment un tout »⁶⁴. Cette notion de confiance est de plus en plus abordée en milieu public.

En effet, certains auteurs ⁶⁵ démontrent l'effet négatif d'un contrôle formel sur la confiance car il engendre de la méfiance. Il limiterait la liberté d'échange entre les acteurs. Enfin, il peut même entraîner des réactions opportunistes.

⁶⁴ BOUQUIN Henri, *Les fondements du contrôle de gestion*.

⁶⁵ ARGYRIS Chris, *Savoir pour Agir: Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel* (Paris: DUNOD, 2003).

En revanche, d'autres auteurs affirment l'effet positif qu'apporterait un contrôle formel lorsqu'il est surtout perçu comme moyen de soulever l'incertitude. Il procurerait même de l'assurance⁶⁶. C'est à ce niveau qu'intervient le contrôle de gestion, comme régulateur de cette confiance. Il va stabiliser cette confiance (les pratiques de gestion constituent des moyens de créer de la confiance et ainsi orienter les comportements des individus).

Les contrôleurs de gestion et les managers peuvent avoir une relation conflictuelle en raison des activités des premiers pouvant soustraire une partie des seconds. Seulement, les intérêts individuels de chacun d'entre eux peuvent également converger. En effet, le fort désir d'occuper une position plus valorisante dans l'entreprise peut conduire les contrôleurs de gestion dans une situation de dépendance vis-à-vis des managers.

Ces derniers peuvent faire appel aux contrôleurs soit pour profiter de leur expérience soit pour démontrer la rationalité de leurs décisions. Par conséquent, cette interdépendance peut amener les deux parties à coopérer. Cette coopération est liée à plusieurs facteurs dont la confiance. Selon Ferrin, Bligh et Kohles (2008), pour coopérer, un minimum de confiance est indispensable⁶⁷.

Cette notion de confiance a été également reprise par l'auteur A. Giddens. En effet, la confiance n'est plus placée en une personne mais dans un fonctionnement.

Dans les administrations publiques, on assisterait à ce que l'on appelle l'ossification ou la paralysie. En effet, Smith (1995)⁶⁸ mentionne huit conséquences susceptibles de résulter de l'introduction d'un système de contrôle.

Par ailleurs, la notion de performance est au cœur des politiques de réforme managériales publiques. Son analyse est délicate du fait des deux niveaux de réalité auxquels elle renvoie :

⁶⁶ BECHEICKH Nizar, SU ZHAN, « L'exercice du contrôle dans le cadre des joint-ventures internationales : état de l'art et perspectives » (Xième Conférence de l'AIMS, Québec, 2001), p.12.

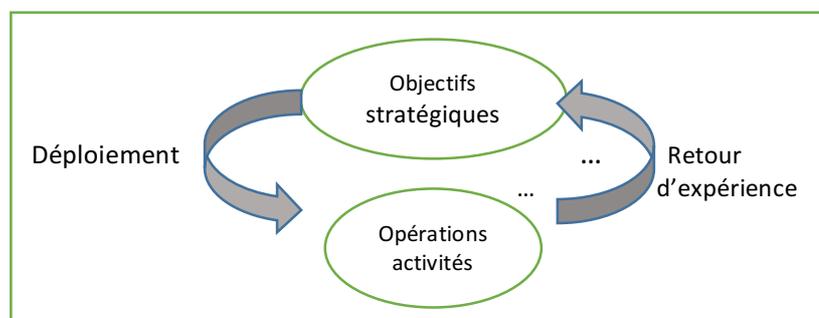
⁶⁷ Ali Jedidi, Wafa Khelif, « Confiance et coopération entre le contrôleur de gestion et les managers: Une relation réciproque » (Thèse de Doctorat, Montpellier, 2011).

⁶⁸ Hernes Tor, « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », *Revue internationale des sciences administratives* n°71, Vol.n° 1 (2005): p.5_18

la performance est à la fois l'objectif et le moyen des réformes publiques ⁶⁹« Ces deux niveaux de réalité sont intimement liés puisque l'affirmation de la performance comme objectif du secteur public conduit la plupart du temps à la mise en œuvre de système de mesure et de pilotage de la performance (notamment le contrôle de gestion). En retour, ces systèmes de mesure et de pilotage de la performance, sont l'occasion de définir, expliciter et créer des objectifs de performance ».

Notre revue de littérature a révélé plusieurs définitions du concept de performance. On retient celle de Lorino (2003)⁷⁰ « la performance est le déploiement du couple valeur-coût dans les activités de l'organisation ».

Figure n°5 : La boucle du pilotage de la performance



Source : Lorino (2003)

Une telle définition de la performance tend à la mêler entièrement au contrôle de gestion. Le contrôle de gestion s'appuie sur un ensemble de techniques basés sur des indicateurs quantifiés. Il y a un engagement à priori d'atteindre un résultat donné, puis à postériori d'évaluer ou de mesurer la performance.

En effet, le simple acte de définir la performance, implique la construction de l'outil qui servira à la mesurer et au jugement qui en sera fait.

On conclut clairement le lien étroit existant entre le contrôle de gestion et le nouveau management public. Seulement, on ne peut préconiser l'implantation d'un SCG sans étudier les obstacles liés à la spécificité du secteur public qu'on détaillera dans le chapitre suivant.

⁶⁹ Marcel Guenoun, « Le management de la performance publique locale .Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. » (Thèse de Doctorat, Univ.Paul Cézanne, 2010).

⁷⁰ LORINO Philippes, *Méthodes et pratiques de la performance: le guide du pilotage* (Paris: Ed d'organisations, 2003).

Conclusion du chapitre 1 :

Malgré la diversité et surtout l'utilité de toutes les formes de contrôle des APM précitées, celles-ci n'ont tout de même pas pu éviter les dérapages budgétaires et le gaspillage de l'argent public. Les affaires de fraude et de détournement de fonds publics, menées devant les tribunaux, illustrent la crise de légitimité des finances publiques et la revendication de leur transparence.

En fin de compte, cette forme de contrôle n'a guère évolué en faveur d'un contrôle efficace des finances publiques. Cette pratique « traditionnelle » du contrôle inscrite dans les gènes de la démocratie, s'est enracinée au fur et à mesure de la croissance des dépenses publiques jusqu'à devenir une véritable machine bureaucratique opérant sans une réelle justification des décisions budgétaires.

Aujourd'hui, les notions d'efficacité, de performance et d'optimisation des ressources ne font pas partie du vocabulaire de l'administration publique marocaine. Ceci étant dit, le besoin de changement des pratiques est devenu indispensable. Une nouvelle forme de contrôle serait-elle garante d'une meilleure gestion des deniers publics ?

Nous retenons également l'idée que le Nouveau management public est une pratique favorisant la modernisation du service public avec un nouvel esprit et de valeurs nouvelles largement apparenté à l'idéologie gestionnaire de la société hypermoderne⁷¹.

Le nouveau management public (NMP) peut être défini au sens large comme un ensemble d'idées et de méthodes qui visent à combiner responsabilité et efficacité dans l'administration publique. On cherche à atteindre l'efficacité par des méthodes telles que la décentralisation de l'autorité au profit des niveaux techniques tout en assurant l'obligation de rendre des comptes au public en général⁷².

Autrement dit, le dilemme du NMP est double : priorité accordée au service envers le public et l'obligation de rendre compte à la société. La question qui se pose à ce niveau est : qu'est ce qui empêcherait l'instauration du contrôle de gestion dans l'administration publique ?

⁷¹ LORINO Philippes. *Méthodes et pratiques de la performance: le guide du pilotage* Op.Cit

⁷² Hernes Tor, « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », *Revue internationale des sciences administratives* n°71, Vol. n° 1 (2005): p.5_18

CHAPITRE 2 : Difficultés d'instauration du contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines

Quand on vise l'implantation d'un système de gestion, il est logique de recenser au départ les empêchements qui entraveraient cette implantation. Malgré les avancées enregistrées en matière de contrôle à posteriori des dépenses publiques, on constate que l'irrationalité administrative demeure toujours présente.

Tout le monde s'accorde sur l'ultime recours aux nouvelles techniques managériales visant l'optimisation de l'usage des deniers publics. Toutefois, les spécificités de la gestion publique imposent une adaptation des techniques aux outils à ce secteur doté de résistances et de paradoxes.

En effet, nombreuses sont les difficultés que rencontre le secteur public en général et les administrations publiques en particulier et qui empêcheraient ces dernières à vouloir se moderniser et introduire un SCG. Pour ce faire, la démarche suivie repose sur les nécessités d'un SCG et qui justement manqueraient au sein des administrations publiques.

La structure de ce chapitre se présente comme suit :

Nous présentons dans une première section les obstacles relatifs à la définition des objectifs, à la gestion des moyens employés et à l'évaluation des résultats obtenus.

Dans la seconde section, il s'agit de relever les difficultés liées à la culture et à l'organisation publiques.

Enfin, la troisième section évoque les insuffisances en matière de systèmes d'information et d'indicateurs qui entravent l'instauration d'un SCG.

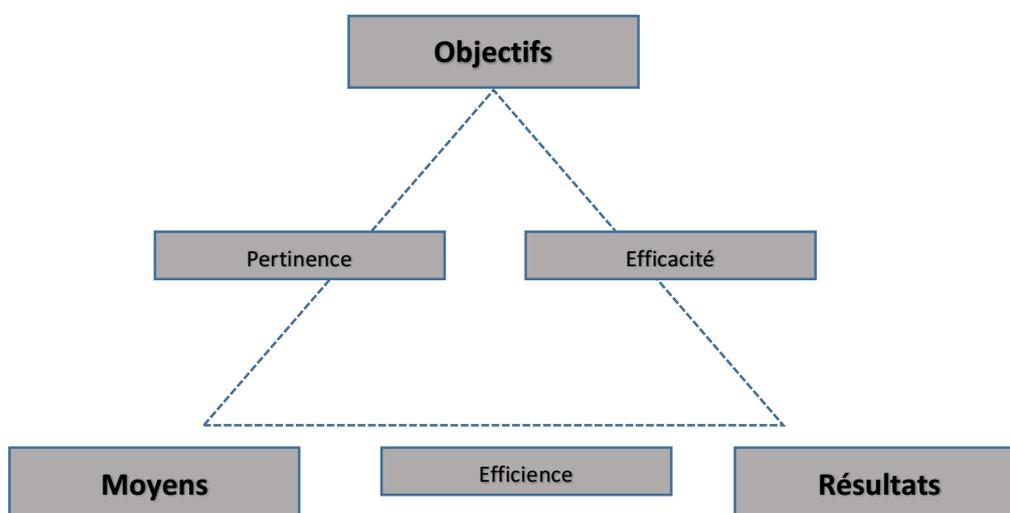
SECTION 1 : Obstacles relevant du triangle du contrôle de gestion

Il est clair qu'il n'existe pas de système de contrôle de gestion standard. En effet, ce dernier s'adapte aux enjeux, aux défis et aux acteurs des organisations contrôlées, en l'occurrence les organisations publiques. Donc, il va falloir tenir compte des spécificités de ce contexte si particulier.

Contrairement au secteur privé où c'est la concurrence qui motive l'activité des entreprises, c'est le contrôle de gestion qui permet aux administrations publiques de se fixer des objectifs, d'évaluer les résultats et d'orienter leurs activités.

Les particularités du contrôle de gestion dans les organisations publiques peuvent être entamées selon les 3 éléments du « triangle du contrôle de gestion » : les objectifs, les moyens et les résultats.

Figure n°6 : Le triangle du contrôle de gestion



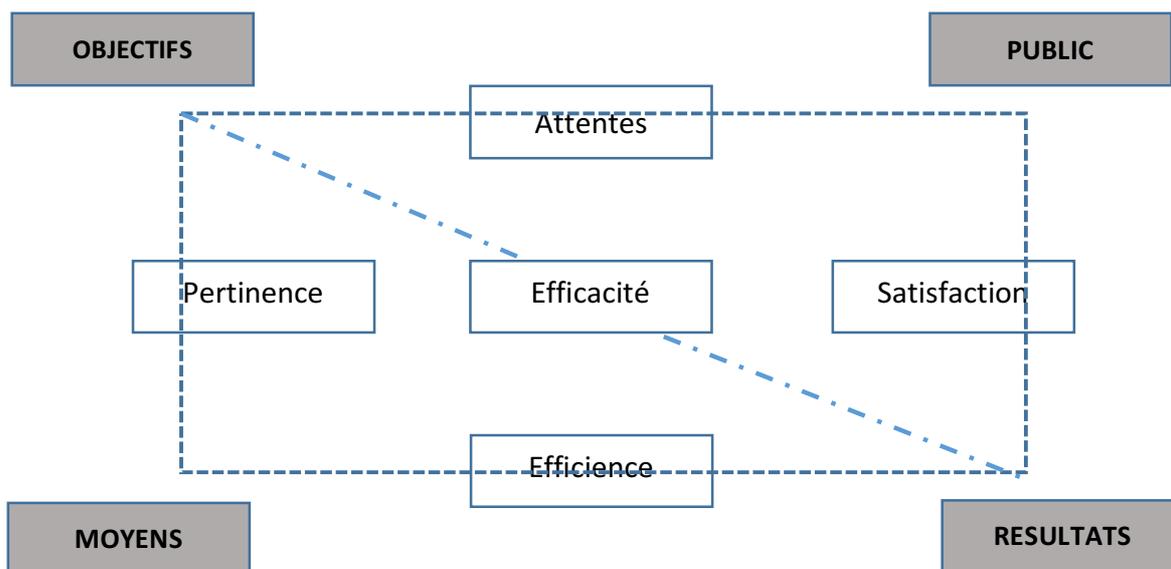
Source : Auteur

- La pertinence définit la relation entre objectifs et moyens
- L'efficacité qualifie la relation entre objectifs et résultats
- L'efficience qualifie la relation entre moyens et résultats

Pour pouvoir l'adapter au secteur public, J. Dupuis⁷³ a enrichi cette représentation en y rajoutant deux éléments du contexte public qui sont: les attentes et les satisfactions du Public.

La représentation redevient alors :

Figure n°7 : Le contrôle de gestion au secteur public



Source : Dupuis 1991

1.1 Difficultés liées à la définition des objectifs :

Evidemment, il n'existe pas de contrôle de gestion sans objectifs assignés à l'organisation en l'occurrence dans l'administration publique. Seulement, la définition des objectifs en milieu public, présente certaines contraintes notamment celles relatives à la traduction des politiques publiques en objectifs stratégiques claires.

Dans le secteur privé, le contrôle de gestion est mis en place par les managers afin de servir leur propre intérêt. Dans le cas du secteur public, le contrôle évolue dans un autre cadre orienté Gouvernance et qui change singulièrement la donne.

⁷³ Jérôme DUPUIS, *le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, PUF, 1991.

En effet, la gestion des fonds publics est confiée au politique, qui peut recourir à la cour des comptes uniquement pour l'évaluation des politiques publiques.

Cette fonction d'évaluateur n'est pas nouvelle pour la cour puisqu'elle est habituée aux missions d'évaluation des projets publics.

Dans la réalité, les élus sont souvent éloignés du contrôle de gestion. En début de mandat, il est beaucoup plus facile de construire un programme rationnel mais en fin de mandat, le politique devient soucieux de sa réélection.

Par conséquent, l'administration se trouve contrainte par les échéances politiques et verra ses objectifs réorientés vers la réélection et non pas vers un cadre rationnel.

1.1.1 Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques

Le problème de déphasage du contrôle de gestion par rapport à l'évaluation des politiques publiques demeure une préoccupation majeure des chercheurs en management public. L'évaluation est à la fois un instrument de gestion et une réponse à une double exigence de transparence et d'efficacité. Alors que, l'action politique propose généralement des projets avec beaucoup d'ambiguïté, condition devenue systématique pour être élu, alors que les techniques de contrôle s'opposent à cette ambiguïté en cherchant au contraire à rendre les objectifs clairs.

Par ailleurs, la lecture des ouvrages et des articles traitant du contrôle de gestion, met en évidence un consentement autour du concept qualifié d'ambigu. En effet, la notion de contrôle de gestion s'est prêtée à de multiples définitions.

D'après R.N. Anthony, professeur à Harvard (Bouquin 2001) le *management control*, traduction du terme contrôle de gestion est « *un Processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation* ». Puis, il apporte une seconde définition « *le contrôle de gestion est le Processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre la stratégie de l'organisation* ».

Cette dernière définition qui réduit le concept de contrôle de gestion à un instrument d'action qui influencerait le comportement des collaborateurs, alors que la première définition présente le concept comme étant un simple instrument de suivi et donc un contrôle à postériori.

Toutefois, les deux définitions se rejoignent dans le fait qu'on recherche la conformité des résultats aux objectifs et l'optimisation des moyens consommés et ainsi s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie de l'organisation.

Une autre définition qui s'approche davantage de notre thématique : « *le contrôle de gestion des organisations publiques est une discipline qui se rattache incontestablement à l'approche organisationnelle du management public (...) l'évaluation des politiques publiques est au contraire un des éléments de la 2^{ème} approche du management public celle dite d'analyse des politiques. Elle constitue ou devrait constituer la phase terminale du long Processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique publique* »⁷⁴.

Certes, les deux notions ne relèvent pas de la même discipline. Patrick Gibert et Marianne Andrault considèrent que la relation évaluation-contrôle de gestion relève du management public. Ces mêmes auteurs font la distinction suivante : le contrôle se situe dans une approche organisationnelle du MP, alors que l'évaluation se situe dans une approche analyse de politiques du management public, c'est à dire en phase finale de la politique.

Cependant, nous considérons que le contrôle de gestion au sens global du terme, comprend bien l'évaluation. Mais le processus s'avère délicat dans le cas de services publics.

Autre défi posé par l'administration publique au contrôle de gestion est que la gestion publique semble par la nature de ses activités, s'accommoder bien mieux du contrôle par les comportements que le contrôle par les résultats.

En conséquence, une relation est à définir entre contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques.

Toutes ces définitions se rejoignent sur le fait qu'une stratégie est à définir. Cela implique la détermination d'objectifs clairs, lisibles et assimilés par toutes les parties prenantes. En effet, les parties prenantes doivent être prises en compte dans la définition des objectifs à poursuivre, à travers bien évidemment les attentes exprimées de chaque partie prenante, de façon à

⁷⁴ Patrick Gibert , Marianne Andrault, « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? », *Politiques et management public*, n°6 (1984): pp.123_133.

s'approprier le NMP, au-delà des seuls indicateurs chiffrés produits en faveur des autorités de tutelle.

Cette prise en compte requiert une attention particulière aux acteurs en interne de l'administration (Opérationnels). Il s'agit des parties prenantes primaires dont la participation définit l'existence même de l'administration publique⁷⁵. Les fonctionnaires sont engagés dans les activités de l'administration.

Si l'administration publique a gagné en autonomie et en responsabilités de gestion durant ces dernières années (décentralisation et déconcentration), cette gestion demeure impactée considérablement par les parties prenantes internes et externes. C'est traditionnellement le cas en contrôle de gestion où autonomie et responsabilisation vont de pair.

Pour s'assurer de l'application correcte de la stratégie définie par l'Etat, il devient nécessaire de se doter d'un système de contrôle de gestion.

Pour Chandler⁷⁶, « la stratégie consiste en la détermination des buts et objectifs à long terme d'une entreprise, l'adoption des moyens d'action et d'allocation des ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs ».

Selon Rober Anthony (1965)⁷⁷ « Le contrôle de gestion apparaît comme le Processus par lequel les managers s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l'accomplissement des objectifs de l'organisation ».

Cette définition a été complétée plus tard par le même auteur R. Anthony (1988)⁷⁸ « le contrôle de gestion est le Processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation ».

Pour bouquin⁷⁹, « on conviendra d'appeler contrôle de gestion les dispositifs et Processus qui garantissent la cohérence entre la stratégie et les actions concrètes et quotidiennes ».

⁷⁵ Clarkson, M. E., « A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance », *Academy of Management Review*, n° 20 (1995): pp.92_117.

⁷⁶ Chandler Alfred, *Strategy and structure : Chapters in the history of industrial enterprise*. (Cambridge: M.I.T Press, 1962).

⁷⁷ James J. LINN, review of *Review of Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, par Robert N. Anthony, *The Accounting Review* 41, n° 2 (1966): pp.379-380, <https://www.jstor.org/stable/243295>.

⁷⁸ Jerry Dermer, *Review of The Management Control Function*, par Robert N. Anthony, *The Accounting Review* 64, n° 3 (1989): 560-61, <https://www.jstor.org/stable/247607>.

⁷⁹ Bouquin Henri, *Les fondements du contrôle de gestion*, 4ème édition, Que sais-je? 289 (Paris: Presses universitaires de France, 2011).p.9_47

Ces définitions guident notre conception du contrôle de gestion : application de la stratégie et influence du contrôle de gestion sur la stratégie définie.

1.1.2 Enjeux du contrôle de gestion pour l'évaluation des politiques publiques

Il est communément admis que L'Etat est une organisation non marchande. Néanmoins, il peut et doit être géré comme une entreprise. Sans oublier qu'il y a une différence fondamentale en termes d'objectifs. Les objectifs d'une entreprise poursuivent essentiellement une finalité explicite et constante qui est le profit alors que ceux du service public visent à la réalisation d'une mission en équilibre budgétaire avec les ressources allouées.

En outre, les objectifs dans le privé sont quantifiables et mesurables ce qui n'est pas le cas dans le secteur public surtout quand il existe un décalage entre les attentes des citoyens et les objectifs d'intérêt général perçus par les responsables politiques et les gestionnaires publics.

Sinon, l'administration publique marocaine est toujours de type centralisé. Elle repose sur le respect de la loi et des règlements, sanctionnés par des inspections (inspection générale des finances) et des contrôles externes (Cour des comptes). Par conséquent, la transposition de l'administration en entreprise est loin d'être évidente.

Dans le contexte marocain, il est apparemment difficile de traduire des objectifs politiques en modalités pratiques et objectifs quantifiables et mesurables. Or, la pertinence d'un système de contrôle de gestion réside dans cette traduction.

Parmi les diverses catégories de classification des politiques publiques, on partage la classification selon le niveau programmatique lié à la nature des composantes de la politique publique, partant justement du gouvernement qui définit la politique globale et arrivant aux niveaux opérationnels à travers les services extérieurs et directions qui offrent le service public aux citoyens. Il convient alors d'analyser ce qui se passe en bas de la hiérarchie.

Certes, la politique indique la stratégie globale par secteur. Toutefois au fil de la hiérarchie, un gestionnaire public régional se soucie uniquement du crédit qu'on va lui accorder en début d'année budgétaire et qu'il aura à gérer de manière efficace pour assurer la continuité de son activité sans problème et ce conformément aux programmes et sous-programmes arrêtés par le ministère de tutelle.

Néanmoins, une certaine autonomie doit être accordée à l'administration publique. Outre les règles hiérarchiques à respecter, il convient à elle de se fixer des objectifs stratégiques orientés vers le service à offrir. D'ailleurs la mission des politiciens est aboutie au moment de la détermination des budgets. Maintenant, les gestionnaires des fonds publics se doivent d'exécuter leur mission dans les meilleures conditions d'efficacité et de performance, conditions nécessaires pour mieux servir les citoyens.

De même, certains travaux ont démontré un phénomène de liaison entre le niveau hiérarchique et la fréquence des objectifs chiffrés. Il est donc normal que les cadres soient les premiers concernés par les objectifs. Au contraire, les niveaux inférieurs sont dès lors tendanciellement moins concernés par les objectifs chiffrés⁸⁰.

Le contrôle de gestion face à cette donne, se trouve devant un ensemble d'enjeux qu'on peut résumer comme suit :

- Le contrôle de gestion doit promouvoir la qualité des services offerts aux citoyens suite à une évaluation de leurs besoins moyennant des indicateurs adéquats ;
- Le système de contrôle doit prévoir des centres de prestations chargés de l'évaluation des services offerts ;
- Enfin, la fonction de contrôle de gestion est amenée à faciliter la structure et le fonctionnement de ces centres pour favoriser l'efficacité de l'action publique.

Ainsi, seront les conditions pour assurer la connexion entre le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, le rapprochement entre les dernières lois organiques marocaines et françaises⁸¹ font ressortir clairement la différence au niveau de l'annonce des objectifs et de leur degré de détails. En effet, la réforme budgétaire française notamment l'introduction de la LOLF illustre la forte volonté de vouloir dévoiler l'utilisation des deniers publics et évaluer les résultats obtenus.

⁸⁰ « Enquête Changements Organisationnels et Information (COI) Volet : Entreprises /Employeurs expérimentation dans la Fonction Publique d'Etat 2006 », 2006, www.enquetecoi.net.

⁸¹ « Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques en France pour les années 2018 à 2022. », s. d., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do>.

Pour ce faire, toutes les parties prenantes (Etat, Etablissements publics, Collectivités locales), ont vu changer leur logique de pilotage.

Depuis Janvier 2006, les budgets français se présentent sous le nouveau format (Mission-Programme-action) Le pas n'a été fait que dix années plutard au Maroc (Janvier 2016). Autrement dit, la réforme assurera le passage vers une gestion par résultats.

Concrètement, en France, lors de l'examen du projet de loi de finances, « des projets annuels de performance » définissent les actions, les coûts correspondants , les objectifs poursuivis et les résultats obtenus et attendus. Quant au suivi de l'exécution budgétaire, « des rapports annuels de performance » reprendront les objectifs, résultats attendus et obtenus et indicateurs des programmes.

En définitive, la réforme budgétaire en France, consiste à dépenser mieux et à justifier l'efficacité des choix de dépenses en fonction des résultats. Cette gestion nécessite le développement de la contractualisation et la mobilisation de toutes les parties prenantes à vouloir atteindre les objectifs définis dans les projets de performance en fonction des moyens disponibles.

1.2 Difficultés liées à la gestion des moyens alloués

Il convient tout d'abord de limiter la notion de moyens en secteur public. Leur source provient principalement des recettes d'impôts et de prélèvements. Les moyens comprennent des éléments humains, matériels et immatériels. Ensuite, leur allocation est soumise au droit budgétaire par le biais des lois de finances qui définissent les formes d'utilisation ainsi que les contrôles y afférents.

Par ailleurs, on distingue deux catégories de crédits : les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Toutefois, la gestion des moyens est soumise à des contraintes :

-La première contrainte réside dans le fait que la gestion de certaines catégories de moyens n'est pas toujours confiée au bénéficiaire notamment les moyens en personnel ;

-La seconde contrainte est liée à la rigidité des crédits accordés sans pour autant laisser au gestionnaire la liberté de redéployer les moyens vers des lignes budgétaires en besoin ;

-La troisième concerne l'annualité des crédits budgétaires qui limite la programmation des moyens ;

Face à ces difficultés, le gestionnaire public se focalise sur le seul objectif de liquider la totalité des crédits qui à son sens est un signe de bonne gestion des fonds publics. Par conséquent, on relève des dépenses inutiles qui remettent en cause la préservation des deniers publics.

A ce propos, un système de contrôle de gestion doit tenir compte de ses spécificités liées aux finances publiques.

1.3 Difficultés liées à l'évaluation des résultats

En milieu public, il s'agit de service public qu'on offre aux usagers. Contrairement aux biens, les services sont difficiles à mesurer et donc à évaluer.

Tout de même, la détermination de résultats suppose la mise en place d'instruments de mesures⁸².si l'on retient le triangle du contrôle de gestion , il s'agit de mesurer aussi bien l'efficacité (lien entre les objectifs et les résultats) que l'efficience (lien entre moyens et réalisations).

Quand on parle de mesure d'efficacité, il est évident que la tâche s'avère pratiquement impossible face à des objectifs non identifiés comme explicités précédemment. C'est là qu'intervient le contrôle de gestion qui crée des alternatives d'objectifs et de moyens pour de meilleurs résultats. Pour ce faire, il va falloir se doter de références et de données historiques pour ainsi tenir des statistiques analysables.

D'une part, les organisations publiques se concentrent sur des indicateurs liés à leur activité tout en négligeant le suivi de consommation de leurs crédits budgétaires qui est désormais systématiquement obtenu à partir de la plateforme (SGID) notamment pour les services d'Etat.

Outre l'efficacité, on va à présent lui ajouter l'efficience, en introduisant le concept de productivité. Le contrôle de gestion va donc permettre d'apporter les informations nécessaires à une prise de décision optimale.

⁸² Grandjean, Philippe et Charpentier Michel, *Secteur public et contrôle de gestion ; Pratiques, enjeux et limites* (d'Organisations, 1998).p.49

Or, rares sont les administrations publiques où l'allocation de moyens dépend des résultats obtenus ou attendus. Autrement dit, l'absence de mesure du rapport moyens /résultats conduit à la non productivité.

De plus, l'absence de comptabilité présente un obstacle puisque la comptabilité elle-même est un outil de mesure. Malgré les multiples réformes de comptabilité publique et de modernisation de la gestion publique, les outils dont dispose le secteur public ne sont pas assez pertinents et précis pour pouvoir s'aligner à ceux du secteur privé.

Abordant la gestion des fonds publics, on se doit d'insister sur une meilleure utilisation des ressources et surtout la minimisation des coûts. Par conséquent, on constate le lien fort entre performance et contrôle de gestion qui sont tous deux des finalités à atteindre.

S'inscrivant dans la quête de performance publique, la nouvelle LOLF marocaine introduit une démarche s'appuyant sur le renforcement de la performance de la gestion publique. Ce renforcement est matérialisé entre autres par la mise en place de la programmation budgétaire triennale qui fait l'objet d'une actualisation annuelle.

On remarque clairement que l'Etat s'approprie déjà le contrôle de gestion dans le contrôle d'emploi des fonds publics ainsi que dans le recouvrement de ses créances.

Simons (1995) a également affirmé que « *le contrôle de gestion est l'ensemble des Processus et procédures formels, construits sur la base de l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation* ». Là on est donc dans le cadre de la mise en place de systèmes de contrôle formel .

Parmi les 4 leviers du contrôle définis par Simons (1995), ce dernier indique que le contrôle de gestion s'inscrit traditionnellement dans du contrôle diagnostic dans la perspective top-down de R. Anthony (1988). Il s'agit pour Simons, de la capacité à mesurer les outputs du Processus, de l'existence de standards prédéterminés que l'on compare aux résultats et enfin corriger les écarts aux standards. Ces écarts constituent une alerte pour les dirigeants en cas de décalage trop important par rapport aux objectifs définis. On peut assimiler le SCG à un instrument de surveillance contre des comportements déviants.

On conclut que les contrôleurs de gestion dans les organisations publiques doivent manipuler les difficultés particulières citées de manière à y remédier en les adaptant à la culture et aux structures spécifiques du secteur public. Parallèlement à ces obstacles, il existe des difficultés organisationnelles qui obstruent la pratique du contrôle de gestion dans la sphère publique.

SECTION 2 : Obstacles d'ordre culturel et organisationnel

Dans notre revue de littérature, nous avons relevé une affirmation communément admise qui est de ne pas négliger la dimension humaine du contrôle de gestion. En effet, le contrôle de gestion ne doit absolument pas se résumer à son aspect comptable et financier. Par ailleurs, les entretiens que nous avons mené avec les acteurs concernés confirment cette idée. Assimilé à un inspecteur, le contrôleur de gestion va être confronté à un refus de circulation d'informations ou encore réception d'informations biaisées de la part des opérationnels. Le contrôleur de gestion doit être perçu comme un conseiller ou un animateur⁸³.

2.1 Difficultés liées aux acteurs et à la culture d'organisation

2.1.1 Comportement réticent des cadres et dirigeants publics

Quand on aborde le contrôle des deniers publics, partie essentielle de la chose publique, on analyse la gestion des finances publiques remise en cause non seulement par les choix politiques mais également par le comportement des gestionnaires publics.

Les gestionnaires et les cadres publics orientent encore leurs actions sur une fausse logique qui n'accepte pas les transformations nécessaires à l'introduction de tout système de pilotage.

Ceci s'explique entre autres par :

- l'absence de formations ;
- Le manque de collaboration entre les organisations publiques et les universités dans le cadre de rencontres scientifiques ;
- l'âge avancé de la majorité des cadres et dirigeants publics ;
- le système de recrutement qui n'est pas basé sur les compétences ;

⁸³ Mohamed ABOU EL JAOUAD, *contrôle de gestion pour un management efficient*, Maghrébines, 2009.

Il faut souligner déjà que le Processus d'implantation d'un système de contrôle de gestion implique systématiquement un Processus de changement.

Le refus de changement est une tendance naturelle des acteurs pour la simple raison qu'ils craignent le nouveau.

Cependant, le développement du système de prise de décision exige que ces derniers soient tout d'abord dotés d'une mentalité ouverte à toutes les thématiques relevant de la modernisation de la gestion publique et à l'amélioration des outils et instruments de contrôle budgétaire. A noter que les connaissances acquises seront transmises aux collaborateurs.

Par ailleurs, un autre obstacle s'impose qui est le manque de confiance. Dans les administrations publiques, on assisterait à ce que l'on appelle l'ossification ou la paralysie. En effet, Smith (1995)⁸⁴ mentionne huit conséquences susceptibles de résulter de l'introduction d'un système de contrôle. La paralysie désigne essentiellement une incapacité à prendre des mesures ou à mettre en œuvre de nouvelles procédures. Des études du changement organisationnel ont démontré que la multiplicité des tentatives de réformes, finit par fatiguer l'organisation et la paralyser.

Dans une étude de l'introduction du NMP dans une petite administration locale en Norvège, l'équipe de direction voulait réformer l'administration de deux façons. D'abord, elle souhaitait introduire les pratiques issues du NMP que sont le contrôle et le contrôle de gestion. Ensuite, elle voulait favoriser une culture basée sur la communication et la confiance entre les gestionnaires et les opérationnels. Après deux ans, l'administration s'est retrouvée dans une impasse et dans un état de paralysie. Les tentatives de regagner la confiance, ont plutôt suscité la méfiance.

On conclut que la confiance est un élément indispensable pour réussir l'implantation d'un système de contrôle. Cette confiance doit être suffisamment partagée par tous les acteurs pour résoudre les situations embarrassantes.

⁸⁴ Hernes Tor, « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences », *Revue internationale des sciences administratives* 71, n° 1 (2005): 5_18

2.1.2. Culture et éthique dans l'organisation publique

Pour pouvoir aborder la notion de culture au sein des administrations publiques, on va retenir le principe de la théorie psychologique qu'il faut absolument créer avec les hommes. Or, la réticence persistante des acteurs publics bloque toute tentative de changement ou encore même le fonctionnement d'un système tel le contrôle de gestion. Plus on impose quelque chose à quelqu'un, plus cela suscite la résistance au changement de chacun d'entre nous et des corps organisés.

Certes, cette contrainte ne rendra pas impossible l'implantation d'un système de contrôle de gestion mais retardera certainement son développement.

Parmi les principaux auteurs de la théorie psychologique, Simons et March⁸⁵ évoquent la notion de rationalité limitée qui signifie que la prise de décision dépend entre autres de la culture personnelle du décideur et que ses valeurs pourraient biaiser éventuellement la décision.

A ce stade, on va veiller à un passage souple du simple contrôle de conformité postérieur à un contrôle d'efficacité et d'efficience, conçu comme conseil pour améliorer les performances de l'organisation. Ainsi, on assiste à un mode de contrôle basé sur la communication et la médiation entre les différents collaborateurs.

Seulement, la culture répandue dans les administrations publiques est caractérisée par les idées suivantes :

- Les cadres et responsables publics n'assument pas leurs responsabilités par ignorance d'objectifs bien définis ;
- Absence de formations spécifiques au profit des agents et responsables ;
- Méfiance entre les partenaires ;
- Manque de communication ;
- Réticence à tout projet de changement ;
- Routine et démotivation des fonctionnaires ;

⁸⁵ James Gardner MARCH, *Les Organisations [Texte imprimé]: problèmes psycho-sociologiques* (Paris: Dunod, 1979).

- Absence d'ambition professionnelle ;
- Gap énorme entre les fonctionnaires et l'administration à laquelle ils appartiennent. (Absence de lien d'appartenance)

D'abord, la revue de littérature montre que les reproches faites à la culture du service public reviennent souvent à l'absence de motivation (intrinsèque et extrinsèque) des fonctionnaires qui ne partagent ni les mêmes valeurs ni les objectifs stratégiques de l'administration tout simplement par ignorance.

Ensuite, Geneviève Krebs (2005)⁸⁶ rappelle que l'essentiel pour une organisation est dans l'entité humaine : « *La réalité de l'organisation ne se trouve pas dans ses ressources matérielles, dans son identité visuelle, dans un certificat qualité, dans ses lignes budgétaires, (...). La valeur d'une organisation prend vie à partir du moment où l'ensemble des collaborateurs a pris conscience du but à atteindre et de la manière dont ils peuvent l'atteindre ensemble.* »

Il est clair que le mode de vie des administrations publiques n'encourage guère pour un changement en faveur d'une évolution positive de la gestion publique.

Or, les décideurs, gestionnaires publics, responsables opérationnels et le contrôleur de gestion doivent travailler en concertation pour faire du contrôle de gestion un instrument utile et motivant mais non un système de contrôle rigide et réactionnaire.

La culture du service public doit en fin de compte, être une manière de penser, une façon de voir, un sentiment d'appartenance à l'équipe. Sentiment qui existe parce que les gens ont constaté que tout marche bien ainsi ; parce qu'ils l'éprouvent et le manifestent. Ils sont convaincus que le système vaut la peine d'être perpétué.

Par ailleurs, la relation entre culture et performance a été confirmée par un nombre d'auteurs. Il s'agit notamment de l'étude menée par Kotter et Heskett⁸⁷, dont les résultats s'articulent autour de deux théories :

⁸⁶ KREBS Geneviève, *Faire partager sa stratégie. Piloter le changement* (Afnor, 2005).

⁸⁷ Tabet Aoul Wassila et Zerrouki Mohammed Amine, « Culture et performance de l'administration publique algérienne : cas de l'APC de la Wilaya de Tlemcen », *Revue Congolaise de Gestion* Numéro 19, n° 1 (2014): 43-59

La première théorie « *Les cultures fortes exercent une influence positive sur les performances de l'organisation parce qu'elles permettent de motiver le personnel* ». Cette théorie allie puissance de la culture à l'excellence des performances. En fait, une culture forte implique une compréhension parfaite et un partage de valeurs, qui permet au personnel de se responsabiliser.

Plus le personnel est mobilisé plus leurs décisions se confondront avec les orientations de l'administration provoquant ainsi le sentiment d'appartenance.

La seconde théorie « *La culture a pour raison d'être de motiver le personnel et d'orienter son action en tenant compte du contexte dans lequel elle s'inscrit. Le concept clé n'est plus l'intensité mais l'adaptation* ». Cela signifie que l'environnement impacte considérablement la culture et les valeurs répandues dans l'organisation.

A titre d'exemple, une entreprise confrontée à un environnement très concurrentiel, aura tendance à développer un esprit de prise de risque, d'innovation, d'initiative, des valeurs se transmettant systématiquement aux individus qui agissent dans cet esprit même.

Donc, les valeurs à développer dans l'administration publique sont : la qualité du service public, la responsabilité et l'efficacité.

Pour aboutir à cet esprit, une attention particulière doit être portée au système de contrôle interne de l'administration publique.

2.2 Insuffisance du dispositif de contrôle interne :

Nous allons présenter un autre aspect du contrôle qui agit et réagit avec le contrôle de gestion : il s'agit du système de contrôle interne. En effet, nous estimons que sa présence contribuera à la réussite ou du moins facilitera l'implantation du contrôle de gestion au sein de l'administration publique.

Quels sont donc les composantes du contrôle interne ? quels sont ses objectifs ? et quel est le lien avec le contrôle de gestion ?

2.2.1. Objectifs généraux et Composantes du contrôle interne :

Par sa portée, le contrôle interne s'inscrit dans la volonté nationale de promotion de la bonne gouvernance. Le dispositif de contrôle interne est un outil, parmi d'autres, mis au service de l'institution pour lui permettre d'atteindre ses objectifs et de fédérer les efforts autour de la ligne de conduite tracée.

Le contrôle interne est un Processus intégré mis en place par l'ensemble du personnel d'une unité administrative dans le but de gérer les risques et de donner une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs et missions.

Par ailleurs , les composantes d'un bon système de contrôle interne ont été décrites par le modèle COSO⁸⁸ (*Committee of Sponsoring Organizations of the tread way Commission*). D'abord le COSO définit le contrôle interne comme étant un Processus mis en œuvre par les dirigeants et le personnel d'une organisation, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs cités ci-dessus.

Ensuite, le COSO distingue 5 niveaux de contrôle⁸⁹:

- 1-Environnement propice caractérisé par la responsabilité, l'intégrité et la compétence des dirigeants et du personnel
- 2-Mécanismes d'identification et d'évaluation des risques liés à l'activité
- 3-Activités de contrôle préventif ou détectif pour s'assurer du respect des procédures
- 4-Communication fluide de l'information exacte en temps opportun
- 5-système de pilotage (suivi du dispositif de contrôle interne).

Le référentiel s'étend donc également aux organisations publiques. Les organisations publiques opèrent dans un secteur réglementé et surtout caractérisé par des contrôles internes bureaucratiques et administratifs. Effectivement, ces contrôles internes sont souvent associés à la conformité des normes et à la réglementation, effectués par les supérieurs hiérarchiques.

Par conséquent, ce mode de contrôle souffre d'insuffisances. Cette forme ne permet de garantir ni la conformité des opérations des organisations publiques ni la maîtrise de la gestion publique⁹⁰.

⁸⁸ NAJIM Imane, « audit comptable et financier : Approche par les risques; apports et mites » (Mémoire, Fsjes Univ Hassan II, 2010).

⁸⁹ BERNARD Frédéric, GAYRAUD Rémi, et ROUSSEAU Laurent, *contrôle interne*, 3ème éd (Maxima, 2010).

⁹⁰ M'Bark Ouashil, « Interaction contrôle interne et contrôle de gestion :contribution au débat à travers le cas d'un établissement public » 1, n° 1 (s. d.): 33_52

2.2.2. Utilité du contrôle interne : Outil du contrôle de gestion et instrument du Nouveau management Public :

D'une part, la mise en place d'un système de contrôle interne assure implicitement l'utilisation optimale des moyens. D'où un impératif d'efficacité à prendre en compte. On constate que cela rejoint un des éléments du CG : « **Efficacité** ». Il s'agit de l'efficacité dans l'exécution des missions et une bonne maîtrise des activités.

Autrement dit, le dispositif de CI doit apporter l'assurance que les opérations effectuées sont efficaces et conformes à l'objet des missions. Il doit également viser l'utilisation optimale des ressources et la protection des actifs de l'organisation.

D'autre part, le contrôle interne comporte des sécurités comptables et administratives. En effet, les sécurités comptables englobent les procédures et méthodes visant la préservation des actifs et la fiabilité des comptes : Processus d'autorisation et d'approbation , séparation des tâches ,... alors que les sécurités administratives portent sur les procédures et méthodes qui s'assurent de l'efficacité des opérations et le degré d'adhésion aux principes de gestion imposés par la direction (Etudes statistiques, rapports d'activité, analyse chronologique, ...) ce qui encore une fois converge vers le second élément du contrôle de gestion « **Efficience** ».

De surcroît, le contrôle interne et le contrôle de gestion sont deux fonctions qui sont habituellement rattachées à un haut niveau hiérarchique.

Les entreprises disposent d'une antériorité certaine dans la mise au point de dispositifs efficaces de contrôles internes. Surtout que, leurs approches dépassent toujours la régularité pour inclure le contrôle de gestion, notion malheureusement peu présente dans le secteur public.

Notre travail de recherche tend à considérer le contrôle interne comme un élément soutenant l'émergence du contrôle de gestion ainsi qu'une composante essentielle au service de son développement. Cette double vocation s'explique par les points suivants :

- A l'aide des tableaux de bord, le contrôle interne crée un milieu adéquat au contrôle de gestion (dont le tableau de bord est l'outil par excellence)

- Le contrôle interne et le contrôle de gestion nécessitent la concertation de tous les acteurs et parties prenantes de l'organisation. Ainsi, le rapport produit par le contrôle interne peut servir un responsable à définir les données stratégiques relatives à son métier.
- Parallèlement, les informations issues du contrôle de gestion peuvent assister le contrôleur interne sur les risques au sein de l'organisation.
- De plus, quand le contrôle de gestion exploite les données comptables et financières, le contrôle interne va devoir garantir la fiabilité des indicateurs utilisés en terme de maîtrise des risques.

On peut conclure qu'il existe une relation solide entre le contrôle de gestion et le contrôle interne. On peut affirmer que le contrôle interne est une condition nécessaire mais pas suffisante à l'implantation d'un système de contrôle de gestion. Mutuellement, l'amélioration du contrôle de gestion aboutit au développement de l'organisation et donc à l'émergence de nouveaux défis et risques. Toutefois, les deux types de contrôle diffèrent par leurs finalités⁹¹:

- Le contrôle de gestion exploite de l'information alors que le contrôle interne vise à maîtriser les activités ;
- La mission du contrôleur interne est ponctuelle à caractère irrégulier ; pour le contrôleur de gestion, elle est récurrente avec des échéances plus régulières ;
- Le contrôle interne s'intéresse à la sécurité contrairement au contrôle de gestion qui privilégie l'efficacité de l'organisation en négligeant la sécurité.

Pour schématiser le lien entre les deux fonctions , on retient le tableau suivant émanant de l'auteur S. Antoine ⁹²où on a essayé de ne retenir que ce qui nous semble essentiel :

⁹¹ JELLOULI Tarik, « Contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public :cas des établissements publics marocains » (Thèse de Doctorat, Thèse université Mohamed V-Agdal, 2011).

⁹² T. JELLOULI, « Contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public :cas des établissements publics marocains » Op.Cit

Tableau n°9 : Grille de convergence/ divergences entre contrôle de gestion et contrôle interne

Convergences	Divergences	
	Contrôle de gestion	Contrôle Interne
*Participer à l'ensemble des activités de l'entreprise *Indépendance de la fonction *Contribution à l'amélioration des performances de l'organisation *Informations produites mutuellement utiles *Appui au management	* Objectif : exploitation de l'information et conception du système d'information * Périodicité : Missions régulières * Fins préconisées :Efficacité-Efficience et Economie	* Objectif : Maîtriser les activités par un diagnostic des procédures et des dispositifs de contrôle. * Périodicité : Missions ponctuelles * Fins préconisées :Sécurité-sincérité et Intégrité

Source : S. Antoine (2000)

Nous notons donc que le contrôle de gestion et le contrôle interne, ont comme finalité l'influence des comportements des acteurs dans l'organisation. Ces deux Processus sont parmi les instruments du nouveau management public.

SECTION 3 : Obstacles techniques liés aux systèmes d'information et aux indicateurs de performance

3.1. Insuffisance des systèmes d'information adaptés au service public

L'information est la matière première du contrôle de gestion Simons (1995). On sous-entend que le contrôle de gestion fonctionne grâce à un flux d'informations. On ne peut donc pas négliger l'utilité des systèmes d'informations dans un Processus d'introduction d'un SCG. Avant de présenter la problématique des systèmes d'informations dans le secteur public, on va devoir d'abord définir les systèmes d'information.

Globalement, les systèmes d'information sont des instruments qui facilitent l'activité humaine⁹³.

⁹³ FARAH Najoua, « La crise d'identité des systèmes d'information du secteur public », *European scientific Journal* 10, n° 23 (août 2014): pp.176_187.

Reix (2004) définit le système d'information comme étant : « *un ensemble organisé de ressources : matériel, logiciel, personnel, données, procédures permettant d'acquérir, de traiter, de stocker des informations (sous forme de données, textes, images, son, etc.) dans et entre des organisations* ». Si on retient cette définition, les SI ont pour fonction l'acquisition, le traitement et le stockage des informations. Concrètement, ces systèmes constituent un ensemble d'éléments reliés qui recueillent l'information, le traite, la stocke mais surtout assure sa diffusion aux acteurs concernés au moment opportun pour la prise de décision, la coordination et le contrôle au sein de l'administration.

Le suivi budgétaire et l'analyse d'écarts impliquent une circulation rapide d'informations. Pour cela, le système d'information mis en place doit être rapide et orienté vers l'action à court terme.

M. Bennani⁹⁴ avait affirmé depuis le lancement de la réforme budgétaire en 2008, que pour le cas du Maroc, le renforcement des systèmes d'information est une nécessité pour fiabiliser et améliorer l'élaboration des indicateurs de performance d'une part, et d'autre part pour suivre et piloter leur réalisation.

Il est communément admis que le système d'information est un levier important dans la modernisation et la simplification des méthodes de travail et surtout de prise de décision.

Dans le secteur public, le système d'information constitue un support de gestion des ressources humaines et de la centralisation de la comptabilité.

Par conséquent, il est un outil d'aide à la décision et d'échange intra et extra organisationnel. Un travail de recherche⁹⁵ avait déjà démontré la dépendance entre développement du CG et la performance des systèmes d'information et de gestion.

Ensuite, le SI est un moyen de communication efficace en interne et surtout à l'externe avec les citoyens moyennant des services dématérialisés.

⁹⁴ Ministère d'Economie et des Finances, « La Réforme Budgétaire : impact sur les rôles des acteurs de la dépense publique et conditions de réussite », *revue trimestrielle du MEF : AL MALIYA*, n° N.43 (août 2008): p.15, www.finances.gov.ma.

⁹⁵ Hajar Anouar, « le contrôle de gestion dans l'entreprise publique au Maroc: Spécificités et pratiques. » (Thèse de Doctorat, Univ.Mohamed V, 2016_2017).

La direction des douanes est une bonne illustration de l'administration publique qui emploie le système d'information pour gérer ses activités dans les meilleures conditions⁹⁶. Ainsi, l'administration des douanes a accordé un grand intérêt au déploiement des nouvelles technologies de l'information afin de tirer le meilleur parti de leur évolution et de les exploiter dans tous les aspects de sa gestion.

En conséquence, on peut dire que les systèmes d'information demeurent des solutions techniques mais également organisationnelles qui peuvent appartenir à l'une des catégories suivantes⁹⁷:

- **S.I Front-Office** (Contact Administration-citoyen) : Il constitue la partie visible du gouvernement électronique basée sur la technologie Web, traduite souvent par la dématérialisation des procédures. Ce type de système présente l'avantage d'une plus grande souplesse offerte aux citoyens.
- **SI Back-Office** (fonctionnement interne à chaque Administration) : ce sont les Processus informatisés de l'arrière-guichet (back office) des organisations publiques. Ils visent la modernisation et la performance de l'administration et sont constitués de plusieurs systèmes tels que les S.I ressources humaines, les S.I décisionnels, etc.
- **S.I middle office** (Contacts entre Administrations et Gouvernement) : C'est le « système d'information intermédiaire », ou le système d'information « inter-organisationnel » (SIIO), il a pour fonction particulière de supporter « l'échange automatisé d'informations entre des organisations distinctes ».

Cette catégorisation semble simple mais elle est loin d'être facile à appliquer au domaine public. Tous les responsables connaissent la difficulté de rassembler des données sur l'exécution d'un programme. Et même quand ces données existent, elles ne sont pas toujours facilement mobilisables.

⁹⁶ Un système informatique de lutte contre la fraude (SAIF) : Outil de gestion intégrée, de suivi et d'évaluation de l'activité de contrôle en matière de fraude. Une Base de données « valeur en douane » : il s'agit d'un outil d'analyse des risques et d'aide à la décision concernant le contrôle de la valeur des marchandises déclarées à l'importation. Enfin le système informatique douanier dénommé (BADR) qui est une base automatisée des douanes en Réseau qui a pour but de simplifier, au profit de l'entreprise, le dédouanement des marchandises.

⁹⁷ Najoua Farah, « La crise d'identité des systèmes d'information du secteur public » *Op.cit._*

Donc, cela peut être un obstacle à une gestion transparente ou à des actions de modernisation. Ainsi les difficultés d'application de la rationalisation des choix budgétaires en France, dans les années 70, tiennent d'une part aux insuffisances des SI de l'époque par rapport aux objectifs du dispositif.

D'autant plus que la responsabilité renforcée dépend de l'existence d'informations adéquates à même de permettre d'évaluer la performance. La conception de programmes et puis de budgets, devrait prendre en considération la praticabilité de mise au point d'un système exhaustif et régulier d'informations et de rapport à même de fournir les données pertinentes de manière opportune.

3.2 Difficultés dans le choix des indicateurs de performance

En abordant le contrôle de gestion, on évoque implicitement la recherche de la performance. On reconnaît véritablement que le contrôle de gestion est l'outil par excellence pour évaluer la performance des organisations. Nombreux sont les travaux de recherche qui confirment la contribution du CG dans l'amélioration de la performance, notamment dans le secteur public marocain (Avel. D)⁹⁸. L'auteur a constaté que la mesure de la performance active le contrôle.

Par conséquent, le chercheur a conclu que le choix des indicateurs appropriés pour mesurer la performance reste une pratique cruciale et ce, quel que soit le contexte organisationnel.

Ainsi, les administrations publiques ne sortent pas du lot. D'ailleurs, l'article 39 de la Loi marocaine Organique des finances 2014 stipule : « *Un programme est un ensemble cohérent de projets ou actions ... (...)...et auquel sont associés des objectifs... (...) ... ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations* ».

De manière générale, un indicateur est une représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible son atteinte.

Il faut donc choisir les indicateurs les plus appropriés ou encore les plus pertinents. A ce stade, il convient d'insister sur la pertinence des indicateurs.

⁹⁸ laïla zouidi, « La contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance dans le secteur public: Le Cas du Maroc » (Thèse de Doctorat, Québec à Montréal, 2013).p.19

Le problème réside dans le fait que les utilisateurs ont tendance à demander un maximum de données et d'indicateurs sans qu'ils leur soient tous effectivement utiles. L'idée est de ne fournir que les informations pertinentes exploitables immédiatement pour passer à l'action. Cependant, l'abondance de données inutiles alourdira le tableau de bord et le rendra lui-même inutile.

Il s'avère que le choix des indicateurs n'est pas facile. Toutefois, un tableau de bord alimenté minutieusement d'indicateurs pertinents aboutira à des informations intéressantes et utiles à la prise de décision. De façon générale, il ne devrait pas y avoir plus de 1 à 3 indicateurs par objectif pour en faciliter le suivi des résultats. Par référence au triangle de performance, on distingue :

- Les indicateurs d'efficience : Il s'agit du rapport entre les résultats (produits ou effets) et les moyens mobilisés. Cependant, il est recommandé de ne pas rapporter les effets aux moyens pour bien distinguer l'efficience de l'efficacité-socioéconomique ;
- Les indicateurs de qualité de service : comme leur nom l'indique, on se soucie sur la manière dont est apprécié le service public. Ces indicateurs peuvent porter sur la satisfaction des usagers, sur les délais, ...
- Les indicateurs d'efficacité socio-économique : il s'agit du rapport entre les effets obtenus et les objectifs escomptés.

Par ailleurs, la pertinence du choix des indicateurs contribue à un bon suivi de la performance. En effet, le suivi de la performance est un moyen global de renseignement, de collecte, d'analyse et de restitution des indicateurs de performance. Particulièrement, le suivi de la performance a pour objectif d'aider à orienter les décisions budgétaires et d'apporter des éclairages au moment des choix et arbitrages budgétaires. Les projets de performance sont désormais, partie intégrante des documents budgétaires, servant de justificatifs au moment des discussions des budgets.

Conclusion Chapitre 2

Œuvrer à la modernisation de l'administration publique en général et à la gestion de ses ressources humaines en particulier, constitue un des éléments clés de la politique gouvernementale du royaume.

Il est entendu que toute organisation évolue grâce à son capital humain. Or, la meilleure organisation est celle qui développe activement et intelligemment son potentiel humain.

Pour ce faire, les efforts de modernisation de l'administration publique marocaine doivent s'inscrire dans une approche globale de changement organisationnel.

Certes, ce changement favorisant la motivation, la communication, la négociation et la résolution des conflits ne peut réussir que par un partage fluide et efficace des valeurs culturelles entre tous les acteurs de l'administration.

En définitive, il convient de mettre l'accent sur le caractère dynamique du dispositif de contrôle interne. En effet, il doit constamment être mis à jour de manière à l'adapter aux changements que peuvent toucher la structure ou l'activité.

Nous concluons également que d'autres éléments entravent l'implantation d'un système de contrôle de gestion valable au sein d'une administration publique. Il est impératif de surpasser ses écueils, ce qui fera l'objet de notre chapitre 6 portant sur les préconisations pour accomplir avec succès l'introduction d'un SCG au sein de l'organisation publique. Toutefois, avant d'aborder le processus d'implantation, il convient de rappeler notre approche épistémologique et méthodologique qui nous a conduit à orienter ce travail de recherche.

CHAPITRE 3 : Epistémologie et Méthodologie de la recherche

Ce chapitre explicite les points fondamentaux de nos référents épistémologiques et méthodologiques qui nous ont amené à choisir une méthode d'observation de notre objet de recherche.

Piaget affirme que pour comprendre l'évolution de la pratique scientifique au XXe siècle « *le questionnement épistémologique est devenu indissociable de la pratique de la recherche scientifique dans le domaine des sciences exactes mais aussi diverses sciences sociales établies* »⁹⁹. Ceci dit, l'exigence d'un questionnement épistémologique semble incontournable dans la plupart des disciplines des sciences de gestion. Ce questionnement épistémologique vise d'une part à clarifier la conception de la connaissance sur laquelle le travail de recherche reposera et d'autre part à définir la manière dont seront justifiées les connaissances produites. Donc, le premier point de ce chapitre présente notre choix épistémologique, après en avoir examiné les deux courants dominants : le positivisme et le constructivisme.

Ensuite, notre méthodologie de recherche est exposée afin de cerner la manière dont le modèle et les résultats de recherche ont été construits et validés.

⁹⁹ Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, 2ème éd. (Pearson Education France, 2012).p.14

SECTION 1 : L'approche épistémologique de notre recherche

Dans notre travail de recherche, nous partons du postulat que le Processus d'implantation du contrôle de gestion est étudié en s'immergeant dans une administration ayant lancé une telle démarche. Il s'agit de l'étude de cas qui constitue une méthode à part entière d'approche empirique des organisations, qui s'inscrit dans le champ des études qualitatives. Cette méthode répond aux mêmes exigences scientifiques que les autres options de recherche¹⁰⁰ puisqu'il s'agit d'examiner le phénomène dans son contexte réel.

Notre étude porte sur une administration publique ayant instrumenter sa gestion par la mise en place d'un système de pilotage global. Nous intervenons dans une administration publique qui a formalisé et instrumenté sa gestion interne, à l'aide de dispositifs de gestion adéquats. Il s'agit d'une recherche dont l'objectif est de revoir le fonctionnement de l'administration avec toutes les modifications concrètes produites.

Dans un premier temps, nous mettons en évidence l'épistémologie des deux courants dominants en sciences de gestion basées sur des études qualitatives : **le constructivisme pragmatique et l'interprétativisme**. Ensuite, nous prenons soin d'explicitier notre choix épistémologique afin de justifier la validité et la fiabilité de la recherche.

1.1 Les courants épistémologiques : le constructivisme et l'interprétativisme

Les organisations sociales telles que les entreprises, les administrations ou les associations à but non lucratif peuvent être considérées comme des artefacts au sens de Simons. Ces organisations opèrent sous l'influence d'un certain nombre d'individus, en vue de certains buts dans un certain contexte qui impose diverses contraintes sur le fonctionnement de l'organisation.

En effet, ces artefacts sont caractérisés par l'implication des êtres humains qui ne sont pas des objets passifs. Il en résulte que les phénomènes organisationnels sont élaborés par les actions d'êtres humains capables de concevoir des actions intelligentes pour tenter d'atteindre leurs objectifs dans leur contexte d'action¹⁰¹.

¹⁰⁰ STAKE Robert. E., *The art of Case study Research* (Sage Publications, 1995).

¹⁰¹ Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, 2ème éd. (Pearson Education France, 2012).p.20

1.1.1 Le constructivisme pragmatique

Selon ce paradigme épistémologique, la connaissance c'est l'expérience humaine de relations de résistance perçue aux actions menées. Par conséquent, il n'y a pas une seule réalité mais autant de réalités que d'individus. Les théoriciens de ce courant dont Glaserfeld¹⁰² explique « *le constructivisme est radical parce qu'il rompt avec la convention et développe une théorie de la connaissance dans laquelle la connaissance ne reflète pas une réalité ontologique « objective », mais concerne exclusivement la mise en ordre et l'organisation d'un monde constitué par notre expérience* ». Autrement dit, le paradigme constructiviste pragmatique postule seulement l'existence de flux d'expériences humaines .

Ensuite, ce paradigme suppose que la connaissance qu'un chercheur élabore dépend du chercheur lui-même, de son projet de connaissance, de son histoire, etc. En effet, l'approche constructiviste du contrôle de gestion est fondée sur les travaux d'anciens sociologues des organisations .Il s'agit notamment de (Merton¹⁰³ ; Parsons¹⁰⁴). Ils mettent en évidence notamment les mécanismes "dysfonctionnels" de l'organisation bureaucratique, qui nuisent à l'utilité des systèmes de gestion comme le contrôle de gestion.

Ainsi, les faits collectifs sont le résultat d'un ensemble d'actions individuelles. Autrement dit, même les outils de gestion ne seraient que des leviers de pouvoirs aux mains de certains individus.

La troisième hypothèse de ce courant est connue sous le nom d'hypothèse téléologique et qui signifie que la connaissance que l'on développe dépend du projet de connaître une réalité qui influence la manière dont on en fait l'expérience. Pour ce faire, l'approche inductive est privilégiée.

La méthode inductive part du particulier vers le général. Concrètement, elle se traduit par le recueil sur le terrain auprès d'acteurs concernés des descriptions ou des explications du

¹⁰² Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, Op.Cit.p.35

¹⁰³ MERTON Robert.K, « The unanticipated consequences of purposive social action », *American Sociological Review* Vol.1, n° n°6 (décembre 1936): pp.894-904.

¹⁰⁴ PARSONS Talcott, « Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I », *Sage Publications, Administrative Science Quarterly*, Vol.1, n° N.1 (juin 1956): pp.63-85.

phénomène étudié qu'ils vivent. A partir de ces témoignages, le chercheur tentera de dégager des schémas communs qui expliqueraient leurs comportements.

1.1.2 L'interprétativisme

Les trois premières hypothèses fondatrices du paradigme interprétativiste sont quasiment identiques à celles du paradigme épistémologique constructiviste pragmatique :

- 1-Ce qui est considéré comme connaissable est l'expérience vécue ;
- 2-La connaissance qu'un sujet développe d'une situation est liée inséparablement de la situation et du sujet ;
- 3-Le pouvoir de l'intention dans l'expérience du monde ;

Cependant, par opposition au courant constructiviste pragmatique, l'interprétativisme repose sur une quatrième hypothèse qui rejette l'existence d'un réel objectif de l'observateur.

Par ailleurs, le paradigme interprétativiste considère la signification consensuellement attribuée par des sujets à une situation donnée ou à un phénomène étudié. Autrement dit, la réalité d'une situation dépend des interprétations subjectives des expériences que les différents sujets ont de la situation, ce qu'on appelle aussi « *réalité objective intersubjective* »¹⁰⁵.

Généralement, l'interprétativisme favorise l'approche déductive où le chercheur propose de explications qu'il va devoir tester, analyser et discuter en s'appuyant sur un cadre conceptuel spécifique.

Le point qui suit essaiera de justifier notre positionnement épistémologique.

1.2 Le cadre épistémologique de notre recherche

Dans cette thèse, nous avons opté pour le courant constructiviste pragmatique. A cet effet, nous sommes partis de l'observation du réel pour identifier et confirmer les problèmes de gestion concrets au sein des administrations publiques. Le but étant de théoriser les problèmes et de proposer un cadre explicatif. L'étude empirique permet alors d'affiner la théorie.

Notre recherche s'est inscrite dans une démarche qui commence par une phase d'abduction visant à s'inscrire dans des questionnements pertinents au regard de la pratique

¹⁰⁵ Sandberg J., « How Do We justify Knowledge produced with interpretative approaches ? », *Organizational Research Methods*, 2005, pp.41_68

des organisations. Seulement, cette démarche a été abolie au profit d'une étude de cas pour conduire à une certaine généralisation théorique.

SECTION 2 : la fiabilité et la validité de notre recherche

Le mode de justification des connaissances élaborées dans une recherche scientifique, dépend du cadre épistémologique choisi. Cette justification vise la quête de validité interne et externe de la recherche (1.3.2) ainsi que la fiabilité du Processus de recherche (1.3.1).

2.1 La fiabilité de notre recherche

Conformément à notre positionnement épistémologique constructiviste, le principe de fiabilité consiste à mettre à la disposition du lecteur les moyens de suivre le cheminement qui conduit du recueil des données jusqu'aux résultats annoncés, de manière à permettre à ce lecteur de reproduire ce cheminement s'il le souhaite. Il s'agit donc d'exposer en détail l'ensemble des opérations effectuées pour la constitution et le traitement des données.

D'abord, l'étude empirique basée sur les entretiens remet plus ou moins ce principe de fiabilité. Effectivement, le chercheur se trouve confronté à ses propres biais d'interprétation et d'acceptation ainsi que ceux des interlocuteurs dont il retient le discours.

Miles et Huberman (1986)¹⁰⁶ subdivisent ces biais en deux. D'une part, le **biais d'élite** c'est-à-dire que le chercheur **surestime l'importance des données recueillies** auprès d'acteurs bien informés ou de statuts élevés (chef de division financière, sous-ordonnateurs).

D'autre part, le **biais de sur-assimilation** c'est-à-dire que le chercheur, faute de distance réflexive, se trouve influencé par les perceptions et explications des interlocuteurs.

La question est de savoir comment intégrer ces biais dans la construction, la collecte et le traitement des données pour pouvoir justement permettre la réplique du cheminement de recherche par d'autres lecteurs.

¹⁰⁶ Robert Donmoyer, « The Problem of Language in Empirical Research: A Rejoinder to Miles and Huberman », *Educational Researcher* 15, n° 3 (1986): 26-27,

Tout simplement , nous optons pour la réponse apportée par Becker (1970)¹⁰⁷ où il affirme :« *Nous ne devrions pas espérer des résultats identiques quand deux observateurs étudient la même organisation de différents points de vue ou quand ils étudient différentes sous-structures à l'intérieur d'une grande organisation. Néanmoins, nous avons le droit d'attendre que les deux descriptions soient compatibles et que les conclusions d'une étude ne contredisent pas implicitement ou explicitement celles de l'autre* ».

Ensuite, l'immersion en organisation permet de renforcer la validité interne de la recherche puisque la réalité n'est pas reflétée uniquement par les discours des acteurs. Le chercheur s'est appliqué à solidifier la fiabilité de sa recherche tout en s'orientant vers la généralisation.

2.2 La validité interne et externe de notre recherche

Au début de notre travail de recherche, nous avons une conviction de la nécessité d'implantation d'un système de contrôle de gestion dans le secteur public. Cette conviction émane d'une part des nombreux travaux de recherche qui confirment cette nécessité et d'autre part, de l'intervention dans le cadre de l'activité professionnelle.

Cependant, l'objet de la recherche est de proposer un modèle d'implantation claire et abordable pour pouvoir enfin réaliser ce projet d'implantation qui a longuement traîné faute de démarche facilement assimilable.

Puis, le chercheur apporte des éléments de preuve et d'illustration de la pertinence de la démarche à suivre pour valider son intuition. De fait, la collecte de ces éléments est soutenue par des mesures et techniques qui réduisent la subjectivité sur les données de recherche.

Comme affirmé ci-dessus, les premières données recueillies lors de l'activité professionnelle constituent le point de départ dans notre recherche. Ces données sont recueillies selon une même méthodologie : entretiens, analyse de documents et observation directe.

¹⁰⁷ Marshall H. Becker, « Sociometric Location and Innovativeness: Reformulation and Extension of the Diffusion Model », *American Sociological Review* 35, n° 2 (1970): 267 - 282

Pour ce qui est de la validité interne, cette recherche privilégie une approche qualitative. Comme nous avons pu l'indiquer en introduction, nous nous situons dans une approche dynamique puisque nous étudions le Processus d'introduction du contrôle de gestion dans le secteur public, au moment où les leviers informels du contrôle organisationnel montrent leurs limites.

Par ailleurs, notre intervention en administration publique (Etude de cas), offre une richesse de terrain prodigieuse. Elle permet de s'immiscer dans le fonctionnement de l'organisation en ayant accès à certains éléments qui ne seraient pas communiqués autrement. Cette démarche de recherche se révèle indispensable dans une science de l'action comme le sont les sciences de gestion.

Enfin, la validité externe traduite par le biais de la généralisation de la recherche sera assurée à travers le concept de « contingence générique » défendu par Sarval et Zardet (2004)¹⁰⁸. Effectivement, ce concept vise à définir les conditions de généralisation des résultats obtenus d'un travail de recherche : « *Le concept de contingence générique désigne la combinaison possible entre contingence et universalisme : un noyau dur de connaissances génériques complété par des périphéries contextuelles issues de cas différents A, B, C... [...] qu'un cas constitue le début d'une série statistique, ou un élément dans une population d'entreprises que l'on ambitionne d'étudier dans un programme de recherches cumulatives* ».

Ainsi, Bonnet, Savall et Zardet (2006)¹⁰⁹ recommandent de multiplier les études de cas pour rendre possible la généralisation des résultats. Donc la validité externe de nos résultats s'inscrit dans les propositions citées précédemment.

Ceci dit, le paragraphe suivant expose notre méthodologie de recherche qui a servi à la construction de nos conclusions.

¹⁰⁸ SAVALL Henri et ZARDET Véronique, *Recherche en Sciences de gestion : Approche Qualimétrique, Observer l'Objet complexe*.

¹⁰⁹ Bonnet Marc, Savall Henri, et Zardet Véronique, « Lien entre GRH et contrôle de gestion dans le domaine de la santé au travail: exemple d'une recherche intervention » (Actes du XVIIème congrès de l'Association de Gestion des Ressources Humaines-le travail au coeur de la GRH, Reims, 2006), p.10

SECTION3 : La méthodologie de la recherche

Au début de notre projet de recherche, nous avons d'abord élaborer un questionnaire¹¹⁰ qui avait pour objectif de répondre aux questions 1 et 4 posées précédemment (Problématique et questions de recherche). Ensuite, notre méthodologie s'est orientée essentiellement vers la collecte de données à travers des entretiens individuels. Dans ce type de recherche, on vise à créer une interaction essentiellement verbale puisque les données collectées « *nous renseignent d'abord sur la pensée de la personne qui parle et secondairement sur la réalité qui fait l'objet du discours* ».

Cette interaction entre le chercheur et le répondant suppose une organisation pour pouvoir atteindre les objectifs de la recherche.

C'est pour cela qu'on a retenu un entretien de type individuel et non directif qui est le mode le plus adapté quand il s'agit de l'étude de l'immersion d'un Processus aussi complexe que celui du contrôle de gestion et dans une organisation aussi complexe que celle appartenant au secteur public. En effet, dans une approche constructiviste, on a fait le choix de comprendre comment est-ce qu'un système de contrôle de gestion favoriserait le management public dans une administration et ce à l'aide d'un travail empirique à partir d'entretiens non directifs auprès de responsables de la gestion des budgets dans différentes administrations publiques.

La raison pour laquelle, on a retenu le type d'entretien non directif est qu'il offre la possibilité d'éviter certains biais liés à l'anonymat, de vérifier l'authenticité des discours, de contrôler son intérêt pour le sujet et le mettre dans une situation de concentration mentale propice à l'expression de ses pensées dans un climat de confiance. L'objectif étant toujours d'obtenir des données fiables et conformes aux objectifs de la recherche.

¹¹⁰ Najim Imane, « Annexe 2: Questionnaire et Résultats d'analyse du questionnaire adressé aux responsables financiers des Administrations publiques marocaines. », 2018.

2.1 Les référents méthodologiques mobilisés dans notre thèse :

2.1.1 L'enquête par questionnaire

Au tout début de notre travail de recherche, nous avons rédigé un questionnaire¹¹¹ intitulé « Contrôle de gestion dans les Administrations publiques marocaines » en langue française et puis en langue arabe pour certains répondants qui ne sont pas bilingues.

Ce questionnaire s'articule autour de trois thèmes principaux :

- Thème 1 : Description et caractéristiques du contrôle budgétaire dans les administrations publiques marocaines ;
- Thème 2 : Production des informations budgétaires ;
- Thème 3 : Perspectives d'évolution des pratiques de contrôle budgétaire.

Les données recueillies sont alors analysées dans une optique descriptive. En effet, l'objectif étant de découvrir l'état du contrôle budgétaire dans les APM.

Par ailleurs, la valeur du questionnaire est sensible à la qualité de formulation des questions ainsi que des modalités de réponses.

Toutefois, nous estimons que les résultats de cette enquête justifient l'utilité du thème choisi pour notre recherche.

¹¹¹ NAJIM Imane, « Annexe 2: Questionnaire et Résultats d'analyse des réponses (questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM.) ».

Encadré : Méthodologie de l'enquête par questionnaire

Collecte des données

Nous nous sommes basés sur deux modes de contact avec les répondants : Premièrement, nous avons administré le questionnaire en langue française par le biais de l'application Google Drive qui est très pratique puisqu'elle présente plusieurs avantages :

-L'application permet d'arriver à un maximum de répondants à l'aide de la messagerie électronique puisqu'il suffit de cliquer sur un lien qui amène directement au questionnaire ;

-L'application présente l'option automatique d'analyse des données (à l'aide d'Excel) au fur et à mesure de la réception des réponses. Ce qui permet un gain de temps énorme.

A l'aide de contacts familiaux et amicaux, nous avons envoyé le questionnaire à un échantillon avoisinant les quarante-cinq contacts travaillant dans le secteur public (45 mails envoyés à dates différées).

Cependant, trois mois plus tard, nous avons constaté que seules 4 réponses ont été enregistrées sur l'application Drive. En demandant aux destinataires, certains affirment qu'ils manipulent mal les applications sur le net. D'autres, disent que les mots techniques sur le questionnaire n'étaient pas compris par tous et qu'il aurait fallu l'exprimer en langue arabe. C'est pour cette raison que nous avons rédigé à nouveau le questionnaire en arabe. A ce stade, nous avons opté par la remise en main propre aux éventuels répondants.

Le choix de ce mode de collecte n'était pas volontaire mais imposé. Ce moyen de communication permet ainsi de recueillir des données moins variées et d'obtenir une information moins riche.

Analyse des réponses

Une analyse du contenu a été menée sur les données issues des réponses reçues. D'abord, l'objectif étant d'avoir la vision des responsables financiers sur la pratique du contrôle de gestion et de connaître la réalité sur les pratiques de contrôle actuelles des budgets de l'administration publique. Ensuite, il s'agit de confirmer l'utilité d'un système de contrôle de gestion.

Nous avons ressaisi les réponses sur un fichier Excel. Puis, à l'aide de l'outil « tableau croisé dynamique », nous avons pu obtenir des statistiques exploitables uniquement pour les questions fermées. Par contre, l'exploitation des réponses aux questions ouvertes a été faite de manière indirecte au niveau des préconisations pour la mise en place du système de CG.

2.1.2 La recherche qualitative

Pour analyser le Processus d'implantation d'un SCG applicable aux administrations publiques et réussir la formalisation de leur fonctionnement, nous adoptons une approche méthodologique qualitative avec une conception du terrain. Nous considérons que l'analyse du terrain est considérée comme partenaire équivalent dans l'élaboration de la connaissance scientifique.

Dans la recherche qualitative, nous nous situons dans un cadre visant à recueillir à partir d'entretiens, de récits, de documents, les expériences vécues par des acteurs dans le même contexte (secteur public). Seulement, dans notre cas, il semble que le Processus d'implantation du contrôle de gestion dans une administration publique soit long.

En Sciences de gestion, une première phase qualitative a toujours été préconisée permettant d'explorer l'objet étudié. Seulement, même pour confirmer nos hypothèses et répondre à notre problématique, nous avons adopté l'approche qualitative. Donc, on est devant une double utilisation de la démarche qualitative.

D'abord, nous avons mené des entretiens avec un nombre défini d'acteurs de l'administration publique pour d'une part, justement vérifier le degré de connaissance des concepts de management public et du contrôle de gestion et d'autre part distinguer les différentes contraintes ou avantages à l'implantation d'un système de contrôle de gestion au sein de l'administration publique.

Le choix des entretiens comme mode d'investigation, signifie qu'on traitera l'objet de recherche à travers l'approche qualitative de l'enquête. Cette approche s'avère particulièrement efficace pour explorer des phénomènes aussi complexes que celui de l'implantation du contrôle de gestion, surtout qu'on aborde le concept dans le fait qu'il génère de l'apprentissage organisationnel et favoriserait éventuellement l'émergence du management public.

Contrairement à l'entretien semi-directif où l'objet de recherche est dévoilé, nous avons opté pour l'entretien non directif où l'objet de recherche est masqué. En premier lieu, on retient la justification du choix de ce type d'entretien retenue par B. Tortellier (2005)¹¹² « *il permet l'étude des faits dont la parole est le principal vecteur* » et il offre aussi la possibilité d' « *éviter certains biais liés à l'anonymat des questionnaires, de vérifier l'authenticité du discours et du locuteur, de contrôler son intérêt pour le sujet et de le mettre dans une situation de concentration mentale plus propice à l'expression de ses schémas de pensée* ». Nous nous sommes adressés à un échantillon de responsables qui seraient en relation directe ou indirecte avec la gestion des budgets.

Par conséquent, on est dans le cadre d'entretien individuel (relation individuelle entre l'enquêteur et le répondant). Ce type d'entretien nous convient parfaitement surtout qu'on cible les administrations publiques qui constituent des sujets plus ou moins confidentiels touchant à l'argent public.

¹¹² Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse*, 2ème éd. (Pearson Education France, 2012).p.111

Selon Romelaer (2005)¹¹³, l'entretien est « *une des méthodes qualitatives les plus utilisées en sciences de gestion* ». Notre thème de recherche s'inscrit en effet dans le domaine des sciences de gestion.

L'entretien peut être également assimilé à une conversation avec un objectif selon Kahn R.L et Cannell C.F (1957)¹¹⁴ puisqu'il s'agit d'une rencontre interpersonnelle qui donne lieu à une interaction essentiellement verbale : les données collectées sont donc coproduites.

L'objectif est double : reconstruire les représentations stockées en mémoire du répondant en ayant d'abord la pensée de la personne qui parle sur le phénomène en question et secondairement sur la réalité de l'objet de recherche. Dans notre cas, il s'agissait d'avoir la vision des responsables financiers sur l'utilité ou non d'un système de contrôle de gestion et de connaître la réalité sur les pratiques de contrôle actuelles des budgets des administrations publiques. Pour ce faire, une organisation particulière a été faite pour mieux atteindre les objectifs de la recherche.

Le choix d'un entretien non directif n'a pas été fait au hasard. Il paraît que c'est le type d'entretien le plus utilisé en gestion. Par ailleurs, dans ce type d'entretien, le chercheur s'appuie sur l'enchaînement des idées propres au répondant en se réorientant à chaque fois à l'un des thèmes définis au niveau de son guide d'entretien préparé au préalable. Cette liberté accordée aux répondants crée une certaine flexibilité pour mieux présenter sa logique et ses propos. L'élaboration du guide n'est utile que pour l'analyse comparative et cumulative entre les répondants.

Par ailleurs, dans le cadre de notre approche qualitative, nous avons opté pour une étude de cas. L'étude de cas correspond bien à notre objectif de construction d'un modèle de contrôle de gestion applicable aux administrations publiques. En outre, suivant l'approche cognitive, l'analyse des outils de gestion est bien une analyse de la réalité sociale qui ne peut négliger l'attention portée aux idées des acteurs à propos justement de ces outils.

¹¹³ Pierre Romelaer, « Chapitre 4 "L'entretien de recherche" », dans *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales. sous la direction de Roussel Patrice, Wacheux Frédéric* (De Boeck supérieur, 2005), pp.101-137

¹¹⁴ Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse*, Op.Cit

De plus, la recherche qualitative dépend fondamentalement de l'observation des gens dans leur propre territoire, en interagissant avec eux dans leur propre langage, avec leurs propres mots.

En outre, les données qualitatives sont séduisantes, comme l'ont exprimé Miles et Huberman¹¹⁵. Ces derniers s'expliquent en démontrant les apports de cette approche :

- Elle permet des descriptions et explications riches et solidement fondées de Processus ancrés dans un contexte local.
- L'approche qualitative peut respecter la dimension temporelle, évaluer la causalité locale et formuler des explications fécondes. De plus, les données qualitatives sont davantage susceptibles de mener à d'« heureuses trouvailles » et à de nouvelles intégrations théoriques ;
- Elle permet aux chercheurs de dépasser leurs a priori et leurs cadres conceptuels initiaux. (...) Les mots, particulièrement lorsqu'ils s'organisent en un récit, possèdent un je ne sais quoi de concret, d'évocateur ou de significatif qui s'avère souvent bien plus convaincant pour le lecteur, qu'il soit chercheur, décideur ou praticien, que des pages de chiffres.

¹¹⁵ Constance A. Mellon, review of *Review of Qualitative Data Analysis*, par Matthew B. Miles et Michael Huberman, *Educational Communication and Technology* 33, n° 1 (1985): 72-77

Encadré : Méthodologie de l'étude qualitative

Collecte des données

Des entretiens non-directifs ont été menés auprès de l'ensemble des responsables intervenant de près ou de loin dans la gestion du budget de l'AREF (Objet de notre étude de cas). Ces personnes ont été interpellés dans le cadre d'un stage d'observation de 6 semaines. L'échantillon ainsi obtenu est assez hétérogène : 6 hommes et 1 femme, âgés de 30 à 50 ans, travaillant dans l'AREF de la région Casablanca-Settat.

Les interviews, d'une durée moyenne de 90 minutes, ont été réalisés via un mode de communication qui est le face à face. Le choix de ce mode d'investigation n'était pas volontaire mais imposé. En effet, ce moyen de communication permet ainsi de recueillir des données marquées d'une grande sincérité.

Analyse

Une analyse du contenu a été menée sur les données issues de ces entretiens. L'objectif étant d'avoir la vision des responsables financiers sur l'utilité ou non d'un système de contrôle de gestion et de connaître la réalité sur les pratiques de contrôle actuelles des budgets de l'administration. Nous nous sommes intéressés à la manière dont ils racontent leurs tâches quotidiennes liées au contrôle, à la façon dont ils interprètent et donnent un sens à leur propre comportement. L'interprétation et la structuration des résultats s'inspireront de la vision cognitive du contrôle de gestion soutenue par Kloot (1997), Argyris et Schon (1978), et Simons (1995).

Afin de mieux comprendre les pratiques des responsables interviewés, notre questionnement était structuré autour de trois thèmes fondamentaux. Le premier devait mettre à l'aise le répondant et l'amener à raconter comment il s'y prenait pour assurer le contrôle de la gestion du budget alloué à l'administration publique en question, notamment la production des informations budgétaires (pratique actuelle du contrôle). Le deuxième thème abordait la connaissance ou méconnaissance des concepts de contrôle de gestion et de management public par le répondant.

Enfin, nous avons achevé avec un dernier thème qui constitue l'aboutissement de notre démarche en se focalisant sur la perspective d'évolution des pratiques de contrôle au sein de l'administration et ainsi définir le degré de réussite de l'implantation d'un système de contrôle de gestion.

2.2 Les matériaux et les méthodes d'investigation et d'observation scientifique

Selon Hlady Rispal 2002¹¹⁶ « *Ce n'est pas la méthode d'investigation qui guide le problème mais l'inverse* », nous avons choisi le mode le plus adéquat : il s'agit de l'étude de cas au sens de Yin (1994)¹¹⁷. Selon Yin, l'étude de cas est considérée comme une étude compréhensive, visant à générer des théories, explorer, décrire et expliquer un phénomène dans un contexte donné.

Comme explicité ci-dessus, la méthode de cas correspond parfaitement à notre sujet de recherche qui est de comprendre le comment du Processus d'implantation du contrôle de gestion et son interaction avec le management public.

¹¹⁶ RISPAL ET HLADY M., *La méthode des cas: Application à la recherche en gestion*, Perspectives marketing (Paris: De Boeck Université, 2002).

¹¹⁷ Robert K. YIN, *Case study research [Texte imprimé]: design and methods*, Applied social research methods series (Sage Publications, Beverly Hills) ; 5 (Beverly Hills Sage Publications, 1984).

Nous avons opté pour l'observation passive comme méthode d'investigation qui a pour simple et unique objectif : répondre aux deux dernières questions de notre problématique :

Comment implanter le contrôle de gestion ? Et Comment est-ce que l'implantation d'un système de contrôle de gestion favoriserait l'émergence du management public ?

2.2.1 Distanciation entre le chercheur et le terrain de recherche

Pour ce faire, l'observation a porté sur une administration publique dont le responsable chargé de contrôle faisant partie au départ de mon échantillon des personnes interviewées.

Cependant, l'entretien mené m'a démontré le pas d'avance qu'avait cette organisation par rapport à tous les éléments relatifs à mon thème de recherche. Le contexte de cette observation ainsi que le détail des travaux menés ont été repris dans le chapitre suivant.

En raison de notre activité professionnelle au sein d'une administration publique, nous avons songé à entreprendre une recherche –action et tester notre modèle de manière directe.

Seulement, le chercheur a préféré respecter la notion de distanciation par rapport au terrain. La distance étant définie par Plane (1996)¹¹⁸ comme l'espace qui empêche toute familiarité.

La condition sine qua non à une étude de terrain scientifique est de conserver un recul indispensable par rapport au terrain, tout en considérant que l'indépendance du chercheur doit être avant tout intellectuelle et culturelle Lallé (2002)¹¹⁹.

Pour cette raison, le chercheur a profité d'un arrêt de travail pour intégrer une autre administration publique qui s'avère en avance en matière de modernisation de la gestion et où le chercheur ne dispose d'aucun lien. Cette intégration s'est traduite par une période d'observation de courte durée. L'observation a été de type non participante.

¹¹⁸ Martine Hlady Rispal, « Une stratégie de recherche en gestion », *Revue française de gestion*, n° 253 (2015): 251- 266

¹¹⁹ Lallé, B. (2002). Le chercheur en gestion entre science et action. cité par Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Université Paul Verlaine Metz Juillet 2009 . - Recherche Google » (Thèse de Doctorat, s. d.), consulté le 31 octobre 2018.

2.2.2 Chronologie de l'intervention

Globalement notre intervention a été de courte durée (6 semaines). Le premier contact entre le chercheur et l'administration (objet de l'étude de cas) a été fait à travers le Chef de la division des ressources humaines qui a facilité notre insertion et qui nous a suffisamment informé pour pouvoir par la suite tracer notre planning d'intervention.

Après avoir expliqué l'objet de notre recherche, nous avons récupéré l'organigramme de l'académie régionale de l'Education et de la formation de Casablanca Settat (AREF).Puis, nous avons pris contact avec l'ensemble des acteurs qui avaient un lien direct avec notre avec chacun des acteurs.

2.2.3 L'observation : dynamique et non participante

L'observation est une méthode de collecte des données qui alimente traditionnellement la réflexion de nombreuses disciplines de gestion. En effet, le succès de l'observation dans les sciences de gestion tient en partie au fait qu'elle constitue l'une des clés de voûte des recherches procédant par études de cas¹²⁰.

Certains auteurs comme Pennef (2009)¹²¹, mettent l'accent sur le degré d'engagement personnel que requiert cette technique de collecte des données. En effet, ce mode d'investigation procure au chercheur une saveur traduite dans ses résultats de recherche.

Le choix de cette démarche méthodologique est liée à la définition de l'observation au sens large¹²² « *L'observation est une stratégie particulière d'interaction entre le chercheur et son terrain* ». Deux options sont possibles : l'observation passive et l'observation participante.

¹²⁰ Ragin C. et Becker H. What is a Case ? Exploring the foundations of social Inquiry, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 Cité par Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*,.Op.Cit .pp165_166

¹²¹ Pennef J., *Le Goût de l'Observation. Comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2009 cité par Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, Op.Cit p.166

¹²² Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse Op.Cit*

Notre intervention au sein de l'académie a fait l'objet d'une observation où le chercheur ne participe pas à l'activité des personnes observées. Le chercheur tente de « se faire oublier » mais cela ne l'a pas empêché d'interagir chaque fois que la situation l'impose , en posant des questions pour préciser ce qu'ils font et quelles sont leurs interprétations et intentions. Pour ce faire, le chercheur a utilisé seulement les prises de notes comme outil puisque les autres modes tel l'enregistrement vidéo ou audio n'ont pas été accordés par les acteurs interviewés.

De plus, l'objectif de l'observation est de contextualiser les données de notre recherche. Cette contextualisation permet d'alimenter davantage l'étude de cas.

Conclusion du chapitre 3

Dans la production des connaissances, nous avons explicité, au cours de ce chapitre, **le cadre épistémologique et méthodologique** de notre recherche. Ce cadre fait essentiellement référence aux caractéristiques suivantes :

- nous avons essayé d'observer l'objet de recherche dans son contexte. Il s'agit alors de produire des connaissances contextuelles généralisables à d'autres contextes.

La validité de cette généralisation aboutit nécessairement à des compatibilités entre deux descriptions menées par deux chercheurs différents, et à des conclusions qui ne contredisent pas implicitement ou explicitement celles d'une autre recherche.

-un quasi-engagement du chercheur dans le terrain d'observation scientifique passive.

-Une méthode de recherche s'appuyant sur la recherche qualitative.

L'explicitation du cadre de recherche peut ainsi apporter à la communauté académique des éléments d'appréciation **de la fiabilité et de la validité de notre recherche**. Après une conclusion de la première partie, nous présenterons, dans la deuxième partie de la présente thèse, nos résultats de recherche ainsi que les jalons de notre Processus d'implantation du système du contrôle de gestion.

Conclusion de la Partie 1

Les contrôles traditionnels des dépenses publiques n'ont pas permis d'atteindre la rationalisation budgétaire. Nombreux sont les pays qui ont inséré les méthodes managérielles des entreprises privées dans leurs organisations publiques. Face aux déficiences, le contrôle de gestion s'est revêtit de nouveaux outils plus innovants orientés vers l'action¹²³. Ces outils ont fourni aux gestionnaires l'information pertinente en temps opportun. On cite : L'Activity-based costing (Cooper et Kaplan 1998), l'activity based management (Lorino 1996), le target costing (Lorino 1997, Meyssonier 2001) et le Balanced scorecard (Kaplan et Norton 1992).

Les idées principales de ce nouveau courant moderne de contrôle sont :

- La performance n'est plus que financière ;
- L'approche transversale est préconisée, d'où l'apparition des instruments précités : l'ABC et l'ABM...
- L'impact des acteurs est pris en compte. Selon Lorino¹²⁴ : « Piloter l'entreprise, ce n'est donc pas contrôler de manière déterministe les actions multiples d'acteurs multiples, mais agir sur des interprétations et les influencer ». Il s'agit donc de passer d'un contrôle de gestion basé sur les chiffres à un pilotage des acteurs, responsables de la performance de leurs tâches, activités et processus.
- Meilleure incorporation entre stratégie et contrôle de gestion pour bannir l'ambiguïté que dissimulent les objectifs définis dans les politiques publiques.

Nous pouvons conclure que le contrôle de gestion n'a rien en commun avec le contrôle traditionnel, mais nous pouvons dire qu'il s'agit des deux facettes d'une même pratique.

Dans cette perspective, le renouvellement du contrôle devrait passer par un pilotage de la performance mais également une réelle conduite du changement. Cela fera l'objet de la seconde partie de cette thèse qui répondra à la question : **Quel système de contrôle de gestion introduire dans une administration publique et quels paramètres à retenir ?**

¹²³ LONING Helene, *le contrôle de gestion*, Dunod (Paris, 1998).

¹²⁴ LORINO Philippes, *Le contrôle de gestion stratégique: la gestion par les activités*, Nouv.éd, Gestion Sup (Dunod, 1996).

**PARTIE 2 : L'ETUDE QUALITATIVE, RESULTATS ET PROPOSITION
D'UN PROCESSUS D'IMPLANTATION D'UN SYSTEME DE
CONTROLE DE GESTION**

PARTIE 2 : l'Etude qualitative, Résultats et proposition d'un Processus d'implantation d'un Système de contrôle de gestion

Cette seconde partie constitue la concrétisation de notre recherche, tout en s'appuyant sur des outils de recherche justifiés.

Après avoir fait l'aperçu des expériences internationales en matière de rationalisation budgétaire, il convient de présenter une expérience nationale. Le premier chapitre informe sur l'objet de l'étude qualitative et reprend le diagnostic managérial et organisationnel de l'administration publique choisie (l'AREF Casablanca-Settat). Ensuite, le second chapitre explicite le déroulement de l'étude et le détail des travaux effectués pour le recensement des données et leur interprétation.

Nous avons déjà démontré que la préoccupation du contrôle est belle et bien présente. Mais ceux sont les outils qui constituent la préoccupation majeure. Les outils du contrôle de gestion tels qu'ils sont développés dans le secteur privé sont appropriés par rapport à la finalité de celui-ci, plus particulièrement la rentabilité et le profit. En revanche, la finalité n'est pas la même en milieu public. Face à ce défi, la modernisation est une urgence majeure et le souci des gestionnaires est de réussir le changement en limitant les échecs accumulés .

En conséquence, le dernier chapitre met l'accent sur les pistes à suivre pour réussir l'implantation d'un SCG au sein des APM à la lumière des apports théoriques et des résultats de l'étude qualitative.

CHAPITRE 4 : Terrain de recherche : Académie Régionale de l'Éducation et de la formation de la région Casablanca-Settat

Comme tout chercheur, nous avons posé la question de la nature de l'échantillon sur lequel nous allons travailler.

D'abord, nous avons tenté au tout début de notre chemin de recherche, d'administrer un questionnaire et de mener une approche déductive où on a essayé à l'aide de contacts personnels de rassembler un nombre assez élevé d'éléments pour que l'échantillon soit représentatif et que les résultats puissent être généralisées à la population publique.

Toutefois, le chercheur s'est confronté aux obstacles suivants :

- Le premier obstacle est lié au temps dépensé pour la réception des réponses. En effet, nous avons choisi deux modes de recueil : Le premier par email (à l'aide de l'application Google Drive), les répondants qui sont acteurs dans l'administration publique n'étaient pas souvent familiarisés à l'utilisation de cette méthode de réponse électronique. D'autre part, nous avons remis à travers nos propres contacts familiaux et amicaux des questionnaires à un nombre restreint de répondants¹²⁵. Certes, cette technique a été fructueuse en termes de réponses mais n'a aucunement permise d'atteindre la taille de l'échantillon estimé ni d'aboutir aux résultats préconisés.
- La motivation excessive lors de la première année de recherche, a conduit à la rédaction d'un questionnaire dont les résultats ne répondaient pas certainement à nos attentes. En effet, nous avons démontré que la valeur du questionnaire est très sensible à la qualité de formulation des questions. De fait, après avoir comblé notre formation en matière de méthodologie de recherche¹²⁶, le chercheur a pu compléter par une étude qualitative.

Face à ces contraintes et suite à une discussion avec le directeur de thèse, le chercheur s'est engagé dans une nouvelle approche inductive à l'aide d'une démarche qualitative en sélectionnant un cas qu'il a jugé riche en informations qu'il a recueillies. Il veillera surtout à ce que le cas sélectionné puisse générer un maximum d'informations.

¹²⁵ NAJIM Imane, « Annexe 2: Questionnaire et Résultats d'analyse des réponses (questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM.) ».

¹²⁶ Le chercheur a assisté à des séminaires en techniques de recherche et a également opéré des lectures multiples en méthodologie de recherche en sciences de gestion.

D'où le choix de l'Académie Régionale de l'Education et de la formation (L'AREF).

Ce mode de collecte des données par l'étude de cas représente plusieurs avantages :

- En premier lieu, cette technique a permis indirectement d'échapper aux obstacles enregistrés à l'aide de la première technique mobilisée.
- En second lieu, comme indiqué dans le chapitre précédent, cette technique permet la contextualisation des données qui tolère à son tour la généralisation théorique des résultats de la recherche.
- Troisièmement, il s'agit du meilleur moyen quand on veut construire une théorie à partir du vécu des acteurs. Ceci rejoint les fondements de la théorie enracinée du fait de l'exigence partagée d'être « ancrée dans le réel »¹²⁷.
- Enfin, l'étude de cas est appréhendée comme stratégie de recherche à part entière qui convient à notre positionnement épistémologique.

SECTION 1 : Présentation du terrain de recherche de l'étude qualitative : l'AREF

1.1 Généralités

La loi n ° 71.15¹²⁸ modifiant et complétant la loi n ° 07.00 portant création d'académies régionales pour l'éducation et la formation , définit dans son premier chapitre les modes de création des académies régionales ainsi que les missions qui leur sont allouées.

Tout d'abord l'académie régionale d'éducation et de formation est défini comme un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Toutefois, les académies demeurent d'une part sous la tutelle de l'Etat qui veille à l'application des textes législatifs et réglementaires auxquels elles sont soumises. D'autre part, les académies sont soumises également au contrôle financier de l'Etat applicable aux Entreprises et Etablissements publics conformément à la loi 69.00.

¹²⁷ Glaser B. et Strauss A., *The Discovery of Grounded Theory, Strategies for Qualitative Research*, New York De Gruyter, 1967 cité par Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion . Réussir son mémoire ou sa thèse*. Op. Cit 181

¹²⁸ « Annexe n°3: Loi n°71.15 Modifiant et complétant la loi 07.00 portant sur la création des académies Régionales d'Education et de Formation. » (SGG, 23 décembre 2015).

Ensuite, l'activité principale porte principalement sur la mise en œuvre de la politique d'éducation et de formation conformément aux priorités et objectifs fixés par l'autorité gouvernementale.

Les principaux motifs qui justifient le choix de l'AREF :

- L'AREF est un établissement public qui opère dans le domaine de l'Education et de la formation qui est un des secteurs les plus importants du pays, à côté de la santé et de la justice ;
- Notre thèse s'inscrit dans le cadre de ce qu'on a défini plus haut « la contingence générique ». Cela signifie que nous estimons que notre travail de recherche n'est que le début d'une série de cas à multiplier dans des recherches cumulatives pour permettre de généraliser les résultats ;
- Notre stage d'observation au sein de l'AREF a été facilité grâce à un contact familial, chose qui nous a permis d'y siéger plus d'un mois. Notre présence quasi-quotidienne nous a permis de nouer des contacts avec les responsables de l'organisme qui se sont montrés disponibles et patients.

1.2 Missions de l'AREF Casablanca-Settat

Les missions sont résumées comme suit :

- Préparer un plan de développement de l'Académie comprenant un ensemble de mesures et de Processus prioritaires dans le domaine de l'éducation conformément aux orientations et objectifs nationaux, avec intégration des spécificités et composantes sociales, économiques et culturelles régionales dans les programmes éducatifs, y compris Amazigh ;
- Développer des cartes scolaires prévisionnelles au niveau local avec les autorités concernées et en consultation avec les communautés locales et les délégués régionaux pour la formation professionnelle. À cet effet, ces délégués informent les académies de leurs programmes de formation professionnelle ;
- Préparer la carte scolaire régionale et constituer les réseaux d'institutions d'éducation et de formation professionnelle dans la région, en coordination avec le Commissariat régional à la formation professionnelle ;

- Contribuer à la définition des besoins des jeunes dans le domaine de la formation professionnelle en tenant compte des spécificités économiques régionales, et à la proposition au Commissariat régional à la formation professionnelle ;
- Développer des configurations techniques de base dont les objectifs professionnels sont soumis au système scolaire ainsi qu'à la formation professionnelle par la spécialisation ou l'alternance offerts par les collèges et les lycées ;
- Élaborer un programme prévisionnel pluriannuel pour les investissements dans les établissements d'enseignement et de formation sur la base de la carte scolaire prévisionnelle ;
- Identifier des projets d'investissements en construction annuelle, d'expansion, des réparations majeures et du traitement des établissements d'enseignement et de formation ;
- Assurer l'achèvement et le suivi des projets de construction, d'extension, de réparation majeure et de traitement des établissements d'enseignement et de formation, avec la possibilité de déléguer les travaux à d'autres organismes conventionnels, le cas échéant ;
- Contrôler l'état de tous les établissements d'enseignement et de formation et de la qualité de l'entretien ainsi que de la disponibilité des moyens de travail nécessaires.

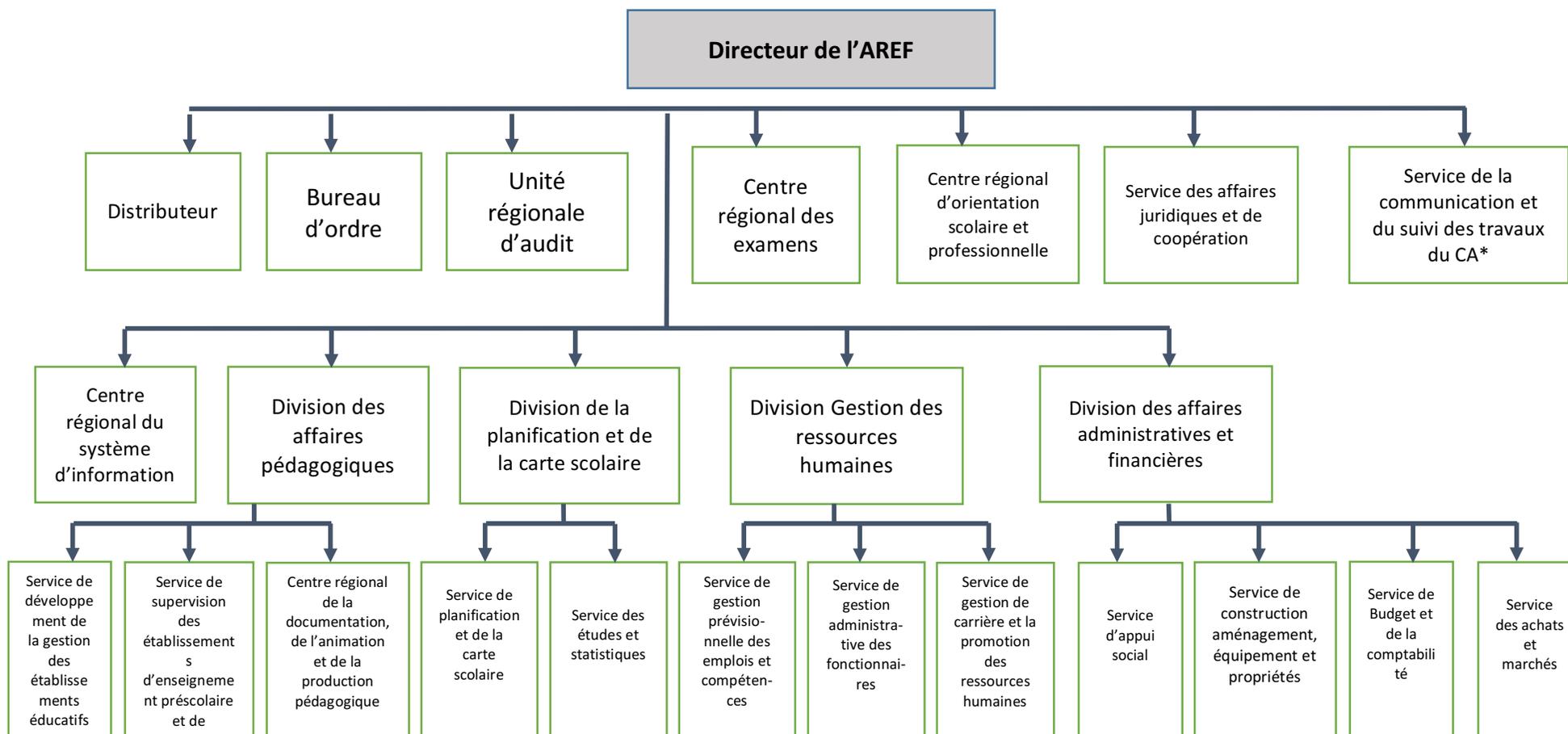
A ce propos, l'académie intervient d'urgence pour remédier à tout déséquilibre qui compromet le bon fonctionnement des dites institutions et de leurs installations ou qui porte atteinte à leur environnement, leur esthétique ou leur climat éducatif ;

- Exécuter des tâches déléguées par l'autorité gouvernementale dans le domaine de la gestion des ressources humaines ;
- Superviser la recherche pédagogique au niveau régional et local et suivi des examens et évaluations des Processus éducatifs au niveau de l'autorité et veiller au développement de l'éducation physique et du sport scolaire en coordination avec les départements compétents ;

- Entreprendre des initiatives de partenariat avec les institutions administratives, économiques, sociales et culturelles de la région en vue d'achever des projets visant à améliorer le niveau d'éducation et de formation dans la région ;
- Préparer des études sur l'éducation et la formation, superviser la publication et la documentation de l'éducation au niveau de l'organisme, et contribuer à la recherche et aux statistiques régionales et nationales ;
- Développer et mettre en œuvre une politique de formation continue pour le personnel éducatif et administratif ;
- Délivrer des licences pour ouvrir, développer ou modifier des établissements scolaires primaires ou privés conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- Proposer des recommandations aux autorités gouvernementales compétentes sur des questions qui dépassent le cadre de l'organisme, dans le but d'adapter les mécanismes et les programmes d'éducation et de formation aux besoins de l'organisme ;
- Fournir des services dans tous les domaines de l'éducation et de la formation.

On constate le nombre important de tâches confiées à l'administration, ce qui demande une gestion habile pour aboutir aux résultats attendus et répondre aux objectifs tracés. Pour accomplir les différentes missions, l'organisation est composée de 5 divisions dispatchées à leur tour en 12 services. L'organigramme de l'AREF se présente ainsi

Figure n°8 : Organigramme de l'AREF Casablanca—Settat



Source : Division des ressources humaines de l'AREF

Le choix de l'AREF était pour mieux illustrer comment le contrôle de gestion émerge dans une administration publique de type décentralisé dans une optique management public et connaître les préalables indispensables à cette émergence.

Notons que l'AREF ne dispose pas d'une fonction distincte nommée « contrôle de gestion ». Cependant, le système de contrôle de gestion existe bel et bien au sein de l'académie. En effet, l'organisation comprend une cellule appelée « Unité régionale d'audit » créée récemment ; dont le responsable essaie de porter à la fois la tenue d'un contrôleur de gestion malgré certains obstacles notamment d'ordre culturel (cités dans le chapitre 2 de notre thèse)

SECTION 2 : Diagnostic organisationnel

Tout le diagnostic organisationnel qui a été mené auprès de l'AREF Casablanca Settat a pris en considération la situation particulière de l'administration en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Selon l'article 3 de la loi n° 71.15, l'AREF est dirigée par un conseil d'administration et gérée par un directeur. Cela implique une forme assimilée à une société anonyme où élèves, enseignants et corps administratif sont actionnaires. Le conseil d'administration est présidé par le Ministre de l'Education nationale, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. En fait, l'Académie coordonne constamment avec le Ministère dans tous les domaines relevant de son activité. Ce conseil est composé de :

- Représentant de chacun des ministères ;
- Président du conseil régional ;
- Le Ouali ;
- Préfets régionaux et provinciaux ;
- Président de la commune urbaine ;
- Présidents des conseils provinciaux ;
- Président du conseil des Oulémas régional ;
- Président des universités relevant de la région ;
- Délégué régional de la formation professionnelle ;

- Président des chambres de commerce de la région ;
- Représentant de la commission olympique ;
- 6 représentants du cadre enseignant ;
- 3 représentants de l'association des parents d'élèves ;
- Représentant du système d'enseignement privé ;
- Représentant des établissements d'enseignement préscolaire.

Outre ses membres, le président du conseil peut convoquer aux réunions du conseil toute autre personne dont il jugera la présence utile.

Mais le conseil bénéficie de tous les pouvoirs pour la gestion de l'Académie. Autrement dit, il s'agit du gérant légal de l'administration. Concrètement, cette forme de gestion a poussé l'Académie à s'organiser et s'aligner aux pratiques d'organisation du secteur privé. Dans le langage de la théorie des organisations, l'AREF est une structure de type hiérarchico-fonctionnelle. Seulement, il s'agit d'une organisation publique qui n'échappe pas à la hiérarchie administrative. En même temps, l'organisation par fonctions à travers les divisions subdivisées en services s'explique par la diversité et la multiplicité des domaines d'intervention de l'académie. Outre la nature du secteur qui a orienté les pratiques organisationnelles de l'AREF, on peut tout de même affirmer que ce diagnostic s'inscrit dans une perspective de management public.

Par ailleurs, l'esprit régnant au sein de l'AREF est très convivial. En effet, malgré la structure hiérarchique, les opérationnels d'un service ne se limitent pas à leurs tâches qui leur sont allouées mais contribuent également aux missions d'autres services relevant de la même division. Nombreuses sont les fois où au moment de mener mon entretien, je retrouve souvent le chef de la division et ses collaborateurs dans le même bureau pas nécessairement le sien. Cela montre que les acteurs collaborent au service des objectifs de l'organisation et que la réticence est largement atténuée.

Enfin, nous avons constaté que le bâtiment de l'AREF s'étale sur une grande surface permettant de mieux organiser l'ensemble des centres, divisions ,et services .Les bureaux sont clairement nommés indiquant clairement leurs missions respectives.

SECTION 3 : Système de contrôle au sein de l'AREF

Deux types de contrôles cohabitent au sein de l'AREF :

3.1 Contrôle financier par l'Etat :

Etant un établissement public, l'AREF est soumis aux dispositions de la loi 69.00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. Contrairement au contrôle d'accompagnement, l'AREF est soumise au contrôle préalable du ministère des finances représentées par le contrôleur l'Etat et le trésorier payeur qui contrôlent respectivement les engagements et les ordonnancements effectués par l'établissement.

D'une part, le contrôleur d'Etat a pour mission :

- D'assister de manière consultative aux réunions du conseil d'administration ;
- De vérifier sur pièces ou sur place à tout moment ;
- De valider par visa les engagements de dépenses de l'Académie (Conventions, contrats, acquisitions immobilières, fournitures ou services ...) ;
- D'émettre son avis par écrit au ministère des finances, au conseil d'administration ou à la direction sur une opération de gestion particulière ;
- D'établir un rapport annuel envoyé au ministère des finances, au conseil d'administration.

Le contrôleur d'Etat est affecté dans une région pour contrôler un ensemble d'établissements publics relevant de la même région. Il dispose d'un bureau au sein de l'AREF qu'il occupe de manière irrégulière en raison de ces autres interventions déplacées. L'AREF Casablanca-Settat a mis à disposition du contrôleur un fonctionnaire qui l'assiste continuellement.

D'autre part et simultanément, le trésorier payeur (comptable public) est chargé de :

- Vérifier la régularité des opérations de dépenses ;
- Vérifier les paiements (Existence de pièces justificatives et service fait)
- Signer conjointement avec le directeur de l'AREF, tous les moyens de paiement (ordre de virement, Chèques, effets) ;
- D'effectuer un contrôle des recettes le cas échéant.

Toutefois, la personne du trésorier garde de la distance par rapport à la direction de l'établissement pour des motifs d'indépendance. Il est installé en permanence au niveau de la trésorerie générale du royaume. Les dossiers sont transmis par courrier.

3.2 Contrôle de l'Unité régionale d'audit : Audit interne

Outre ses missions définies plus haut, le conseil d'administration de l'AREF de Casablanca Settat effectue des contrôles par le biais de son unité régionale d'audit (URA) au niveau de l'académie régionale mais également les directions provinciales y afférentes. Effectivement, l'URA comprend trois membres : un responsable de l'unité et deux fonctionnaires. Cette unité conduit deux types de missions.

Le premier type de mission relève d'un programme d'audit annuel défini par la direction et qui retrace la liste des missions à effectuer ainsi que les entités à auditer¹²⁹. Le second type porte sur des missions exceptionnelles sur la demande du directeur de l'académie ou du conseil d'administration.

La majorité des missions accomplies sont des missions d'audit opérationnel ou de contrôle de conformité dont la durée varie entre 1 à 6 mois.

Quand il s'agit de vérifier le respect d'application des dispositions des textes réglementaires auxquels l'AREF est soumise, on s'inscrit dans du contrôle de conformité. Par contre, l'audit opérationnel s'assure du respect des procédures conformément au descriptif des opérations définies par l'AREF. L'académie ne dispose pas de manuel de procédures.

3.3 Contrôle de gestion :

Il concerne la mise sous contrôle des objectifs, des résultats et des moyens en veillant à

¹²⁹ Il peut s'agir de l'AREF elle-même, des directions provinciales ou encore des établissements scolaires

maîtriser l'efficacité et l'efficience des différents services et différentes activités de l'AREF. Ce type de contrôle concerne implicitement les structures chargées de la planification de la carte scolaire au niveau régional et provincial et les structures chargées du budget.

a-Activité Planification de la carte scolaire :

- Regrouper les demandes en besoins des directions provinciales ;
- Rapprocher les besoins aux objectifs stratégiques gouvernementales ;
- Etudier les besoins en fonction des moyens alloués à l'AREF ;
- Etablir la carte scolaire prévisionnelle en tenant compte des objectifs et des moyens pour aboutir aux meilleurs résultats.

b-Activité Budget et comptabilité générale :

D'abord, le service Budget et comptabilité participe à la préparation des budgets et assurer le contrôle et le suivi de leur exécution. Il est chargé de :

- Consolider les demandes de crédit des directions provinciales ;
- Elaborer les prévisions budgétaires par province par type de budgets (fonctionnement, investissement) et par programmes ¹³⁰;
- Répartir les budgets entre directions provinciales par le biais de délégations de crédit ;
- Consolidation des situations d'exécution des budgets provinciaux ;
- Etablir à la demande de la direction des situations d'exécution des budgets de toute la région.

Par ailleurs, le service Budget et comptabilité s'occupe de la tenue de la comptabilité préconisée par la loi 69.00 et la loi portant organisation comptable et financière des établissements publics. Le responsable chargé de la comptabilité établit les états de synthèse (Bilan et compte de résultat) dans leur version simplifiée.

¹³⁰ Le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle définit 4 programmes stratégiques : équité et égalité des chances, qualité pour tous, Gouvernance et conduite du changement et Promotion de l'individu et de la société. Chacun de ces programmes englobe un certain nombre de projets .

La création de l'Unité régionale d'Audit est un élément révélateur de la volonté de la direction à revaloriser la fonction « contrôle de gestion ».

De surcroît, l'AREF s'est engagée auprès d'un cabinet international d'entreprendre une tenue de la comptabilité générale selon les règles de l'art. Cet engagement a débuté en 2012 mais suspendu en 2015 en raison du nouveau découpage régional transformant l'AREF du grand Casablanca à l'AREF de Casablanca-Settat. Il a fallu relancer l'initiative pour inclure les nouvelles provinces recueillies par l'académie. Ce relancement s'est fait durant notre période de stage et a fait l'objet d'une réunion traçant le cahier de charges du futur bureau d'étude attributaire du marché d'assistance comptable et financière. Le projet vise le parachèvement de mise en place de la comptabilité générale autour de 3 phases :

- Phase 1 : L'élaboration du bilan d'ouverture au 08/02/2016 ¹³¹de l'AREF Casablanca Settat et ses entités et tenue des écritures comptables (durée estimée : **5 mois**);
- Phase 2 : Assistance du personnel chargé de la comptabilité générale au sein de l'AREF de Casablanca Settat et ses entités via des sessions de formations en comptabilité générale et exploitation du logiciel sage 1000 (durée estimée 3 **mois**);
- Phase 3 : La tenue de la comptabilité de l'AREF Casablanca Settat et ses entités au titre de l'exercice 2016 (durée estimée **3 mois**).

Encore une fois, l'établissement exprime son intention ferme de développer le contrôle de gestion à petits pas certes, mais à une conviction certaine.

Conclusion du Chapitre 4

L'analyse descriptive de l'AREF vise à présenter la réalité de l'administration. D'une part, nous avons présenté le contexte historique et juridique de l'AREF ainsi que sa structuration administrative. D'autre part, il s'agit de décrire les missions, les acteurs de l'organisation, la gestion de chacune des directions rencontrées et les outils utilisés en leur sein. Les outils cités sont ceux évoqués par les répondants. Ils peuvent comprendre des outils matériels ou immatériels.

Nous avons abordé par la suite l'analyse du contenu, qui vise à comprendre l'architecture globale de l'organisation. Tous ces éléments se présentent comme justification à l'adoption du CG et du management public au sein de l'AREF.

¹³¹ Date à laquelle l'académie est devenue officiellement AREF Casablanca settat.

CHAPITRE 5 : Réalisation de l'étude qualitative et résultats de la recherche

A travers ce chapitre, nous allons découvrir d'abord la manière dont s'est déroulée les travaux de notre étude et puis les résultats synthétiques de notre étude qualitative mais d'une manière précise et sans se noyer dans les détails. Pour ce faire, nous avons procédé d'abord à la cueillette des données. Selon Yin¹³², il existe multiples sources d'évidences de recueil d'informations dans l'approche qualitative : *L'expérimentations, la documentation, les archives, les entretiens, les observations directes et l'observation participante*. La collecte de nos données a essayé de réunir 3 modes.

Ensuite, il est évident de passer à l'exploitation de l'ensemble des données recueillies pour enfin ne retenir que ceux qui répondent à notre problématique en les interprétant pour justement en tirer les résultats généralisables.

SECTION 1 : Collecte des données

La collecte s'est faite à l'aide de 3 modes : la documentation, les entretiens et les observations directes.

Le recours à la technique d'observation directe non participante (explicité dans le chapitre3) dans le cadre de notre stage au sein de l'AREF, constitue l'occasion justement d'entreprendre des entretiens et d'accéder aux documents.

En rapport avec notre objet de recherche, les entretiens se sont avérés être la solution optimale pour recueillir la représentation la plus riche de la réalité actuelle au sein de cet établissement. Dans ce cadre, un guide d'entretien a été élaboré malgré le choix d'un entretien de type non-directif. Ce guide a repris les grands axes de la problématique de la recherche. En effet, le chercheur a défini des thèmes généraux à chaque interlocuteur sans réellement intervenir dans l'orientation des discours des répondants.

¹³² Mohamed NAFZAOU, « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques : fondements, pratiques et déterminants. Essai sur le cas des Entreprises et des Etablissements publics au Maroc (EEPM) » (Thèse de Doctorat, Université cadí Ayyad Marrakech, 2010).

Toutefois, « *ses interventions se limitaient à une facilitation du discours de l'autre, à la manifestation d'une attitude de compréhension, à une relance d'éléments déjà cités ou par un approfondissement des éléments discursifs déjà énoncés* »¹³³.

Tableau n°10 : Les thèmes définis pour mener les entretiens au niveau de l'AREF

Répondants	Thèmes généraux
Responsable de l'unité régionale d'audit (Mr .Hicham)	-Pratique du contrôle de gestion -Audit
Chef de la division Planification et de la carte scolaire(Mr.Charaf)	-Planification et stratégie -Les outils
Chef du service de la carte scolaire (Mr.Kaddiri)	-Planification et stratégie -Les outils
Chef de la division des affaires administratives et financières (Mr.Nabil)	-le suivi budgétaire -le contrôle budgétaire -la comptabilité
Chef du service du budget et de la comptabilité (Mme. Saadia)	-le suivi budgétaire -le contrôle budgétaire -la comptabilité
Chef du service chargé de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (Mr.Youssef)	-Gestion des ressources humaines -Style de management et organisation
Chef de la division des systèmes d'information (Mr.Hilali)	-Système d'information -Tableaux de bord

Source : Auteur

Nous avons également opté à une légère confirmation concernant certains propos relatifs à la pratique entre ceux prononcés par les répondants (Chefs de service) et ceux évoqués par leurs supérieurs hiérarchiques (Chefs de division) et vice versa.

Par ailleurs, nous nous sommes concentrés sur les apports des principaux acteurs suivants :

¹³³ Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, p.110

- ✓ Le responsable de l'unité régionale d'audit.
- ✓ Le responsable de la planification de la carte scolaire (Chef de division).
- ✓ Le responsable des affaires administratives et financières (Chef de division).
- ✓ Le responsable chargé du budget et de la comptabilité (Chef de service).
- ✓ Le responsable de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (Chef de service).
- ✓ Et enfin, le responsable des systèmes d'information (Chef de division).

5 : Réalisation de l'étude qualitative et résultats de recherche

Nous avons opté pour des entretiens non directifs pour obtenir un maximum d'affirmations de la part des répondants qui étaient tous familiarisés à l'objet de recherche. Ceci rejoint notre choix de l'AREF comme modèle pratiquant du contrôle de gestion et favorisant le management public.

Le déroulement des entretiens s'accompagnait de prises de notes de la part du chercheur. Nous avons essayé à chaque fois de récapituler les propos du répondant pour échapper au biais de non compréhension ou de mauvaise interprétation.

SECTION 2 : Exploitation et Interprétation des données

2.1 Exploitation des données

Rappelons qu'outre les entretiens menés, nous avons pu disposer d'une documentation liée à la pratique et à l'organisation de l'établissement. Il s'agit notamment de :

- ✓ Textes réglementaires régissant le fonctionnement de l'établissement
- ✓ Projets stratégiques du secteur 2015-2030
- ✓ Organigramme de l'organisation
- ✓ Fiche technique et note de cadrage du projet de mise en place de la comptabilité générale
- ✓ Charte nationale de l'éducation et de la formation
- ✓ Charte de gouvernance des systèmes d'information
- ✓ Détail des axes de la programmation annuelle
- ✓ Modèle des états de synthèse simplifiés (Bilan et Compte de résultat)

Notre visite quotidienne des lieux permettait également de prendre note de certains faits.

Par conséquent, toutes ces données collectées qualifiées de qualitatives n'ont leur base que dans la signification qu'on leur donne, par opposition aux données quantitatives mesurables fondées sur des chiffres.

2.2 Interprétation des données :

La place attribuée à l'interprétation dans une analyse qualitative n'est aucunement comparable à celle, souvent faible voire quasi inexistante qui est la sienne dans une analyse quantitative. A ce titre, Paillé et Mucchielli (2003)¹³⁴ parlent de l'analyse qualitative comme « un exercice intellectuel pour faire émerger du sens ». Cet exercice peut indiquer la perspicacité et la finesse d'analyse du chercheur sans se noyer dans l'abondance des données recueillies.

Ensuite, tout au long de la recherche, nous avons essayé continuellement et progressivement de comparer les faits recueillis à nos sous-bassement théoriques au fil des entretiens conduits. Cette confrontation était une opportunité pour vérifier si les principes théoriques dégagés coïncidaient avec la théorie générale acceptée. Donc, notre analyse s'inscrit dans la dynamique itérative.

SECTION 3 : Résultats de l'étude qualitative

A travers cette section, nous allons découvrir les résultats de notre étude qualitative de manière précise et sommaire.

La pratique du contrôle de gestion au sein de l'AREF repose sur 3 piliers fondamentaux :

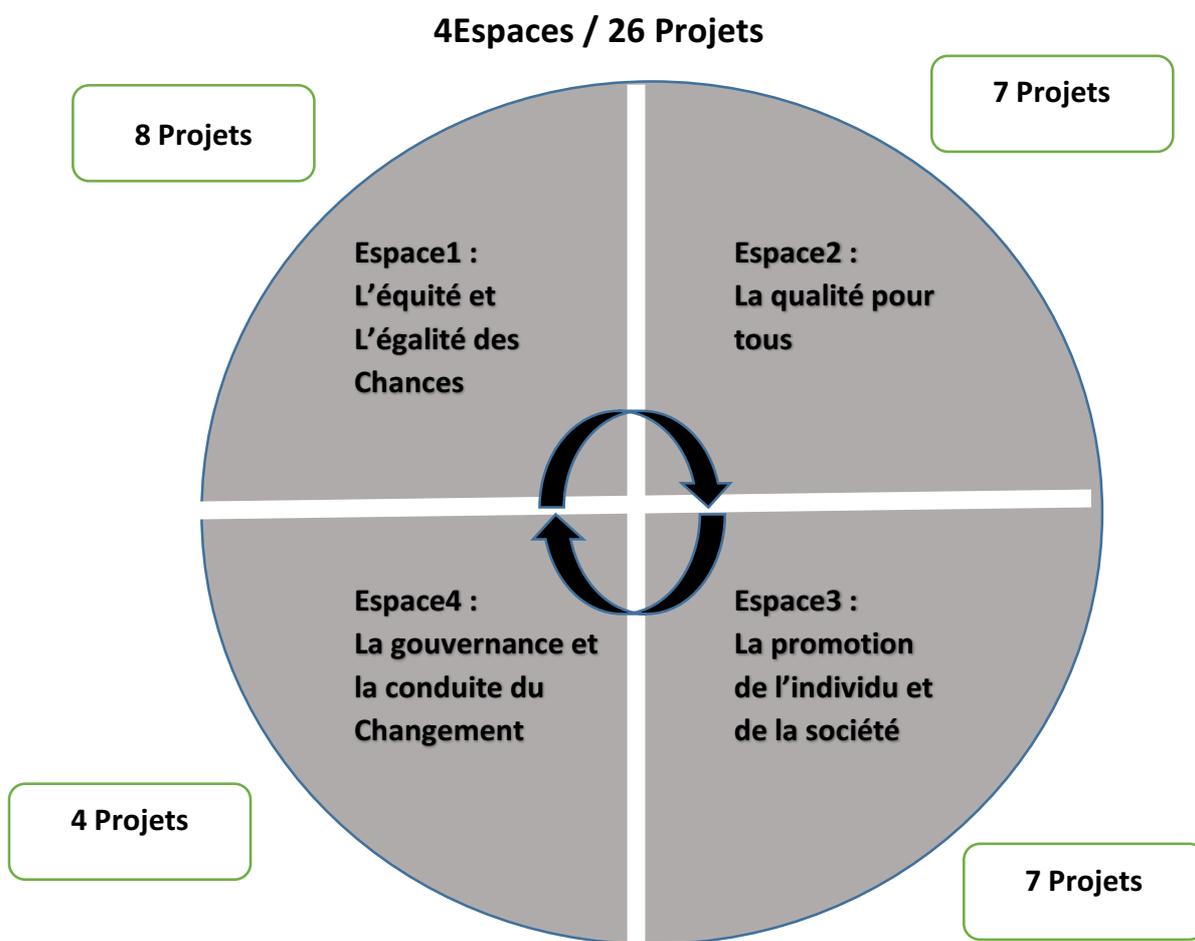
- La stratégie
- le système d'information
- l'organisation

¹³⁴ Marie-Laure Gavard-Perret et al., *Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse*, Op.Cit p267

3.1 Stratégie

L'AREF est au cœur du système de développement de l'Education nationale et de la formation. A cet effet, un Processus de planification stratégique a été élaboré et mis en place traduisant la charte nationale d'Education et de la formation et les projets stratégiques vision 2015-2030.

Figure n°9 : Les 4 Axes de la stratégie définie au profit de l'AREF Casablanca-Settat



Source : Projets de la vision stratégique 2015-2030-MEFP

En raison de la priorité du secteur de l'Education et de la formation, l'AREF est épaulée par le Ministère de tutelle et du gouvernement dans le cadre stratégique.

Ces orientations ont été inscrites dans un Processus de planification stratégique qui comprend deux types de plans :

-Un plan d'action à moyen terme portant sur une période de 3 années et reprenant les objectifs stratégiques, les actions et les projets ainsi que les moyens nécessaires à leur réalisation.

Ce plan indique les besoins en enseignants, en équipements ou constructions pour chaque province relevant de la région.

Néanmoins, la division chargée de la planification et de la carte scolaire prépare minutieusement ce plan selon les 4 grands axes stratégiques subdivisées en 24 Opérations¹³⁵. Chaque opération englobe un ou plusieurs projets par province.

Notons que l'AREF est en avance en matière de programmation pluriannuelle avant même l'introduction de la LOLF.

-Un plan d'action annuel qui définit les objectifs à court terme sur l'ensemble de l'activité et faisant l'objet d'un budget avec des objectifs quantifiés et donc permettant une évaluation des performances. Le budget est établi par chaque direction provinciale et remonté à l'AREF pour consolidation et vérification.

Le suivi d'exécution du Budget relève des attributions du service Budget et comptabilité à travers un reporting régulier sur Excel qui comprend des indicateurs bien définis pour la mesure de la performance au regard des objectifs assignés en distinguant Exploitation et Investissement, ainsi que le taux d'avancement des projets en cours .

3.2 Système d'information

La structure chargée de la mise en œuvre d'un système d'information (SI) intégré au sein de l'AREF est nommée « Centre régional du système d'information » (CRSI). En effet, le SI contient des éléments matériels et d'autres immatériels comme suit :

¹³⁵ AREF, « Annexe n°4: Détail des opérations et axes relevant de la stratégie communiquée par la Division Planification de l'AREF Casablanca-Settat. », s. d.

Tableau n°11 : Eléments constitutifs d'un SII

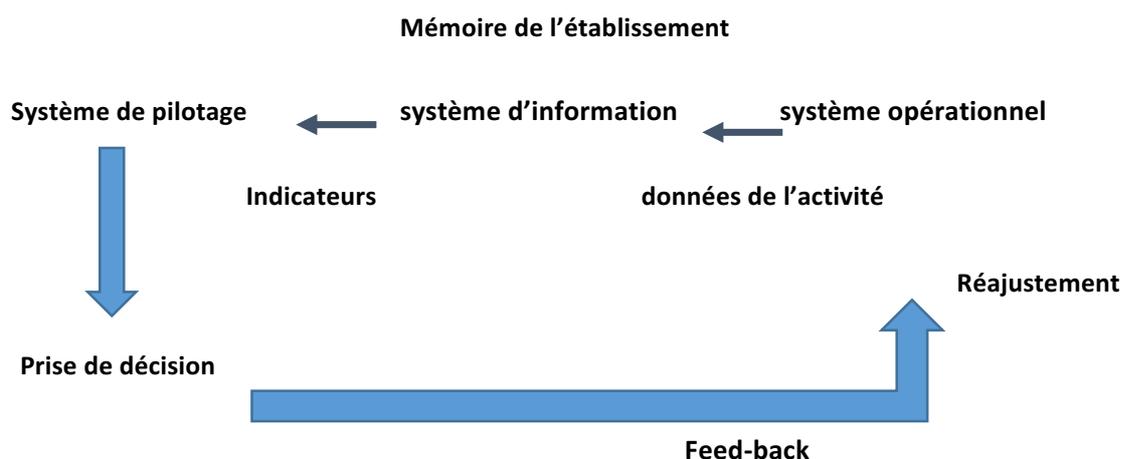
Système d'information Intégré	
Eléments Matériels	Eléments Immatériels
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ressources humaines (Ingénieurs, techniciens, utilisateurs) ▪ Matériel technique et Informatique (Ordinateurs, serveur, réseau, imprimantes,...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procédures, règlement intérieur et Hiérarchie ▪ Logiciels et applications

Source: Auteur

Le responsable du CRSI affirme qu'outre son rôle de mise en place du SI, le centre a pour mission d'assurer le stockage des informations, leur traitement et l'obtention d'un ensemble d'indicateurs utile pour la prise de décision.

De plus, il ajoute que le centre du SI joue un rôle d'intermédiaire entre le système opérationnel et celui de pilotage.

Figure n°10 : liens entre système de pilotage, système d'information et système opérationnel



Source : Auteur

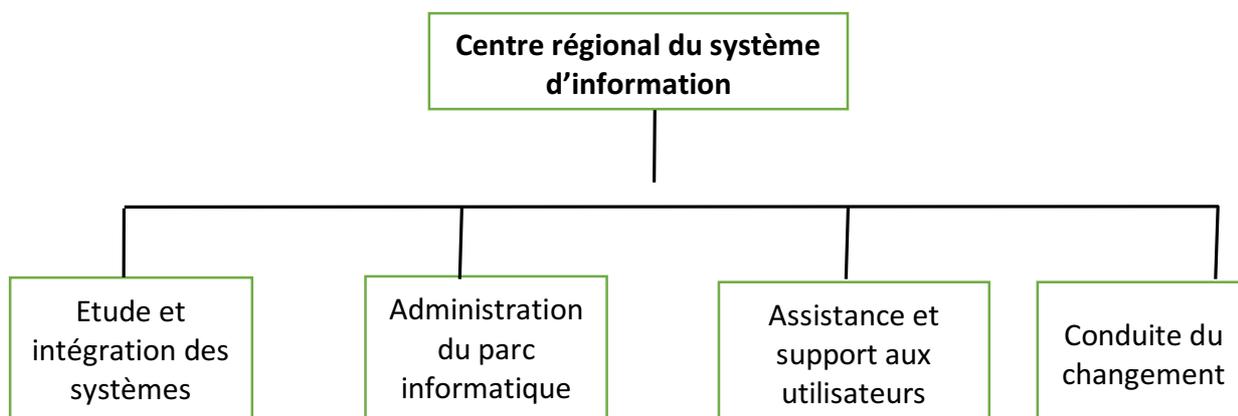
Par ailleurs, suite à la récupération du document « charte de gouvernance des systèmes d'information »¹³⁶ chez un des employés du CRSI. J'ai pu relever d'autres attributions du CRSI.

Il s'agit de :

- Réaliser les études organisationnelles relatives au SI régional ¹³⁷;
- Veiller à la bonne exploitation du système d'information de l'académie¹³⁸ ;
- Gérer l'administration du réseau informatique de l'académie ;
- Promouvoir l'utilisation de solutions informatiques pour la gestion des ressources de l'académie ;
- Assister les différents services provinciaux pour l'exploitation des SI ;
- Assurer la sécurité des SI de l'académie ;

La charte regroupe les attributions du CRSI en 4 fonctions principales :

Figure n°11 : Structure du CRSI de l'AREF Casablanca-Settat



Source : Charte de gouvernance des SI communiquée par le CRSI

¹³⁶ AREF, « Annexe n°5 : Charte de gouvernance des systèmes d'information des AREF , communiquée par la division SI de l'AREF Casablanca », s. d.

¹³⁷ le CRSI participe à l'élaboration du plan stratégique de développement des systèmes d'information du Ministère. Il veille à l'application et l'opérationnalisation de ce plan stratégique au niveau régional. Il garantit l'alignement des projets avec les orientations stratégiques du Ministère et ce en parfaite coordination avec la direction des systèmes d'information.

¹³⁸ Sur le plan opérationnel, le CRSI relayé par les services informatiques au niveau provincial, offre un ensemble de services informatiques aux usagers. Ainsi, il garantit le bon fonctionnement de l'environnement informatique (réseau et équipements) de l'AREF, des directions provinciales ainsi que des établissements scolaires relevant de la région.

On conclut que le Ministère d'Education nationale accorde une attention particulière au développement et à la bonne exploitation des systèmes d'information. Ainsi, une gestion efficiente¹³⁹ des ressources humaines dédiées aux SI est une condition sine-qua-non de la réussite du SI de l'AREF et donc de tout le Ministère.

En bref, on peut dire que la conception et la mise en œuvre du système d'information au sein de l'AREF est efficace pour le contrôle de gestion au sein de l'organisation.

3.3 Système d'organisation :

Le système d'organisation de l'AREF est démontré implicitement au fur et à mesure du déroulement des entretiens. Une véritable répartition des fonctions et un réel découpage des activités sont constatés. En effet, les activités sont décrites au niveau d'un recueil des procédures.

A ce propos, un projet de mise en place d'un système de contrôle interne est en cours d'élaboration par l'unité régionale d'audit.

Si l'on retient l'activité relative au système budgétaire, on a noté que l'établissement favorise une participation des responsables opérationnels. La direction implique les chefs de services et les chefs de division dans le Processus budgétaire. Il s'agit donc du 3^{ème} degré de participation défini par Swieringa et Moncur (1997)¹⁴⁰ appelé « groupe-décision » où la direction générale partage intégralement la responsabilité des budgets avec les responsables opérationnels.

D'un autre côté, le budget est révisé à deux reprises. Après avoir consolidé la totalité des budgets provinciaux, le responsable établit une première version du budget régional appelé « Budget Initial ». Ensuite, le responsable revoit les exécutions antérieures (Engagements et ordonnancements) ainsi que les projets en cours pour contrôler rigoureusement la fiabilité des budgets émis par les directions provinciales. Cette phase peut engendrer un budget rectifié ou corrigé. Puis, dès qu'il reçoit la confirmation du Ministère par rapport au montant de la subvention accordée au titre de l'année budgétaire en question, le responsable réajuste enfin son budget annuel qu'il va devoir accompagner de fiches justificatives.

¹³⁹ Le CRSI organise et dispense la formation aux usagers lors du déploiement de projets informatiques.

¹⁴⁰ Hajar Anouar, « le contrôle de gestion dans l'entreprise publique au maroc: Spécificités et pratiques. »

Au même moment, dans la fonction planification et carte scolaire, le responsable établit ces prévisions théoriques en Novembre de l'année N, réajuste ses prévisions en Mai de l'année N+1 suite aux nouvelles données issues du déroulement de l'année scolaire N/N+1. Enfin, le responsable aboutit en Juin N+1 aux prévisions finalisées soumises à l'approbation du conseil d'administration.

A noter que tout au long du Processus, les essais de prévisions sont remontés à la direction pour discussion et validation. Finalement, il s'agit de tout un travail étalé sur toute l'année pour aboutir à des prévisions aussi proches que possible de la réalité pour justement minimiser les écarts. *« Il est inacceptable qu'à la rentrée scolaire, des élèves ne trouvent pas de classe ou d'enseignants, il va falloir tout maîtriser au maximum »* déclare consciencieusement un opérationnel appartenant au service planification et carte scolaire. Cette déclaration démontre le partage de la vision stratégique entre l'administration et les agents.

Conclusion Chapitre 5

On remarque que le système de contrôle de gestion au sein de l'AREF a été mis en œuvre par l'application d'une planification stratégique maîtrisée et la rationalisation de la gouvernance du système d'information, soutenu par un système d'organisation où chaque acteur fait ce qu'il doit faire.

Traditionnellement, la gestion des activités de service public privilégiait la dimension technique. Bien faire la tâche, maîtriser l'aspect technique du fonctionnement, ont constitué des éléments que l'AREF a dépassé.

L'émergence du « contrôle de gestion » au sein de l'AREF a été précédé par un certain nombre de préalables constituant les piliers fondamentaux sur lesquels va s'appuyer le SCG implanté.

En premier lieu, Il s'agit de la stratégie traduisant les objectifs. Les décisions au quotidien étaient toujours reliées aux objectifs préétablis.

On retient l'idée que la conduite du changement s'est basée sur le partage d'une culture de performance entre tous les acteurs. Ce partage a réellement garanti la réussite de la pratique du CG et l'amélioration continue de la gestion de l'AREF conformément au nouveau cadre de la gestion publique défini par la LOLF.

En parallèle, l'expérience de l'AREF s'appuie sur un comportement orienté vers l'utilisateur. La modernisation de la gestion publique impose de prendre compte les attentes des utilisateurs et développer ainsi la qualité des services offerts.

En second lieu, le système d'information a facilité le pilotage du CG dans une orientation « de performance ».

Enfin, le système de contrôle interne qui organise l'administration a favorisé le développement de la confiance entre partenaires pour constituer des modes de travail tous orientés vers l'intérêt général.

CHAPITRE 6 : Préconisations pour la mise en place d'un système de contrôle de gestion à la lumière des fondements théoriques et de l'étude qualitative

Nous avons démontré les failles du système de contrôle dans les administrations publiques. Or, porter la critique ne suffit pas à obtenir réparation ou changement. Pour faciliter l'action d'implantation du système de contrôle de gestion au sein des administrations publiques, il est utile de classifier la nature des changements. On peut distinguer 3 changements :

- Le changement centré sur les personnes touchera surtout les rôles, les comportements, les valeurs, et les aspects psychologiques du travail.
- Le changement centré sur la structure qui va toucher essentiellement les méthodes de travail, les modes de relations entre les personnes, les rôles, les Processus de décision.
- Le changement centré sur la technologie qui modifiera surtout le savoir-faire (nouveaux outils, nouveaux Processus opérationnels).

En effet, l'implantation du SCG dans les administrations publiques est un projet en soi. Et tout projet implique : un budget temps à prendre en compte, un coût financier à dépenser, une série d'actions à entreprendre et surtout une gestion intelligente des ressources humaines.

Il faut être conscient des facteurs de succès concernant la bonne gestion du projet qui ont fait l'objet de recherches et sont bien connus¹⁴¹ :

- Niveau de priorité
- Urgence
- Expérience du manager du projet
- Soutien du chef de projet
- Degré de coordination et de communication
- Concourance
- Bon usage des outils : WBS, GANTT, PERT, etc.

¹⁴¹ Jean BRILMAN, *les meilleurs pratiques de management. Préface par octave Gélilier .*, Best seller 3ème édition (Ed d'organisations, 2001).

SECTION 1 : La dimension sociocognitive du contrôle de gestion

1.1 Management du changement : Ethique, culture et pilotage

Pour instaurer tout nouveau système de gestion au sein d'une organisation, il faut démarrer par une mobilisation des acteurs qui s'y trouvent. Pour ce faire, et remédier aux différentes réticences, une identification des valeurs et un partage de vision doivent être communiqués.

D'après Carton G.(1997)¹⁴² « *Toute entreprise au corps plongé dans le changement subit une poussée verticale dirigée du bas vers le haut, égale au poids des habitudes déplacées .Pour l'auteur, le changement, vécu comme un problème, s'opère dans la douleur et ne trouve son aboutissement heureux qu'avec l'émergence d'un sentiment de gain ou de progrès* ».

Nous partageons tout simplement les propos du philosophe Francis Fukuyama¹⁴³: « *...de même, l'héritage culturel de ces sociétés d'Extrême-Orient, l'éthique du travail, l'épargne et la famille, ...et d'autres qualités morales profondément ancrées, sont importants pour expliquer leur performance économique.* ».

Pour réussir le changement de culture en milieu public, on peut entreprendre plusieurs actions :

- Inciter les cadres et responsables publics à assumer leurs responsabilités en s'engageant sur des objectifs bien définis et en rendant compte de leurs réalisations ;
- Investir dans la formation et développer l'apprentissage par l'expérimentation ;
- Supprimer la méfiance et développer la confiance entre les partenaires pour favoriser la coopération source de réussite ;
- Informer, dialoguer le mieux possible ;
- Procéder à la technique du « jeu des acteurs » pour pouvoir anticiper les délais et susciter les comportements nouveaux ;

¹⁴² Carton Gérard-Dominique « Eloge du changement : leviers pour l'accompagnement du changement individuel et professionnel » village mondial 1997

¹⁴³ Francis FUKUYAMA et Denis-Armand/Traduction Canal, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Champs (Paris: Flammarion, 2005).

Les valeurs sont fondamentales pour expliquer l'organisation et le changement. Dans le contexte public à plus forte raison, la question de la prise en compte des valeurs par le management public est plus actuelle¹⁴⁴. Au lieu d'imposer le changement, il faut au contraire prendre appui sur l'immense potentiel que représente le profond attachement de la grande masse des fonctionnaires, et des agents des services publics, aux valeurs de service public, c'est-à-dire leur immense attachement à rendre des services de qualité.

Outre ces multiples pistes proposées précédemment, il convient de s'appuyer sur le caractère périphérique de la fonction contrôle de gestion : s'assurer que les opérationnels ont les moyens de se contrôler eux-mêmes. Selon Bouquin (2001) « *c'est parce que le Processus de contrôle de gestion est une partie du Processus de management que les contrôleurs de gestion ne doivent pas avoir d'autorité hiérarchique* ».

Même s'il utilise le terme « autorité », Bouquin (2001) souligne avant tout l'imbrication du Processus de contrôle dans le Processus de management. Ceci est largement confirmé par Ardoin et Jordan (1979)¹⁴⁵.

Effectivement, le contrôle de gestion n'est pas une sorte de système technocratique qui serait la " chose " du contrôleur, et qu'il serait le seul à utiliser. Le contrôleur de gestion ne pratique pas le contrôle de gestion. Au contraire, les acteurs principaux du contrôle de gestion sont les seuls responsables opérationnels, le contrôleur de gestion est plutôt un " faire- valoir ".

In fine, le rôle du contrôleur de gestion est bien de faire faire le contrôle de gestion par les responsables opérationnels. Autrement dit, les outils et les procédures qui composent le système de contrôle de gestion doivent prendre vie dans les mains des responsables opérationnels, à leur propre usage. Cela se produit effectivement dans le Processus de contrôle de gestion. Ceci rejoint l'idée que le contrôleur de gestion joue un rôle d'animateur.

¹⁴⁴ Véronique Chanut, Hervé Chomienne, et Céline Desmarais, « Pratiques valorielles et management public », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 81, n° 2 (18 juin 2015): 235- 242,

¹⁴⁵ Ardoin, J.L., Jordan, H. (1979). *Le contrôleur de gestion* : Flammarion. Cité par Marc Bollecker et Patricia Niglis, « L'adhésion des responsables opérationnels aux systèmes de contrôle : une étude du rôle des contrôleurs de gestion », *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 15, n° 1 (2009): 133- 157,

Dans cette perspective, on reconnaît aujourd'hui au contrôle de gestion son rôle de « régulateur des comportements »¹⁴⁶. En fait, il est de plus associé à des éléments informels tels que « l'adhésion des valeurs et à une vision commune » et des « communications internes plus ouvertes ».

Dans le but de réussir un changement, plusieurs tâches sont à entreprendre :

- Définir le besoin de changer (Tenir compte des filtres Ethiques cités plus haut)
- Elaborer une vision partagée et une stratégie cohérente
- Communiquer les enjeux et la vision du projet pour convaincre toutes les parties prenantes.
- Identifier les réticences au changement pour pouvoir y remédier.
- Construire une coalition active qui signifie de faire le changement par un groupe d'acteurs aussi large que possible
- Définir l'organisation et le management du projet de changement en explicitant le futur désiré.
- Assurer communication, formation et apprentissage pour faciliter la transition.
- Entreprendre la revue des politiques et des systèmes.
- Viser un changement participatif et créatif en faisant valoir les gains pour les personnes.
- Institutionnaliser : mettre en place indicateurs, objectifs, mesures, reconnaissances, récompenses.

1.2 Place des acteurs dans l'introduction du contrôle de gestion

Conner et Patterson¹⁴⁷ indiquent que le succès implique l'engagement de trois catégories de personnes :

- Les promoteurs du changement : les personnes qui ont le pouvoir de légitimer le changement, en général les dirigeants de l'organisation.
- Les agents du changement, c'est à dire ceux qui sont responsables d'implanter le nouveau système.

¹⁴⁶ Louise Briand, « Reconceptualisation du contrôle de gestion : une étude de cas fondée sur la théorie de la structuration », *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 10, n° 3 (2004): 283-295,

¹⁴⁷ Jean BRILMAN, *les meilleurs pratiques de management. Préface par octave Gélienier .*, Best seller 3ème édition (Ed d'organisations, 2001).

- Les cibles du changement, qui sont les personnes qui doivent changer leur comportement ou leur manière de faire en conséquence du changement.

1.2.1 Légitimité des initiateurs du changement

Il est évident que la mise en place d'un SCG est plus aisée en présence de dirigeants dont le profil est gestionnaire.

L'une des clés de réussite est la qualité des ressources humaines. La mise en œuvre de toute réforme nécessite un accroissement de la formation, élément stratégique. Il faut accepter d'investir dans ces domaines, même dans un contexte de rareté de moyens et de restrictions budgétaires. On ne peut réussir qu'avec des dirigeants convaincus, suffisamment mobilisés et qui disposent de compétences nécessaires.

Il faut tout de même reconnaître les actions menées par l'IGF pour promouvoir la culture de performance au sein des fonctionnaires de l'administration publique. Pour ce faire, l'IGF a organisé des sessions de formation au profit d'un certain nombre d'inspections générales des Ministères afin de faciliter l'appropriation de la culture de performance par leurs dirigeants. Il convient donc à ces derniers de transmettre à leur tour les idées retenues aux ressources humaines de leurs ministères respectifs.

Il s'agit de détecter et de promouvoir les plus aptes à l'exercice des responsabilités managériales, afin d'accélérer le changement des méthodes et des mentalités dans la fonction publique, dans l'espoir que ces orientations se diffusent progressivement à toute la chaîne hiérarchique.

Pour accompagner les dirigeants, Brilman propose trois filtres éthiques résumés dans le tableau suivant :

Tableau n°12: Filtres éthiques du changement

Filtre Ethique	Questions auxquelles les dirigeants doivent répondre
1.La nécessité	<ul style="list-style-type: none">• Que se passerait-il si l'on changerait pas ?
2.L'utilité	<ul style="list-style-type: none">▪ Qu'est-ce que ce changement m'apporte ?▪ Que produit-il pour moi et pour les autres ?▪ Quel en sera le résultat ?▪ Ce changement sera-t-il là pour prévenir un dommage ? Pour apporter une amélioration ?
3.L'intérêt	<ul style="list-style-type: none">▪ Qu'est-ce que ce changement améliore pour moi ? Pour nous ?▪ Qu'est-ce que je gagne à l'accepter ?

Source : Brilman (2001)

Ces trois critères sont déterminants pour l'acceptation d'un changement par les individus puisqu'ils sont étroitement liés à leurs valeurs ainsi qu'à leurs aspirations.

Brilman a repris toutes les attitudes favorables et défavorables à chaque stage d'avancement du projet de changement que les initiateurs du changement peuvent anticiper pour conduire le projet d'implantation :

Tableau n°13 : Attitudes favorables et défavorables d'un projet de changement

Niveau d'avancement et d'engagement	
Attitudes favorables	Attitudes Défavorables
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le contact</i> pour prévenir les personnes de l'intention de changer . 	<ul style="list-style-type: none"> • Inconscience
<ul style="list-style-type: none"> • <i>La prise de conscience</i>, permettant une compréhension approximative des principales implications. 	<ul style="list-style-type: none"> • Confusion
<ul style="list-style-type: none"> • La <i>compréhension</i> du changement, conduisant à la situation de personnes informées 	<ul style="list-style-type: none"> • Perception négative • A ce stade, la résistance peut devenir manifeste
<ul style="list-style-type: none"> • La <i>perception positive</i> et le soutien 	<ul style="list-style-type: none"> • Refus de soutenir l'implantation
<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'implantation</i> Des problèmes seront découverts mais s'ils sont résolus, un niveau de conviction sur le changement s'ensuivra 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement avorté après une première tentative
<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'adoption</i> implique qu'on réponde aux questions liées à l'utilisation à long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Echech du changement après un essai durable
<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'institutionnalisation</i> A ce stade le changement est devenu normal. les systèmes de récompense existent pour le perpétuer 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'internalisation</i> Les acteurs sont motivés de suivre les nouvelles règles 	

Source : Brilman (2001)

La réussite de la démarche repose en effet sur une volonté clairement exprimée par la direction et partagée en interne par les cadres dirigeants de l'organisation.

Concrètement, un délégué régional convaincu, devra affirmer de manière claire et précise son projet d'introduction d'un SCG avec tous ses prérequis à l'ensemble des chefs de services de l'administration qu'il gère. Ces derniers vont à leur tour transmettre les mêmes propos à l'ensemble des opérationnels et faire en sorte à ce que l'esprit du changement se propage progressivement dans leur quotidien.

Par ailleurs, pour être légitime, la direction devra impérativement prendre part à la phase en amont du projet pour justement affirmer son légitimité mais également expliquer le Processus conduit.

Par conséquent, cela va permettre aux dirigeants de s'approprier assurément la démarche, de renforcer leurs connaissances du fonctionnement de l'administration, d'expliquer aisément les enjeux et les défis de la démarche et enfin de légitimer leurs actions.

1.2.2 Rôle décisif du contrôleur de gestion

La place du contrôleur dans le système de contrôle vaut la peine d'être analysée. Certes, il s'agit d'un acteur essentiel dans l'organisation de sa fonction, la définition de ses missions et le choix des outils et de leur instrumentation.

Besson P. et Bouquin H¹⁴⁸ expliquent le rôle du contrôleur dans le Processus d'émergence. En effet, tout en assurant la stabilité de l'organisation, le contrôleur se doit d'être un des animateurs de l'apprentissage organisationnel. Comme affirmé plus haut, le lien entre le contrôle de gestion et l'apprentissage n'est pas insignifiant.

D'abord, dans les organisations publiques qui ne disposent que de peu de connaissances gestionnaires, le projet d'implantation doit absolument passer par une formation aux bases du contrôle de gestion, aux bases comptables et financières à destination de tous les chefs de service. Ce qui permet de développer une culture gestionnaire.

¹⁴⁸ Besson P. et. Bouquin H (1991), "Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion", *Revue française de gestion*, janvier-février, pp.60-71

Ainsi, avant de lancer une démarche budgétaire par exemple, il faut déjà apprendre à faire du *reporting*. Chaque chef de service doit être capable de préparer son propre budget, de relever les indicateurs appropriés, en collaboration avec le contrôleur de gestion. En effet, ce dernier joue un rôle de meneur en amont du projet de changement.

Généralement, le contrôleur peut prendre l'initiative d'organiser des sessions de formation au profit des cadres et opérationnels ayant le moins de connaissances dans les domaines du contrôle. Toutefois, pour remédier aux tensions susceptibles d'exister entre le contrôleur et les managers ou les opérationnels, il est possible de faire appel à un cabinet de conseil en management ou un professionnel indépendant.

Ensuite, il convient également de s'inspirer de partenariats nationaux ou internationaux. Par exemple, les administrations publiques désirant l'implantation du SCG peuvent profiter de l'expérience réussie de certaines organisations publiques avancées en la matière tel la Trésorerie Générale du Royaume, ou bien certains établissements publics (Office National d'Eau Potable et l'Agence nationale de la Conservation foncière du Cadastre et de la Cartographie). Ou encore, échanger avec d'autres dirigeants du secteur privé sur des situations de gestion auxquelles ils sont confrontés, leur permettrait un gain de temps mais surtout de confiance face à des cas concrets. Ce mode d'apprentissage moins pédagogique peut être mieux apprécié pour justement contourner les résistances au changement.

Par ailleurs, afin qu'une confiance puisse être diffusée et favoriser le changement, la direction doit soutenir le contrôleur de gestion. Durand¹⁴⁹ montre que le soutien de la direction aux contrôleurs encourage le développement des relations de confiance entre le contrôleur et les opérationnels. D'une part, la direction doit elle-même faire confiance au contrôleur pour qu'elle crée, d'autre part, un lien de confiance entre ce dernier et les opérationnels.

Pour ce faire, le dirigeant délègue de l'autorité au contrôleur pour qu'il intervienne dans les activités opérationnelles.

¹⁴⁹ Durand X. (2008), « La relation pédagogique contrôleur de gestion - opérationnels : enjeux et déterminants », *Actes du 29^{ème} Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, mai, ESSEC, Cergy.

Cette notion de confiance est indispensable surtout en amont du projet d'introduction du SCG, qui implique la modification éventuelle des routines, l'adoption de nouvelles pratiques et d'objectifs novateurs.

Finalement, la fonction contrôle de gestion n'est plus inscrite dans la logique « Planifier, organiser, diriger et contrôler ». Cependant, la fonction doit en coordination de tous les acteurs de l'organisation s'intégrer dans un modèle « animer, déléguer, mobiliser, responsabiliser »¹⁵⁰.

SECTION 2 : Formalisation de la gestion : Réaction organisationnelle du NMP

2.1 Structure et coordination du travail

L'introduction du contrôle implique une maîtrise des activités. Nous faisons référence à deux éléments principaux : la division du travail et la coordination des activités.

D'abord, division de travail signifie Structure. Concrètement, l'administration doit définir un organigramme fonctionnel claire. Cet organigramme qui retrace la répartition des tâches et des responsabilités au sein de la structure, est élaboré par la division chargée du Contrôle interne.

Généralement, l'organigramme est un document figé. Il peut être modifié dans le cas de changement des Processus ou des affectations des ressources humaines. Néanmoins, il faut absolument tenir compte des risques d'incompatibilités dans la répartition des tâches. A ce propos, on peut retenir la grille des tâches retenue en audit opérationnel pour repérer les incompatibilités et ainsi pouvoir les dissuader.

Ensuite, on concentre notre attention sur les systèmes de gestion permettant la coordination des activités. Le lien entre coordination des activités et le contrôle de gestion est évident, puisque le CG en tant que dispositif formel permet de s'assurer que les activités sont en accord avec la stratégie définie.

¹⁵⁰ Quinn R.E. et al. (1990), *Becoming A Master Manager*, New-York John Wiley et Sons cité par Marie Boitier, « Le contrôle de gestion : une fonction aux prises avec les transformations organisationnelles et techniques des entreprises. L'exemple des systèmes de gestion intégrés. Thèse de doctorat en Sciences de gestion. » (Thèse de Doctorat, UNIVERSITE DES SCIENCES SOCIALES - TOULOUSE I, 2010).

Cette formalisation a été analysé dans les travaux de Mintzberg¹⁵¹. L'auteur définit la coordination comme étant¹⁵²: « *La façon qu'a l'organisation de limiter la marge de manœuvre de ses membres, c'est l'ensemble des moyens par lesquels les Processus de travail sont standardisés.* »

Par la suite, Mintzberg distingue cinq modes de coordination correspondants à cinq types de structures.

Tableau n°14 : Typologie des structures de Mintzberg

Cinq types de configurations	Cinq coalitions dominantes	Cinq modes de coordination (cinq modalités de contrôle)
Structure simple (PME en réseau)	Sommet stratégique	Supervision directe
Bureaucratie mécaniste (administration, grandes entreprises)	Technostructure certaines	Standardisation des procédés
Bureaucratie professionnelle (hôpital, université)	Opérationnels	Standardisation des qualifications
Structure divisionnalisée	Ligne hiérarchique	Standardisation des résultats
Adhocratie	Fonctionnels de support	Ajustement mutuel

Source : Mintzberg (1979)

Bouquin¹⁵³ démontre que devant chaque type de configuration, le contrôleur doit adopter des attitudes et des rôles différents.

¹⁵¹ MINTZBERG Henri, *The Structuring of Organizations*, 1979.

¹⁵² Henri Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, 1979.Op.Cit p.97-98

¹⁵³ henri BOUQUIN, *Le contrôle de gestion*, 5ème, Gestion (Paris, 2001).

Tableau n°15 : Les rôles probables du contrôle au sein des configurations de Mintzberg

Type d'organisation	Rôle probable du contrôle de gestion
Structure simple (PME en réseau)	Ne sert pas à déléguer, outil de gestion prévisionnelle à l'usage du dirigeant. Le contrôleur est polyvalent, s'il existe.
Bureaucratie mécaniste (administration, certaines grandes entreprises)	Rôle de gestion prévisionnelle notamment vers les fonctionnels. Marginalisé et technocratique
Bureaucratie professionnelle (hôpital, université)	En général, à nouveau peu de rôle dans l'animation : problème de légitimité, de compréhension mutuelle. Mais sa situation dépend de la répartition du pouvoir entre les opérationnels et les fonctionnels administratifs, et du talent du contrôleur pour faire comprendre les Processus transversaux.
Structure divisionnalisée (Grandes entreprises diversifiées)	Rôle fondamental, cette structure repose sur la délégation objectifs- moyens que permet le contrôle de gestion, « inventé » dans sa forme actuelle en même temps que cette structure par produits et marchés
Adhocratie(gestion par projet)	Rôle fondamental de délégation et suivi dans les projets. Mais il a des concurrents pour la coordination, surtout si le contrôle est très comptable et que le contrôleur s'isole

Source : Bouquin (2001, p.180)

Toutefois, Bouquin précise que ces rôles sont à prendre avec précaution car la pratique peut différer de ces modèles.

On conclut que le type de structure ainsi que le mode de coordination des activités impactent considérablement la fonction contrôle de gestion. In fine, la maîtrise de ces deux éléments est essentielle pour la matérialisation du système de contrôle interne.

2.2 Mise en place et amélioration du dispositif de contrôle interne

Concrètement sur le plan organisationnel, et en s'imprégnant de la charte de contrôle interne établie par la trésorerie générale du Royaume, le dispositif de contrôle interne d'une administration doit globalement s'articuler autour de deux composantes essentielles :

- Les contrôles permanents : sont l'ensemble des contrôles mis en œuvre par les opérationnels eux-mêmes pour s'assurer de la bonne réalisation des opérations, en dehors des contrôles qui relèvent de l'exercice de leur activités propres.
- Les contrôles périodiques : sont l'ensemble des contrôles réalisés *a posteriori* sur la base de sondages et qui ont, notamment, pour but de s'assurer de la conformité et de la pertinence des activités de contrôles.

Il est à noter que le contrôle interne étant lui-même un système parmi d'autres peut faire l'objet de missions d'audit notamment par la cour des comptes.

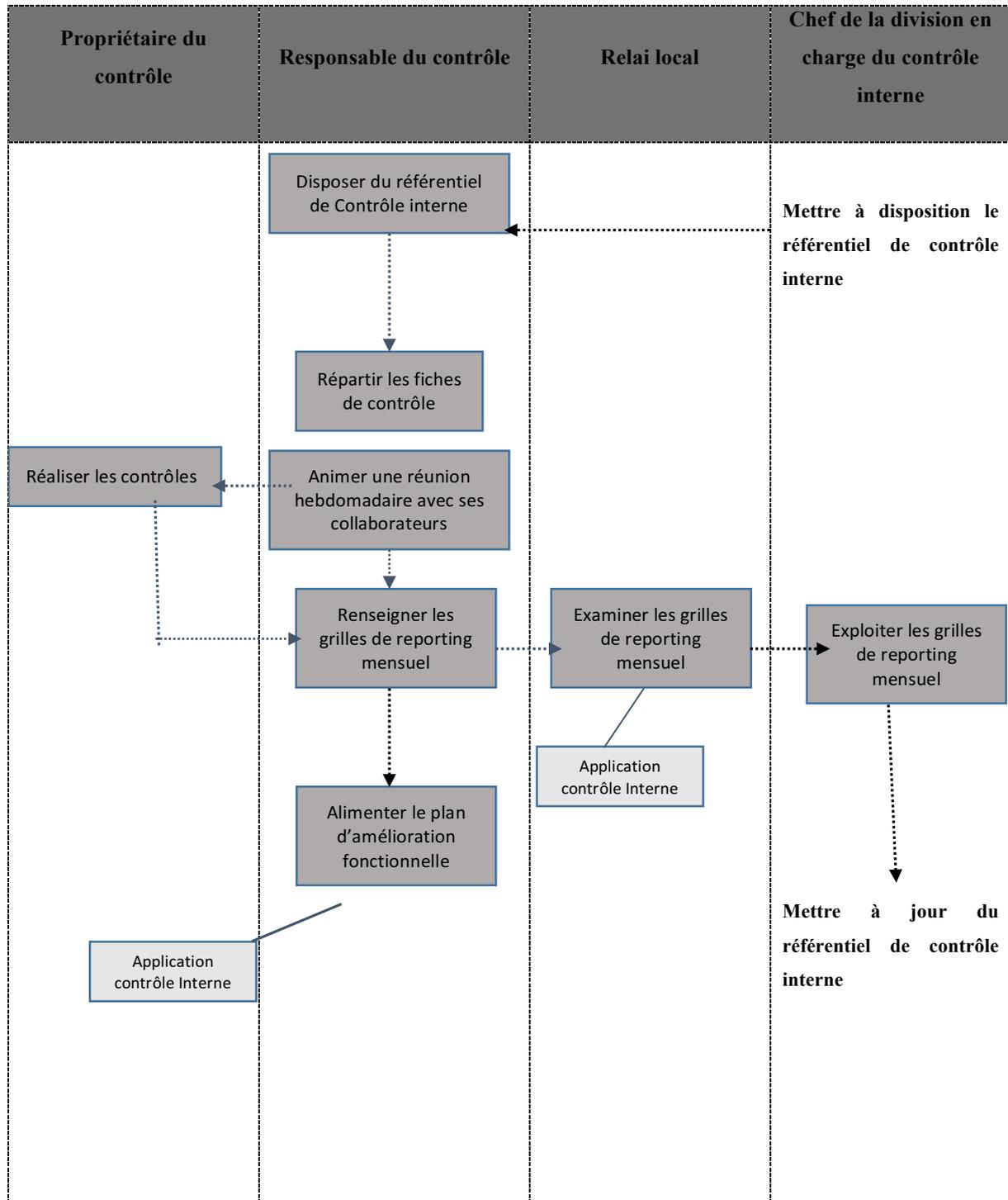
A ce stade, il ne faut surtout pas omettre la composante : capital humain qui garantit la réussite de tout système de contrôle comme démontré précédemment.

La mise en œuvre avant la réussite du dispositif de contrôle interne est de la responsabilité de l'ensemble des agents et cadres dirigeants de l'administration.

En s'inspirant de la procédure de mise en œuvre des contrôles permanents au sein de la TGR, on distingue quatre acteurs principaux dont les rôles et responsabilités sont détaillées dans le diagramme suivant ¹⁵⁴ :

¹⁵⁴ Ministère des finances TGR, « Déploiement du dispositif de contrôle interne- Procédure de mise en œuvre des contrôles permanents Réf:PR-001-CI Version 2.2 Du 24/09/2012 », 24 septembre 2012.

Figure n° 12 : Diagramme de flux de la procédure de mise en œuvre des contrôles permanents



Source : Charte CI –TGR

Finalement, les directeurs des services centraux ou encore les délégués régionaux sont responsables de cette mise en œuvre à l'aide de la cellule qui sera chargée du dispositif et qui aura pour mission de :

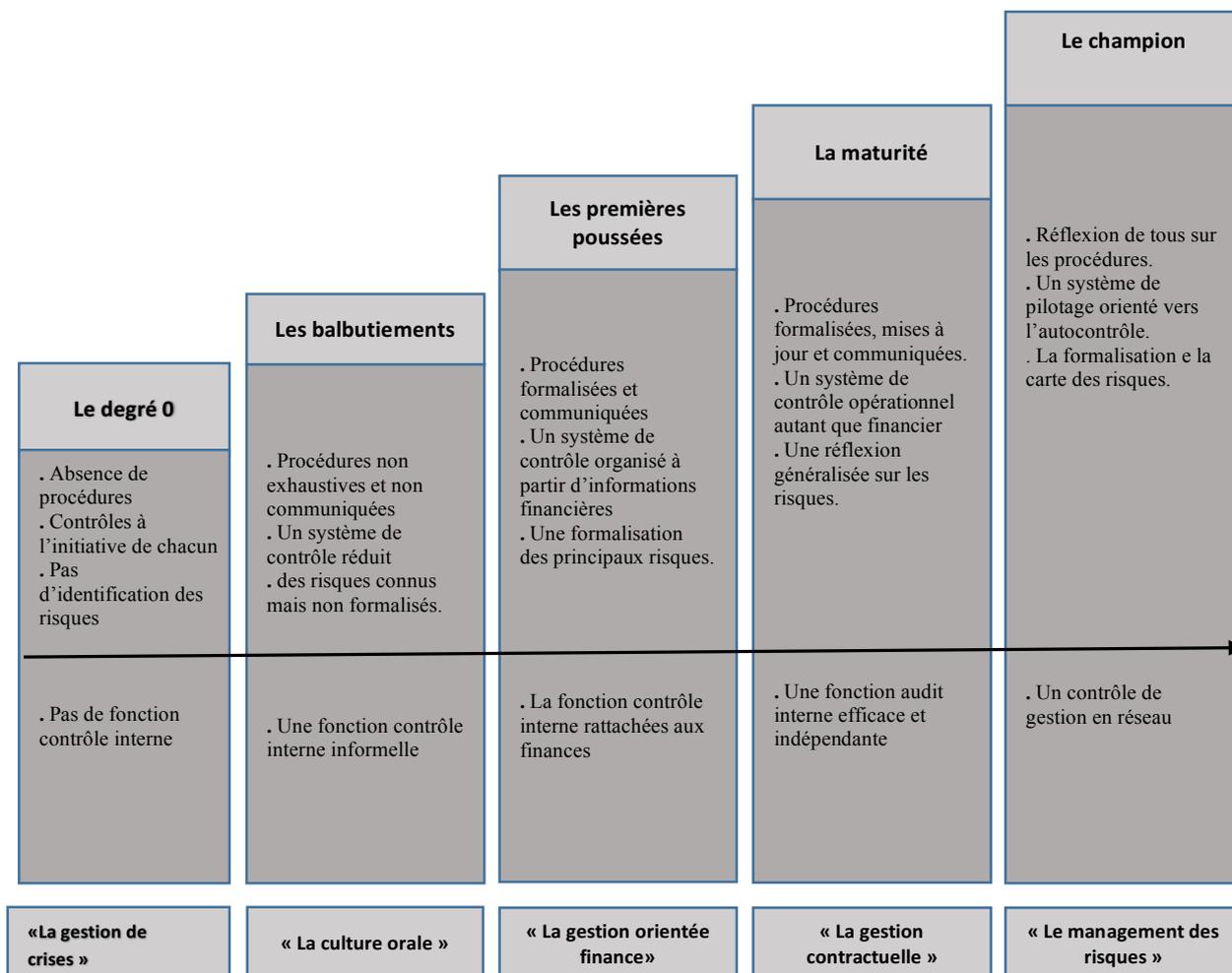
- Concevoir et de formaliser le dispositif du contrôle interne.
- Assurer la mise à jour et la diffusion du référentiel de contrôle interne et des autres outils nécessaires à sa mise en œuvre ;
- Assister les entités opérationnelles dans la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne (Services internes ou extérieurs);
- Promouvoir une culture du contrôle interne au sein de l'ensemble des entités relevant de l'administration concernée ainsi que pour tous ses métiers et activités.
- Sensibiliser et former les acteurs et collaborateurs concernés aux concepts, aux outils et à la démarche d'ensemble.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des contrôles, il est préconisé l'organisation de réunions hebdomadaires est préconisée entre le responsable du contrôle et ses collaborateurs autour justement du dispositif de contrôle interne. Ces réunions permettraient de discuter des différents incidents ou blocages connus par la structure durant la semaine, de détecter les insuffisances et de décider des pistes d'amélioration pour y remédier. Ces réunions aboutissent à un recueil d'actions correctives et /ou préventives appelé « Plan d'amélioration fonctionnelle ».

Par conséquent, ces rencontres favoriseraient un partage de bonnes pratiques entre les différents collaborateurs. Cette capitalisation d'expérience approuve l'évaluation du dispositif de contrôle interne.

L'administration publique aura tendance à se voir évoluer en matière de contrôle interne en se situant dans l'un des âges du CI pour arriver au dispositif idéal « champion » pratiquant le management des risques.

Figure n°13 : Les âges du contrôle interne



Source : Charte CI-TGR

2.3 Implantation du contrôle de gestion : apprentissage et routines organisationnelles

Notre problématique s'inscrit dans une approche sociocognitive comme cité auparavant.

L'aspect sociologique a été déjà explicité en analysant le lien entre acteurs et outils à travers le rôle des dispositifs de contrôle. A présent, nous allons étudier le lien entre connaissances et outils.

Pour aboutir à cette étude, nous allons d'abord définir la gestion des connaissances selon la théorie d'apprentissage organisationnel et ensuite analyser le lien entre le contrôle de gestion et l'apprentissage.

Selon J.Laurent (2005), la gestion des connaissances est « une démarche stratégique pluridisciplinaire visant à atteindre l'objectif fixé grâce à une exploitation optimale des connaissances »¹⁵⁵. La gestion des connaissances s'intéresse principalement à la nature du savoir au sein de l'organisation et aux façons par lesquelles ce savoir peut améliorer le rendement de l'organisation. Ainsi, la formalisation des savoirs et de leurs partages permet de valoriser les acteurs et leurs performances. A ce stade il est nécessaire de souligner que l'apprentissage organisationnel est facilité par la gestion des connaissances au sein de l'administration.

Notre revue de littérature nous a permis de cibler plusieurs définitions du Knowledge management qui nous semblent proches de notre approche : « *un Processus de création, d'enrichissement, de capitalisation et de diffusion des savoirs qui implique tous les acteurs de l'organisation, en tant que consommateurs et producteurs* »¹⁵⁶

L'objectif de la gestion des connaissances porte sur la manipulation de savoirs et donc relève de l'apprentissage. Le contrôle de gestion va nous aider sur ce point. On l'a démontré plus haut, l'implantation d'un SCG est génératrice d'apprentissage. On revoit bien donc la relation entre contrôle de gestion et apprentissage.

Pour Burlaud (2004)¹⁵⁷, la structure de l'organisation et le contrôle de gestion doivent encourager l'accumulation du savoir-faire et non sa dispersion. Or ce phénomène d'apprentissage est loin d'être évident puisque chaque individu propriétaire de connaissances ne s'engage pas systématiquement dans ce Processus.

¹⁵⁵ J-M. Laurent, « Knowledge Management, Les trois dimensions d'un projet », *OCSIMA*, 2005.

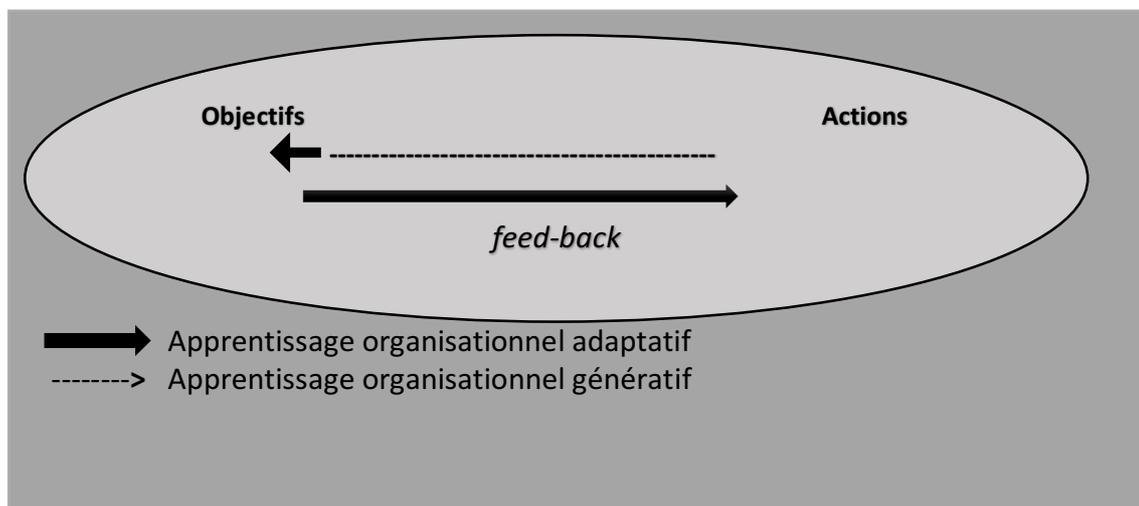
¹⁵⁶ Virgile Lungu, *Knowledge Management en entreprise : La gestion des connaissances au service de la performance*, 2ème édition, Coll.L'essentiel pour agir (Ed.GERESO, s. d.), 2015

¹⁵⁷ Alain Burlaud et Claude J. Simon, « IV. Les développements récents du contrôle de gestion », *Repères* 3e éd. (27 février 2013): p.72-107

Notre revue de littérature nous montre également que cette notion d'apprentissage est également reprise en contrôle de gestion dans sa dimension dialectique. Quand on introduit un système de pilotage, on a introduit certainement de nouveaux outils, de nouveaux savoirs à condition que l'environnement d'introduction soit doté de valeurs et d'esprits rationnels quant au développement de la gestion.

Kloot (1997)¹⁵⁸ démontre la concordance des objectifs des systèmes de contrôle et de l'apprentissage organisationnel (Tous les deux concernent le changement ou l'adaptation de l'organisation avec son environnement). L'auteur associe des systèmes de contrôle à des phases du Processus d'apprentissage en s'attachant principalement à illustrer le rôle des systèmes de contrôle dans les apprentissages génératifs par opposition aux listes, seul moyen de faire face aux évolutions de l'environnement : Donc le CG est vecteur d'apprentissage.

Figure n°14 : Schématisation de la typologie apprentissage adaptatif/apprentissage génératif



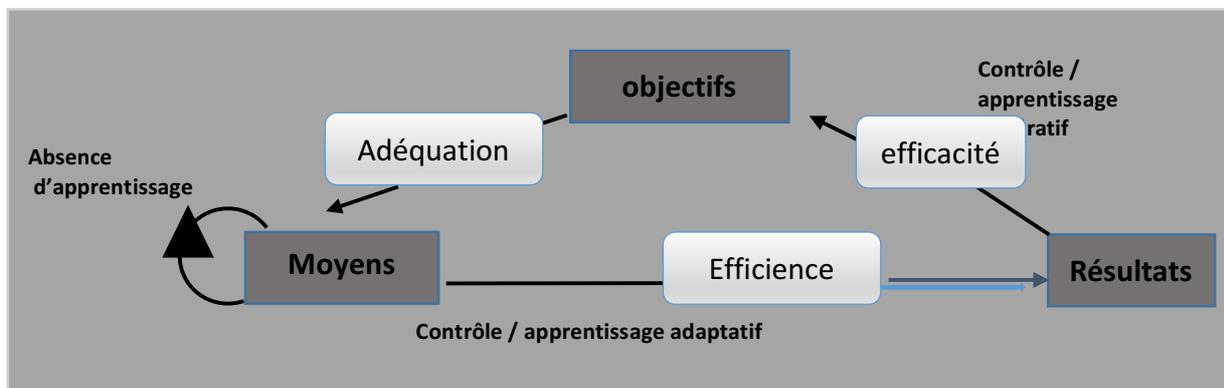
Source : Agyris e Schon (1978)

¹⁵⁸ Julien Batac et David Carassus, « Les interactions contrôle-apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec Kloot (1997) », *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 14, n° 3 (2008): 87-111,

En effet, le contrôle favorise l'apprentissage adaptatif ou en simple boucle qui corrige les écarts par rapport aux références figées. Contrairement à l'apprentissage génératif ou en boucle double, qui corrige les erreurs en réexaminant les normes en vigueur et une restructuration même du fonctionnement de l'organisation¹⁵⁹.

La relation contrôle et apprentissage organisationnel est d'autant plus explicitée à travers la boucle contrôle/apprentissage :

Figure n°15 : La boucle du contrôle de gestion appliquée à la relation contrôle/apprentissage



Source : Batac J. et Carssus D. (2005)

On conclut qu'il y a effectivement un lien fort entre contrôle de gestion et apprentissage organisationnel. L'acquisition de connaissances est essentielle au système de contrôle de gestion. Les dispositifs de contrôle favorisent en même temps la diffusion des savoirs et la distribution de l'information, éléments clés de l'apprentissage organisationnel.

Le tableau suivant repris de Poincelot et Wegmann, (2004)¹⁶⁰ par Batac et Carssus (2005) complète les principales différences entre les approches contractuelles et celles cognitives du contrôle.

¹⁵⁹ ARGYRIS C. et SCHON D., *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique.*

¹⁶⁰ Weggman G. et Poincelot E. « Les déterminants justifiant l'utilisation des critères non financiers pour évaluer ou piloter la performance : analyse théorique » Actes des 17^{ème} journées nationales des IAE, Septembre, Lyon Cité par Julien Batac et David Carassus, « Les interactions contrôle-apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec Kloot (1997) » *Op.Cit*

Tableau n°16 : Compléments sur les courants théoriques et les modes de contrôle

	Approches contractuelles	Approches cognitives
Type d'implantation	Top down	participative
Type de contrôle	Diagnostic	interactif
Modes de coordination	Contrôle	Contrôle auquel peut s'ajouter la confiance
Place accordée aux connaissances	Faible	Forte , apprentissage au cour de la démarche

Source: Batac et Carssus (2005)

Notons que les approches contractuelles favorisent le contrôle diagnostic centré sur des acteurs rationnels se contentant d'appliquer des normes qu'on aura à surveiller.

SECTION 3 : Instrumentation de la gestion : outils adaptés au secteur public

En relation avec notre thème de recherche et dans un projet d'implantation d'un système de pilotage, il est essentiel d'opter pour des outils qui se rapprochent de la culture et des spécificités du secteur public.

D'abord, on ne peut prétendre parler de démarche budgétaire sans qu'il existe une tenue de comptabilité générale. Ensuite, le contrôle de gestion requiert une méthode de calcul des coûts. Encore une fois, il s'agit de choisir la méthode la plus appropriée aux organisations publiques. Avant d'aborder chaque outil, il nous semble nécessaire de définir ce qu'est un outil de gestion.

3.1 Appropriation d'outils de gestion et lien avec les acteurs

À l'inverse du passage en revue des charges dans une entreprise (*cost killing*), la sélection des dépenses publiques à supprimer est par nature complexe puisqu'elle ne peut pas s'appuyer sur les notions simples et arithmétiques de profitabilité ou de retour sur investissement.

Les actions publiques inefficaces, inefficientes, ou peu pertinentes ne peuvent se déduire que de leur utilité sociale insuffisante par rapport à leur coût, ou de l'existence d'organismes publics comparables.

C'est pourquoi on insiste sur l'adaptabilité des outils de gestion en raison de la spécificité du secteur public.

David (1996)¹⁶¹ définit l'outil de gestion comme « Tout dispositif formalisé permettant l'action organisée ». Cette définition met l'action sur le caractère formel de l'outil ainsi que son lien avec l'action. Autrement dit, les outils n'existent que par l'usage qui en est fait. Nous sommes convaincus par l'idée que l'outil n'est pas qu'un objet technique mais combine des idées et des relations.

En effet, pour une instrumentation efficace, l'outil doit répondre à deux critères : « *le critère de validité dans le sens où il doit répondre à un besoin d'organisation et le critère de technicité s'assurant de sa réalisation possible, de sa maintenance et de sa fiabilité* »¹⁶².

Dans un premier temps, on peut utiliser le compte administratif comme un outil de contrôle de gestion (notamment la version approuvée par le comptable public relevant du ministère des finances), en essayant de l'adapter en comparant avec le précédent.

Cependant, ces outils demeurent globaux et ne permettent pas une analyse approfondie¹⁶³. Donc, il convient d'implanter un système de contrôle de gestion permettant une meilleure analyse. C'est ce à quoi nous nous intéressons dans ce travail.

Notre position se résume dans la formule du philosophe Michel Serres « *on ne gère bien que ce que l'on mesure clairement* ».

Outre, le Processus d'implantation du SCG dans l'administration publique et son rôle dans l'émergence du management public, c'est l'appropriation de ce système qui est au cœur de notre problématique.

¹⁶¹ David A. (1996), « Structure et dynamique des innovations managériales », Cahiers de recherche du CGS, juillet, pp. 1-38 cité par Marcel Guenoun, « Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales.p.190 » Op.Cit

¹⁶² Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Université Paul Verlaine Metz Juillet 2009 . - Recherche Google ».

¹⁶³ Michel GERVAIS, *Contrôle de gestion*, 7e édition, Collection Gestion (Paris: Economica, 2000).

Notre recherche ne se situe pas dans le cas d'un SCG existant mais nous nous intéressons à son implémentation au moment où il convient de formaliser la gestion de l'organisation publique pour favoriser le NMP, en considérant l'approche humaine du CG.

Villarmois et Tondeur¹⁶⁴ parlent de deux types de contrôle : Le premier se focalise sur le calcul des frais administratifs et des frais généraux alors que la tendance soft insiste plus particulièrement sur le rôle des comportements des différents acteurs du système et préconise une utilisation indirecte des coûts.

Dans une approche humaniste, l'administration publique est finalement une organisation sociale (Desreumaux, 1998, p. 75)¹⁶⁵, dans laquelle chacun est acteur et a à tenir un rôle qui lui est propre.

Face aux limites de la gestion traditionnelle des administrations publiques, le système de pilotage procurerait d'une part aux dirigeants (ordonnateurs et sous-ordonnateurs) l'information nécessaire lorsque ceux-ci n'arrivent plus à l'obtenir à partir des canaux informels. D'autre part, le SCG permet aux dirigeants de ne plus se concentrer sur les activités routinières qui ne nécessitent pas leur intervention.

Finalement, on se trouve sans doute dans le type de contrôle interactif préconisé par Simons (1995) se focalisant sur les dirigeants qui définissent l'usage du contrôle et de la stratégie même si les managers intermédiaires sont évoqués « *Middle managers are key nodes of the information network that reveals senior management's concerns and moves newly collected information up, down, and sideways in the organization* » (Simons 1995, 122)¹⁶⁶.

On est dans un système de pilotage qui met l'accent sur la dimension humaine du contrôle de gestion, ce qui situe notre recherche dans une perspective où on étudie le lien fort entre acteurs et outils, contrairement à la dimension instrumentale où l'on s'intéresse uniquement au caractère technique des outils utilisés.

¹⁶⁴ Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Université Paul Verlaine Metz Juillet 2009 . Op.Cit

¹⁶⁵ Desreumaux A. (1998), « Structures d'entreprise », in P. Joffre & G. Koenig, Encyclopédie de gestion, Economica, 2ème édition, pp.3147-3173, Paris Cité par Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Op.Cit

¹⁶⁶ Simons Robert, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*.1995

Pour pouvoir démontrer l'intérêt d'une telle approche, nous allons citer les travaux de certains auteurs qui ont travaillé sur la relation entre les outils et les acteurs.

Au-delà de son rôle « officiel », l'outil de gestion joue également le rôle de régulateur social en répondant à la complexité des situations de gestion ; simplifiant le réel en centralisant les jeux de pouvoirs à travers la formalisation de procédures et de comportements Berry (1983)¹⁶⁷.

Donc, pour réussir l'implantation d'un SCG, il faut prendre en compte de trois dimensions ¹⁶⁸:

- Dimension fonctionnelle : Comment sert-il la gestion en termes d'amélioration des performances de fonctionnement de l'organisation ?
- Dimension structurelle : De quoi est-il fait ?
- Dimensions Processusuelle : Comment s'en servir ? C'est à dire focus sur les phénomènes sociaux associés

Au niveau fonctionnel, nous allons vérifier si le fonctionnement de l'administration publique sera modifié suite à l'implantation de nouveaux outils. Ensuite, on choisira les outils en prenant compte leurs structures. Enfin, suite à notre approche sociocognitive, nous n'écarterons pas la dimension Processusuelle.

M. Perez, S. Chalayer- Rouchon et C. Teyssier¹⁶⁹, présentent dans leurs travaux que les outils de gestion sont adoptés par l'acteur dès lors qu'il se contente de respecter des normes et des procédures que son organisation a usuellement développés.

Un certain nombre d'auteurs ont défendu l'importance sociale des normes et procédures.

Il s'agit notamment de Capron (1993)¹⁷⁰ qui a argumenté cette importance par la notion de confiance en rassurant les acteurs qui doivent absolument utiliser les outils. La norme a pratiquement force de loi.

¹⁶⁷ BERRY « une technologie invisible L'impact des systèmes de gestion sur les comportements humains » : juin 1983 Ecole polytechnique centre de recherche et de gestion paris Cité par Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Op.cit.

¹⁶⁸ GILBERT P. « L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion science humaine ? », *Economica*, 1998, 149 p, p.24)

¹⁶⁹ Perez M., Chalayer-Rouchon S., Teyssier C. « De nouvelles approches pour les outils comptables et financiers: Un cadre d'hypothèses ». Journée de recherche sur l'appropriation des outils de gestion 2005 Cité par Zawadzki C., « Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Op.Cit

¹⁷⁰ Sylvie Chalayer Rouchon, Muriel Perez, et Christine Teyssier, « L'influence des facteurs organisationnels et stratégiques sur l'appropriation des outils comptables et financiers », *Management & Avenir*, n° 9 (2006): pp.127-140

En outre, le recours à des outils de gestion normés favorisent la prise de décision dans l'objectivité et la fiabilité. Et dans une perspective socio-politique, l'acteur a besoin à tout moment d'adapter les outils à disposition en fonction des objectifs. Donc, les outils de gestion sont soumis à une certaine flexibilité interprétative qui convient assurément à la fonction publique.

Enfin, dans une approche cognitive, l'outil de gestion se verra impacter par le comportement souvent irrationnel et subjectif de l'acteur dans sa construction, sa lecture et son utilisation.

L'introduction du contrôle de gestion se fera en prenant en compte cette dimension humaine. Il ne faut surtout pas se limiter à l'aspect technique des outils. C'est pour cela que le Processus de mise en place accorde une grande importance aux acteurs.

Il convient de rappeler également le lien entre le contrôle de gestion et la production de connaissances. L'implantation d'un SCG doit passer nécessairement par l'apport de nouveaux savoirs mais également la formalisation de connaissances détenues pour en favoriser le transfert d'une organisation à une autre.

Par conséquent, la formalisation de la gestion interne de l'administration et l'implantation d'un SCG doivent permettre de développer les savoirs actuels et d'en créer de nouveaux.

3.2 Pertinence des indicateurs de gestion et Utilisation des tableaux de bord

3.2.1 Utilité et pertinence des indicateurs de gestion

L'évaluation de la gestion des organisations est une pratique très ancienne dans le milieu des entreprises privées. Par contre, les Etats ont nouvellement créé à leur tour des instances chargées de l'évaluation des finances publiques pour se prémunir contre les pertes probables dans un environnement où les ressources sont limitées. De même, le discours du NMP promeut un pilotage par les indicateurs et une logique de résultats.

Par conséquent, les indicateurs ont une double utilité : une utilité directe de suivre des résultats et mesurer la performance mais également une utilité implicite au moment de définir les objectifs nouveaux. Le chiffrage de l'objectif se fait par le biais des indicateurs et c'est la cible associée à un indicateur qui précise quantitativement ce qui est visé.

L'indicateur mesure donc la réalisation de l'objectif de manière objective et scientifique. Pour ce faire, on a besoin souvent des données comparables dans le temps (résultats des années précédentes n-2 et n-1) de manière à disposer d'une série de données chiffrées chronologique et uniforme. Toutefois, des situations inattendues peuvent amener à la modification des valeurs cibles après accord de la Direction avec toutes les justifications.

De surcroît, la mesure est d'autant plus objective quand la comparaison est faite avec d'autres structures assumant des missions similaires. Ou encore, comparaison des valeurs obtenues d'une région avec celles d'une autre région comparable. Partant de ce fait, la compétitivité pourrait être appréciée entre administrations publiques.

Par ailleurs, la pertinence des indicateurs est jugée selon Mr. Abou El Jaouad¹⁷¹, à travers 5 critères :

- Utilité : il s'agit d'indicateurs orientés vers le court terme, utilisés pour la prise de décision.
- Signification : les phénomènes mesurés doivent être assez importants pour pouvoir tirer des conclusions par la suite.
- Coût : la collecte des informations y afférentes ne doit pas être dispendieuse. Un indicateur doit être produit à un coût raisonnable proportionnellement à l'utilité des informations qu'il fournit. Certes, il ne faut pas omettre que l'objet même du contrôle de gestion est la recherche d'optimisation des coûts.
- Rapidité : L'information relevant de l'indicateur doit être accessible dans les plus brefs délais. Autrement dit, l'indicateur doit être renseignable et disponible du moins annuellement par référence au principe de la programmation budgétaire annuelle.
- Fiabilité : La mesure des indicateurs doit être juste et correcte. Pour cela, il est préférable de produire des indicateurs à partir d'un système d'information pour éviter les risques d'erreur.

¹⁷¹ ABOU EL JAOUAD, *contrôle de gestion pour un management efficient manuel de l'étudiant et guide du professionnel*.

Pour notre part, en complément des 5 critères, un indicateur pertinent doit être également :

- Documenté : la traçabilité est recommandée en vue de permettre la vérification et l'audit.
- Chiffré : Un indicateur peut être exprimé en valeur absolue, en ratio, en pourcentage, en taux, ou en proportion et ce même quand l'évaluation porte sur d'éléments qualitatifs.

Nous précisons que ces éléments sont connus des enseignants et experts en contrôle de gestion mais semblent en revanche méconnus des décideurs publics. Le mécanisme des indicateurs a l'avantage de la simplicité dans le secteur privé, contrairement au secteur public où les objectifs sont multiples, et les notions de qualité et de performance sont différentes.

Il est important de noter que les indicateurs n'échappent pas à l'imprécision. Comme tout instrument de gestion, il est la traduction d'une politique, d'une finalité exprimée par des acteurs. Mal conçu, un indicateur peut donner lieu à des manipulations et à des comportements opportunistes.

Il est vrai que la tendance actuelle tend à substituer la gestion à la politique. Alors, la mise en place d'indicateurs d'évaluation utiles et pertinents dans l'action publique doit se faire avec prudence.

Enfin, des indicateurs pertinents ne sont interprétés qu'à l'aide d'un tableau de bord qui servira à les manier aisément et en temps opportun.

3.2.2 Emploi des tableaux de bord

L'outil par excellence du contrôle de gestion est le tableau de bord. Jusqu'à très récemment, le secteur public était peu familier au tableau de bord, il s'appuyait sur des analyses de coûts très sommaires.

Bouquin (2001, pp. 397-398) a défini le tableau de bord comme « *un instrument d'action composé d'un ensemble d'indicateurs peu nombreux (cinq à dix) pour permettre aux gestionnaires de prendre connaissance de l'état et de l'évolution des systèmes qu'ils pilotent et d'identifier les tendances qui les influenceront sur un horizon cohérent avec la nature de leurs fonctions* ». Il s'agit d'un instrument qui donne une information sur le futur, une valeur ajoutée qui éclaire les zones non atteintes par la comptabilité traditionnelle.

Quant à Lorino (2001)¹⁷², les tableaux de bord sont des états où les indicateurs sont regroupés de façon cohérente et lisible, d'autant plus qu'ils sont faciles à interpréter.

Il en existe différents types, comme par exemple le tableau de bord partagé, qui est collectif. Ce qui le rapproche du contrat de performance ; le tableau de bord équilibré ou prospectif (Balanced Scorecard), qui met l'accent sur l'importance d'équilibrer les objectifs à court et à long terme. La revue de littérature démontre que plusieurs études empiriques ont été faites et qui confirment le lien entre l'utilisation du tableau de bord et la performance organisationnelle.

D'un côté, les résultats de ces études ont démontré que le tableau de bord sert de moyen de communication et de dialogue entre les acteurs par le biais de diffusion d'informations mais doit absolument être un outil de mise en œuvre de la stratégie.

Dans le contexte public marocain, Abouamama (2007) a entrepris une recherche portant sur un projet d'implantation d'un tableau de bord au sein de l'Office national de pêche. Les travaux amènent le chercheur à conclure que le succès d'adoption de l'outil de pilotage relève du type de leadership de la direction générale et que plusieurs facteurs rentrent en ligne comme l'implication des salariés et l'adoption du tableau de bord à tous les niveaux hiérarchiques. On conclut que les études précitées prouvent que l'utilisation des tableaux de bord améliore la performance.

Le tableau de bord est un système de management stratégique perçu comme une solution à un bon nombre de défis spécifiques aux organisations publiques. Toutefois, peu d'expériences pratiques sur son utilisation sont disponibles.

Le BSC est certainement le système de mesure de la performance le plus connu sur le plan international.

Il a été développé par Kaplan et Norton (1992) aux Etats-Unis au début des années 1990. Il intègre en plus des indicateurs financiers, des indicateurs non-financiers qui sont regroupés autour de quatre axes ¹⁷³:

¹⁷² LORINO Philippes, *Méthodes et pratiques de la performance: le guide du pilotage*.

¹⁷³ Azzouz Elhamma, « L'impact de la stratégie sur le contenu des tableaux de bord : cas des entreprises au Maroc », *Revue Congolaise de Gestion* Numéro 14, n° 2 (2011): 57-77,

- l'axe financier qui mesure le niveau et l'évolution des performances financières de l'entreprise) ;
- l'axe « client » qui regroupe les indicateurs qui permettent d'évaluer ce qui génère une satisfaction présente ou future du client ;
- l'axe « Processus internes » qui permet de s'interroger sur la façon dont la gestion des opérations et des Processus peut contribuer à fournir un avantage concurrentiel à l'entreprise ;
- l'axe « innovation et apprentissage organisationnel » concerne essentiellement la façon dont on gère les moyens humains et les savoirs en vue d'atteindre les objectifs stratégiques définis précédemment.

Selon Dupuis (1991, p.120) « *Il n'existe pas de tableaux de bord types, encore moins de tableaux de bord de bonne ou de mauvaise qualité dans l'absolu. Il n'existe que des outils permettant d'accompagner avec plus ou moins d'efficacité une volonté managériale* ». Ce n'est pas une recette à suivre mais une méthode de gestion qui sert avec l'adaptation à exécuter la stratégie. En fait, la relation entre la stratégie adoptée par une entreprise et son système de mesure de la performance a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche. Ces travaux de recherche ont essayé d'apporter la réponse à la question quels tableaux de bord pour quelle stratégie ?

Selon Abernethy et Lillis (1995)¹⁷⁴ les entreprises adoptant une stratégie qui se rapproche d'une stratégie de prospection adoptent moins d'indicateurs financiers au profit d'indicateurs de nature plus qualitative ou non financière. En effet, outre la traditionnelle mesure financière des résultats réalisée par le simple contrôle budgétaire, le tableau de bord doit reposer sur des éléments autres que financiers tenant à la qualité des opérations.

Cela revient à dire qu'il convient d'accorder le tableau de bord à l'évolution de l'organisation. Ainsi, avec les évolutions internes et externes, il est d'autant plus nécessaire de recentrer les objectifs que de réviser les tableaux de bord.

¹⁷⁴ Abernethy M. A. et Lillis A.M. (1995), The impact of manufacturing flexibility on management control system design, Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, n° 4, pp. 241-258 Cité par Azzouz Elhamma, « L'impact de la stratégie sur le contenu des tableaux de bord : cas des entreprises au Maroc », *Op.Cit*

3.3 Installation et Développement des systèmes d'information

Nous ne sommes plus au temps où le contrôle de gestion se contentait de recueillir des informations comptables. Le contrôle de gestion se nourrit d'informations. Nul besoin de préciser l'importance de disposer d'un accès direct avec les zones les plus intimes du système d'information afin de collecter les éléments les plus significatifs de la marche de l'organisation.

Rappelons que le système d'information permet d'assurer une exploitation optimale des informations. Personne ne devra recevoir une quantité d'informations plus grande qu'il n'est possible d'utiliser convenablement¹⁷⁵.

Il faut souligner qu'un système d'informations comme défini précédemment (Chapitre 2), englobe les éléments matériels et immatériels. D'ailleurs, en lisant le détail des projets de lois et la répartition des Budgets de fonctionnement des années 2016 et 2017¹⁷⁶, les ministères ne manquent vraiment pas d'éléments matériels (Personnel et Matériel).

Lors des entretiens menés au sein de l'AREF de Casablanca-Settat, les répondants affirment qu'auparavant les divisions ne disposaient pas d'applications informatiques suffisantes pour la gestion de leurs missions au quotidien. Plusieurs reproches sont faits :

- Utilisation partielle des outils informatiques
- Transmission souvent orale des informations
- Certains délégués n'utilisent leurs ordinateurs que pour lire des mails
- Manque de formation en outils informatiques

Quand on vise la modernisation de la gestion publique, une refonte complète des SI est indispensable partant de la conception à la diffusion. L'organisation doit donc veiller :

¹⁷⁵ D. W. G. Clements, « Flux d'informations, systèmes de contrôle et gestion d'entreprise », *Management International Review* 8, n° 1 (1968): 27-29

¹⁷⁶ Ministère de l'Economie et des Finances, « Projet Loi de finances 2017 ».

- à la conception d'un SI par les dirigeants (non pas le service informatique seul) fournissant aux gestionnaires l'information nécessaire à leurs tâches respectives. Ceci implique une maîtrise des activités de chaque unité administrative afin de lui adapter un SI efficace.
- à l'intégration de tous les traitements essentiels : En effet, une seule application qui gère à la fois la production, le stockage et l'exploitation des données n'est pas une bonne idée. Ces données portent généralement sur plusieurs critères et sur plusieurs périodes.
- à la gestion des données par des outils plus spécifiques (*Datawarehouses*) intégrant des techniques avancées d'extraction et d'analyse (statistiques) pour répondre au besoin de prise de décision.
- à l'alimentation correcte des informations et leur vérification. Pour ce faire, une attention particulière est à accorder à la reprise de l'existant. Souvent, il va falloir restructurer les données premières puisque les suivantes en dépendent. Puis, la vérification est confiée à des spécialistes de l'information qui font éventuellement les redressements nécessaires. Il faut souligner que chaque entrée d'information devra être sanctionnée d'une pièce justificative dûment signée et approuvée par l'entité compétente concernée. Il s'agit d'un moyen de prévenir l'insertion de données inutiles qui alourdiraient le système.

Enfin, les services utilisateurs du SI vont bénéficier d'informations (Outputs) de qualité puisque les données (Inputs) sont de forte valeur.

Conclusion du Chapitre 6

Nous concluons que l'achèvement de tout projet de changement impose que l'effort soit soutenu dans le temps et que les acteurs s'emparent durablement de leur rôle. Cela nécessite à nouveau des ressources, cette fois subjectives, dont tous ne disposent pas, par simple désaccord ou à force d'épuisement. Une fois les acteurs convaincus, il est possible de procéder à la concrétisation du changement à travers la formalisation de la gestion de l'administration.

Ensuite, nous privilégions la vision cognitive qui met l'accent sur l'acteur et les connaissances à travers la mise en place d'un système de contrôle interactif. D'ailleurs les observations de Kloot (1997), Argyris et Schon (1978), confirment celles de Simons (1995) : les organisations disposent généralement d'un système de contrôle appelé interactif qui, par le débat et le dialogue, doit permettre l'émergence de nouvelles idées et stratégies entretenant ainsi un lien fort avec le phénomène d'apprentissage.

On peut donc s'attendre à ce que l'implantation d'un SCG au sein de l'administration publique se fasse dans une démarche axée sur les connaissances à travers :

- un Processus d'apprentissage en amont en établissant les bases de fonctionnement de l'administration ;
- un Processus d'apprentissage formalisé en définissant les procédures pour le fonctionnement de l'administration ;
- un Processus d'apprentissage collectif en faisant participer tous les acteurs (approche sociocognitive).

En définitive, on ne peut parler de contrôle de gestion sans évoquer les outils de mesure. Nous avons démontré l'importance des indicateurs de performance et des tableaux de bord dans la production d'informations valides, fiables et utiles à la prise de décision budgétaire à condition qu'elles soient traitées dans le cadre d'un système d'information efficace .

Conclusion de la Partie 2

Il apparaît évident, de ce qui précède, que pour les administrations publiques marocaines, les implications de la redéfinition de la gestion budgétaire dans le cadre du nouveau management public, ne doivent pas être sous-estimées. De même, La difficulté de trouver des économies de marché émergentes qui aient enregistré des progrès rapides dans cette direction, indique qu'elles ont certainement rencontré d'importants problèmes de mise en œuvre.

Nous retenons que le processus d'implantation du SCG dans les APM est un projet dont les livrables sont immatériels. Ce projet comme justifié auparavant, se caractérise par une difficulté particulière liée aux trois dimensions qui sont : la culture, l'organisation et le système d'information.

D'une part, l'implantation d'un SCG dans l'organisation publique requiert un réel changement organisationnel où les procédures administratives devraient répondre à une meilleure transparence pour offrir un service public de qualité supérieure. Le Système de contrôle interne contribue véritablement à atteindre la transparence et la qualité recherchés.

D'autre part, un véritable changement de culture favorise la réussite de l'implantation du CG. A cet effet, nous avons pu démontré que le surpassement de la contrainte des ressources humaines, facilite l'implantation du SCG et ainsi la transition vers la budgétisation axée sur la performance s'avère plus aisée. Ce surpassement se manifeste à travers la communication des objectifs stratégiques de l'organisation tout au long de la pyramide hiérarchique. L'étude qualitative portée sur L'Académie régionale de l'Education et de la Formation de Casablanca-Settat en est l'illustration.

Enfin, on ne peut plus parler aujourd'hui d'un projet quelconque sans y introduire la dimension système d'information. L'introduction du CG nécessite une base de données financières et non financières exploitables. C'est pour cette raison que le système d'information doit être à la hauteur des demandes d'informations pour qu'elles soient pertinentes, utiles et ponctuelles.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse avait pour but de présenter une recherche dans les champs du contrôle de gestion et du management au sein des administrations publiques. Elle a été guidée par la question centrale suivante : **Comment est-ce que l'implantation d'un système de contrôle de gestion favoriserait l'émergence du management public ?**

▪ Objectifs et principaux résultats de la recherche

Suite à la question centrale, trois objectifs ont été définis :

- **Objectif Explicatif** qui a essayé à l'aide de la littérature et de l'étude qualitative de concevoir les facteurs expliquant l'intérêt de l'introduction d'un SCG au sein des administrations publiques marocaines.
- **Objectif Exploratoire descriptif** ayant l'intérêt de répondre à la question centrale définie et la confirmation de la réussite de l'implantation du CG au sein de l'AREF.
- **Objectif prescriptif** visant la préconisation d'un Processus d'implantation d'un SCG à la lumière des apports théoriques et de l'étude du cas de l'AREF.

Pour répondre à ces objectifs, la thèse s'est structurée en 6 chapitres :

Le premier chapitre a abordé une analyse de contrôle budgétaire traditionnelle. Il a essayé de répondre à la question : **Comment est-ce que l'administration fonctionne en l'absence d'un système de contrôle de gestion ?** Ce chapitre nous a permis de cerner les failles du système de contrôle actuel pour justifier justement l'intérêt de l'implantation d'un SCG.

Le second chapitre s'est penché dans une suite logique par rapport au premier chapitre. En effet, il a traité la question **Pourquoi introduire un contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines ?** La réponse à cette question a été apportée en cernant tout d'abord les obstacles entravant l'introduction d'un SCG. Ensuite, nous avons démontré l'intérêt du CG et son lien avec le NMP. Ainsi, nous avons réussi à répondre partiellement à la question **Comment est-ce que l'implantation d'un système de contrôle de gestion favoriserait l'émergence du management public ?**

Ces deux chapitres ont été complétés par un troisième chapitre qui explique l'approche épistémologique et l'approche méthodologique retenues dans ce travail de recherche.

Le quatrième chapitre décrit l'administration ayant fait l'objet du terrain de notre recherche. Le choix de l'AREF comme institution relevant d'un secteur aussi important qui est l'enseignement et l'éducation.

Par la suite, le cinquième chapitre explicite l'étude qualitative menée au sein de l'AREF. Justement nous avons démontré les techniques mobilisées pour la collecte, l'exploitation et l'interprétation des données avant d'en tirer les résultats.

En définitive, les résultats de l'étude ainsi que les apports de la théorie, nous ont permis d'élaborer un Processus à suivre pour réussir l'implantation du CG dans une APM dans une optique NMP.

▪ **Apports de la recherche**

Il est communément admis que le premier apport d'un travail de recherche est relativement clair qui est : **Connaître la réalité**, dire le vrai, le décrire, le comprendre et l'expliquer. Seulement le travail d'un chercheur est généralement long dans le temps pour justement pouvoir rassembler les preuves fondamentales pour justifier la validité scientifique.

D'abord, les apports théoriques de la recherche commencent dès qu'on a entamé l'analyse des différentes interprétations et études existantes pour comprendre l'intérêt du CG dans les organisations publiques. Il a été fait appel à plusieurs courants théoriques : théorie de l'agence, théorie psychologique, théorie de l'apprentissage organisationnel, théorie de la structuration et théorie de la traduction.

Ensuite, le chercheur a démontré, à la lumière des analyses théoriques le besoin du CG au sein des APM.

Puis, le travail a essayé de rechercher les obstacles qui entravent l'implantation du SCG pour enfin déterminer les éléments nécessaires pour réussir l'implantation favorisant la pratique du NMP.

Enfin, ces éléments ayant fait l'objet de préconisations destinées aux administrations publiques voulant implanter le SCG. Ces préconisations se résument comme suit :

- Développer la culture de management par objectifs ;
- Développer le dispositif de contrôle interne ;
- Améliorer les systèmes d'information ;
- Ancrer la culture de performance et la logique de résultats au sein des APM ;
- Atténuer la réticence auprès des responsables et agents publics ;
- Faire de l'implantation du Contrôle de gestion, un projet de changement global.

Pour parvenir à ces recommandations et Outre les recherches bibliographiques, le chercheur recueille de l'information en utilisant principalement : l'observation, l'entretien et le questionnaire.

Le second apport de la recherche est de **Connaître ce qui devrait être**. Le chercheur a pu confirmer la nécessité du passage du contrôle simple des dépenses au contrôle de gestion global avec une orientation managériale. Ceci n'est réalisable qu'après avoir pris **connaissance de ce qu'il faut faire pour atteindre le souhaitable**. Ainsi, le troisième apport est plutôt au profit des administrations publiques marocaines. A l'aide d'un Processus de mise en place explicité dans le dernier chapitre de ce travail de recherche, l'APM peut entamer sans crainte une démarche réussie d'implantation d'un SCG orienté vers le nouveau management public.

▪ Limites de la recherche

Ce modeste travail de recherche ne peut prétendre la perfection. des limites d'ordre méthodologique sont à mentionner :

Tout d'abord, nous avons commencé notre travail de recherche par l'administration d'un questionnaire destinée aux responsables financiers d'APM différentes.

Toutefois, suite au taux faible de réponse et le risque que comporte ce mode d'investigation, nous avons changé de méthode. Seulement les résultats du questionnaire ont servi uniquement pour orienter nos travaux et disposer d'idées nouvelles. Oppenheim (1966)¹⁷⁷, écrivait ainsi « *qu'interroger des individus s'apparente à la pêche d'un poisson particulièrement vif, où différents types d'appâts sont utilisés au hasard à différentes profondeurs, sans savoir ce qui se passe depuis la surface* ».

¹⁷⁷ Martin BULMER, « Oppenheim A.N.1966, Questionnaire Design and Attitude Measurement, in Sociological Research Methods, 2nd Edition », in *Sociological Research Methods, 2nd Edition*: (Macmillan International Higher Education, 1984).

Ensuite, nous avons privilégié une démarche qualitative sur la base d'entretiens non directifs. L'entretien non directif augmente le caractère subjectif des résultats aboutis. En effet, la démarche qualitative a permis de recueillir la perception des répondants sur des thèmes souvent complexes. Donc, la subjectivité demeure une limite inévitable à tout travail de recherche en sciences humaines et sociales.

Puis, par rapport au terrain de recherche, nous étions prêts à entamer une recherche intervention au sein d'une administration publique décentralisée relevant d'un ministère. Toutefois, nous avons rencontré des réticences énormes de la part des agents opérationnels qui refusaient toute initiative de nouvelles pratiques (Tableaux de bord, indicateurs à renseigner).

Cela nous a amené à adopter une démarche qualitative par l'observation non participante d'une administration ayant déjà implanté le CG et opérant dans une nouvelle optique managériale. Mais, la collaboration avec les répondants n'a pas été facile en raison du mauvais choix de la période consacrée à l'étude.

Notre stage s'est déroulé durant les mois de Juin –Juillet 2018, période estimée délicate et stressante pour tout le staff de l'AREF en raison de la préparation de la rentrée scolaire en Septembre.

En outre, ayant un faible pour la lecture, le chercheur s'est vu très souvent noyé dans la littérature. Ceci a consommé un budget temps énorme qui s'est répercuté sur le temps global accordé à la recherche.

Enfin, nous avouons la difficulté relative à l'aspect épistémologique et méthodologique qui a consommé un budget temps énorme par rapport à notre budget temps global réservée à la thèse.

▪ **Note de Synthèse**

La gestion classique des fonds publics présente énormément d'inconvénients. En effet, cette gestion est entièrement axée sur la simple conformité à la réglementation en vigueur sans se préoccuper du contrôle d'opportunité. Par conséquent, l'Etat marocain en a supporté les effets négatifs. Il s'agit des différents scandales et gâchis enregistrés au cours des deux dernières décennies.

Face à ces conditions, le recours aux techniques modernes favoriserait davantage la gestion efficace et efficiente des deniers publics. Ces techniques qui ont prouvé leur effet positif dans de nombreux Etats à travers le monde anglo-saxon et francophone.

Certes, il s'agit des pratiques relevant du Nouveau Management Public qui contribuent à atteindre la performance dont l'administration marocaine est en quête.

L'ensemble de ces idées nous amène à confirmer l'utilité de notre thème de recherche.

Enfin, nous déduisons que l'utilisation des nouvelles techniques managérielles n'est plus un choix mais une nécessité pour l'Administration marocaine.

▪ **Voies ouvertes aux recherches futures**

Face aux résultats obtenus et préconisations affirmés, ceux-ci n'ont guère un caractère définitif.

Néanmoins, ces préconisations sont à vérifier auprès d'administrations dans le cadre de recherche-intervention pour confirmer ou infirmer nos résultats.

Enfin, la réalisation d'une recherche similaire dans d'autres secteurs d'activités publiques, serait également d'un grand intérêt.

En conséquence, de nouvelles recherches peuvent apporter d'autres réponses utiles sur ce même sujet d'autant plus de la particularité du secteur public.

Liste des annexes

- **Annexe n°1:** Tableau récapitulatif des séminaires et rencontres auxquelles le chercheur a participé
- **Annexe n°2:** Questionnaire et résultats d'analyse des réponses (questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM.)
- **Annexe n°3:** Loi n°71.15 Modifiant et complétant la loi 07.00 portant sur la création des académies Régionales d'Education et de Formation.SGG, 23 décembre 2015.
- **Annexe n°4:** Détail des opérations et axes relevant de la stratégie communiquée par la Division Planification de l'AREF Casablanca-Settat.
- **Annexe n°5:** Charte de gouvernance des systèmes d'information des AREF , communiquée par la division SI de l'AREF Casablanca.

**Annexe n°1 : Tableau récapitulatif des séminaires et rencontres*
auxquelles le chercheur a participé**

* Toutes ces rencontres sont sanctionnées par des attestations de participation

<i>Date de l'évènement</i>	<i>Type évènement</i>	<i>Organisateur</i>	<i>Intervenant</i>	<i>Thème de l'évènement</i>
20,21et 22 Octobre 2014	<i>séminaire</i>	<i>Cabinet LMS – Ministère des habous et des affaires islamiques</i>	<i>Mr .AMEDJAR Abderrahim</i>	<i>« La gestion Budgétaire »</i>
11Décembre2 014	<i>Formation</i>	<i>Bibliothèque MED SEKKAT-Université Hassan II</i>	<i>Mme. Sanaa Doukkali</i>	<i>« Méthodes de la recherche documentaire »</i>
07 Mai 2015	<i>Formation</i>	<i>Bibliothèque MED SEKKAT-Université Hassan II</i>	<i>Mr. Thomas Parisot, Représentant de CAIRN</i>	<i>« Utilisation de la plateforme CAIRN INFO »</i>
12 Juin 2015	<i>séminaire</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Casablanca (Université Hassan II de Casablanca)</i>	<i>Mr. Salah Koubaa</i>	<i>Epistémologie et méthodologie de recherche en sciences économiques et de gestion</i>
28 Octobre 2016	<i>Séminaire</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Casablanca (Université Hassan II de Casablanca)</i>	<i>Mr. Adil Cherkaoui</i>	<i>Regards sur les positionnements épistémologiques et leurs implications méthodologiques en sciences de gestion</i>
30 Mars 2017	<i>Conférence- Débat</i>	<i>ISCAE Casablanca</i>	<i>Mr. Youssef Guerraoui Filali (Secrétaire général du Centre marocain De gouvernance et de management))</i>	<i>Gouvernance financière et croissance économique : Enjeux et défis d'avenir.</i>

07 février 2018	<i>Conférence-Débat</i>	<i>ISCAE Casablanca</i>	<i>Mr. Mohamed Ben Abdelkader (Ministre délégué chargé de la réforme de l'administration et de la fonction Publique)</i>	<i>Quelle gouvernance publique pour une administration au service du citoyen ?</i>
23 Mars 2018	<i>Colloque</i>	<i>FSJES– Casablanca (Université Hassan II de Casablanca)</i>	<i>Plusieurs intervenants</i>	<i>Symposium international sur les logiques et la portée des modèles économiques : quel modèle pour le Maroc</i>
21 avril 2018	<i>Séminaire</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Casablanca (Université Hassan II de Casablanca)- laboratoire marketing</i>	<i>Mme Souad Djelasi / Mr. Mbaye Diallo</i>	<i>Méthodes quantitatives et qualitatives en recherche scientifique</i>
03 Mai 2018	<i>Conférence</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Casablanca (Université Hassan II de Casablanca)-</i>	<i>Mr. Aboueljaouad/ Mr.Lazark et autres intervenants</i>	<i>Les nouvelles procédures du contrôle fiscal : Vers plus d'efficacité pour l'Administration fiscale et plus d'équité pour le contribuable.</i>
12 Mai 2018	<i>conférence</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Casablanca (Université Hassan II - Laboratoire GECIAS</i>	<i>M.Belahcen M.Kobaa Mme.Jalal</i>	<i>Recherches en sciences de gestion : identité, vision et défis</i>
26 Mai 2018	<i>Séminaire</i>	<i>Faculté des Sciences Juridiques,économiques sociales -casabl</i>	<i>Mr.Tourak Mr.Faracha Mr.Moslih</i>	<i>Méthodes et techniques de surveillance des examens</i>

**Annexe n°2 : Questionnaire et résultats d'analyse des réponses
(questionnaire adressé aux responsables financiers d'APM.)**

contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines

2015 - doctorat IN /FSJES CASA

Description et caractéristiques du contrôle budgétaire dans les administrations publiques marocaines

1. Est ce que vous effectuez le contrôle budgétaire dans votre administration ?

1. Oui 2. Non

2. Quels sont les services impliqués ?

La réponse est obligatoire.

3. Combien ya t-il de personnes impliquées dans la procédure de contrôle budgétaire?

1. 1à3 2. 4à7 3. 8à10 4. plus de 10

4. L'administration a-t-elle informatisé son système budgétaire ?

1. oui 2. non

5. Quels sont les outils informatiques utilisés ?

1. GID 2. EXCEL 3. PROGICIEL ERP
 4. ACCESS 5. AUTRES

Production des informations budgétaires

6. L'administration prépare-t-elle?

1. Le budget d'investissement
 2. Le budget de fonctionnement
 3. autres

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

7. Si 'autres', précisez :

8. Quels sont les délais nécessaires à l'établissement des budgets?

1. Quelques jours 2. 1 à 3 semaines 3. 1 à 3 mois
 4. plus de 3mois .

9. Les prévisions concernent elles une période ?

1. hebdomadaire 2. mensuelle 3. trimestrielle
 4. semestrielle 5. annuelle

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

10. Quel est le degré de détails dans les budgets?

1. très détaillé 2. détaillé
 3. sommaire 4. plutôt sommaire
 5. ni sommaire ni détaillé.

11. Existe t-il un système de suivi des budgets ?

1. oui 2. non .

12. Les révisions en cours d'année sont :

1. régulières 2. probables 3. exclues.

Perspective d'évolution des pratiques de contrôle budgétaire

13. Avez vous effectué des améliorations dans votre politique budgétaire?

1. oui 2. non .

14. Si Oui ,quels types d'amélioration ?

1. l'utilisation du budget est plus accrue
 2. le degré de détail est plus important
 3. le nombre de lignes dans les budgets a augmenté
 4. autre

La question n'est pertinente que si Politique budgétaire = "oui"

15. Si 'autre', précisez :

16. Souhaiteriez vous un changement ?

1. intégral
2. amélioration des procédures existantes
3. changement des collaborateurs
4. autre

Ordonnez 3 réponses.

17. voici quelques propositions pour améliorer la gestion des budgets ?laquelle optez vous ?

1. instauration d'un système de contrôle de gestion au niveau central
2. instauration d'une cellule de contrôle de gestion au niveau de chaque service extérieur
3. Création des missions d'audit régulières
4. gardez le système existant et n'y rien changer
5. autre(à préciser)

Ordonnez 5 réponses.

La réponse est obligatoire.

18. Selon vous , le contrôle de gestion est :

1. le contrôle effectué par le trésor
2. le contrôle effectué par l'inspection de l'administration centrale
3. tableau de comparaison des prévisions et des réalisations
4. outil informatique
5. je ne sais pas
6. autre (à préciser)

Ordonnez 6 réponses.

La réponse est obligatoire.

19. A votre avis, si on devait instaurer un système de contrôle de gestion, quels seraient les types d'obstacles ?

1. ressources matérielles
2. ressources humaines
3. systèmes d'information
4. autres (à préciser)

Ordonnez 2 réponses.

20. Comment pouvez vous évaluer la performance de votre administration au niveau national ?

1. budget minimum
2. nombre de conflits extérieures
3. nombre de demande de délégations de crédits durant l'année
4. écarts minimum entre les budgets et les réalisations
5. nombre d'observations ou de rejet des actes budgétaires par le trésor
6. Autre (à préciser)

Ordonnez 6 réponses.

21. Quel est votre objectif concernant la gestion des budgets ?

1. liquider tout le crédit délégué
2. ne dépenser que si besoin
3. faire en sorte de garder du solde au niveau du crédit délégué
4. autre (à préciser)

Ordonnez 2 réponses.

المراقبة المالية لميزانية الادارات العمومية المغربية

❖ المواصفات و المميزات الخاصة بمراقبة ميزانية الادارات العمومية المغربية

1. هل تقومون بمراقبة الميزانية في ادارتكم؟

- نعم
 لا

2. ما هي المصالح المتدخلة أو المعنية بمراقبة الميزانية ؟

- من 4 إلى 7
 من 8 إلى 10
 أكثر من 10

4. إدارتكم مجهزة معلوماتيا بنظام لتتبع الميزانية ؟

- نعم
 لا

5. ما هي الأنظمة المعلوماتية المستعملة ؟

- GID
 EXCEL
 PROGICIEL ERP
 ACCESS
 AUTRES

❖ انتاج و اعداد المعلومات المتعلقة بتحضير الميزانية :

6. تقوم ادارتكم بتحضير :

- ميزانية الإستثمار
 ميزانية التسيير
 أخرى

7. إذا كان جوابكم "أخرى" المرجو التفضل بتحديد ما

8. ما هي المدة اللازمة لتحضير الميزانية؟

- بعض الأيام
- من 1 إلى 3 أسابيع
- من 1 إلى 3 أشهر
- أكثر من 3 أشهر

9. التوقعات المرتبطة بالميزانية هي :

- أسبوعية
- شهرية
- كل ثلاثة أشهر
- كل ستة أشهر
- سنوية

10. ما هي درجة التفصيل في إعداد الميزانية؟

- مفصلة جدا
- مفصلة
- ملخصة
- ملخصة جدا
- لا مفصلة و لا ملخصة
-

11. هل تتوفر إدارتكم على نظام لتتبع تنفيذ الميزانية؟

- نعم
- لا

12. مراجعة الميزانية خلال السنة هي :

- منتظمة
- محتملة
- غير موجودة

❖ أفق تطوير ممارسة المراقبة المالية:

13. هل قامت إدارتكم بتحسينات في سياسة إعداد الميزانية؟

- نعم
- لا

14. إذا كان الجواب بنعم ، ما هو نوع هذه التحسينات ؟

- استعمال مكثف للميزانية
- استعمال منظومة جديدة مخصصة لإعداد ميزانيتكم
- درجة تفصيل كبيرة و كثرة التبريرات
- زيادة في عدد الأسطر بالميزانية
- أخرى

15. إذا كان جوابكم أخرى، المرجو التفضل بتحديد ها

16. ما هو نوع التغييرات التي ترونها ضرورية ؟

- تغيير جذري لكل ما يتعلق بمراقبة الميزانية
- تحسين المساطر الحالية
- تغيير العناصر المتدخلة
- أخرى

17. تجدون أسفله مجموعة من الاقتراحات لتحسين تدبير ميزانية إدارتكم ؟ أيها تختارون ؟

- خلق نظام للمراقبة المالية في تدبير الميزانية على المستوى المركزي
- خلق خلية للمراقبة المالية على مستوى المصالح الخارجية
- برمجة حملات إفتحاص منتظمة
- الإكتفاء بالنظام الحالي و عدم تغييره
- أخرى

18. المراقبة المالية (contrôle de gestion) تعني لكم :

- المراقبة من طرف الخزينة
- المراقبة من طرف المفتشية العامة للوزارة
- جدول مقارنة التوقعات و الإنجازات
- نظام معلوماتي
- لا ندرى
- أخرى (المرجو تحديدها)

19. إذا تم خلق نظام المراقبة المالية للميزانية système de contrôle de gestion ، ما هي

العراقيل المحتمل مواجهتها؟

- موارد مادية
- موارد بشرية
- أنظمة معلوماتية
- أخرى (المرجو تحديدها)

.20 كيف يمكنكم تقييم فعالية إدارتكم على الصعيد الوطني ؟

- أقل ميزانية في السنة
- عدد الخلافات الخارجية
- عدد طلبات تفويض الإعتماد خلال السنة
- أقل فرق بين التوقعات و الإنجازات
- عدد الملاحظات المسجلة من طرف الخازن
- أخرى (المرجو تحديدها)

.21 ما هي الأهداف المتوخاة من تدبير الميزانية ؟

- تنفيذ جميع الإعتمادات المفوضة
- الإلتزام بالنفقات عند الحاجة
- الإحتفاظ بالباقي من الإعتمادات المفوضة
- أخرى (المرجو تحديدها)

❖ استثمارة معلومات حول المشاركين:

22. إلى أي وزارة تنتمي إدارتكم؟

- الداخلية
- العدل و الحريات
- الأوقاف و الشؤون الإسلامية
- التعمير، و إعداد التراب الوطني
- السكنى و سياسة المدينة
- التجهيز و النقل و اللوجستيك
- الفلاحة و الصيد البحري
- التربية الوطنية و التكوين المهني
- التعليم العالي و البحث العلمي و تكوين الأطر
- الإقتصاد و المالية
- الصناعة، التجارة و الإستثمار و الإقتصاد الرقمي
- التشغيل و الشؤون الإجتماعية
- الصناعة التقليدية و الإقتصاد الإجتماعي التضامني
- الشباب و الرياضة
- الصحة
- الطاقة المعادن الماء و البيئة
- السياحة
- التضامن و المرأة و الأسرة و التنمية الإجتماعية
- الثقافة
- الشؤون الخارجية و التعاون
- مكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج و شؤون الهجرة
- الأمانة العامة للحكومة
- العلاقات مع البرلمان و المجتمع المدني
- الإتصال الناطقة باسم الحكومة

23. مؤسستكم:

- إدارة مركزية
- مصلحة خارجية

24. المرجو وصف هيكله مصلحة المحاسبة و المالية بإدارتكم ؟

25. هل أنتم

- ذكر
- أنثى

26. سنكم :

27. مستواكم الدراسي:

- مستوى بكالوريا
- بكالوريا
- بكالوريا +2
- إجازة
- ماستر
- الدكتوراة

28. تكوينكم:

- العلوم الإقتصادية و علوم التسيير
- العلوم القانونية
- لا تكوين مهم
- أخرى

29. هدفكم الرئيسي كموظف:

- البحث عن التطور في السلم الإداري
- الإستقرار
- تحقيق الأهداف الإستراتيجية للإدارة
- لا شيء

30. الصفة:

- نقني؛ متصرف
- رئيس مصلحة
- رئيس قسم
- أمر مساعد بالصرف
- شسيع

31. تجربتكم المهنية:

- أقل من 5 سنوات
- ما بين 5 و 10 سنوات
- أكثر من 10 سنوات

Extrait des Résultats d'analyse des réponses au questionnaire à l'aide d'un tableau croisé dynamique :

Étiquettes de lignes	Résultat Q1
1	100,00%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Résultat Q2
Administration centrale	25,00%
IGF	4,17%
IGF TGR	4,17%
inspection generale du ministere TGR IGF	4,17%
Ministere	4,17%
SAAF	37,50%
TGR	20,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q3
2	79,17%
3	20,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q4
1	87,50%
2	12,50%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q5
2	16,67%
1 5	4,17%
2 5	79,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q6
2	62,50%
1 2	37,50%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q8
1	33,33%
3	66,67%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q9
2	4,17%
5	95,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q10
1	8,33%
2	29,17%
3	62,50%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q11
2	100,00%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q12
2	95,83%
3	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q13
1	95,83%
2	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q14
2	91,67%
2 3	4,17%
NA	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q16
2	37,50%
3	54,17%
2 3	8,33%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q17
1	45,83%
3	16,67%
1 2	33,33%
1 3	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q18
1	33,33%
2	4,17%
3	16,67%
6	45,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q20
1	50,00%
2	29,17%
3	8,33%
4	8,33%
2 5	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q19
2	45,83%
3	8,33%
1 2	45,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q21
1	95,83%
4	4,17%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q22
1	12,50%
3	16,67%
6	16,67%
8	12,50%
9	20,83%
10	8,33%
15	12,50%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q23
1	12,50%
2	87,50%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q25
1	75,00%
2	25,00%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q28
1	58,33%
2	20,83%
3	20,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q27
4	54,17%
5	25,00%
7	20,83%
Total général	100,00%

Étiquettes de lignes	Nombre de Q31
1	8,33%
2	20,83%
3	70,83%
Total général	100,00%

**Annexe n°3 : Loi n°71.15 Modifiant et complétant la loi
07.00 portant sur la création des académies Régionales
d'Education et de Formation datée du 23 décembre 2015.**



مذكرة تقديم

№ 71.15

مشروع قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 07.00

القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين

يندرج مشروع هذا القانون، في إطار مواكبة هذه الوزارة للإجراءات المتخذة من لدن الحكومة والهادفة إلى تنزيل الجهوية المتقدمة من جهة، وتحقيق الموازنة اللازمة لحكومة قطاع التربية والتكوين المبينة أساسا على نهج تدبير لامركزي ولامتمركز، مع التقسيم الجهوي الجديد للمملكة من جهة أخرى.

ويروم هذا المشروع استمرارية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة في ممارسة المهام والاختصاصات الموكولة إليها بموجب القانون رقم 07.00، وذلك إلى غاية إحداث أكاديميات وفق التقسيم الجهوي الجاري به العمل تحل محلها، مع استمرار الهياكل الإدارية المحدثة بهذه المؤسسات العمومية في مزاوله الاختصاصات الموكولة إليها، وذلك إلى غاية تاريخ الشروع الفعلي لمزاولة الأكاديميات الجديدة لمهامها.

وينص هذا المشروع، على تغيير وتعم القانون رقم 07.00، وذلك من خلال ما يلي:

- مراجعة تركيبة المجلس الإداري للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، مع الإحالة على نص تنظيمي لتحديد كيفية تعيين أعضائه؛
- تحيين كيفية تعيين مدير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين؛
- التنصيب على كيفية نقل الموظفين المزاولين عملهم بإدارة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة حاليا، إلى إدارة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفق التقسيم الجهوي الجاري به العمل؛
- الإحالة على نص تنظيمي لتحديد كيفية حلول الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفق التقسيم الجهوي الجاري به العمل، محل الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة، في جميع الحقوق والالتزامات؛
- النقل بدون عوض للممتلكات والمنقولات والقيم الموجودة في ملكية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة إلى ملكية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفقا للتقسيم الجهوي الجاري به العمل؛
- تحديد تاريخ دخول أحكام هذا القانون حيز التنفيذ.

والجدير بالإشارة، أن اعتماد هذا المشروع، سيمكن الوزارة من تدبير جيد للدخول المدرسي 2015-2016، وتنميط العرض التربوي، وبالتالي توفير الشروط اللازمة لحياة مدرسية مستقرة، خاصة بالنسبة للتلميذات والتلاميذ والأطر الإدارية والتربوية.

تلكم هي أهم أهداف مشروع القانون المقترح.
وزير التربية الوطنية
والتكوين المهني

رشيد بن عبد الله

مشروع قانون رقم 71-15

بتغيير وتميم القانون رقم 07.00

القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين

المادة الأولى

تغير على النحو التالي أحكام المادتين 4 و 8 من القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين:

"المادة 4 - خلافا لأحكام والجهوية، ترأس السلطة الحكومية المكلفة بالتربية الوطنية المجلس الإداري للأكاديمية، الذي يتألف من:

"- ممثلي القطاعات الحكومية المعنية؛

"- رئيس مجلس الجهة التي يوجد مقر الأكاديمية بدائرة نفوذها الترابي، أو من ينوب عنه؛

"- والى الجهة أو من ينوب عنه؛

"- رئيس المجلس العلمي بالجهة؛

"- عضو (1) واحد: ممثل للاتحاد العام لمقاولات المغرب، يعين من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالتربية الوطنية، باقتراح من رئيس الاتحاد؛

"- عضو (1) واحد: ممثل عن كل منظمة نقابية من المنظمات النقابية الأكثر تمثيلية للموظفين والمستخدمين العاملين بقطاع التربية الوطنية، يعين من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالتربية الوطنية، باقتراح من الهيئة المهنية التي تنتدبه؛

"- ثلاثة (3) أعضاء: ممثلين لجمعيات آباء وأمهات وأولياء التلاميذ، بكل من التعليم الابتدائي والثانوي الإعدادي والثانوي التأهيلي؛

"- عضو (1) واحد: ممثل لجمعيات التعليم المدرسي الخصوصي."

"تحدد بنص تنظيمي طريقة تعيين ممثلي جمعيات آباء وأمهات وأولياء التلاميذ وممثل جمعيات التعليم المدرسي الخصوصي."

"ويجوز لرئيس المجلس الإداري للأكاديمية أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس، بصفة عضو تداولي، كل شخص يرى فائدة في حضوره."

"المادة 8- (الفقرة الأولى): يعين مدير الأكاديمية طبقا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل."

المادة 2

تم أحكام القانون السالف الذكر رقم 07.00 بالمواد 11 مكررة و13 مكررة و13 مكررة مرتين:

"المادة 11 مكررة: ينقل الموظفون المرسمون والمتدربون والمزاولون عملهم بإدارة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين في التاريخ المشار إليه في المادة 15 أعلاه، بناء على طلبهم، داخل أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أشهر، إلى إدارة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفق التقسيم الجهوي الجاري به العمل أو إلى مصالحها الإقليمية أو إلى المؤسسات التعليمية التابعة لها."

"غير أنه في حالة عدم تقديم المعنيين بالأمر لطلبهم، يتم نقلهم تلقائيا لحاجات المصلحة."

"وتعد الخدمات المنجزة من قبل المعنيين بالأمر في الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين التي كانوا يعملون بها، كما لو أُنجزت بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين التي تم نقلهم إليها."

"المادة 13 مكررة: تحل الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفق التقسيم الجهوي الجاري به العمل في تاريخ نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية والمحددة قائمتها ومقراتها ودوائر نفوذها الترابي بنص تنظيمي، محل الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة في التاريخ المذكور، في جميع الحقوق والالتزامات، وذلك وفق الكيفيات المحددة بنص تنظيمي."

"المادة 13 مكررة مرتين: تنقل بدون عوض الممتلكات والمنقولات والقيم الموجودة في ملكية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين القائمة إلى ملكية الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المحدثة وفقا للتقسيم الجهوي الجاري به العمل التي تحل محلها بكامل حقوق ملكيتها، وذلك في حدود دائرة النفوذ الترابي لكل أكاديمية."

"لا يترتب على نقل الملكية المذكورة أعلاه، أداء أي رسم للوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والغرائطية."

"تحدد كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة، كلما اقتضى الأمر ذلك، بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالتربية الوطنية والمالية."

المادة 3

تنسخ وتعوض المادة 15 من القانون السالف الذكر رقم 07.00 على النحو التالي:

"المادة 15. - يدخل هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2016. غير أن أحكام المادتين 4 و 8 المشار إليهما أعلاه، تدخل حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية."

وزير التربية الوطنية
والتكوين المهني
رشيد بن المختار بن عبد الله

**Annexe n°4: Détail des opérations et axes relevant de la stratégie
communiquée par la Division Planification de l'AREF Casablanca-
Settat.**

الإجراء	
الإجراء 1 : تحقيق إلزامية الولوج التام للتربية والتعليم والتكوين بالنسبة للفئة العمرية من 4 إلى 15 سنة	<p>محور 1: تحقيق الإنصاف وتكافؤ الفرص في ولوج التربية والتكوين</p>
الإجراء 2 : تدارك العجز الحاصل في تأهيل واستكمال البنيات التحتية المدرسية، وضمان الصيانة الدائمة للبنيات المدرسية	
الإجراء 3 : تعزيز خدمات الدعم الاجتماعي، مع تحسين جودتها، وتطوير آليات الاستهداف بها	
الإجراء 4 : تعزيز نظام الدعم "تيسير" وتوسيع الدوائر الجغرافية والأسلاك المدرسية المستفيدة منه	
الإجراء 5 : تأمين التمدد الاستدراكي والرفع من نجاعة التربية غير النظامية	
الإجراء 6 : إيلاء عناية خاصة لتمدرس الأطفال في وضعية إعاقة أو وضعيات صعبة	
الإجراء 7 : الاعتناء بالجالية المغربية في المجال التربوي	
الإجراء 8 : تحيين الإطار القانوني والمرجعي للتعليم الخاص، وتعزيز آليات المراقبة والتأطير	
الإجراء 9 : إحداث مراكز رياضية لفائدة تلاميذ وتلميذات التعليم الابتدائي	
الإجراء 10 : تعزيز القيم في المنظومة التربوية والارتقاء بالعمل التربوي داخل المؤسسات	
الإجراء 11 : إرساء فعلي للجسور والممرات بين مختلف قطاعات منظومة التربية والتكوين	
الإجراء 12 : تطوير النموذج البيداغوجي القائم	
الإجراء 13: تجديد تعليم وتعلم العلوم والتكنولوجيا والرياضيات، والارتقاء بالتعليم التقني	
الإجراء 14 : تنمية وتطوير كفاءات التلاميذ في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم والتعلم	
الإجراء 15 : اعتماد استراتيجية وطنية لتكوين الأطر التربوية	
الإجراء 16 : تطوير منظومة التقييم والامتحانات والتوجيه المدرسي والمهني	
الإجراء 17 : تسريع وتيرة تعميم التعليم الأولي	
الإجراء 18 : الارتقاء بتدبير الموارد البشرية	
الإجراء 19 : التسريع بإخراج مشروع القانون _ الإطار رقم 51,17 المتعلق بمنظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي	<p>محور 3: تحسين حكامه منظومة التربية والتكوين وتحقيق التعبئة المجتمعية حول الإصلاح</p>
الإجراء 20 : تفعيل اللجنة الوزارية الدائمة للتربية والتكوين	
الإجراء 21 : الرفع من الكفاءة المؤسساتية والتدبيرية للمنظومة التربوية في المستويات الأربع	
الإجراء 22 : تعزيز تعبئة الفاعلين والشركاء حول المدرسة المغربية	
الإجراء 23 : الاجراءات التشريعية المواكبة لتنفيذ البرنامج الحكومي	
الإجراء 24 : تقوية نظام المعلومات للتربية والتكوين	

Source : Division Planification de l'AREF Casablanca-Settat.

Annexe n°5 : Charte de gouvernance des systèmes d'information des AREF, communiquée par la division SI de l'AREF Casablanca.

Royaume du Maroc



*Ministère de l'Éducation Nationale et de
la Formation Professionnelle*

Charte de Gouvernance des Systèmes d'Information.

Novembre 2016

*Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
Siège Central du Ministère, Bât Rouach- Rabat 5. tél : 0537 77 18 70 Fax : 0537 77 20 43*

Table des matières.

1	Le contexte et les objectifs de la charte.	3
2	Les règles structurantes de gouvernance des SI.	4
3	L'organisation et les structures de gouvernance.	6
3.1	Instances de gouvernance du système d'information.....	6
3.2	Structures permanentes dédiées à la gestion des services informatiques.	8
3.2.1	La Direction des Systèmes d'Information.	8
3.2.2	CRSI : Mission, attributions et organisation fonctionnelle.	9
3.2.3	CPSI : Mission, attributions et organisation fonctionnelle.	11
4	Les ressources Humaines dédiées aux SI.	12
4.1	Externaliser les activités informatiques sans valeur ajoutée.....	12
4.2	Regrouper les compétences informatiques.....	13
4.3	Partage de rôle avec les structures métiers.....	13
4.4	Les profils exigés.	13
4.4.1	Les profils exigés au CRSI.	13
4.4.2	Les profils exigés au CPSI.	15
4.5	Les effectifs exigés.	17
4.5.1	Les effectifs exigés des Centres Régionaux du SI.....	17
4.5.2	Les effectifs exigés des Centres Provinciaux du SI.....	17
5	Cadre méthodologique et systèmes de pilotage.	18

1 Le contexte et les objectifs de la charte.

Dans le cadre de la mise en place de la régionalisation avancée, le rôle de la région serait de contribuer de façon effective au développement économique, politique, social, culturel et environnemental.

Sachant que ce rôle ne peut se concrétiser sans la mobilisation de nouvelles ressources, la mise à niveau des ressources humaines et la mise en place de fonds de soutien financier, le MENFP est parmi les premiers départements ministériels à entreprendre une série de mesures d'ordre légal et structurel, notamment :

- La création des académies régionales et des directions provinciales selon le nouveau découpage administratif a été institué le 8 février 2016 (Loi 71.15 complétant la loi 07.00) ;
- La mise en place de nouvelles structures organiques pour les AREF et pour les directions provinciales a été instituée suite aux arrêtés ministériels du 8 Février 2016 fixant les missions et organisations des AREF et directions provinciales.

Les Systèmes d'Information sont au cœur de cette transformation profonde, leur performance et la rationalisation de leur gouvernance conditionnent la réussite de nombreux chantiers de la réforme.

Pour améliorer le rendement et pérenniser les nombreux acquis des Systèmes d'Information, il est nécessaire d'actualiser leur modèle de gouvernance et de l'adapter aux changements induits par la régionalisation avancée, notamment la mise en place d'une nouvelle organisation des AREF et la création des Centres Régionaux des Systèmes d'Information (CRSI).

Des attentes sont importantes pour définir de façon précise les missions et attributions de ces CRSI, de définir aussi les modes opératoires de leur travail au quotidien.

Aussi, les effectifs de ces Centres sont très réduits, il est nécessaire de les assister et les conseiller pour renforcer leurs équipes et les préparer pour mener à bien leurs activités.

La gouvernance des Systèmes d'Information permettra de renforcer "l'intégration" et d'atténuer les effets pervers de la régionalisation avancée, notamment la "différenciation". En effet, la nouvelle organisation doit trouver un bon équilibre entre "différenciation" et "intégration", et doit veiller à ce que le "but commun" ne disparaisse au profit des buts spécifiques de chaque Région.

Le Ministère a aussi réalisé des solutions informatiques vitales et a mobilisé des infrastructures techniques incontournables. Ces acquis qui profitent à l'ensemble des AREF doivent obligatoirement être préservés et développés.

Aussi, les attentes et besoins communs à toutes les régions, et nécessaires pour la réussite de la réforme, sont toujours très nombreux et impossible à réaliser de façon désorganisée et non coordonnée.

Cette gouvernance des Systèmes d'Information permettra de rationaliser les pratiques et activités informatiques. Elle permettra de définir les règles, modalités et outils nécessaires devant permettre d'améliorer le rendement des structures en charges des systèmes d'information au niveau régional et provincial, de leur permettre de maîtriser les systèmes et technologies déployées, et d'optimiser les investissements réalisés par tout le Ministère.

2 Les règles structurantes de gouvernance des SI.

La Gouvernance des Systèmes d'Information au sein du MENFP doit permettre :

- **D'aligner les Systèmes d'Information**, démarche de fond consistant à mettre en place les structures organisationnelles, les processus du système d'information et du système éducatif afin qu'ils soient en parfait accord avec la stratégie de la réforme 2015-2030 du Système Éducatif Marocain.
- **De piloter la performance**, de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés, de réalisation et d'accomplissement des projets retenus, et de mise en œuvre de la stratégie du Ministère ;
- **De rendre l'innovation au cœur des préoccupations** du Ministère, de promouvoir l'usage des systèmes d'information comme facteur de création de valeur et source d'innovation ;
- **De conduire le changement**, composante essentielle de la réussite de la stratégie fixée, par une meilleure gestion de la communication, la professionnalisation de la conduite du changement qui mobilisera les effectifs et budgets nécessaires, et définira la stratégie d'accompagnement.
- **De préciser les rôles et responsabilités de la DSI, des CRSI et CPSI.**

La Direction du Système d'Information est en charge de réaliser le Schéma Stratégique du Système d'Information (S3I) de tout le Ministère (services centraux, régionaux et provinciaux), et de réaliser aussi sa déclinaison régionale : Schéma Directeur du Système d'Information (SDSI) Régional. La Direction du Système d'Information veille aussi au développement et la réalisation de l'ensemble des solutions nationales et systèmes nécessaires pour supporter les activités des différentes structures du MENFP. Il se chargera également de la mise en place des infrastructures techniques centrales (Datacenter) exigées pour l'exploitation et la sécurisation de ces solutions et systèmes.

La Direction du système d'information, en concertation avec les AREF, réalisera la politique et les plans de développement, arrêtera les choix technologiques, les normes et les standards de gestion et de sécurisation des systèmes d'information de tout le Ministère.

Par ailleurs, Les CRSI et CPSI se chargent de déployer les systèmes réalisés et les solutions acquises par le Ministère, et les généraliser auprès de l'ensemble des services et utilisateurs concernés et à assister les utilisateurs à l'exploitation des solutions déployées et les accompagner pour l'utilisation efficiente des technologies de l'information ; Ils sont appelés aussi à mobiliser les moyens, équipements et infrastructures techniques nécessaires pour l'utilisation optimale et sécurisée des systèmes et solutions déployés. Bref, la conduite du changement auprès des utilisateurs est à la charge de la Région, et ce pour chaque projet de mise en place de solution SI.

- **Objectifs de mutualisation, de partage et de collaboration entre toutes les parties.**

Les applications informatiques, les données collectées et les outils développés par l'une quelconque des entités du Ministère, sont des biens précieux et communs que toutes les Académies Régionales, les Directions Provinciales et les Directions Centrales, doivent s'en servir, fructifier, améliorer et partager.

Les investissements en termes financiers et d'efforts, engagés pour réaliser ces systèmes d'information, doivent servir aux autres entités concernées du Ministère.

Même lorsqu'il est nécessaire de réaliser une application informatique pour répondre à un besoin spécifique de l'AREF et concernant un processus non-standardisé, l'AREF a l'obligation de se concerter avec la DSI, garant de la cohérence globale, de la normalisation, de l'intégration et de la sécurité des systèmes d'information du Ministère.

Dans tous les cas, et même si l'application ou système envisagés n'ont pas une portée nationale, ils doivent certainement être utiles à plusieurs Académies. Il convient dès lors de mutualiser et de partager ces réalisations avec le maximum d'AREF concernées.

▪ **Objectifs d'optimisation, d'économie d'échelle et de rationalisation des investissements.**

Les budgets des systèmes d'information sont de plus en plus importants, il est de devoir des AREF de maîtriser ces dépenses et de rationaliser ces investissements, nécessaires pour le développement des Systèmes d'Information du Ministère.

Il est nécessaire d'utiliser et d'exploiter au maximum les équipements et systèmes mobilisés par la DSI du Ministère, et n'acquérir aucun équipement ou système redondants avec ceux disponibles.

Aussi, par le biais de la DSI, des contrats cadres sont passés avec des éditeurs de logiciels et des fournisseurs de services informatiques et des télécommunications, généralement ils bénéficient à l'ensemble des entités et des utilisateurs du Ministère. Il est de ressort des AREF de s'informer de ces possibilités et de se concerter avec la DSI avant tout achat de licences d'utilisation d'un logiciel, et l'abonnement à un service informatique ou des télécommunications.

Pour l'acquisition des équipements tels que les postes de travail et les imprimantes, les prestations de services pour la maintenance ou l'assistance technique, les fournitures informatiques, etc. Les AREF veilleront à regrouper leurs achats et éventuellement créer une centrale des achats informatiques, ce qui aura un impact positif certain sur les coûts des acquisitions et même sur la qualité des prestations de maintenance et de services.

▪ **Datacenter : La plateforme du Cloud Computing du Ministère.**

Le Ministère a investi beaucoup d'efforts et de moyens pour mettre en place un Datacenter fiable et puissant, il garantit la disponibilité et l'accessibilité aux applications principales du Ministère, la mutualisation, l'évolutivité des infrastructures, et la sécurité des données.

Ce Datacenter constitue la plateforme et le support du Cloud Computing du Ministère, la nouvelle forme de gestion des services informatiques, permettant aux utilisateurs des AREF, Directions Provinciales, Etablissements et autres services extérieurs, d'exploiter les applications mises à leur disposition et d'accéder aux données qui les concernent, en utilisant la puissance de calcul mise à leur disposition par le Datacenter, au lieu d'obtenir de la puissance par acquisition de leurs propres matériels et logiciels.

C'est une orientation majeure et irrévocable du Ministère, elle est conforme aux tendances et bonnes pratiques des Technologies de l'Information.

Les Régions ont l'obligation de s'inscrire dans ce choix stratégique du Ministère, d'exploiter au mieux les ressources informatiques mises à leur disposition et les puissances de calcul du Datacenter du Ministère. A terme, un contrat de niveau de service (SLA-Service Level Agreement) sera adopté pour organiser les relations entre les AREF et la DSI du Ministère en charge de gestion du Datacenter.

▪ **Financement et répartition des charges.**

Les budgets relatifs aux développements des applications et solutions mutualisées et bénéficiant à l'ensemble des AREF, ceux relatifs à l'acquisition des équipements et systèmes, ainsi qu'au fonctionnement du Datacenter seront en partie supportés par les AREF.

Les règles de répartition de ces charges seront définies par les services concernés du Ministère et convenues avec les AREF.

3 L'organisation et les structures de gouvernance.

Le développement et la bonne exploitation des Systèmes d'Information, sont largement tributaires de la gouvernance et l'organisation adoptées et mises en place. La gouvernance des systèmes d'information doit se baser sur les facteurs clés suivants :

- La responsabilisation des directions métiers et leur implication active à l'ensemble des projets nationaux ayant trait à leur domaine de compétence ;
- L'adhésion et la participation active des AREF à l'ensemble des projets, depuis l'expression des besoins, jusqu'au déploiement et exploitation des solutions réalisées ;
- La capacité de la filière informatique (DSI, CRSI et CPSI) à mobiliser les ressources nécessaires pour mener à bien les missions qui leurs sont confiées ;
- Le pilotage adapté et l'implication du Management des AREF et des Directions Provinciales, permettant d'accorder l'intérêt nécessaire aux systèmes d'information et à leur exploitation optimale ;
- La conduite du changement nécessaire pour surmonter les craintes, réticences et résistances généralement observées dans un contexte similaire.

La dimension organisation, aussi bien au niveau central, régional et provincial est déterminante pour la réussite des projets des systèmes d'information.

Les structures organisationnelles et de gouvernance des systèmes d'information sont :

- Les instances de gouvernance du système d'information ;
- Les structures permanentes dédiées à la gestion des services informatiques.

3.1 Instances de gouvernance du système d'information.

La réalisation des projets systèmes d'information qui ont une portée nationale et qui concernent les processus standardisés, doit obligatoirement être menée par :

- Les services métiers des Directions Centrales et des AREF qui sont les bénéficiaires de ces systèmes et maîtres d'ouvrages ;
- La DSI, les CRSI et les CPSI qui assurent la maîtrise d'œuvre des projets systèmes d'information.

Les AREF (CRSI et CPSI) ne peuvent agir seuls pour la réalisation de ce type de projets. La DSI, non plus, ne peut à elle seule définir, réaliser et mettre en place les projets SI destinés aux AREF. Il est nécessaire que toutes les parties prenantes collaborent et soient responsables de l'aboutissement et la réalisation des projets de portée nationale.

Ainsi, les instances de gouvernance du système d'information se présentent comme suit :

- **Comité Stratégique SI.**

Ce comité a pour rôle principal d'assurer l'alignement stratégique du système d'information du MENFP avec les orientations et les priorités de la vision 2015-2030. Il approuve le portefeuille projets et les plans d'actions SI, suit les réalisations des chantiers stratégiques du système d'information et veille à la mobilisation et la rationalisation des investissements associés.

Il est présidé par Monsieur Le Ministre et formé par Monsieur Le Secrétaire Général, la Directrice des systèmes d'information, les Inspecteurs Généraux, les Directeurs Centraux, et les Directeurs des AREF.

Il se réunit 1 à 2 fois par année, son secrétariat est assuré par la DSI.

▪ **Comité Directeur SI du Ministère.**

Son rôle principal est :

- Analyser et valider les objectifs projets en concordance avec les orientations stratégiques ;
- Valider le portefeuille et les plans d'actions de chaque domaine ;
- Assurer l'allocation du budget et des ressources ;
- Valider les plans de préventions pour les risques stratégiques de résolutions et arbitrer les choix de solutions ;
- Valider l'avancement (charges, coûts, délais, qualité) des projets du portefeuille ;
- Valider les ajustements (périmètre, organisationnels) à appliquer sur les projets ;
- Exiger et planifier l'exécution d'un comité de projet si nécessaire.

Il est présidé par Monsieur Le Secrétaire Général et formé par la Directrice des systèmes d'information, les Inspecteurs Généraux, les Directeurs Centraux et des représentants des Directeurs des AREF.

Il se réunit chaque trimestre, son secrétariat est assuré par la DSI.

▪ **Réseau de coordination SI AREF**

Présidé par la Direction des Systèmes d'Information, le réseau de coordination SI AREF réunit les Chefs des Centres Régionaux des Systèmes d'information. Il se charge d'orienter, de coordonner les choix stratégiques en matière de systèmes d'information des AREF et suit la mise en œuvre des systèmes au niveau régional. Il veille sur l'harmonisation des systèmes des AREF, le partage des expériences et la mutualisation des solutions. Il se réunit 3 à 4 fois par année.

▪ **Les structures de gestion de projets (comités exécutifs SI).**

Pour chacun de ces projets structurants, les instances suivantes seront mobilisées :

▪ **Directeur du projet.**

Est le réel sponsor du projet, il est l'un des hauts responsables de l'entité la plus concernée par le projet au sein d'une AREF ou d'une Direction Centrale. Il est désigné par le comité directeur SI des AREF. Il lui rend compte de l'avancement du projet et en est le premier responsable.

▪ **Comité de pilotage du projet.**

Le comité de pilotage de projet est responsable des arbitrages et des choix sur la base des propositions faites par le chef de projet. Il est garant du pilotage et de l'aboutissement du projet dans les délais, en respectant le budget et en offrant le service rendu.

Il est présidé par le Directeur de projet, haut responsable métier, sponsor et porteur du projet. Il est formé par les principaux responsables des AREF et directions centrales concernées par le projet. Les responsables provinciaux ou locaux seront également représentés s'ils sont concernés par le projet. Il se réunit régulièrement (chaque 2 mois au plus tard) tout au long de la vie du projet et à la demande du Directeur du projet. Il examine le suivi et l'avancement du projet et étudie les sujets soumis.

▪ **Chef du projet.**

Le chef de projet assure la coordination et le suivi quotidien des activités du projet. Il relève de la DSI, maîtrise les aspects techniques et les méthodes de gestion des projets. Il assure le secrétariat du comité de pilotage et préside aussi le comité de projet.

▪ **Comité de projet.**

Constitué au lancement de chaque projet par les responsables opérationnels (de quelques AREF et Directions centrales concernées), une équipe de la DSI et quelques représentants des CRSI, solidaires et totalement disponibles pour réussir leur projet. Il est la cheville ouvrière du projet, il est en charge de réaliser et de superviser toutes les activités exigées, depuis l'élaboration du cahier des charges jusqu'à la mise en production du système.

3.2 Structures permanentes dédiées à la gestion des services informatiques.

En plus des instances de gouvernance et de suivi des projets, la gestion des systèmes d'information du Ministère s'appuiera sur les entités suivantes.

3.2.1 La Direction des Systèmes d'Information.

Les missions de la Direction des Systèmes d'information telles qu'elles ont été définies par le décret N°2.02.382 du 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de l'Éducation Nationale, sont les suivantes :

- Concevoir, mettre en place et suivre le système d'information du Ministère ;
- Réaliser les études à caractère organisationnel ;
- Contribuer à l'élaboration du Schéma Directeur Informatique du Ministère et des Académies Régionales d'Éducation et de Formation.

Elle est ainsi :

- Garante de l'intégrité, la fiabilité et la sécurité du système d'information du Ministère.
- Elle accompagne les structures du Ministère pour la définition des besoins et des solutions à mettre en œuvre, en assurant une meilleure intégration du système d'information ;
- Elle pilote les projets nationaux pour la mise en œuvre du Schéma Stratégique des Systèmes d'Information, par la planification, le suivi des calendriers, des charges de travail du personnel informaticien, des budgets et des tableaux de bords de chaque projet SI ;
- Elle mène des études, et assure le développement et l'intégration des systèmes d'information, par la réalisation de systèmes spécifiques ou la mise en place de progiciels standards ;
- Elle mène des études sur la sécurité des systèmes d'information du Ministère et participe à définition des politiques, actions et moyens y afférents et veille à leur mise en place ;
- Elle assure l'administration des systèmes et des réseaux au niveau national (Datacenter), afin d'assurer une disponibilité élevée des SI et des réseaux télécoms aux utilisateurs du Ministère ;
- Elle assure l'assistance et le support informatique aux utilisateurs du Ministère, pour une exploitation optimale des systèmes installés ;
- Elle assure la veille technologique en matière d'organisation, qualité de la filière informatique.
- Elle définit les référentiels, les normes et les standards en matière SI et veille à leur application par les structures internes du Ministère ainsi que par les intervenants externes.

La DSI est appelée à développer davantage ses compétences techniques et managériales pour faire bénéficier le Ministère des opportunités fournies par les nouvelles technologies d'information et de communication, et aussi pour relever les nombreux défis qu'elles occasionnent.

Le renforcement de l'organisation actuelle par d'autres profils pointus et expérimentés, ainsi que l'allocation des ressources financières et logistiques en rapport avec les exigences de ces technologies, sont des conditions sine-qua-non de la réussite de la DSI et du Ministère dans l'utilisation et l'exploitation optimale des technologies d'information et de communication.

Par ailleurs, le rôle que sera amenée la DSI à réaliser en tant que prestataire de services pour les AREF, exigera l'analyse et la révision de son cadre juridique pour l'adapter aux nouvelles dispositions induites par la régionalisation avancée et l'autonomie des Académies. Un nouveau cadre moins contraignant et permettant la réactivité exigée pour mobiliser les ressources humaines nécessaires et engager les investissements imposés, conditionne l'efficacité et la qualité des services rendus par la DSI. S'imprégner des expériences des autres pays dans ce domaine sera d'une grande utilité.

A préciser également que la DSI est appelée à un accord un intérêt particulier pour encadrer et assister les CRSI et les CPSI et animer le réseau de coordination SI AREF. Pour ce faire, elle mettra en place l'entité « Pilotage des SI des AREF », en charge principalement de :

- Former les CRSI et CPSI aux normes, méthodes et standards adoptés ;
- Mettre à leur disposition les outils et supports appropriés pour l'exercice de leurs activités ;
- Les conseiller et les assister pour qu'ils accomplissent pleinement leurs missions.

3.2.2 CRSI : Mission, attributions et organisation fonctionnelle.

Le Centre Régional du Système d'Information (CRSI) joue un rôle capital au niveau de la région, il est le premier responsable de la réussite du système d'information de l'AREF.

3.2.2.1 Mission et attributions du CRSI.

La mission et les attributions du CRSI ont été précisées par la décision ministérielle N° 04-16 du 08/02/2016 relative à la définition des attributions et l'organisation des services académiques régionaux. L'article 13 de cette décision précise les attributions du CRSI comme suit :

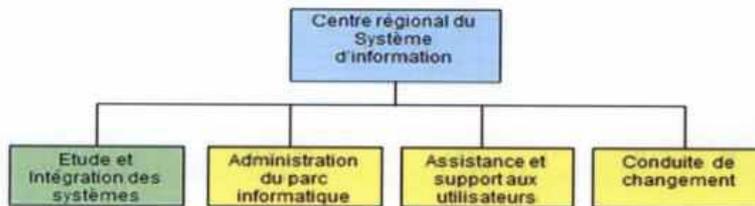
- Mettre en place et suivre le système d'information régional en coordination avec les services dédiés ;
- Réaliser les études organisationnelles relatives au système d'information régional ⁽¹⁾ ;
- Veiller à la bonne exploitation du système d'information de l'Académie Régionale ⁽²⁾ ;
- Gérer l'administration du réseau informatique de l'Académie ;
- Promouvoir l'utilisation des solutions informatiques pour la gestion des ressources disponibles de l'Académie ;
- Assister les différents services de l'Académie et de ses services provinciaux rattachés pour l'exploitation des systèmes d'information qui leurs sont dédiés ;
- Assurer la sécurité des systèmes et la confidentialité des données de l'Académie ;
- Coordonner les activités des entités informatiques des Directions Provinciales rattachées à l'Académie.

(1) Le CRSI participe à l'élaboration du plan stratégique de développement des Systèmes d'Information du Ministère. Il veille à l'application et l'opérationnalisation de ce plan stratégique au niveau régional. Il garantit l'alignement des projets, menés au niveau régional, avec les orientations stratégiques du Ministère et ce, en parfaite coordination avec la Direction du Système d'Information

(2) Sur un plan opérationnel, le CRSI relayé par les services ou bureaux informatiques au niveau provincial offre un ensemble de services informatiques aux usagers dans le cadre de la mise en œuvre des projets SI. Il garantit ainsi le bon fonctionnement de l'environnement informatique (réseaux et équipements) des structures régionales (AREF, Directions provinciales et établissements scolaires).

3.2.2.2 Organisation fonctionnelle du CRSI.

Le CRSI comprendra 4 fonctions schématisées par la figure suivante :



Les attributions de chacune de ces entités sont :

- **Étude et intégration des systèmes**, qui consiste à fournir les services suivants :
 - Participer aux études menées par la DSI, relatives à la planification, définition et conception des systèmes d'information du Ministère ;
 - Contribuer à la réalisation des projets menés par la DSI, relatifs au développement, intégration et tests des solutions informatiques ;
 - Intégrer les solutions acquises ou réalisées par le Ministère, par leur paramétrage, adaptations aux spécificités de la Région, et éventuellement par le développement de quelques fonctions complémentaires aux solutions globales du Ministère ;
 - Exploiter et traiter les données, élaborer les requêtes, rapports, statistiques et tableaux de bord décisionnels de la Région ;
 - Maintenir les adaptations réalisées, les fonctions complémentaires développées, et éventuellement les applications locales de la Région ;
 - Initiation des demandes d'amélioration des applications nationales suite aux demandes exprimées par l'AREF, les Directions Provinciales et les Établissements ;
 - Transfert des connaissances / la formation au responsable de conduite de changement lors du déploiement des projets.
- **Administration du parc informatique**, qui consiste à fournir les services suivants :
 - Administrer les équipements et le réseau de l'AREF, afin d'assurer une disponibilité élevée des SI et du réseau pour les utilisateurs de l'AREF ;
 - Fournir l'expertise pour supporter l'infrastructure technologique de l'AREF et de ses directions provinciales ;
 - Administration des systèmes :
 - Installation, surveillance et configuration des systèmes ;
 - Mise à jour des systèmes d'exploitation ;
 - Sauvegarde des données ;
 - Gestion des accès usagers (sécurité...)
 - Administration du réseau et des télécommunications :
 - Configuration et maintenance du réseau ;
 - Surveillance du réseau ;
 - Administration des bases de données.
- **Assistance et support aux utilisateurs de l'AREF**, qui consiste à fournir les services suivants :
 - Assistance et support aux utilisateurs des systèmes informatiques de l'AREF ;
 - Assistance et support niveau 2 pour les directions provinciales et les établissements ;

- Support technique niveau 0 et 1 (Réseaux, équipements et logiciels de base) des utilisateurs de l'AREF.
- **Conduite de changement**, qui consiste à fournir les services suivants :
 - Organiser et dispenser la formation aux usagers lors de la mise en œuvre des projets ;
 - Participer à la stratégie d'implantation des projets informatiques dans l'AREF ;
 - Participer à l'élaboration du plan de conduite du changement ;
 - Etre responsable de l'exécution du plan de conduite du changement au niveau de l'AREF ;
 - Coordonner les activités du plan en étroite collaboration avec les responsables de la conduite du plan de changement des Directions Provinciales et de la DSI.

3.2.3 CPSI : Mission, attributions et organisation fonctionnelle.

Le centre provincial système d'information (CPSI) jouera un rôle central dans la mise en œuvre des projets SI puisque le niveau provincial constitue le point d'ancrage important des opérations de gestion opérées au niveau local ou régional. Sa position, en première ligne, lui confère une importance capitale dans la réussite de l'implantation de ces systèmes.

En cas où les directions provinciales ne disposent pas d'un CPSI dans sa structure organique, il est recommandé de constituer un bureau ou cellule Système d'Information attaché directement au Directeur Provincial qui assurera les mêmes missions du CPSI.

3.2.3.1 Les missions et attributions du CPSI.

La principale mission du CPSI, ou du Bureau en charge du SI, consistera, d'une part, à assurer le déploiement des applications informatiques, à administrer le parc informatique (équipements informatiques et réseau télécoms) des établissements scolaires et d'autre part, à fournir l'assistance et le support aux usagers incluant la conduite du changement.

3.2.3.2 Organisation fonctionnelle du CPSI.

Les principales fonctions du CPSI ou du Bureau en charge du Système d'Information à la Direction Provinciale, sont récapitulées par les 3 prestations énumérées ci-dessus.

- **La fonction administration du parc informatique** qui consiste à fournir les services suivants :
 - Administrer les équipements et le réseau de la direction provinciale, afin d'assurer une disponibilité élevée des SI et du réseau pour les utilisateurs de la direction provinciale et des établissements ;
 - Assurer le bon fonctionnement, la disponibilité et la sécurité des réseaux des télécommunications ;
 - Programmer l'exploitation des applications :
 - Mise à jour des systèmes d'exploitation ;
 - Réalisation des tâches d'administration du système ;
 - Sauvegarde des données ;
 - Gestion des accès usagers (sécurité...)
 - Maintenance de l'infrastructure des salles Génie ;
 - Inventaire du parc informatique des établissements et de la de direction provinciale.
- **La fonction assistance et support aux utilisateurs** qui consiste à fournir les services suivants :

- Mise en œuvre des solutions SI (installation, support et traitement des données) ;
- Supporter et assister les utilisateurs de la Direction Provinciale et des établissements dans l'usage des SI dans leurs tâches quotidiennes ;
- Rapporter, au besoin, les incidents et problèmes qui requièrent une expertise pointue au CRSI de l'AREF ;
- Acheminer les demandes de modification des systèmes au CRSI ;
- Assurer un service de dépannage (niveau 0 et 1) ;
- Assurer le support technique des salles multimédias (Génie).
- **La fonction conduite du changement** qui consiste à fournir les services suivants :
 - Former et accompagner les utilisateurs de la Direction Provinciale et des établissements lors de la mise en œuvre des solutions SI ;
 - Participer à l'élaboration du plan de conduite du changement de la Direction Provinciale ;
 - Être responsable de l'exécution du plan de conduite du changement au niveau de sa Direction Provinciale ;
 - Coordonner les activités de conduite du changement en collaboration avec le responsable de conduite du changement de l'AREF et les responsables au niveau des établissements.

4 Les ressources Humaines dédiées aux SI.

Le développement et la bonne exploitation des Systèmes d'Information, sont conditionnés par la qualité du personnel informaticien mobilisé. La gestion efficace de cette ressource est une condition sine-qua-non de la réussite du système d'information des AREF et de tout le Ministère. Elle doit d'une part permettre de motiver et de fidéliser les compétences ayant fait leurs preuves, et d'autre part, externaliser les activités informatiques qui s'y apprêtent.

4.1 Externaliser les activités informatiques sans valeur ajoutée.

La gestion du personnel informaticien doit prendre en considération les spécificités de ce corps de métier, notamment la rareté des profils expérimentés, les délais et coûts très conséquents pour la formation des débutants, les difficultés pour rémunérer le personnel expérimenté au même niveau des salaires du secteur privé, la rotation (turnover) très élevée de ce personnel...

Il est nécessaire de prêter une attention particulière au personnel expérimenté qui contribue effectivement au développement, à la bonne exploitation et à l'amélioration du système d'information.

D'un autre côté, il est difficile de satisfaire les besoins des AREF en personnel informaticien uniquement par le recrutement. Il est inévitable et vivement conseillé d'externaliser les activités informatiques sans valeur ajoutée, notamment :

- La maintenance et le déploiement des équipements informatiques et solutions bureautiques ;
- L'assistance des utilisateurs à l'exploitation optimale des solutions déployées et la résolution des incidents informatiques (Helpdesk).

Cette externalisation peut se faire par des contrats de sous-traitance et de mise à disposition des ressources et profils appropriés.

4.2 Regrouper les compétences informatiques.

Compte tenu de la rareté des compétences informatiques disponibles, il est nécessaire de faire bénéficier l'ensemble des services des AREF et Directions Provinciales de ces ressources. Aussi, il est essentiel de dédier ce personnel informaticien aux activités purement informatiques.

Cela pourra être possible en regroupant dans les CRSI et les CPSI le personnel informaticien affecté à d'autres services et qui exerce une activité informatique (développement, administration des équipements informatique...). Ce regroupement permettra de mutualiser les compétences disponibles et leur permettre de servir plusieurs services utilisateurs des systèmes d'information.

4.3 Partage de rôle avec les structures métiers.

La réussite de la mise en œuvre des solutions informatiques est conditionnée par une implication forte des utilisateurs qui en sont bénéficiaires, et ce tout au long des projets associés.

Ainsi, le service (ou les services) métier concerné par une solution est appelé à contribuer à toutes les phases du projet, depuis l'expression des besoins jusqu'à la mise en exploitation du projet. Il est le maître d'ouvrage et décide par conséquent de l'ensemble des aspects fonctionnels.

Ce maître d'ouvrage a l'obligation de s'approprier les solutions acquises, de développer les compétences nécessaires pour les exploiter convenablement en s'appuyant uniquement sur le personnel de son service.

Les équipes informatiques, de la DSI, du CRSI ou du CPS assurent la maîtrise d'œuvre. Elles ont par conséquent l'obligation d'assister et d'accompagner les services métiers tout au long du projet d'acquisition ou de mise en place d'une solution informatique. Elles décident également des choix techniques informatiques.

Ces équipes ne sont pas tenues d'exploiter les applications réalisées, mais elles doivent assurer le transfert de compétences au personnel des services métiers concernés.

4.4 Les profils exigés.

Indépendamment du mode retenu (recrutement ou externalisation), il est nécessaire de mobiliser les profils à même d'assurer les fonctions détaillées ci-dessus et en effectif adéquat compte tenu de la taille de l'AREF et de la Direction Régionale.

Les profils nécessaires à mobiliser au sein des CRSI et CPSI sont résumés ci-après. Un descriptif détaillé a été élaboré par la DSI et mis à la disposition des AREF.

4.4.1 Les profils exigés au CRSI.

Les profils recommandés pour le bon fonctionnement des CRSI sont les suivants :

- Chef du Centre Régional du Système d'Information.

Principales Attributions	Coordonne les activités informatiques et encadre le personnel informaticien de l'AREF. Réalise les travaux de conduite et suivi de projet opérationnel : Responsable de la planification, du suivi du projet, de la gestion des risques, de la gestion de la relation avec les prestataires, de la gestion de la relation avec le sponsor du projet.
Principales Qualifications ⁽³⁾	Vérifiant d'abord les exigences réglementaires en vigueur. Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 5 minimum) et plusieurs années (5 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste. Ayant la capacité et les compétences pour gérer l'équipe qui lui sera confié.

- Chargé(s) des études et d'intégration des systèmes.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Assiste la maîtrise d'ouvrage dans la définition des besoins ; - Documente et analyse les demandes de l'AREF et ses DP ; - Propose et participe à des solutions d'amélioration ; - Adapte le paramétrage des solutions et réalise des besoins spécifiques à l'AREF tels que les statistiques et reporting ; - Garantit l'évolution cohérente des applications locales dans le respect des normes et procédures mises en place par la DSI.
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 3 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

- Chargé(s) de l'administration du parc informatique.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Installe, met en production, administre, exploite les moyens informatiques et télécoms de l'AREF et DP rattachées ; - Gère et administre les systèmes de gestion de bases de données locales de l'AREF, en assure la cohérence, la qualité et la sécurité.
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 3 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

- Chargé(s) de l'assistance et support aux utilisateurs.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Assure le point d'accès central et unique (SPOC) des usagers des systèmes d'information de l'AREF ; - Enregistre et classe les incidents et les demandes de services - Contribue à la résolution des incidents, ou sollicite les ressources capables d'y apporter une solution ; - Déploie, installe, maintient et garantit le fonctionnement des équipements informatiques (matériels et logiciels).
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 2 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

- Chargé de la formation en SI et de conduite de changement.

⁽³⁾ Ces qualifications sont complémentaires aux exigences réglementaires et ne se substituent pas à ces dernières.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Évalue les besoins en formation, définit les formations requises pour les projets SI, coordonne le développement des contenus et organise la logistique de formation. - Prépare et exécute le plan de gestion du changement au niveau de son AREF et des directions provinciales. - Participe à l'élaboration des communications requises pour promouvoir les projets déployés et informer les bénéficiaires.
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en gestion (Bac + 3 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

4.4.2 Les profils exigés au CPSI.

Les profils recommandés pour le bon fonctionnement des CPSI sont les suivants :

- Chef du Centre Provincial du Système d'Information.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonne les activités informatiques et encadre le personnel informaticien de la Direction Provinciale ; - Gère les projets informatiques de la DP en étroite collaboration avec le CRSI et la DSI ; - Assiste les responsables et utilisateurs de la Direction Provinciale dans la définition des besoins et l'exploitation optimale des solutions mises en place.
Principales Qualifications	Vérifiant d'abord les exigences réglementaires en vigueur. Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 3 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste. Ayant la capacité et les compétences pour gérer son équipe.

- Gestionnaire(s) du parc informatique.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Installe et gère le parc informatique de la DP et tous les établissements rattachés (micro-ordinateur, imprimante, scanner et logiciel) et assure son évolution et sa maintenance. - Fournit les inventaires au gestionnaire de parc informatique de l'AREF, gère les licences et garanties des postes de travail.
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 2 minimum) et plusieurs années (2 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

- Chargé(s) de l'assistance et support aux utilisateurs.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Assure le point d'accès central et unique (SPOC) des usagers des systèmes d'information <u>des établissements</u> qui relèvent de sa direction provinciale. - Enregistre les incidents et les demandes de services, et procède à une classification de base. - Contribue à la résolution des incidents, ou sollicite les ressources capables d'y apporter une solution.
--------------------------	---

Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en informatique (Bac + 2 minimum) et plusieurs années (3 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.
----------------------------	--

- Chargé de la formation en SI et de conduite de changement.

Principales Attributions	<ul style="list-style-type: none">- Évalue les besoins des établissements en formation, coordonne le développement des contenus et organise la logistique des formations.- Prépare et exécute le plan de gestion du changement au niveau de sa direction provinciale et des établissements.- Participe à l'élaboration des communications requises pour promouvoir les projets déployés et informer les bénéficiaires.
Principales Qualifications	Ayant une formation supérieure en gestion (Bac + 2 minimum) et plusieurs années (2 ans minimum) d'expérience en relation avec le rôle et les attributions du poste.

4.5 Les effectifs exigés.

Deux critères importants sont à prendre en considération pour déterminer l'effectif global nécessaire : L'effectif des utilisateurs des SI et l'étendue géographique de la Direction Provinciale.

4.5.1 Les effectifs exigés des Centres Régionaux du SI.

L'effectif des CRSI est tributaire du personnel utilisateur des systèmes d'information affectés aux services rattachés directement à l'AREF. Ces CRSI peuvent être classés en 3 catégories (Grands, moyen et petit) et ce en fonction de la taille de l'AREF.

Les effectifs minimums conseillés sont :

Profil du personnel	Effectif minimal conseillé par AREF		
	Grande	Moyenne	Petite
Chef du CRSI	1	1	1
Chargé des études et d'intégration des systèmes	2	1	1
Chargé de l'administration du parc informatique	2	2	1
Chargé de l'assistance et support aux utilisateurs	3	2	1
Chargé de la formation SI et conduite de changement	1	1	1
Effectif Total minimum conseillé des CRSI	9	7	5

4.5.2 Les effectifs exigés des Centres Provinciaux du SI.

L'effectif des CPSI est tributaire à la fois des utilisateurs du système d'information, du nombre des établissements rattachés à la Direction Provinciale, et aussi de l'étendue géographique de la Direction Provinciale. Ce dernier critère est à considérer pour tenir compte des besoins d'assistance des établissements éloignés, des contraintes des déplacements et du temps exigé pour les interventions.

Les CPSI peuvent aussi être classés en 3 catégories (Grand, moyen et petit), les effectifs conseillés sont récapitulés par le tableau ci-dessous.

Profil du personnel	Effectif minimal conseillé par DP		
	Grande	Moyenne	Petite
Chef du CPSI	1	1	1
Gestionnaire du parc informatique	2	2	1
Chargé de l'assistance et support aux utilisateurs	4	3	2
Chargé de la formation SI et conduite de changement	1	(*)	(*)
Effectif Total minimum conseillé des CPSI	8	6	4

(*) Peut être assuré par le Chef du CPSI.

5 Cadre méthodologique et systèmes de pilotage.

La DSI veillera à l'encadrement technique de l'ensemble du personnel informaticien des AREF.

Elle assurera l'assistance technique nécessaire à ce personnel lui permettant d'exercer ses activités dans les conditions optimales d'efficacité, de qualité et de réactivité aux attentes des services et utilisateurs des SI de l'AREF.

La DSI réalisera les outils et les supports techniques et méthodologiques permettant d'harmoniser les pratiques et d'appliquer les normes, référentiels et bonnes pratiques. Elle veillera à leur diffusion et assistera le personnel informaticien à leur adoption et application.

Les principaux outils qui seront mis en place sont :

- **Indicateurs de mesure d'activités, les rapports de suivi et des tableaux de bord.**

Ces indicateurs et tableaux de bord permettront de renseigner sur la qualité et le volume des services rendus par les entités de l'AREF. Ils permettront aux responsables, aussi bien au niveau régional qu'au niveau central, d'appréhender dans des délais très courts les incidents et les dysfonctionnements du service, de les assister pour la prise de décision, l'amélioration et le maintien des performances.

- **Guide méthodologique de management de projets.**

Le fonctionnement en mode projet est une décision irrévocable prise par le Ministère pour les activités relatives à l'acquisition, la mise en place et l'évolution du système d'information.

Le fonctionnement en mode projet permet une définition claire et précise des objectifs, les responsabilités et les moyens exigés, ce qui rend le suivi des activités plus facile à réaliser et l'atteinte des objectifs plus crédible.

Le guide méthodologique de management de projets permettra notamment de définir les règles et concepts devant être appliqués, l'organisation à mettre en place pour chaque projet, le cycle à respecter pour réaliser le projet, les outils et supports pour gérer le projet.

- **Manuel Assurance Qualité Logiciel.**

L'obtention de la qualité des études et réalisations informatiques nécessite la mise en place d'un cadre de référence pour l'obtention des produits attendus. La définition de ce cadre de production est précisée dans le Manuel Assurance Qualité Logiciel. Ce manuel décrit les dispositions spécifiques prises par le Ministère pour obtenir la qualité du produit ou du service informatique considéré.

Le Manuel Assurance Qualité est un document de référence, il précise la méthodologie, l'organisation et l'ordonnancement, les modalités de gestion de la documentation, du suivi, d'évaluation et de mesure de la qualité, pour tout type de projet.

- **Guides techniques d'exploitation des systèmes mis à disposition.**

Plusieurs systèmes et outils seront mis à la disposition du personnel informaticien de l'AREF, ils leur permettront de développer les éditions et statistiques propres à l'AREF et éventuellement quelques fonctionnalités spécifiques.

Ces guides et manuels techniques permettront à ces équipes informatiques d'exploiter les mêmes environnements techniques adoptés et de réaliser les développements en respectant les normes et standards techniques communs à tout le Ministère.

- **Charte de gouvernance des données.**

La charte de Gouvernance des données est un élément majeur de la stratégie de gestion de la qualité des données et de gestion du capital informationnel du Ministère. La charte fournira

un plus grand contrôle sur la création, la manipulation, l'assistance, le stockage, l'utilisation et le partage des informations essentielles. Elle permettra de définir les propriétaires des données, les utilisateurs autorisés, les droits et obligations de chaque partie.

- **Charte de sécurité des données et des systèmes d'information.**

La sécurité des systèmes d'information est l'affaire de tous les décideurs et utilisateurs des systèmes d'information du Ministère, chacun à son niveau. Des responsables régionaux sont désignés pour administrer et superviser les procédures et systèmes dédiés à la sécurité informatique et à la gestion des données de l'AREF.

La DSI mettra à la disposition des décideurs régionaux et des responsables en charge de la sécurité des SI une charte de sécurité informatique qui décrit en grands traits la stratégie du Ministère en matière de sécurité de l'information et les règles de base à appliquer par tout le personnel de l'AREF.

Bibliographie

➤ Ouvrages :

- ABOU EL JAOUAD, Mohamed.(2009) Contrôle de gestion pour un management efficient (manuel de l'étudiant et guide du professionnel). Ed.Maghrébines..
- ALECIAN Serge et FOUCHER Dominique.(2002). Le management dans le service public. Coll.Service public. Organisation Eds D'.
- ANTHONY R.N, BOUQUIN Henri.(2005) « Chapitre VI Robert Newton Athony: La référence dans Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin ». In Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin, pp110-143. Grands auteurs. EMS.
- ARGYRIS C. et SCHON D.(2002) Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique. Management. Bruxelles: De Boeck Université.
- ARGYRIS Chris.(2003) Savoir pour Agir: Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel. Paris: DUNOD.
- AVENIER M-J et SCHMITT C.(2007) La construction de savoirs pour l'action. Action et savoir. Ed.Paris : L'Harmattan.
- BARTOLI A. et BLATRIX C.(2015) Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action. 4ème éd. DUNOD.
- BARTOLI Annie.(2005) « Spécificités du management public français,une double complexité ». In Le management dans les organisations publiques, 4ème éd., p.238. Gestion Sup. Dunod.
- BERLAND Nicolas et DE RONGE Yves .(2013). Contrôle de gestion.Perspectives stratégiques et managérielles. 2ème édition Pearson.
- BERNARD Frédéric, GAYRAUD Rémi, et ROUSSEAU Laurent.(2010) contrôle interne. 3ème éd. Maxima.
- BOUQUIN Henri.(2011) Les fondements du contrôle de gestion. 4ème édition. Que sais-je? 289. Paris: Presses universitaires de france.
- BOUQUIN, henri.(2001) Le contrôle de gestion,. 5ème. Gestion. Paris.
- BOUQUIN, henri.(2010). Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance. 9ème éd. Paris Presses Universitaires de France.

- BRILMAN, Jean.(2001) les meilleurs pratiques de management.Préface par octave Gélénier . Best seller 3ème édition. Ed d'organisations.
- BULMER, Martin.(1984) « Oppenheim A.N.1966, Questionnaire Design and Attitude Measurement, in Sociological Research Methods, 2nd Edition ». In Sociological Research Methods, 2nd Edition: Macmillan International Higher Education.
- BURLAUD, Alain, et Claude J. SIMONS.(2013) « I. Définition du contrôle de gestion et hypothèses du modèle ». In Le contrôle de gestion, 3e éd.:9-23. Repères. Paris: La Découverte.
- CHANDLER Alfred.(1962) Strategy and structure: Chapters in the history of industrial enterprise. Cambridge: M.I.T Press.
- CHARREAUX, Gérard.(1986) Gestion financière. Expertise comptable. Paris: Litec, 1986: Paris LITEC, .
- DAVID Albert.(2008). Les nouvelles fondations dans les sciences de gestion. 2e éd. Vol. 1. FNEGE. Paris Vuibert.
- DEMEESTERE René.(2002). le contrôle de gestion dans le secteur. Coll.Systèmes - Finances publiquespublic Ed.Paris: Librairie générale droit et de jurisprudence.
- DUPUIS, Jérôme.(1991) le contrôle de gestion dans les organisations publiques. PUF.
- EL MIDAOUI Ahmed et GAUDEMET Yves (1981). Les entreprises Publiques au Maroc et leur participation au développement. Afrique-Orient.
- FAUROUX R. et SPITZ B.(2004) "Etat d'urgence -Réformer ou abdiquer: le choix français "Ed.Robert Laffont.
- FUKUYAMA, Francis, et Denis-Armand (2005)/Traduction Canal. La fin de l'histoire et le dernier homme. Champs. Paris: Flammarion.
- GAVART-PERRET Marie-Laure, GOTTELAND David, HAON Christophe, et JOLIBERT Alain. (2012) Méthodologie de recherche en sciences de gestion .Réussir son mémoire ou sa thèse. 2ème éd. Pearson Education France
- GERVAIS, Michel.(2000) Contrôle de gestion. 7e édition. Collection Gestion. Paris: Economica.
- GRANDJEAN Philippe et CHARPENTIER Michel.(1998) Secteur public et contrôle de gestion ; Pratiques, enjeux et limites. d'Organisations.
- KREBS Geneviève.(2005). Faire partager sa stratégie.Piloter le changement. Afnor,.

- LONING H., MALLERET V., MERIC J., PESCQUEUX Y. et S.A MARCH, GARDNER J..(2013) le contrôle de gestion des outils de gestion aux pratiques organisationnelles Ed.Dunod.
- LONING Hélène (1998) « Le contrôle de gestion » Paris Ed.DUNOD
- LORINO Philippes.(1996) Le contrôle de gestion stratégique:la gestion par les activités. Coll Gest.Sup Ed.DUNOD.
- LORINO Philippes.(2003)Méthodes et pratiques de la performance: le guide du pilotage. Paris: Ed d'organisations.
- MILLER Peter, BOUQUIN henri.(2005) « Chapitre XXII Peter Miller Les dispositifs de contrôle comme technologies de gouvernement dans Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin ». In Les grands auteurs en contrôle de gestion dirigé par Henri Bouquin, pp433-447. Grands auteurs. EMS.
- MINTZBERG Henri.(1979) ."The Structuring of Organizations".
- PARENTEAU Roland.(1994) « Le management public n'est pas le management privé ». In Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État, 49-73. Presses de l'université du Québec.
- PIGE, Benoît.(2011). "Reporting et contrôle budgétaire : de la délégation à la responsabilité" 2ème édition. les essentiels de la gestion. EMS.
- PLANE Jean-Michel.(2000)"Méthodes de recherche-intervention en management "Coll. Economiques Ed.L'Harmattan, Paris
- PLANE.Jean-Michel.(2005). Management des ressources humaines: Méthodes de recherches en sciences humaines et sociales,Chapitre 5:"Recherche-intervention et innovations managériales" sous la direction de Roussel Patrice, Wacheux Frédéric.DeBoeck Supérieur.
- RISPAL ET HLADY M.(2002) La méthode des cas: Application à la recherche en gestion. Perspectives marketing. Paris: De Boeck Université.
- ROMELAER Pierre.(2005) « Chapitre 4 "L'entretien de recherche" ». In Management ds ressources humaines.Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales.sous la direction de Roussel Patrice, Wacheux Frédéric, pp.101-137. De Boeck supérieur.
- SAVALL Henri et ZARDET Véronique. Recherche en Sciences de gestion : Approche Qualimétrique, Observer l'Objet complexe. Economica. Recherche en gestion, 2004.
- SCHICK A.(2006)" l'Etat performant , réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits" Editions.OECD.

- SIMONS Robert. *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business Press, 1995.
- SIMONS R.(1983)" Administration et Processus de décision"Coll Gestion Ed.Economica.
- SIMONS R.(1991)" Bounded rationality and organizational learning"Coll Organization Science,Vol 2.
- STAKE Robert.E. (1995) *The art of Case study Research*. Sage Publications.
- TROSA ,Sylvie(2012) " La crise du management public" 1ère édition De Boeck Supérieur.
- URIO, Paolo. (1999) "La gestion publique au service du marché", in Marc Hufty, *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, pp. 91-124 », 91-124. Coll.Enjeux, Cahier de l'IUED. Paris: Ed.Presses Universitaires de France.
- Virgile Lungu. *Knowledge Management en entreprise : La gestion des connaissances au service de la performance*. 2ème édition. Coll.L'essentiel pour agir. Ed.GERESO,
- YIN, Robert K. (1984) *Case study research [Texte imprimé]: design and methods*. Applied social research methods series (Sage Publications, Beverly Hills) ; 5. Beverly Hills Sage Publications.

➤ **Articles de revue :**

- AMAR Anne, BERTHIER Ludovic. (décembre 2007) « Le nouveau management public: avantages et limites ». *Gestion et management Publics* n. 5: p.4-5.
- AUGER .J,(1998) « "La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans"(Regard sur des initiatives hors Québec) » *Observatoire de l'Administration Publique ENAP* Vol 4.n°4
- BARTH Isabelle. (Hiver 2002.) « Réflexion sur la construction d'un objet de recherche en gestion ou l'invention du monde marchand ». *revue des sciences de gestion, ISEOR* édition, p:79 à 108.
- BATAC, Julien, et David CARASSUS. (2008) « Les interactions contrôle-apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec Kloot (1997) ». *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 14, no 3: pp:87- 111.
- BECHEICKH Nizar, SU ZHAN. (2001) « L'exercice du contrôle dans le cadre des joint-ventures internationales : état de l'art et perspectives », p.12. Québec.

- BECKER, Marshall H. (1970) « Sociometric Location and Innovativeness: Reformulation and Extension of the Diffusion Model ». *American Sociological Review* 35, no 2 pp: 267-282.
- BESSON et BOUQUIN .(1991). "Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion".*Revue française de gestion*.pp:60-71.
- BOLLECKER, Marc, et Patricia NIGLIS. (2009) « L’adhésion des responsables opérationnels aux systèmes de contrôle : une étude du rôle des contrôleurs de gestion ». *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 15, no 1 pp: 133-157.
- BONNET Marc, SAVALL Henri, et ZARDET Véronique.(2006.) « Lien entre GRH et contrôle de gestion dans le domaine de la santé au travail: exemple d’une recherche intervention », p.10. Reims
- BOULLANGER, Hervé. (2013) « Les Institutions supérieures de contrôle à l’heure de la maîtrise des dépenses publiques ». *Géoéconomie*, no 67 pp: 207-221.
- BRIAND, Louise. (2004) « Reconceptualisation du contrôle de gestion : une étude de cas fondée sur la théorie de la structuration, Abstract ». *Comptabilité - Contrôle - Audit* Tome 10, no 3 pp: 283-295.
- BURLAUD et SIMONS. (27 février 2013) « IV. Les développements récents du contrôle de gestion ». *Repères* 3e éd. pp:72-107.
- CEJUDO, Guillermo M. (2008) « Explication des changements dans le secteur public mexicain ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 74, no 1 pp: 123-140.
- CHANDERNAGOR, M.et al. (1 mars 2001) « Table ronde « Qu’est-ce qui fait bouger les services publics ? »(UFR INFOCOM – 6 avril 2000). Sur quelques aspects de la modernisation des services publics dans le Nord – Pas-De-Calais ». *Études de communication. langages, information, médiations*, no 23 pp: 129-44.
- CHANUT, Véronique, Hervé CHOMIENNE, et Céline DESMARAIS. (18 juin 2015) « Pratiques valorielles et management public ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 81, no 2 pp: 235-42.
- CHARREAUX ,Gérard.(2000) La théorie positive de l'agence : positionnement et apports. *Revue d'économie industrielle*.Vol.92 N.1pp: 193-214
- CHELLE, Élisabeth. (2012) « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public ». *Revue internationale de politique comparée* 19, no 3 pp: 19-36.

▪

- CLARKSON, M. E. (1995) « A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance ». *Academy of Management Review*, no 20: pp.92_117.
- CLEMENTS, D. W. G. (1968) « Flux d'informations, systèmes de contrôle et gestion d'entreprise ». *Management International Review* 8, no 1 pp: 27-29.
- CULTIAUX .John (2012) Nouveau management public et sujet critique : enjeux idéologiques, collectifs et subjectifs. *Nouvelle revue de psychosociologie*.N.13 pp: 195-207
- DAUPHIN, Sandrine. (2011) « Théories du management ». *Informations sociales* 167, no 5 pp: 6-9.
- DAVID Albert. (2003) « Article n.6 Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion ». *ISEOR-Revue recherches en sciences de gestion*, no 39: pp.139-166.
- DELLANOI .G.(1995) Anthony Giddens, Les conséquences de la modernité. *Revue française de science politique*.Vol.45 n°5 pp:882-885
- DERMER, Jerry. (1989) Review of The Management Control Function, par Robert N. ANTHONY. *The Accounting Review* 64, no 3 pp: 560-61.
- DONMOYER, Robert. (1986) « The Problem of Language in Empirical Research: A Rejoinder to Miles and Huberman ». *Educational Researcher* 15, no 3pp: 26-27.
- EL HAMMA, Azzouz. (2011) « L'impact de la stratégie sur le contenu des tableaux de bord : cas des entreprises au Maroc ». *Revue Congolaise de Gestion Numéro 14*, no 2 pp: 57-77.
- FARAH Najoua. (août 2014) « La crise d'identité des systèmes d'information du secteur public ». *European scientific Journal* 10, no 23: pp.176_187.
- FORNERINO et al.(2010) La satisfaction des managers vis-à-vis du contrôle de gestion et leur performance managériale.*Revue Comptabilité - Contrôle - Audit Tome 16 N.3*pp: 101-126
- GILBERT Patrick , ANDRAULT Marianne. (1984)« Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? » *Politiques et management* N.6 pp.123_133
- HUSSER, Jocelyn. (2010) « La théorie de la structuration : quel éclairage pour le contrôle des organisations ? » *Vie & sciences de l'entreprise* 183-184, no 1-2: pp.33-55.

- JENSEN Michael C. ,MECKLING William H. (juillet 1976) « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure ». Journal of financial Economics Vol.3: p.308.
- LANGEVIN P. et NARO G.(2003) « Contrôle et comportements. Une revue de la littérature anglo-saxonne. Identification et maîtrise des risques : enjeux pour l’audit, la comptabilité et le contrôle de gestion ». In 24 ème congrès de l’Association Francophone de Comptabilité. France.
- Laurent.J-M.(2005) « Knowledge Management, Les trois dimensions d’un projet ». OCSIMA.
- LINN, James J. (1966). Review of Review of Planning and Control Systems: A Framework for Analysis, par Robert N. Anthony. The Accounting Review 41, no 2: pp.379-380.
- MELLON, Constance A. (1985). Review of Review of Qualitative Data Analysis, par Matthew B. MILES et Michael HUBERMAN. Educational Communication and Technology 33, no 1 pp: 72-77.
- MELLONI David (2013) La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains, The 2011 Constitution : A Mutation of Morocco’s Political and Legal Orders. Revue Pouvoirs N°145.pp:5_17
- MERTON Robert.K. (décembre 1936) « The unanticipated consequences of purposive social action ». American Sociological Review Vol.1, no n°6: pp.894-904.
- OUASHIL M’Bark. « Interaction contrôle interne et contrôle de gestion :contribution au débat à travers le cas d’un établissement public » 1, no 1 pp: 33_52.
- PARSONS Talcott. (juin 1956) « Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I ». Sage Publications, Administrative Science Quarterly, Vol.1, no N.1: pp.63-85.
- RISPAL ET HADLY.M.(2015) « Une stratégie de recherche en gestion ». Revue française de gestion, no 253 pp: 251-266.
- ROUCHON et al.(2006) « L’influence des facteurs organisationnels et stratégiques sur l’appropriation des outils comptables et financiers ». Management & Avenir, no 9 .pp: 127-40.
- SANDBERG J.(2005) « How Do We justify Knowledge produced with interpretative approaches ? » Organizational Research Methods, pp.41_68.

- TABET AOUL Wassila, et ZERROUKI Amine et ZERROUKI Mohamed. (2014) « Culture et performance de l'administration publique algérienne : cas de l'APC de la Wilaya de Tlemcen ». Revue Congolaise de Gestion Numéro 19, no 1: pp.43-59.
- THEPOT, Jacques. (1 juillet 2007) « Jensen et Meckling trente ans après ». Revue française de gestion, no 175 pp: 15-22.
- TOR Hernes.(2005) « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences ». Revue internationale des sciences administratives 71, no 1 pp: 5_18.
- VAN HAEPEREN, Béatrice.(2012) « Que sont les principes du New Public Management devenus ?Le cas de l'administration régionale wallonne ». Reflets et perspectives de la vie économique LI, no 2pp: 83-99.
- WALSH, Isabelle, et Alexandre RENAUD.(2010) « La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de Système d'Information ». Management & Avenir 39, no 9 pp: 283-302.

➤ **Thèses et mémoires :**

- ANOUAR Hajar.(2016-2017) « le contrôle de gestion dans l'entreprise publique au maroc: Spécificités et pratiques. » Thèse de Doctorat, Univ.Mohamed V..
- BOITIER Marie . (Décembre 2002)« Le contrôle de gestion : une fonction aux prises avec les transformations organisationnelles et techniques des entreprises. L'exemple des syst`emes de gestion intégrés.Thèse de doctorat en Sciences de gestion. » Thèse de Doctorat, UNIVERSITE DES SCIENCES SOCIALES - TOULOUSE I.
- GUENOUN Marcel. (Mars 2009) « Le management de la performance publique locale .Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales.p.190 ». Thèse de Doctorat, Univ.Paul Cézanne, 2010.
- JEDIDI Ali , KHLIF Wafa .(Mai 2011) « Confiance et coopération entre le contrôleur de gestion et les managers: Une relation réciproque ». Thèse de Doctorat, montpellier, 2011.

- JELLOULI Tarik. (2011)« Contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public :cas des établissements publics marocains ». Thèse de Doctorat, Thèse université Mohamed V-Agdal.
- LAMBERT CAROLINE .(Mars 2005) "La fonction contrôle de gestion. Contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation".Thèse de Doctorat .Université Paris Dauphine .
- NAFZAOUI, Mohamed.(Avril 2010) « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques : fondements, pratiques et déterminants. Essai sur le cas des Entreprises et des Etablissements publics au Maroc (EEPM) ». Thèse de Doctorat, Université cadi Ayyad Marrakech.
- NAJIM Imane. (Octobre 2010) « audit comptable et financier : Approche par les risques; apports et mites ». Mémoire, Fsjes Univ Hassan II.
- ZAWADZKI C. (JUILLET 2009)« Enjeux et difficultés d'introduction du contrôle de gestion: une étude cas en PME Université Paul Verlaine Metz .
- ZOUIDI Laila.(Décembre 2013) « La contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance dans le secteur public: Le Cas du Maroc ». Thèse de Doctorat, Québec à Montréal.
- **Rapports et documents :**
 - ACADÉMIE REGIONALE D'EDUCATION ET DE FORMATION CASABLANCA-SETTAT « Annexe n°4: Détail des opérations et axes relevant de la stratégie communiquée par la Division Planification de l'AREF Casablanca-Settat. », s. d.
 - ACADÉMIE REGIONALE D'EDUCATION ET DE FORMATION CASABLANCA-SETTAT . « Annexe n°5 : Charte de gouvernance des systèmes d'information des AREF , communiquée par la division SI de l'AREF Casablanca », s. d.
 - Article 154 de la Constitution du Royaume du Maroc 2011, s. d.
 - Article 156 de la Constitution du Royaume du Maroc 2011, s. d.
 - BENSOUDA .N (Mai 2004)." La réforme des finances publiques : de la logique juridique vers la logique gestionnaire" Ecole Nationale de l'administration.
 - BENSOUDA .N (Septembre 2016) « Pouvoirs politiques et finances publiques : Quels enjeux au Maroc et en France ?»" Trésorerie Générale du Royaume.

- Décret n° 2-01 -2676 du 15 Chaoual 1422 (31 décembre 2001), modifiant et complétant le décret n°2_98_401 du 9 Moharrem 1420 (26 Avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finance ,publié au BO,° 4965 bis du 31-12-2001, p 1492. », s. d.
- Déploiement du dispositif de contrôle interne- Procédure de mise en œuvre des contrôles permanents Réf:PR-001-CI Version 2.2 Du 24/09/2012
- Document de Travail Fonds monétaire international , « De la budgétisation de programmes à la budgétisation basée sur la performance » Jack DIAMOND.
- Enquête Changements Organisationnels et Information (COI) Volet : Entreprises /Employeurs expérimentation dans la Fonction Publique d'Etat 2006 .
www.enquetecoi.net.
- FERGUSON Michael. « Rapport du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.Préface ». Ottawa: Bureau du vérificateur général du Canada, 14 février 2012.
- Inspection Générale des Finances. « Rapport de synthèse IGF, audit des performances exercices 2007-2008, janvier 2010 p.6 », s. d.
- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques en France pour les années 2018 à 2022, s. d. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do>.
- Projet de loi de finances 2017 , Ministère de l'Economie et des finances.
- Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la chambre des communes.Chapitre 9: La modernisation de la reddition des comptes dans le secteur public. Décembre 2002
- TGR, Ministère des finances. « Déploiement du dispositif de contrôle interne- Procédure de mise en œuvre des contrôles permanents Réf:PR-001-CI Version 2.2 Du 24/09/2012 », 24 septembre 2012.

Table des matières

Sommaire.....	9
Liste des abréviations et acronymes utilisés	10
Liste des tableaux.....	11
Liste des figures.....	12
Introduction générale.....	13
0.1 Motifs de la recherche	14
0.1.1 Intérêt du sujet	14
0.1.2 Motivations personnelles	16
0.2 L'environnement et l'objet de la recherche.....	17
0.2.1 L'environnement de la recherche.....	17
0.2.1.1 L'environnement académique	17
0.2.1.2 Le positionnement de la recherche	18
0.2.2 L'objet de la recherche	22
0.2.3 Problématique et questions de recherche	23
0.3 Cadre théorique et méthodologique de la recherche	26
0.4 Construction et architecture de la thèse	30
0.4.1 Construction du projet de thèse.....	30
0.4.2 Architecture de la thèse	31
PARTIE 1 : DU CONTROLE DE DEPENSES ET DE BUDGETS AU CONTROLE DE RATIONALITE. 34	
Chapitre 1 : Prise de connaissance du contrôle dans les administrations publiques marocaines et intérêt du contrôle de gestion	35
Section 1 : Prééminence des formes traditionnelles de contrôle des APM	35
1.1 Le contrôle politique et juridictionnel.....	37
1.1.1 Le contrôle politique	37
1.1.2. Le contrôle juridictionnel	40
1.2 Le contrôle financier	42
1.3 Les autres contrôles particuliers :	46
SECTION 2 : légitimité du Nouveau management public	48
2.1 Nouveau management public : Impératif pour les administrations publiques.....	49
2.1.1 Le management public : Aperçu historique et contours	49
2.1.2 Le management public : Réponse à la nécessité de changement de la gestion publique	53
Dans un environnement de plus en plus contraignant, l'organisation est forcée de choisir entre changer ou mourir. Il est évident que la modernisation du secteur public est un projet sans doute à long terme. Pour R.Fraisse « <i>moderniser le secteur public c'est peut être d'abord se mettre à jour , chercher à rattraper un retard :celui d'une organisation étatique en proie d'une grande inertie, au regard d'un environnement en transformation rapide qui exige sa mise à jour (...)Moderniser c'est enfin adopter des comportements modernes, c'est à dire considérés comme innovantes par rapport aux précédents</i> ».	53
2.2 Réforme Budgétaire : élément favorisant la pratique du Management Public.....	53
a- Globalisation des crédits.....	57
b- Déconcentration – Contractualisation :	58
c- Partenariat :	60
d-Programmation Pluriannuelle :	62
2.2 Apports de la pratique du nouveau management public.....	63
2.2.1. Nouveau management public : Remède à la Bureaucratie administrative.....	64
2.2.2 Reddition des comptes et revue des responsabilités.....	67
SECTION 3 : Intérêt du contrôle de gestion dans le Processus de modernisation de la gestion publique.....	70
3.1. Insertion des notions d'efficacité et de performance à la gestion publique	70
3.2 Lien entre NMP et contrôle de gestion	74

Conclusion du chapitre 1 :	79
CHAPITRE 2 : Difficultés d'instauration du contrôle de gestion dans les administrations publiques marocaines	80
SECTION 1 : Obstacles relevant du triangle du contrôle de gestion	81
1.1 Difficultés liées à la définition des objectifs :	82
1.1.1 Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques	83
1.1.2 Enjeux du contrôle de gestion pour l'évaluation des politiques publiques.....	86
1.2 Difficultés liées à la gestion des moyens alloués	88
1.3 Difficultés liées à l'évaluation des résultats	89
SECTION 2 : Obstacles d'ordre culturel et organisationnel	91
2.1 Difficultés liées aux acteurs et à la culture d'organisation.....	91
2.1.1 Comportement réticent des cadres et dirigeants publics	91
2.1.2. Culture et éthique dans l'organisation publique.....	93
2.2 Insuffisance du dispositif de contrôle interne :	95
2.2.1. Objectifs généraux et Composantes du contrôle interne :	95
2.2.2. Utilité du contrôle interne : Outil du contrôle de gestion et instrument du Nouveau management Public :	97
SECTION 3 : Obstacles techniques liés aux systèmes d'information et aux indicateurs de performance	99
3.1. Insuffisance des systèmes d'information adaptés au service public.....	99
3.2 Difficultés dans le choix des indicateurs de performance	102
Conclusion Chapitre 2.....	104
CHAPITRE 3 : Epistémologie et Méthodologie de la recherche	105
SECTION 1 : L'approche épistémologique de notre recherche.....	106
1.1 Les courants épistémologiques : le constructivisme et l'interprétativisme.....	106
1.1.1 Le constructivisme pragmatique	107
1.1.2 L'interprétativisme	108
1.2 Le cadre épistémologique de notre recherche	108
SECTION 2 : la fiabilité et la validité de notre recherche	109
2.1 La fiabilité de notre recherche	109
2.2 La validité interne et externe de notre recherche	110
SECTION3 : La méthodologie de la recherche	112
2.1 Les référents méthodologiques mobilisés dans notre thèse :	113
2.1.1 L'enquête par questionnaire	113
2.1.2 La recherche qualitative	115
2.2 Les matériaux et les méthodes d'investigation et d'observation scientifique	120
2.2.1 Distanciation entre le chercheur et le terrain de recherche	121
2.2.2 Chronologie de l'intervention	122
2.2.3 L'observation : dynamique et non participante	122
Conclusion du chapitre 3	123
Conclusion de la Partie 1	124
PARTIE 2 : l'Etude qualitative, Résultats et proposition d'un Processus d'implantation d'un Système de contrôle de gestion	126
CHAPITRE 4 : Terrain de recherche : Académie Régionale de l'Education et de la formation de la région Casablanca-Settat.....	127
SECTION 1 : Présentation du terrain de recherche de l'étude qualitative : l'AREF	128
1.1 Généralités.....	128
1.2 Missions de l'AREF Casablanca-Settat.....	129
SECTION 2 : Diagnostic organisationnel	133
SECTION 3 : Système de contrôle au sein de l'AREF	135
3.1 Contrôle financier par l'Etat :	135
3.2 Contrôle de l'Unité régionale d'audit : Audit interne	136
3.3 Contrôle de gestion :	136
a-Activité Planification de la carte scolaire :	137

b-Activité Budget et comptabilité générale :.....	137
Conclusion du Chapitre 4.....	138
CHAPITRE 5 : Réalisation de l'étude qualitative et résultats de la recherche	139
SECTION 1 : Collecte des données	139
SECTION 2 : Exploitation et Interprétation des données.....	141
2.1 Exploitation des données.....	141
2.2 Interprétation des données :	142
SECTION 3 : Résultats de l'étude qualitative	142
3.1 Stratégie.....	143
3.2 Système d'information.....	144
3.3 Système d'organisation :.....	147
Conclusion Chapitre 5.....	148
CHAPITRE 6 : Préconisations pour la mise en place d'un système de contrôle de gestion à la lumière des fondements théoriques et de l'étude qualitative.....	150
SECTION 1 : La dimension sociocognitive du contrôle de gestion.....	151
1.1 Management du changement : Ethique, culture et pilotage.....	151
1.2 Place des acteurs dans l'introduction du contrôle de gestion	153
1.2.1 Légitimité des initiateurs du changement.....	154
1.2.2 Rôle décisif du contrôleur de gestion.....	157
SECTION 2 : Formalisation de la gestion : Réaction organisationnelle du NMP	159
2.1 Structure et coordination du travail.....	159
2.2 Mise en place et amélioration du dispositif de contrôle interne	162
2.3 Implantation du contrôle de gestion : apprentissage et routines organisationnelles	165
SECTION 3 : Instrumentation de la gestion : outils adaptés au secteur public.....	169
3.1 Appropriation d'outils de gestion et lien avec les acteurs	169
3.2 Pertinence des indicateurs de gestion et Utilisation des tableaux de bord.....	173
3.2.1 Utilité et pertinence des indicateurs de gestion	173
3.2.2 Emploi des tableaux de bord.....	175
3.3 Installation et Développement des systèmes d'information	178
Conclusion du Chapitre 6.....	179
Conclusion de la Partie 2	181
CONCLUSION GENERALE.....	182
Liste des annexes	187
Bibliographie.....	231
Table des matières	241