

## **Le contrôle de gestion face aux enjeux de pilotage de la performance publique (PPP) au Maroc**

### **Management control facing the challenges of public performance management (PPP) in Morocco**

**Mohamed Achraf NAFZAOUI**

Enseignant chercheur à l'université Ibn Tofail / ENCG-K  
Docteur en Sciences de Gestion

**Zouhair BENFAIDA**

Enseignant chercheur au groupe High Tech -Rabat

**Date de soumission :** 03/12/2021

**Date d'acceptation :** 22/01/2022

**Pour citer cet article :**

NAFZAOUI M. A. & BENFAIDA Z. (2022) «Le contrôle de gestion face aux enjeux de pilotage de la performance publique (PPP) au Maroc», Revue Internationale du Chercheur «Volume 3 : Numéro 1» pp : 91 - 109

## Résumé

Le présent article essaie d'aborder la question lancinante à savoir : Dans quelle mesure le contrôle de gestion pourrait-il devenir un levier de la réussite de pilotage de la performance publique ? Pour y répondre, un corpus de modèles théorique a été mobilisé pour dissiper l'ambiguïté qui plane sur le rôle du contrôle de gestion dans le pilotage de la performance publique.

**Mots clés :** Performance ; contrôle de gestion ; management ; nouvelle gestion publique ; modèle.

## Abstract

This article attempts to tackle the glaring question, namely: To what extent could management control become a lever for successful management of public performance? To answer this, a body of theoretical models has been mobilized to dispel the ambiguity that hangs over the role of management control in the management of public performance.

**Keywords :** Performance ; management control; management; new public management; model.

## Introduction

Au cours de la dernière décennie, le Maroc a connu de nombreuses réformes visant à instaurer une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces réformes ont concerné des domaines variés: en matière d'organisation et de supervision du processus électoral, en matière de protection des droits de l'homme et des libertés publiques (Création d'une autorité de surveillance où sont représentés les partis politiques et les représentants de la société civile «Conseil consultatif des droits de l'homme»), dans le domaine des affaires et des rapports avec les entreprises (Nouveau code des marchés publics, Conseil National de la concurrence, conseil National de l'audiovisuel, Agence Nationale de régulation, Centres Régionaux de l'Investissement, ...).

La conviction qui règne désormais est que la réforme de l'administration est étroitement liée à la réforme de l'État via des initiations politiques stables qui sont le gage de la continuité et de la performance des réformes; des gouvernements forts ayant une vision homogène; un climat démocratique favorisant le débat et la libre expression des idées et des opinions<sup>1</sup>.

Le nouveau concept de modernisation des secteurs publics exige de jeter les bases d'une administration moderne, efficiente, responsable et citoyenne, proche des préoccupations des citoyens et adoptant une nouvelle approche pour la modernisation de l'administration.

Cependant, le Maroc, vit actuellement un moment crucial de son évolution administrative, et les grands changements qui se profilent pour les années à venir invitent les pouvoirs publics à engager des réformes d'envergure qui appellent souvent des décisions difficiles à prendre face aux nombreuses résistances et aux pratiques archaïques du passé.

La problématique centrale de ce papier peut être formulée comme suit : Dans quelle mesure le contrôle de gestion pourrait-il devenir un levier de la réussite de pilotage de la performance publique ? Pour y répondre, le présent article sera scindé en trois points, le premier présente une contextualisation du travail, le deuxième abordera un regard oblique sur le secteur public au Maroc, le dernier se penchera sur les enjeux du contrôle de gestion face au défi de sa publicisation.

---

<sup>1</sup> Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement – CAFRAD. Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales – UNDESA. Mai 2004.

## 1. LE SECTEUR PUBLIC AU MAROC : VUE GLOBALE

Le secteur public (SP) au Maroc a connu de nombreuses réformes au cours de cette décennie.

Des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines. Malgré ces nombreux acquis, le SP et son mode de fonctionnement font l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile. L'organisation, le rôle et les missions doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte politique, économique et social en pleine mutation.

Les organisations publiques au Maroc sont désormais appelées à rendre leurs services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de leurs droits et obligations. Elles doivent également faire face à la question de la contribution qu'elles doivent apporter pour régler les problèmes sociaux dans des domaines tels que l'emploi, la santé, l'éducation, le logement et les loisirs. Dans tous ces domaines, il leur est demandé de faire preuve d'innovation, d'améliorer la qualité de leurs services et de développer leurs capacités de gestion afin de mieux répondre aux aspirations des citoyens.

Par ailleurs, les orientations économiques qui s'inscrivent désormais dans le cadre de l'ouverture et du libre-échange, impliquent le développement d'autres modes d'intervention de l'Etat dans la vie économique et une approche plus dynamique en matière de soutien aux entreprises et à l'investissement privé. Dans ces nombreux domaines, le rôle et les missions de l'administration restent encore à définir.

Nous essayerons de résumer les points forts, les points faibles, les opportunités et les défis, en relation à l'innovation dans le SP au Maroc en se référant aux principales études ayant été faites dans ce sens<sup>2</sup>. La synthèse peut s'articuler autour des points synthétiques présentés dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>2</sup> Les rapports de la Banque mondiale, du FEMISE, du PNUD et du ministère de la modernisation de la fonction publique, Revues Al Ma8liya...

**Tableau 1 : La matrice SWOT du secteur public au Maroc**

<p><b><u>Points forts</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Système politique et institutionnel stable et plutôt équilibré ;</li> <li>- Forte « Leadership »</li> <li>- Prise de conscience des avantages de l'adoption et du développement des méthodes de gestion électronique en vue de faciliter l'accès des citoyens aux services administratifs de base et d'alléger les charges de l'administration;</li> <li>□□environnement des affaires globalement favorable au développement du secteur privé et aux investissements ;</li> </ul>	<p><b><u>Points faibles</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «Déficit de démocratie» en terme d'accès, coût (directs et indirects) et qualité de l'information et de l'offre des services publics aux citoyens et aux entreprises;</li> <li>- capacité de l'administration à conduire les réformes nécessaires avec une orientation vers les usagers et « approche participative » limitée ;</li> <li>- faibles compétences des administrateurs et du système de recrutement, mérite et d'évaluation de la performance ;</li> <li>- difficultés importantes pour l'investisseur, surtout dans le cadre des procédures et des formalités demandées;</li> </ul>
<p><b><u>Opportunités</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réorganisation du rôle et des missions de l'Etat</li> <li>□□Processus de décentralisation et déconcentration, à travers la «politique de proximité»;</li> <li>- Réforme des structures de l'administration publique, et re-ingénierie des procédures et processus, selon une approche pragmatique, orienté vers la performance, les résultats et les usagers;</li> <li>□□Introduction dans certaines administrations «pilotes» des méthodes et techniques déjà utilisées dans le secteur privé, et surtout, en tirant parti des NTIC, sur la base des «Projet Initiateurs»</li> </ul>	<p><b><u>Menaces</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faible volonté politique, «visibilité» et impact des réformes sur la population limitées;</li> <li>□□vision stratégique parfois myope, et coordination et coopération inter-ministérielle limitées;</li> <li>□□transparence des procédures de gestion et éthique professionnelle pas encore clairement développé;</li> <li>□□manque d'une stratégie e-gouvernement exhaustive, qui accompagne les activités entreprises dans le cadre de la réforme administrative, à élaborer en partenariat avec tous les acteurs impliqués.</li> </ul>

**Source :** Rapport du ministère de la réforme du secteur public

Certes, Il est indubitable que l'enjeu de l'action managerielle dans le secteur public demeure fondamental, dans la mesure où la plupart des organisations concernées sont interpellées par des défis nouveaux liés à l'ouverture internationale, aux réglementations, aux exigences sociales, aux restrictions de moyens, etc. Dès lors, il s'avère indispensable d'approfondir le sujet et de trouver de nouveaux leviers d'analyse et d'action. Le contrôle de gestion demeure

l'un des principaux leviers d'action sur lesquels la réussite de l'action managerielle publique demeure conditionnée.

L'apport du contrôle de gestion à la modernisation du secteur public fera l'objet du point suivant.

## **2. LE CONTROLE DE GESTION FACE AU DEFI DE SA PUBLICISATION**

Aujourd'hui, le sujet du contrôle de gestion dans le secteur public est en vogue. Pour P. GIBERT, le contrôle de gestion est devenu une source de défis pour les gestionnaires de l'administration. Son identité est difficile à cerner, son ancienneté contraste avec la modestie de la place qu'il tient actuellement. Son périmètre semble à géométrie variable. Il fait peur pour de fausses raisons ; en sens inverse, il donne quelque fois des espoirs illusoires<sup>3</sup>....

Désormais, le renouveau du système « contrôle de gestion » dans le secteur public est *confirmé*. Selon M. CHARPENTIER ET P. GRANDJEAN « « L'importance du secteur public dans les économies nationales, l'importance des enjeux du contrôle de gestion dans la gestion publique nous portent à penser qu'il y a là, *matière à la naissance d'étude propre, si non à une spécialisation majeure du contrôle de gestion* ».

### **2.1. Les organisations publiques : Généralités et spécificités**

Contrairement au secteur privé, l'organisation publique évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (dotations budgétaires) et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières (Paquin, 1994)<sup>4</sup>. Le choix de sa structure organisationnelle ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement.

Certes, les organisations publiques ont leurs propres spécificités. A la différence du secteur privé, la gestion des affaires publiques comporte deux dimensions qui constituent les deux faces d'une seule réalité.

Une première fonction de production est liée à *la gestion* des organisations publiques. En cela elle ne diffère guère de la gestion des entreprises et des organisations du secteur privé. La gestion consiste à faire l'aller-retour entre les ressources et les réalisations. Les impératifs

---

<sup>3</sup> P.GIBERT. Professeur en sciences de gestion à l'université de PARIS X -NANTERRE

<sup>4</sup> PAQUIN.M., "La planification stratégique dans le secteur public", tiré de Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec,1994.

de gestion sont identiques : l'objectif consiste à générer des produits et services en évitant de consommer trop de ressources pour le faire. Seule différence de taille : les organisations publiques n'ont pas vocation à réaliser des *profits*, elles ont souvent même pour mission de redistribuer des ressources.

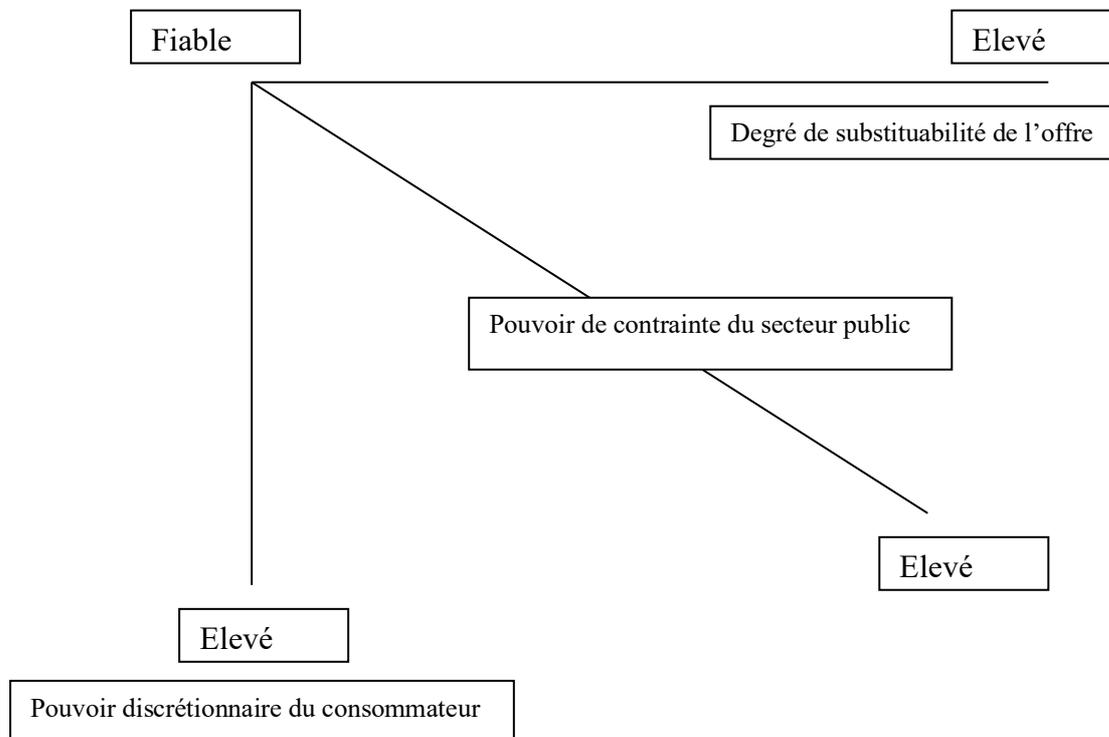
La deuxième fonction de production est liée à *des obligations* de service public, de nature politique et juridique. Elle participe très fortement à la légitimité des services administratifs et est fondée sur le respect de principes et de procédures démocratiques. Cette légitimité « primaire » est de plus en plus complétée par une autre forme de légitimité appelée « secondaire » où les acteurs des politiques publiques recherchent une reconnaissance par la qualité de leurs prestations à l'attention des acteurs sociaux.

En plus de ces deux fonctions, l'environnement concurrentiel des organisations publiques semble avoir des spécificités distinctives. Selon l'approche contingente de M.Porter (1980), la dynamique et la structure concurrentielle du secteur dans lequel se trouve l'organisation déterminent "*les règles du jeu concurrentiel et les stratégies auxquelles la firme a la possibilité de recourir*". Véritable facteur de motivation ou de contrainte, la concurrence détermine donc la nécessité d'adopter pour les firmes concernées un comportement stratégique. Ce postulat fondamental de l'analyse stratégique suppose logiquement qu'une organisation, comme c'est le cas pour les entités publiques, qui oeuvrerait dans un environnement relativement stable en situation de monopole (absence de sanction de la part du marché) et en exerçant un pouvoir de contrainte sur la demande n'aurait aucun intérêt et aucune justification logique à mettre en place des stratégies d'action et de développement.

Ainsi, l'essence de la stratégie et de certains outils de l'analyse stratégique qui reposent sur des principes d'analyse concurrentielle et de positionnement sélectif sur des domaines d'activité entrent en contradiction, d'une part, avec le pouvoir de contrainte qu'exerce l'organisation publique à la fois sur l'offre et la demande et d'autre part avec la recherche de finalités externes et les critères d'équité qui guident l'action publique. Autrement dit, il existe un ensemble de facteurs distinctifs, (les situations de monopoles dont jouissent les organisations publiques, la production de biens et services publics à travers le filtre d'une évaluation globale et indirecte de la demande, le processus exclusivement politique de répartition des dotations budgétaires), qui modifient de manière fondamentale les relations que ce type d'organisations entretient avec le marché. L'aiguillon que constitue le système

concurrentiel ainsi que les facteurs d'incitation à la recherche de performance disparaissent en économie publique<sup>5</sup>.

**Figure 1 : Le pouvoir contraignant du secteur public**



**Source :** M. Saias et J. P. Leonardi <sup>6</sup>

Les organisations publiques seront d'autant moins sensibles à la logique d'efficacité et d'efficience que le pouvoir de contrainte sur l'offre mesurée par le degré de substituabilité (restriction ou interdiction de la concurrence) et sur la demande (obligation de consommer des biens indivisibles de manière collective, rémunération obligatoire de ses services à travers les ponctions fiscales exercées sur la demande) sera fort. Ainsi selon le schéma ci-dessus, plus les activités publiques se situent près de la diagonale et loin de l'origine, plus les méthodes de gestion du privé seront applicables.

<sup>5</sup> Quel serait en effet l'intérêt pour un manager public de miser sur l'efficacité en introduisant des système de gestion stratégique, si la performance ne peut être sanctionnée ou récompensée parce qu'évaluée indirectement et imparfaitement en milieu public

<sup>6</sup> SAIAS.M., LEONARDI.J.P., "Service public et service du public", *Revue Française de gestion*, n°10, juillet-aout 1977.

En effet, les organisations publiques ne peuvent pas définir l'efficacité de leur action en fonction de critères simples, quantitativement mesurables et objectivement partagés tels qu'ils existent dans le secteur privé.

Ces critères essentiellement orientés par la logique marchande seraient intransférables vers le public comme le souligne Bower (1977)<sup>7</sup>, le signal du profit est la principale source de mesure de la performance mais sans un marché pour déterminer l'efficacité, le système de mesure et de contrôle devient *diffus et complexe*.

Pour pouvoir saisir pleinement cette complexité, il est important de revenir brièvement sur les deux dimensions qui définissent la performance et qui sont l'efficience et l'efficacité tout en les transposant sur le cadre des organisations publiques.

*L'efficience ou la performance interne* des organisations publiques nous amène à évoquer la difficulté de son jugement et qui tient essentiellement au problème posé par l'identification des *coûts* relatifs à la production de biens ou de services spécifiques. Par conséquent, les difficultés techniques ont alors trait à la nécessité d'une part, d'établir des centres de responsabilité autonomes et, d'autre part, d'identifier de manière relativement précise le coût des transferts et des consommations internes<sup>8</sup>. Ce qui est loin d'être le cas dans le secteur public où l'on a tendance le plus souvent à ignorer *les frais indirects* et les investissements dans l'analyse de coûts. De plus, le calcul des coûts est motivé par un souci de maîtrise et de contrôle de ceux-ci ; or la situation de monopole empêche tout jugement comparatif d'efficience pour une organisation (Favoreu, 2003)<sup>9</sup>.

Enfin, du fait de la difficulté d'évaluer de manière précise les résultats (ou l'output) des organisations publiques, la contrainte d'optimisation de l'utilisation des ressources devient aléatoire et peu applicable.

Cependant, et comme le note McGill (1988)<sup>10</sup> le niveau opérationnel des organisations publiques est semblable à celui des entreprises privées (les contraintes d'utilisation optimales des ressources organisationnelles demeurant similaires dans les deux secteurs). Ce niveau concerne la mise en oeuvre des programmes budgétisés pour l'année en cours. C'est donc à

---

<sup>7</sup> BOWER.J.L., "Effective Public Management", *Harvard Business Review*, mars-avril 1977.

<sup>8</sup> AMINTAS.A., "le management public face à ses outils", *Annales du Management*, Journées I.A.E., Nancy, Economica, 1992.

<sup>9</sup> C. Favoreu « réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public ». Allocataire de recherche, moniteur, université d'Aix-Marseille. Institut d'administration des entreprises. 2003

<sup>10</sup> Mc GILL.R., "Planning for strategic performance in local government", *Long Range Planning*, Vol 21, n°5, 1988

cet échelon, que le transfert de techniques managériales du privé vers le public sera le plus facile et le plus communément observé.

**Tableau 2:** Comparaison secteur public/ secteur privé des différents niveaux de performances

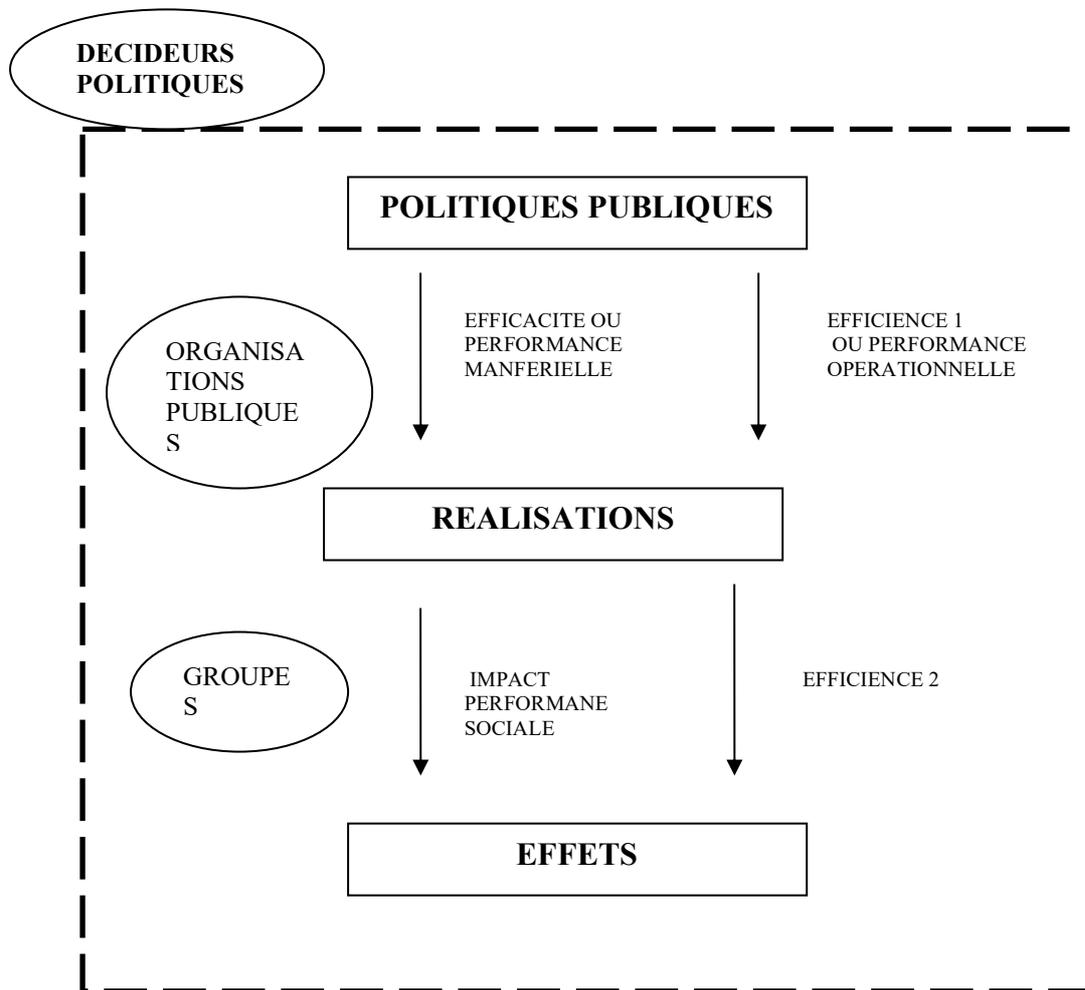
Niveau envisagé	Concept de performance dans le secteur privé	Concept de performance dans le secteur public
<b>1</b> <b>(3-5 ans et plus)</b>	Profitabilité générale et croissance du capital	Performance globale des programmes en fonction de l'amélioration des conditions sociales générales (niveau de pauvreté, d'éducation...)
<b>2</b> <b>(1-3 ans)</b>	Succès sur des marchés spécifiques et gains de profitabilité en découlant	Succès de programmes publics spécifiques et satisfaction des populations concernées (rénovation de quartiers)
<b>3</b> <b>(0-1 an)</b>	Efficiences opérationnelles le contrôle budgétaire Climat interne motivation des employés Gestion de la production	Efficiences opérationnelles contrôle budgétaire moral des fonctionnaires Gestion des projets

Source : R. McGill (1988 ; p 21)

Quant à la notion de *l'efficacité ou la performance externe des organisations publiques*, elle pose aussi un problème très sérieux. En effet, dans le milieu public la performance devient un « *concept à géométrie variable* » dont la portée dépend de ceux qui sont chargés de la définir et qui sont le plus souvent les évalués eux-mêmes. Cette subjectivité donne lieu à des manipulations, des revers, des modifications de cap, rendant difficile l'utilisation de techniques managériales qui sont-elles fondées sur la poursuite d'objectifs quantifiables, préalablement définis et légitimement reconnus. L'absence d'indicateurs s'explique d'autre part par la différence conceptuelle existant entre l'efficacité et l'impact d'une politique publique (Amintas, 1992).

Pour bien saisir cette différence, il convient de distinguer à l'instar de Santo et Verrier (1993), le double processus de production propre à toute activité publique (voir figure ci-dessous).

**Figure 2** : La double fonction de production publique et ses conséquences sur la mesure de la performance



**Source :** (d'après Santo et Verrier ainsi que R.McGill)

En premier lieu, l'appareil public transforme des inputs (moyens financiers, humains, expertise...) en outputs (construction de logements, services d'aides sociales, aides financières ou techniques à la création d'entreprises...). Ces mêmes outputs vont alors produire un impact sur un ensemble de groupes sociaux visés en se transformant en outcomes (amélioration de la compétitivité économique locale, diminution des disparités sociales, baisse de la criminalité...). Cette distinction entre les réalisations publiques directement observables et leurs impacts sociétaux de plus long terme constitue chez de nombreux auteurs (Gibert, 1988; Pedersen, 1977) *l'une des caractéristiques fondamentales du management des organisations publiques.*

La prise en compte de cette nouvelle dimension de la performance appelle l'utilisation d'autres critères de mesure difficilement cernables, car comme le rappelle Pedersen (1977)<sup>11</sup>, c'est à ce niveau que se rencontrent les objectifs les moins clairs et les moins partagés collectivement.

## 2.2. Le management par objectifs dans les organisations publiques OP

Depuis une vingtaine d'années, les organisations publiques ont adopté le management. Ce dernier est caractérisé par la recherche d'une performance optimale, notion qui renvoie à celle de résultats.

Évaluer la performance, implique d'avoir défini au préalable des objectifs à atteindre. Ce sont les mots-clefs du pilotage de l'action publique, au coeur des nouvelles approches développées dans le sillage du New Public Management (Osborne et Gaebler, 1993<sup>12</sup>). Cependant, entre les espoirs liés à cette nouvelle manière de gérer les affaires publiques et la réalité, entre le discours de prescription et les réalisations, il existe une certaine distance qui reflète la complexité du système politico-administratif.

La gestion par les résultats est l'une des nombreuses variantes issues du management par objectifs (MPO) dont l'origine remonte aux années d'après-guerre, notamment dans le célèbre ouvrage de Drucker ou encore dans celui d'Osborne (Drucker, 1954 ; Osborne, 1965). Dans le cadre des organisations publiques, le terme plus fréquemment utilisé depuis une dizaine d'années est celui de « performance », en particulier dans les écrits de l'OCDE (OCDE, 1997).

Certains ouvrages sont même totalement dédiés à ce sujet (Bruijn, 2002), illustrant l'importance progressive que ce thème a pris dans la gestion publique. La finalisation de l'action publique (Santo et Verrier<sup>13</sup>, 1993), orientée sur des résultats précisément définis et évaluables au moyen d'indicateurs objectifs de performance, ne fait l'objet que d'une réflexion de type managériale. Ses fondements, au contraire, sont à rechercher dans un mouvement qui intègre des considérations diverses, notamment constitutionnelles, politiques et citoyennes.

<sup>11</sup> PEDERSEN.K., "A Proposed Model for evaluation studies", *Administrative Science Quarterly*, p307, Juin 1977.

<sup>12</sup> Osborne, D., T. Gaebler (1993). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Plume Book.

<sup>13</sup> Santo, V.-M., P. E. Verrier *Le management public*, Paris, PUF. (1993).

Nombre d'auteurs soulignent la difficulté à déterminer et évaluer les résultats de l'action publique comme l'une des caractéristiques différenciant le management public et privé (Laufer et Burlaud, 1980 ; Santo et Verrier, 1993 ; Trosa, 1993 ; Schwarz, Purtschert et al., 2002).

Nous allons essayer de revenir sur la notion de résultat dans le secteur public avant d'aborder les spécificités du contrôle de gestion face à ce management par objectif qui ne cesse pas d'envahir le credo manageriel dans le secteur public.

En effet, lorsqu'on s'interroge sur la notion de résultats dans les organisations publiques, contrairement à l'entreprise privée où les indicateurs-clefs de succès sont bien connus (rentabilité, bénéfices, parts de marché, etc.), l'impression de flou apparaît rapidement.

Il est désormais accepté de faire une distinction nette entre les *outputs* d'une part, ou « prestations » de l'organisation publique, issues de sa première fonction de production au sens de Thoenig (2000)<sup>14</sup>, c'est-à-dire celle consistant à transformer des ressources entrantes (intrants) en ressources sortantes (extrants, concrétisés par les diverses prestations fournies) et les *outcomes* d'autre part, notion issue de l'analyse des politiques publiques qui reflète les résultats obtenus par une politique publique par rapport au problème collectif qu'elle est censée résoudre (p. ex. diminution des taux de pollution de l'eau, de l'air...).

Les outcomes donc sont la mesure ultime de l'efficacité de la politique de l'action publique.

Pour une meilleure compréhension de ce type de management dans le secteur public, nous allons nous référer aux apports des principaux modèles ayant traité cette question : Le modèle de Schedler et le modèle CAF (Common Assessment Framework).

---

<sup>14</sup> Thoenig, J.-C. (2000). « L'aventure des réformes administratives est aussi une affaire de professionnalisme », *L'administration dans tous ses états*, Y. Emery Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 163-173.

### 2.2.1. Le modèle de Schedler

La modélisation de l’action publique présentée par Schedler<sup>15</sup> (1995) permet une définition encore plus détaillée des différents niveaux de résultats pouvant être pilotés dans le cadre public.

**Tableau 3** : Les différents niveaux de résultats de l’action publique

Processus de planification de l’action publique	Différents effectivités produites	Processus de réalisation de l’action publique
Besoins	Effectivité perçue	Impacts sur les « clients »
Objectifs politiques	Effectivité produite	Outcomes du programme
Plans de prestation	Effectivité « prestations »	Prestations réalisées
Plan des ressources	Effectivité des coûts	Utilisation des ressources
<b>Processus interne de production</b>		

Source : Schedler (1995)

L’auteur compare les résultats planifiés et ceux réalisés, en recourant au concept « d’effectivité » qui, sous réserve de questions de traduction, est à considérer comme le degré d’atteinte des résultats attendus. Il apparaît d’emblée que les programmes d’économie actuellement mis en œuvre dans nombre de pays n’agissent, *a priori*, que sur l’effectivité des coûts, sans se préoccuper des autres niveaux de résultats, pour ne pas dire en les dépréciant, ce qui ne saurait être suffisant en termes de programme politique.

Cette modélisation de l’action publique illustre les différentes dimensions des « résultats » pouvant être produits et fait apparaître les principales parties prenantes (*stakeholders*)

<sup>15</sup> Schedler, K. (1995). *New Public Management*. Berne, Haupt.

intéressées : clients bénéficiaires, autorités politiques, autorités administratives (gestionnaires publics). Pour autant, les résultats de l'action sont difficiles à définir, car l'organisation publique a devant elle une « nébuleuse de clients » aux attentes souvent indéterminées et potentiellement contradictoires (Quatre-Barbes, 1996)<sup>16</sup>.

A côté de ce modèle, il nous semble intéressant de développer un autre modèle appelé le modèle CAF (Common Assessment Framework). Ce modèle européen d'évaluation de l'action publique demeure plus approprié à notre champ d'analyse (EPPM) car il s'applique à l'échelon d'une entité publique globalement considérée, dans un domaine d'action spécifique (agence, ministère).

### 2-2.2 Le modèle CAF<sup>17</sup> (Common Assessment Framework)

Le modèle CAF détaille les résultats de l'action publique en distinguant quatre domaines spécifiques que nous pouvons résumer dans le tableau suivant :

**Tableau 4** : Les résultats de l'action publique selon le modèle CAF

<p><b>RÉSULTATS « BÉNÉFICIAIRES »</b>, Concernant les clients ou les cibles directement visés par les prestations de l'OP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· mesurer la satisfaction des bénéficiaires directs (perception), en relation avec l'image de l'organisation, l'implication, l'accessibilité, les prestations elles-mêmes ;</li> <li>· indicateurs internes en lien avec les résultats mentionnés ci-dessus (p. ex. : plaintes, suggestions reçues, atteinte des objectifs contenus dans la charte des bénéficiaires ou « clients »</li> </ul>
<p><b>RÉSULTATS «PERSONNEL»</b> Intéressant les agents publics travaillant au sein de l'organisation analysée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· mesurer la satisfaction du personnel à travers des enquêtes <i>ad hoc</i> (perception) concernant l'organisation, le management, les conditions de travail, la motivation et le développement ;</li> <li>· indicateurs objectifs de satisfaction du personnel (absentéisme, <i>turnover</i>), productivité, développement réel des compétences, implication objective du personnel.</li> </ul>
<p><b>RÉSULTATS « SOCIÉTÉ »</b> Touchant l'environnement direct, et dans une moindre mesure, indirect, de l'organisation analysée</p>	<p>Les résultats « société » sont à considérer, à l'exclusion de ceux directement en lien avec la mission, qui eux, sont intégrés dans le critère suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· impacts sur la société en général (économie, relations avec les partenaires, comportement éthique de l'organisation, soutien à des associations, emplois pour personnes handicapées, prévention des accidents, etc.) ;</li> <li>· impacts sur l'environnement (politique durable des ressources, réduction des gaspillages, recyclage, etc.).</li> </ul>

<sup>16</sup> De Quatre-Barbes, B. (1996). *Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics*. Paris, Les Éditions d'Organisation.

<sup>17</sup> Le modèle européen d'évaluation de l'action publique

<p><b>RÉSULTATS EN LIEN AVEC LES PERFORMANCES-CLÉS,</b> C'est-à-dire avec la mission et les buts officiellement confiés à l'organisation analysée (selon une base légale, une décision ou un programme politique)</p>	<p>Il s'agit d'apprécier l'efficacité et l'efficacité dans la fourniture des prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· atteinte des objectifs liés aux prestations à fournir et aux effets à générer (problèmes à résoudre) ;</li> <li>· amélioration de la qualité, des coûts ;</li> <li>· amélioration de résultats « internes » tels que la prise en compte équilibrée des besoins des différentes parties prenantes ;</li> <li>· amélioration des stratégies et des projets de changement en cours, des standards qualité ;</li> <li>· résultats financiers (respect des budgets, équilibre par rapport aux besoins des différentes parties prenantes, audits et inspections financiers, gestion prudente des risques).</li> </ul>
---	---

Source : [www.eipa.nl/CAF](http://www.eipa.nl/CAF)

Brièvement ce modèle, distingue cinq niveaux :

### **1<sup>er</sup> niveau : le niveau individuel**

Le premier d'entre eux est le niveau individuel, celui de l'agent public, homme ou femme réalisant avec plus ou moins de compétence et d'efficacité les missions confiées. On ne peut guère prétendre améliorer les résultats de l'organisation publique en faisant l'impasse sur le niveau individuel, unité de base de l'action collective.

### **2<sup> me</sup> niveau : le niveau « Equipe »**

Immédiatement après vient le niveau de l'équipe, très présent dans la littérature de management depuis les années 1920, même si,   l'époque, le terme utilisé était celui de groupe. Passer de l'organisation individualiste et taylorienne « des cases », où chaque membre du personnel donne le meilleur de lui-même sans se soucier des autres, au management des équipes, c'est chercher à compléter l'efficacité individuelle par l'efficacité collective (Amherdt et al, 2000).

Au sein des organisations publiques, nombre de prestations sont réalisées avant tout en équipes (domaines des soins, assistance sociale, etc.). Il convient donc d'accorder de l'importance à ce deuxième niveau d'analyse des résultats.

### **3<sup> me</sup> niveau : l'entité organisationnelle**

On découvre ensuite le niveau de l'entité organisationnelle (office, service, agence, ministère). En effet, par la décentralisation accrue opérée dans le cadre de la nouvelle gestion publique, cette unité organisationnelle devient le véritable lieu de « production » des

prestations publiques, responsabilisée et imputable des résultats obtenus (Schedler/Proeller, 2000). Une bonne imbrication est à rechercher entre les équipes et leur structure de rattachement, leur centre de prestations publiques. Connue dans le monde anglo-saxon à travers la notion « d'agence », popularisée par l'opération britannique *Next Steps* de modernisation des années 1990 (voir notre première section), ce niveau de gestion de la performance correspond également à celui mis en évidence par la théorie économique de l'agence, démontrant que les coûts de transaction et d'organisation entre acteurs sont minimisés lorsqu'ils agissent de concert au sein d'une unité sur la base de contrats négociés entre les parties impliquées (nous reviendrons sur cette théorie ultérieurement).

#### **4<sup>ème</sup> niveau : l'organisation**

L'agrégation des centres de prestations fournit un quatrième niveau d'évaluation, celui de l'organisation globalement considérée, dont la direction générale, politique et administrative, est le pilote. Ce niveau endosse la stratégie d'ensemble de l'institution, définie par exemple dans le cadre d'un programme politique ou d'un plan de législature. Il doit constamment chercher à intégrer les centres de prestations dans une dynamique collective, parfois à l'encontre des optimisations sectorielles, de champs de politique publique ou d'agences.

#### **5<sup>ème</sup> niveau : le niveau inter organisationnel**

Le cinquième niveau est le niveau inter organisationnel, ou, selon les termes de Greffe, *l'architecture d'ensemble de l'action gouvernementale*. Ce dernier niveau est particulièrement intéressant et critique dans les systèmes de type fédéraliste, où la conception des programmes politiques n'est pas réalisée au même niveau que leur mise en œuvre.

#### **Conclusion**

En définitive, la grande question qui se pose aujourd'hui est de savoir si la gestion par les résultats introduite dans les OP porte-t-elle fruit ? Il faut bien reconnaître qu'à cette simple question, il n'y a de réponse ni facile ni unique. Pas de réponse facile parce que l'introduction d'une telle logique de gestion modifie l'action publique à tous les stades de son élaboration, depuis la conception des programmes et la détermination des objectifs et des indicateurs de pilotage jusqu'à la mise en œuvre et les ajustements qui en découleront inmanquablement.

Aujourd'hui, nombre d'auteurs s'interrogent si ce courant nommé « gestion par résultats » ne trouve-t-il pas face à une crise de résultats ?

Indubitablement, et face à ces défis qui assaillent le contrôle de gestion dans le secteur public, le renouvellement ou la modernisation devient la seule solution à adopter. Dans ce contexte, le souci urgent et majeur des gestionnaires est celui de réussir un processus de changement puisqu'il ne reste plus de place pour l'échec. Ceux-ci (les gestionnaires) sont préoccupés beaucoup plus par la façon de transformer cette institution complexe (le secteur public) dont les valeurs sont bien enracinées. Il s'agit en fait d'une question *organisationnelle* faisant appel à des théories et des approches beaucoup plus fondées répondant à leur soif.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **ABATE, B.**, « La nouvelle gestion publique », LGDJ, Archives, 2000.
- **ANNE. A** et **BCEROG. L.**, « Le nouveau management public : avantages et limites ». IAE d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne. 2006.
- **ANTHONY, R.N.**, The Management Control Function, The Harvard Business School Press, Boston. Trad. fr. La fonction contrôle de gestion, Publi-Union, Paris, (1988)
- **BOUIN X.** et **SIMON F. X.**, « Les nouveaux visages du contrôle de gestion : approches techniques et comportementales », édition Dunod, Paris, 2000,
- **BOUKEART. G.**, « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public » Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 3 automne 2005.
- **BRECHET J.P., MEVELLEC P.** «l'articulation de la stratégie et du contrôle de gestion. l'apport de la modélisation en termes d'activités et de processus » IAE de NANTES. 2003.
- **BURDEAU. G.**, « la conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action » Aurélien Colson chef du groupe de projet ariane n° 13 – septembre 2005
- **Charpentier. M Grandjean, P ;** « Secteur public et contrôle de gestion » Edition d'organisation. 1998
- **CHARREAUX. G.**, « le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance », 2000.
- **CHARREAUX. G.**, « le point sur les réseaux d'administrateurs et de dirigeants », 2003.
- **DELION, A.**, « Le droit des entreprises et des participations publiques» ; LGDJ, 2003.
- **EL GHADI, A.** « Audit des performances et contrôle de gestion au sein du secteur public ». Edition 2006,
- **EMERY, Y. et D. GIAUQUE** « *Paradoxes de la gestion publique* », Paris, 2005.
- **GIBERT, P. et ANDRAULT, M.** « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques publiques? », Politique et Management Public Vol.2, 1984.
- **GIBERT. P.** « le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat. Eléments de méthodologie ». 2002.
- **HUGHES. M ;** « Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre » Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 3 automne 2005.