

## **Les principaux fondements théoriques de la performance des organisations publiques: Retour sur l'approche multidimensionnelle pour le cas des collectivités territoriales**

### **The main theoretical foundations of the performance of public organizations: Review of the multidimensional approach for the case of local authorities**

**EL-MARZOUKI Said**

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Tétouan

Université Abdelmalek Essaâdi

Centre des Etudes Doctorales de Tanger- Economie, Gestion et Développement Durable

Maroc

[saidtritah@yahoo.fr](mailto:saidtritah@yahoo.fr)

**DAOUD Mohammed**

Doctorant

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Tétouan

Université Abdelmalek Essaâdi

Centre des Etudes Doctorales de Tanger- Economie, Gestion et Développement Durable

Maroc

[daoudmohammed@gmail.com](mailto:daoudmohammed@gmail.com)

**Date de soumission :** 15/09/2023

**Date d'acceptation :** 08/12/2023

**Pour citer cet article :**

EL-MARZOUKI, S. & DAOUD, M. (2023). « Les principaux fondements théoriques de la performance des organisations publiques: Retour sur l'approche multidimensionnelle pour le cas des collectivités territoriales ». Revue du Contrôle, de la Comptabilité et de l'Audit « Volume 7 : Numéro 4 », pp : 81-99.

**Résumé :**

Fortement réputée au sein de la communauté des chercheurs en sciences de gestion par son caractère polysémique, la performance constitue sans aucun doute un sujet de débat et d'étude d'une importance capitale. Le nombre important des articles publiés à l'échelle nationale et à l'échelle internationale indique tout seul ce constat. Toutefois, les contributions scientifiques en relation avec les organisations publiques, entre autres, les collectivités territoriales, ne sont pas aussi nombreuses en comparaison avec les entreprises privées. Ainsi, l'objectif de ce travail de recherche consiste à jeter quelques éclairages sur les principaux fondements théoriques de la performance des organisations publiques, en particulier les collectivités territoriales. Il s'agit d'une occasion pour discuter dans un premier temps les spécificités de la notion de la performance. Dans un deuxième temps, l'attention sera focalisée sur l'évolution marquante vers la consécration des valeurs de la responsabilité sociétale et l'approche multidimensionnelle de la performance des collectivités territoriales. Le troisième et dernier point nous permettra de présenter l'un des outils les plus importants, sinon le plus important dans le pilotage de la performance fondé sur la complémentarité et l'équilibre entre les dimensions financières et celles non financières, à savoir ; le tableau de bord prospectif.

**Les mots-clés : Pilotage ; Performance ; Collectivités territoriales.**

**Abstract :**

Performance is highly regarded in the management science research community for its polysemous nature. It's undoubtedly a subject of debate and study of paramount importance. The large number of articles published at the national and international levels alone indicates this. However, scientific contributions related to public organizations, among others, local authorities, are not as numerous as those related to private companies. Thus, the objective of this research work is to shed some light on the main theoretical foundations of the performance of public organizations, in particular local authorities. This is an opportunity to discuss the specificities of the notion of performance. Secondly, attention will be focused on the significant evolution towards the consecration of the values of social responsibility and the multidimensional approach to the performance of local authorities. The third and final point will allow us to present one of the most important tools, if not the most important one, in performance management based on the complementarity and balance between financial and non-financial dimensions, namely the Balanced Scorecard.

**Keywords : Management; Performance; Local authorities.**

## Introduction

La satisfaction des besoins et des attentes des différentes parties prenantes internes et externes d'une manière fondée sur le strict respect des critères de la gestion moderne des services publics qui puise ses points de force des meilleurs pratiques reconnues à l'échelle internationale, constitue sans aucun doute un objectif principal des différentes organisations publiques marocaines.

Concernant les collectivités territoriales marocaines, la constitution de 2011, aussi bien que les trois lois organiques relatives respectivement aux régions, aux provinces et préfectures et aux communes, sans oublier l'ensemble des décrets d'application propres à chaque catégorie, et bien évidemment la nouvelle Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, constituent une opportunité réelle pour mener à bien un véritable processus de la modernisation des pratiques de la gestion quotidienne, à moyen et à long terme.

Face à ces changements profonds du contexte institutionnel, la performance des collectivités territoriales marocaines ne cesse de confirmer la nécessité d'être articulée sur l'équilibre entre la dimension financière et celle non financière grâce en particulier à la diffusion des principes du Nouveau Management Public, dont l'objectif consiste à favoriser davantage la transposition des pratiques de la gestion nées et développées dans les entreprises privées. Le passage vers la complémentarité entre les deux dimensions constitue alors une réponse logique à l'évolution marquante des besoins et des attentes de l'ensemble des parties prenantes.

Ainsi, ce travail de recherche portera sur la mise en évidence des particularités de la notion de la performance dans le secteur public à travers la discussion des principaux fondements théoriques dont notamment l'importance du recours au fameux tableau de bord prospectif (Balanced Scorecard). De cela, notre problématique peut être formulée de la manière suivante : « Quels sont les principaux fondements théoriques de la performance des organisations publiques, en particulier les collectivités territoriales ? ».

Notre démarche consiste à passer en revue les principaux fondements conceptuels, d'analyse et du pilotage de la performance dans sa version multidimensionnelle. Les axes de ce travail de recherche sont alors au nombre de trois. Dans un premier temps, il s'agit de mettre en évidence quelques spécificités conceptuelles et les avantages de la mesure. Deuxièmement, nous allons mettre le doigt sur ses dimensions économique, environnementale et sociale pour le cas d'une collectivité territoriale marocaine. Le troisième et dernier axe portera sur l'adaptation du tableau de bord prospectif au contexte de cette dernière.

## 1. Les spécificités de la notion de la performance

### 1.1 Le caractère polysémique de la performance

D'après Galambaud (2002), « *La gestion est une discipline qui explore le mystère de la performance* » (cité par Amaazoul, 2018, p.3). Il s'agit d'une notion qui a fait couler beaucoup d'encre vu sa place importante dans les mécanismes de contrôle (El Amria & Attouch, 2018). Lorino (1999, p.25) quant à lui considère que c'est le « *déploiement du couple valeur-coût dans les activités de l'organisation* ».

L'étude étymologique de la notion de la « performance » nous amènera à dire que ce terme vient du français « performer » qui signifiait au XIII<sup>ème</sup> « accomplir ou exécuter ». Deux siècles après, le terme va apparaître dans la langue anglaise en tant que verbe « to perform », ainsi se dérivera le mot « performance » qui signifie d'une part la réalisation d'un processus ou d'une tâche avec bien évidemment les résultats obtenus, et d'autre part le succès qui en résulte (Pesqueux, 2004).

Souvent utilisée dans le domaine sportif pour décrire les réalisations et les exploits des athlètes, la « performance » est devenue une expression signifiant la réussite et l'exploit. Et c'est ainsi que le terme a été utilisé dans plusieurs domaines comme la physique, l'art, la philosophie, et la gestion des organisations privées et publiques. D'après Bourguignon (1997), le caractère polysémique engendre quatre bénéfiques, à savoir :

- L'**embellissement** ;
- Une fonction de **rassemblement**;
- Une **fonction idéologique** ;
- Une fonction de **légitimation**.

Dans la mesure où notre travail de recherche porte sur l'un des axes des sciences de gestion, nous allons essayer de mettre en évidence la notion de la performance par rapport à ce cadre d'analyse. Ainsi nous pouvons faire la distinction entre :

- Performance "**Résultat**" ;
- Performance "**Action**" ;
- Performance "**Succès**".

D'après les chercheurs en matière de l'administration publique, la notion de performance doit être appréciée suivant la signification anglaise du terme qui désigne ou veut dire réalisation ou résultat. L'expression performance publique signifie par conséquent selon le ministre français du budget Éric Woerth : la capacité à mettre en place des objectifs clairement définis en termes d'efficacité *socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion* et les atteindre.

## 1.2. Les avantages de la mesure de la performance

D'après Meyssonier (1993, p.141), « *La mesure de la performance communale globale est très difficile. Elle ne peut se résumer à des outputs physiquement mesurables, ni au taux de pression fiscale.* ». Toutefois Julnes & Holzer (2001) soulignent le caractère éclairé dans la prise des décisions. Ainsi, tout en s'appuyant sur des travaux de recherche de qualité (De Bruijn, (2002), Behn, (2003), Greiling, (2006)), Guenoun (2009) montre que les avantages de la mesure de la performance dans le contexte du secteur public sont multiples.

En fait, l'absence des mesures ne permet pas de faire la différence entre un échec et un succès avec bien évidemment les conséquences qui en découlent. En cas d'un échec, il est impossible de faire une réédition des comptes à l'égard des responsables de cet échec ce qui peut renforcer chez eux des sentiments et des comportements d'irresponsabilité. En revanche, il est tout à fait probable que le succès qui ne donne pas en contrepartie une sorte de récompense et de valorisation engendrera un climat défavorable et démotivant, ce qui va conduire les responsables et les employés à baisser leurs efforts et à ne pas avoir un esprit d'alignement avec les objectifs de l'organisation.

Dans la mesure où les deux cas de figure font partie du quotidien de toutes les organisations publiques, le principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, retenu par la constitution marocaine de 2011 et l'apprentissage organisationnel, constituent tous les deux des déterminants majeurs de la modernisation et de la résilience. Ainsi d'après le PNUD (2019), « *L'apprentissage est une caractéristique fondamentale de la Gestion Axée sur les Résultats, car elle nous permet de réfléchir sur ce qui a fonctionné et ce qui ne l'a pas été, puis d'affiner notre stratégie et notre approche pour atteindre ou améliorer les résultats. L'apprentissage peut émerger d'un exercice formel, comme une évaluation (à examiner davantage), ou se faire de manière informelle, à travers des réunions d'équipe périodiques où le personnel est réuni pour réfléchir sur les forces et les faiblesses du projet / programme. Les évaluations de résultats jouent un rôle fondamental dans l'apprentissage de base* ».

## 2. La consécration des valeurs de la responsabilité sociétale et l'approche multidimensionnelle de la performance des collectivités territoriales

D'après Dohou & Berland (2007), la performance d'une entreprise est restée pendant une longue durée limitée dans sa conception classique prédominée par la dimension financière. Toutefois, le caractère strictement financier va être abandonné d'une manière progressive lors du XX<sup>ème</sup> siècle afin d'assumer sa responsabilité sociale vis-à-vis des différents ayants droits (Germain & Trébucq, 2004).

De même, la performance d'une organisation publique implique plusieurs acteurs et revêt un caractère multidimensionnel puisqu'elle englobe en plus de l'aspect financier, les aspects environnemental et sociétal (Loulid & Boumarete, 2020). Ci-après quelques principaux éclairages concernant chacune de ces trois dimensions.

## 2.1 La dimension économique

Compte tenu de la rapidité des changements ayant marqué l'évolution de l'environnement international tout entier, notamment après la fin des trente Glorieuse (conflits militaires et géopolitiques, changements climatiques, inflation,...etc.), même dans les pays les plus modernes et développés, les équilibres budgétaires et financiers constituent une contrainte réelle face à la gestion des organisations publiques et la satisfaction des usagers.

Ainsi, les discussions relatives à dimension économique de la performance des organisations publiques sont devenues orientées davantage vers l'identification des facteurs d'adaptation et de résilience. Pour le cas des collectivités territoriales, il s'agit du degré d'attractivité de son territoire et la capacité d'attirer le maximum possible des acteurs économiques à travers, entre autres, l'allègement des procédures administratives et la disponibilité de l'information (Youssef & al., 2016).

Concernant l'évaluation, Guengant (1999) retient la méthode des ratios et la méthode de l'équilibre budgétaire. Toutefois, plusieurs études empiriques récentes ayant portées sur des communes marocaines témoignent le poids important de l'outil budgétaire (Daanoune & Chilouah (2018) ; Chouhbi & El-Bir (2020); El Azzaoui & Ichou (2021);...etc.). Les agrégats budgétaires constituent alors un choix incontournable pour l'évaluation de la performance financière des Régions (1), des Provinces & Préfectures (2) et des Communes (3) marocaines.

D'après le Tableau n°1, portant sur la situation des régions (2017-2021), nous constatons principalement une évolution positive des recettes aussi bien que des dépenses ordinaires entre 2017 et 2019, puis une diminution lors de l'exercice suivant. Le solde ordinaire obtenu quant à lui suivait le même sens d'évolution, ce qui reflète une situation favorable au début puisque les recettes augmentaient d'une manière plus importante que les dépenses ordinaires.

De même, les investissements se sont trouvés avec le même scénario d'évolution. Toutefois, leur importance s'est répercutée d'une manière sensible sur le solde ordinaire pour avoir une diminution continue du montant de l'excédent global lors de la période d'analyse malgré l'addition du solde des budgets annexes et celui des comptes spéciaux.

Pour l'exercice 2021, nous constatons une amélioration sensible au niveau des recettes, accompagnée d'une baisse importante des dépenses ordinaires. Le solde obtenu est d'une valeur importante ce qui a permis d'absorber la hausse significative des investissements, d'une part, et de dégager un excédent global supérieur à ceux enregistrés lors des trois derniers exercices comptables, d'autre part.

**Tableau 1 : Les charges et les ressources des Régions (2017- 2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1- RECETTES</b>	6 531	7 931	9 522	8 310	10 115
<b>2- DEPENSES ORDINAIRES</b>	1 031	1 230	1 578	1 444	1 268
<b>3- SOLDE ORDINAIRE</b>	5 500	6 701	7 944	6 866	8 847
<b>4- INVESTISSEMENT</b>	4 407	5 739	7 511	6 879	7 642
<b>5- SOLDE DES BUDGETS ANNEXES</b>	17	16	39	0	1
<b>6- SOLDE DES COMPTES SPECIAUX</b>	116	135	113	184	0
<b>7- EXCEDENT/DEFICIT GLOBAL</b>	1 226	1 113	584	171	1 206
<b>8- FINANCEMENT</b>	-1 226	-1 113	-584	-171	-1 206

Source : Trésorerie Générale du Royaume (2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

Pour la même période, le Tableau n°2 relatif aux provinces et préfectures, affiche un sens de variation négatif des recettes le long des cinq derniers exercices. En revanche les dépenses ont connu un sens de variation différent. Ainsi, nous constatons une augmentation légère de 2017 à 2018, puis une augmentation plus significative une année après. Par la suite, les statistiques montrent une diminution lors de l'exercice de 2020, mais surtout lors de l'année suivante.

Quant au solde ordinaire, la tendance continue vers la baisse entre 2017 et 2020, témoigne la variation déséquilibrée entre les recettes et les dépenses ordinaires lors de cette période. De même, et malgré la diminution du montant des investissements de 2017 à 2020, avec une légère montée à la hausse une année après, le solde des budgets annexes et celui des comptes spéciaux, ne permettent pas d'éviter un solde global déficitaire lors des cinq exercices.

**Tableau 2 : Les charges et les ressources des Provinces & Préfectures (2017- 2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1- RECETTES</b>	5 490	5 439	4 541	4 210	3 502
<b>2- DEPENSES ORDINAIRES</b>	2 660	2 667	2 763	2 622	1 809
<b>3- SOLDE ORDINAIRE</b>	2 830	2 772	1 778	1 588	1 693
<b>4- INVESTISSEMENT</b>	4 700	4 151	3 405	2 244	2 317
<b>5- SOLDE DES BUDGETS ANNEXES</b>	-4	0	12	0	0
<b>6- SOLDE DES COMPTES SPECIAUX</b>	856	661	629	392	302
<b>7- EXCEDENT/DEFICIT GLOBAL</b>	-1 018	-718	-986	-264	-322
<b>8- FINANCEMENT</b>	1 018	718	986	264	322

Source : Trésorerie Générale du Royaume (2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

Le Tableau n°3 portant sur la situation budgétaire des communes montre que la période allant de 2017 à 2019 a été marquée par un sens d'évolution positif des recettes et des dépenses ordinaires. Lors de l'exercice comptable suivant, le sens d'évolution s'est inversé avant de regagner la hausse par la suite. Les soldes ordinaires enregistrés sont tous excédentaires, avec une diminution de la valeur lors de l'exercice de 2019 qui s'est accentuée une année après, avant de retrouver la croissance à la fin de 2021.

Alors que les soldes des budgets annexes affichent des montants faibles avec une valeur négative lors de l'exercice 2017 et une valeur nulle lors de l'exercice 2021, l'impact de l'importance des investissements annuels surtout lors des quatre premiers exercices comptables, a été atténué en grande partie par les soldes des comptes spéciaux. Ainsi, les soldes globaux réalisés sont excédentaires avec une remarque particulière concernant l'exercice de 2020 pour lequel l'excédent global est d'une faible valeur comparativement aux autres exercices.

**Tableau 3 : Les charges et les ressources des Communes (2017-2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1- RECETTES</b>	26 990	28 610	28 783	24 830	28 034
<b>2- DEPENSES ORDINAIRES</b>	19981	20 267	21 131	19 975	21 421
<b>3- SOLDE ORDINAIRE</b>	7009	8 343	7 651	4 855	6 613
<b>4- INVESTISSEMENT</b>	6438	6 525	6 187	5 799	5 194
<b>5- SOLDE DES BUDGETS ANNEXES</b>	-7	81	135	1	0
<b>6- SOLDE DES COMPTES SPECIAUX</b>	3648	3 566	3 103	1 724	1 097
<b>7- EXCEDENT/DEFICIT GLOBAL</b>	4212	5 465	4 703	781	2 516
<b>8- FINANCEMENT</b>	-4212	-5 465	-4 703	-781	2 516

Source : Trésorerie Générale du Royaume (2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

## 2.2 La dimension sociale

D'après Dejoux & al. (2020, p.1), les éléments suivants permettent de définir la fonction Ressources Humaines (RH) :

- *un ensemble d'activités : développement des compétences, des talents, des carrières, dialogue social;*
- *un ensemble de métiers : DRH, RRH, responsable formation ;*
- *un ensemble de processus : qualité de vie au travail, SIRH, gestion de la paie, recrutement ;*
- *un lieu de performance, de valeur ajoutée et d'indicateurs ;*
- *un ensemble de pratiques de coordination et d'harmonisation : appréciation et évaluation, gestion internationale, agilité et intelligence collective, éthique.*

La performance sociale d'une organisation renvoie principalement au degré d'alignement de ses objectifs avec ceux de son personnel. La qualité des conditions du travail constitue alors un déterminant majeur. Nous parlons essentiellement de la sécurité, l'hygiène, l'équité salariale, la motivation, la formation continue et la reconnaissance. Le pilotage de cette dimension fondamentale consiste donc à *«permettre aux cadres RH et aux managers de suivre, en toute autonomie, de façon régulière et selon une fréquence adaptée aux délais décisionnels, les données opérationnelles et stratégiques de gestion des ressources humaines dont ils ont la responsabilité. Ce pilotage s'exerce au moyen de tableaux de bord, documents synthétiques, composés d'une série d'indicateurs volontairement peu nombreux, mais pertinents vis-à-vis du niveau de responsabilité et du contexte décisionnel de l'utilisateur. Là encore, s'il existe des tableaux de bord sociaux, exclusivement dédiés à la fonction RH, les indicateurs sociaux peuvent également figurer parmi l'ensemble des indicateurs (financiers, commerciaux, de production...) des responsables opérationnels ou des dirigeants.»* (Naro, 2005, p. 45).

D'après la Cour des comptes marocaine (2017), la prise en considération de la nécessité de réformer l'administration publique a commencé de devenir formalisée dans les orientations gouvernementales dès la fin des années 1990. Toutefois, le rapport souligne deux inconvénients majeurs de la fonction publique, que ce soit, à l'échelle nationale ou à l'échelle régionale. Il s'agit des disparités dans la répartition régionale des effectifs et le poids élevé de la masse salariale, auxquels s'ajoute pour le cas des collectivités territoriales, l'inadéquation entre la qualification des ressources humaines et les missions qui lui sont confiées.

### **2.3 La protection de l'environnement et le développement durable**

La qualité de l'environnement naturel et les exigences du développement durable font partie à l'heure actuelle des déterminants majeurs à prendre en considérations par tous les acteurs économiques et sociaux. Le passage en revue de l'histoire du Maroc dans ce cadre témoigne une tendance progressive vers plus de maturité à travers l'accumulation des expériences.

De la politique des barrages lancée par le Feu Sa Majesté le Roi Hassan II à l'adoption de la Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable qui a vu le jour grâce aux hautes directives de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion du discours de la fête du Trône, le 30 Juillet 2009, les collectivités territoriales marocaines sont devenues elles aussi, de plus en plus concernées par la définition de leurs engagements dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable. Les principes de cadrage à retenir lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des stratégies, des programmes et des plans d'action sont au nombre de sept (07) :

- a- Principe d'intégration :** consiste à adopter une approche globale, intersectorielle et transversale lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des stratégies, des programmes et des plans de développement dans le moyen et long termes.
- b- Principe de territorialité :** exige la prise en considération de la dimension territoriale, notamment régionale, en vue d'assurer une meilleure articulation des mesures initiées par les différents niveaux de décision territoriaux et de favoriser la mobilisation des acteurs territoriaux au profit d'un développement humain, durable et équilibré des territoires.
- c- Principe de solidarité :** la solidarité en tant que valeur ancestrale et ancrée au sein de la société, la solidarité participe à la cohésion nationale. Elle permet, dans sa triple dimension: sociale, territoriale et intergénérationnelle d'augmenter la capacité du pays à réduire les vulnérabilités et à favoriser une utilisation rationnelle, économe et équilibrée des ressources naturelles et des espaces.
- d- Principe de précaution:** consiste à prendre des mesures adéquates, économiquement et socialement viables et acceptables, destinées à faire face à des dommages environnementaux hypothétiques graves ou irréversibles, ou à des risques potentiels, même en l'absence de certitude scientifique absolue au sujet des impacts réels de ceux-ci.
- e- Principe de prévention :** consiste à la mise en place des outils d'évaluation et d'appréciation régulière des impacts des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement, de recommander et de mettre en œuvre des mesures concrètes pour supprimer ces impacts, ou du moins réduire leurs effets négatifs.
- f- Principe de responsabilité :** signifie que toute personne, physique ou morale, publique ou privée, a l'obligation de procéder, à la réparation des dommages causés à l'environnement.
- g- Principe de participation :** consiste à l'encouragement et l'incitation à la participation active des entreprises, des associations de la société civile et de la population dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, des stratégies, des programmes et des plans relatifs à la protection de l'environnement et au développement durable.

Les ressources naturelles, les écosystèmes et le patrimoine historique et culturel constituent alors des biens communs de la nation. Toutes les parties prenantes sont concernées par la sauvegarde desdits biens communs de la nation à travers tous les moyens disponibles, dont notamment, les mesures législatives et institutionnelles adéquates et susceptibles d'orienter les comportements individuels et collectifs vers une gestion rationnelle, équitable et durable, tout en déterminant les responsabilités et les mesures de réédition des comptes.

Par ailleurs, les dispositions des trois fameuses lois organiques relatives respectivement, aux Régions (n°111-14), aux Provinces et Préfectures (n°112-14) et aux Communes (n°113-14), nous permettent de passer en revue plusieurs compétences dédiées spécifiquement à la protection de l'environnement et au développement durable.

Ainsi l'élaboration d'une stratégie régionale d'économie de l'énergie et de l'eau et la promotion des initiatives relatives aux énergies renouvelables font partie des compétences de la région. Pour les Provinces et les Préfectures, nous pouvons donner l'exemple de la mise en place et l'exécution de programmes pour réduire la pauvreté et la précarité. De son côté, la commune veille au nettoyage des voies et places publiques et la collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés, leur transport à la décharge, leur traitement et leur valorisation.

### **3. Transposition du Balanced Scorecard vers les collectivités territoriales**

#### **3.1 L'émergence et les fondements du Balanced Scorecard**

Kaplan et Norton faisaient des grands et des premiers chercheurs qui ont essayé de combler les insuffisances de l'unidimensionnalité de la performance à travers une nouvelle approche fondée sur l'équilibre entre les objectifs opérationnels et stratégiques grâce à des indicateurs de performance d'input et d'output, internes et externes, de résultat et de suivi et bien évidemment de nature financière et non-financière (Zizlavsky, 2014).

Le BSC conçu en 1992 dans un objectif de traduire une nouvelle vision du pilotage de la performance représente alors le couronnement de la coopération entre ces deux chercheurs (Crutzen, & Van Caillie, 2010 ; Watts & McNair-Connolly, 2012). Par la suite, le BSC va faire l'objet de plusieurs travaux de recherche scientifique à travers le monde ((Malmi (2001); Chabin & al., (2003) ; Germain & Trebucq (2004) ; Choffel & Meyssonier (2005); Benzerafa (2007) ; Montalan & Vincent (2013) ; Errami (2014) ; Belmir & al. (2016)...etc).

La popularité du BSC que témoigne sa large diffusion dans le secteur privé, le secteur public et même le secteur à but non-lucratif (Micheli & Kennerley, 2005), est due principalement à la prise en considération du processus tout entier de la création de la valeur, compte tenu bien évidemment des exigences émanant de chaque partie prenante, à travers l'incorporation de plusieurs indicateurs complémentaires entre eux dans un objectif de produire une image synthétisée de la performance (Fryer & al., 2009 ; Mjidila & al. 2017).

### **3.2. L'adaptation du Balanced Scorecard au secteur public**

Depuis son apparition en 1992, la transposition du tableau de bord prospectif vers le contexte des organisations publiques a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche. Les spécificités du secteur public, plus particulièrement celles des collectivités territoriales, nécessitent alors d'apporter quelques adaptations à l'architecture initiale conçue en fonction du contexte d'évolution des entreprises privées. Il s'agit principalement d'adapter l'axe client pour avoir un axe beaucoup plus large couvrant l'ensemble des parties prenantes, tout en lui accordant la priorité par rapport à l'axe financier.

#### **❖ L'axe Stratégie :**

D'après Naro & Travaillé (2010), nous pouvons retenir deux démarches de la construction du tableau de bord prospectif. Une démarche traditionnelle introduite par Anthony (1965) puis retenue par Kaplan & Norton (2001) consistant à subordonner le contrôle à la stratégie. La deuxième démarche quant à elle consiste suivant Simons (1995) à agir en amont de la phase du déploiement et pourquoi pas privilégier une sorte de « co-construction » entre le pilotage et la stratégie. Ainsi, il est possible d'intervenir suivant une approche constructiviste permettant de mobiliser les managers et les dirigeants pour élaborer la stratégie et veiller à son évolution à travers le temps.

#### **❖ L'axe Parties prenantes :**

C'est l'axe auquel il faut faire beaucoup d'attention vu son influence directe sur la confiance envers toute organisation publique. L'objectif consiste à focaliser l'attention sur la valeur ajoutée à proposer aux usagers. Dans ce cadre, nous pouvons citer plus particulièrement le "Citizen Relationship Management" (CiRM) permettant de favoriser une relation "gagnant-gagnant", grâce notamment à la mobilisation des technologies (Billé & Soparnot, 2006).

En France, à titre d'exemple, il a été constaté des mesures progressives ayant pour objectif de développer la place de l'utilisateur dans les politiques publiques à travers l'amélioration des conditions d'accueil et la disponibilité des centres d'appel avec des équipements informatiques facilitant l'assistance (Demeestère & Orange, 2008).

#### **❖ L'axe Financier :**

Il s'agit d'un véritable souci pour toute entreprise privée mais aussi pour les organisations publiques et celles à but non lucratif avec bien évidemment quelques différences qui s'expliquent par la nature du contexte d'évolution de chaque catégorie. L'importance capitale de cet axe réside au niveau de ses relations d'interaction, tout d'abord avec la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes, mais aussi avec les autres axes.

Concrètement, un indicateur financier est censé traduire le niveau de la performance financière réalisée et son évolution dans le temps, mais le plus important c'est inspirer des solutions pertinentes compte tenu des marges de manœuvre disponibles. Le taux d'engagement et le taux d'ordonnement des dépenses, auxquels s'ajoute le taux de recouvrement des créances font parties des indicateurs financiers les plus importants et les plus utilisés par les organisations publiques marocaines, entre autres, les collectivités territoriales.

#### ❖ **L'axe Processus internes :**

Dans ce cadre, il s'agit de mettre en évidence les processus susceptibles de satisfaire les usagers à travers des prestations de services qui conviennent le plus possible avec leurs besoins et leurs attentes. L'objectif fondamental porte alors sur l'amélioration progressive des mécanismes de fonctionnement de l'organisation (Taibi & Benabdelhadi, 2021).

D'après Anthoula & Alexandros (2011, p. 74), « *L'effort continu d'amélioration opérationnelle est l'objectif stratégique de cette axe puisque la collectivité territoriale doit fonctionner en conformité avec la loi, en minimisant les retards et les erreurs, avec une excellente coordination et coopération au sein de ses départements. Le terme "opérationnel" inclut également l'administration élue (le maire, le conseil municipal, etc.).* » [Traduction libre]. L'axe des processus internes renvoie ainsi au passage d'une démarche traditionnelle prédominée par les simples soucis de prestation des services, vers une nouvelle démarche qui privilégie une culture de transversalité et d'intégrité suivant une approche progressive.

#### ❖ **L'axe Apprentissage et développement :**

Les objectifs liés à cet axe portent sur le développement permanent de toutes les ressources de l'organisation, principalement le capital humain. De cela, il est même possible d'avancer que c'est l'axe dont dépend le succès des autres axes. Tout naturellement, ces derniers sont fortement dépendants du niveau de qualification, de la valorisation et de la motivation des ressources humaines.

D'après Touicher & Loulid (2020), nous pouvons recenser trois objectifs étroitement liés:

- **Les compétences stratégiques :** les capacités et la connaissance nécessaires pour que le personnel soutienne la stratégie ;
- **Les technologies stratégiques :** les systèmes d'information, les bases de données, les outils et le réseau nécessaires pour promouvoir la stratégie ;
- **L'ambiance favorable à l'action :** les modifications culturelles nécessaires pour motiver et responsabiliser le personnel.

Ci-après, nous présentons un tableau de bord prospectif illustratif pour une collectivité territoriale avec les objectifs stratégiques, ceux déclinés et les facteurs de performance (ICP : indicateurs clés de performance) associés :

**Tableau 1 : Exemple d'un tableau de bord prospectif pour une collectivité territoriale**

Les axes	Les objectifs stratégiques	Les objectifs déclinés			
Parties prenantes	Le développement local	Facteurs de performance (ICP)	<b>L'amélioration de la qualité des services</b>	<b>La modernisation des infrastructures</b>	<b>La promotion des actions environnementales, sociales et sportives</b>
			Délais de réponse aux demandes de renseignements	Le nombre et catégories des besoins à satisfaire	Nombre des bénéficiaires des actions environnementales
			Nouveaux services offerts par année	Montant d'investissement mobilisé	Nombre des bénéficiaires des actions de solidarité
			Participation des citoyens dans la prise des décisions	Nombre des bénéficiaires	Nombre des bénéficiaires des manifestations culturelles
			Nombre des plaintes	Les coûts à supporter par les bénéficiaires	Nombre des bénéficiaires des activités sportives
La gestion financière	L'amélioration de la situation financière	Facteurs de performance (ICP)	<b>Sécuriser et développer les ressources</b>	<b>Réduire les dépenses</b>	<b>Le respect des engagements</b>
			Niveau de liquidité	Réduire la facture énergétique	Délais de règlements des fournisseurs
			Taux d'efficacité	Minimiser le recours à l'emprunt	Taux de blocage de paiement
			Capacité d'autofinancement	La masse salariale	Les pénalités versées
			Taux de recouvrement des taxes	Plan de trésorerie prévisionnelle	Les pénalités reçues
Processus internes	L'excellence opérationnelle	Facteurs de performance (ICP)	<b>Audit interne/la structure organisationnelle</b>	<b>Utiliser les nouvelles technologies</b>	<b>Le dynamisme</b>
			Image fidèle des états financiers	Le montant des fonds mobilisables	Le respect des exigences légales
			Le suivi des recommandations des instances de contrôle externes	La modernisation du parc informatique	Nombre des partenaires nationaux
			L'actualisation des manuels des procédures	Nombre des e-services offerts	Nombre des partenaires internationaux
			Certification management de la qualité	Plan de cyber-résilience	Dispositif d'accès à l'information
Apprentissage organisationnel	La mise en valeur des ressources financières	Facteurs de performance (ICP)	<b>Renforcer la motivation</b>	<b>Encourager la formation</b>	<b>Renforcer les valeurs sociales</b>
			Plan d'amélioration des conditions du travail	L'organisation des formations	Le respect des horaires du travail
			Promotion salariale	Evolution du nombre de formations proposées	La gestion participative
			Automotivation	Coût de formation par salarié	Le climat social
			Responsabilisation	Taux de réussite des formations	Les œuvres sociales

Source : Adapté d'Anthoula & Alexandros (2011)

## Conclusion

En guise de conclusion de ce travail de recherche, nous pouvons faire la distinction entre deux idées fondamentales qui permettent de mettre en évidence l'intérêt grandissant accordé à la l'ouverture progressive sur l'étude de la performance des organisations publiques, plus particulièrement les collectivités territoriales marocaines qui constituent un véritable gisement de la croissance et du développement durable.

Premièrement, les conclusions de plusieurs travaux de recherche scientifiques menés jusqu'à aujourd'hui témoignent les limites de l'approche traditionnelle, prédominée essentiellement par des considérations financières, avec bien évidemment, les conséquences qui en découlent. Ainsi, le passage vers plus d'équilibre et de complémentarité entre les dimensions économique, sociale et environnementale trouve sa pleine légitimité et constitue sans aucun doute un choix incontournable pour toutes les organisations publiques.

Deuxièmement, il est très claire que les répercussions de la montée en puissance du Nouveau Management Public et la diffusion de ses principes ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories des organisations publiques marocaines. Certaines se trouvent alors dotées des meilleurs outils de pilotage et avancent vers plus de managérialisme (comptabilité générale, comptabilité analytique, tableau de bord prospectif, certifications ISO,...etc.). En revanche, certaines autres, comme c'est le cas des collectivités territoriales, en particulier les communes, continuent toujours de fonctionner avec des outils classiques.

Face à cet état des lieux, les pratiques de la gestion des collectivités territoriales marocaines constituent à l'heure actuelle l'un des principaux centres d'intérêt de plusieurs chercheurs scientifiques nationaux. L'objectif principal porte sur le passage le plus rapide possible vers une approche intégrée et prospective du pilotage de la performance. Dans ce cadre, notre travail de recherche consiste en fin de compte à focaliser l'attention sur la transposition du tableau de bord prospectif aux collectivités territoriales marocaines, les communes en particulier, tout en prenant en considération les spécificités de celles-ci.

### ❖ Références bibliographiques :

- Amaazoul, H.** (2018). Synthèse des principales approches définitives du concept de performance en sciences de gestion. *Revue de Consolidation Comptable et de Management de la Performance*, (2).
- Anthony, R.N.** (1965), *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Boston : Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthoula, K., & Alexandros, H.** (2011). Designing a balanced scorecard for the evaluation of a local authority organization. *European Research Studies*, XIV(2), 65-80.
- Behn, R.** (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. 63(5), 586-606.
- Belmir, F., Chramate, I., & Zerrouq, F.** (2016). Présentation d'une démarche de conception du tableau de bord prospectif dans le contexte de développement durable dans les établissements d'enseignement supérieur. *Strategy Management Logistics*, 1(1).
- Benzerafa, M.** (2007). L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France. Premières conclusions d'une recherche empirique. *Politiques et management public*, 25(4), 81-97.
- Billé, J., & Soparnot, R.** (2006). La gestion de la relation client ou Customer Relationship management, Une source d'innovation?. *Revue des Sciences de Gestion*, (1), 101- 110.
- Bourguignon, A.** (1997). Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l'exemple de la performance. *Comptabilité contrôle audit*, 3(1).
- Chabin, Y., Naro, G., & Travaillé, D.** (2003). Les Tableaux de bord stratégiques entre conception et action: propos d'étape d'une recherche intervention.
- Choffel, D., & Meyssonier, F.** (2005). Dix ans de débats autour du Balanced Scorecard. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 11(2), 61-81.
- Chouhbi, A. & El-Bir, A.** (2020). La contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance des collectivités territoriales au Maroc : L'utilisation du tableau de bord prospectif comme outil de pilotage dans une commune. *Alternatives Managériales Economiques*, 2(4), 65-86.
- Cour des comptes marocaine** (2017). *Système de la fonction publique-Synthèse*.
- Crutzen, N., & Van Caillie, D.** (2010). Le pilotage et la mesure de la performance globale de l'entreprise. *Humanisme et Entreprise*, (2), 13-32.
- Daanoue, R. & Chilouah, I.** (2018). Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales au Maroc - Cas d'une commune urbaine. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, (4), 240-268.

- De Bruijn, H.** (2002). Performance Measurement in the Public Sector. Strategies to Cope With the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15( 6-7), 578-594
- Dejoux, C., Pennaforte, A., Condomines, B., Gréselle-Zaïbet, O., Bender, A. F., & Storhaye, P.** (2020). Fonctions RH Des stratégies, métiers et outils en transformation (5<sup>ème</sup> édition). Pearson France.
- Demeestère, R., & Orange, G.** (2008). Gestion publique: qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans?. *Politiques et management public*, 26(3), 127-147.
- Dohou, A., & Berland, N.** (2007). Mesure de la performance globale des entreprises. Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité.
- El Amria, F. A., & Attouch, H.** (2018). La performance du contrôle au pilotage: Une analyse dialogique des trajectoires stratégiques à la lumière des modèles interactifs et prospectifs.
- El Azzaoui, A. E., & Ichou, R.** (2021). Contrôle de gestion et performance des collectivités territoriales: cas de la région Fès-Meknès. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 4(1), 874-893.
- Errami, Y.** (2014). L'incidence de l'utilisation du Balanced Scorecard sur la multidimensionnalité de la mesure de la performance, *Revue de Management et de Stratégie*, (9 :3), pp.34-42, [www.revue-rms.fr](http://www.revue-rms.fr), VA Press.
- Fryer, K., Antony, J. & Ogden, S.**(2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Germain, C., & Trebucq, S.** (2004). La performance globale de l'entreprise et son pilotage: quelques réflexions. *Semaine sociale Lamy*, (1186), 35-41.
- Greiling, D.** (2006). Performance Measurement: a Remedy for Increasing the Efficiency of Public Services?. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 448-465.
- Guengant, A.** (1999). Performance financière des communes: de nouveaux outils de diagnostic. *Politiques et management public*, 17(3), 1-21.
- Guenoun, M.** (2009). Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales [Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III].
- Julnes, P. D. L., & Holzer, M.** (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public administration review*, 61(6), 693-708.

- Kaplan, R. S., & Norton, D. P.** (2001). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part 1. *Accounting horizons*, 15(1), 87-104.
- Lorino, P.** (1999). A la recherche de la valeur perdue: construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public*, 17(2), 21-34.
- Loulid, M. & Boumarete, S.** (2020). Le contrôle de gestion et la performance des établissements publics : enjeux, perspectives et conciliation. Cas de la direction régionale des impôts de Marrakech.
- Malmi, T.** (2001). Balanced scorecards in Finnish companies: A research note. *Management accounting research*, 12(2), 207-220.
- Meyssonier, F.** (1993). Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales. *Politiques et management public*, 11(1), 129-145.
- Micheli, P., & Kennerley, M.** (2005). Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. *Production Planning & Control*, 16(2), 125-134.
- Mjidila, B., El Wazani, Y. & Souaf, M.** (2017). Contrôle de Gestion et Performance dans les Organisations Publiques Marocaines: Quelles Spécificités?. *European Scientific Journal*, 13(19), 231-248.
- Montalan, M. & Vincent, B.** (2013). Un modèle d'évaluation de la performance multidimensionnelle d'une organisation hospitalière transversale. *Management & Avenir*, 61(3), 190-207.
- Naro, G.** (2006). Les indicateurs sociaux: du contrôle de gestion aux développements récents du pilotage et du reporting. *Management et gestion des ressources humaines: stratégies, acteurs et pratiques*, 43.
- Naro, G., & Travaillé, D.** (2010). Construire les stratégies avec le Balanced Scorecard: vers une approche interactive du modèle de Kaplan et Norton. *Finance Contrôle Stratégie*, 13(2), 33-66.
- Pesqueux, Y.** (2004). La notion de performance globale en question. 5<sup>ème</sup> Forum international ETHICS, Tunis.
- PNUD (2019)**. La gestion Axée sur les Résultats (GAR) et l'Agenda 2030 pour le développement durable. Manuel pour Gestion Axée sur les Résultats et l'Agenda 2030 pour le développement durable.
- Simons, R.L.** (1995), *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control System to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press.

- Taibi, H., & Benabdelhadi, A.** (2021). La mesure de la performance des EEP au Maroc: Étude exploratoire sur l'utilisation du tableau de bord prospectif (BSC). *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(5), 126-137.
- Touicher, O., & Loulid, M.** (2020). Du tableau de bord classique au tableau de bord prospectif. *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, 4(1), 491-510.
- Trésorerie Générale du Royaume** (2017, 2018, 2019, 2020, 2021). *Bulletins mensuels des statistiques des finances locales*.
- Watts, T. & McNair-Connolly, C. J.** (2012). New performance measurement and management control systems. *Journal of Applied Accounting Research*, 13(3), 226- 241.
- Youssef, J., Lakhyar, Z. & Barakate, H.** (2016). Commune et dynamique territoriale. *Revue Organisation et Territoire*, (2).
- Zizlavsky, O.** (2014). The balanced scorecard: Innovative performance measurement and management control system. *Journal of technology management & innovation*, 9(3), 210-222.

❖ **Autres références bibliographiques (Textes de loi) :**

- Dahir n° 1-11-91** du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution du Royaume du Maroc de 2011. B.O. N° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011) – p. 1902.
- Dahir n° 1-14-09** du 4 joumada I 1435 (6 mars 2014) portant promulgation de la loi-cadre n° 99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable. B.O. N° 6240 du 18 joumada I 1435 (20 mars 2014) – p. 2496.
- Dahir n°1-15-83** du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions. B.O. N° 6440 du 09 joumada I 1437 (18 Février 2016) – p. 197.
- Dahir n°1-15-84** du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces. B.O. N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) – p. 231.
- Dahir n°1-15-85** du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes. B.O. N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) – p. 260.