

RÉPUBLIQUE ALGÉRIENNE DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Ecole Supérieure de Commerce – Tipaza



Thèse



pour l'obtention du titre de
DOCTEUR EN SCIENCES DE GESTION

Option : Comptabilité, Audit et Contrôle, 3^{ème} Cycle LMD

**Le contrôle de gestion au sein des
établissements de service public : une étude
multidimensionnelle sur un échantillon
d'universités algériennes**

Présentée par :

Mme. MOULA Assia

Sous la direction du : Pr. DADDI-ADDOUN Nacer, ESC – Tipaza

JURY

Année Universitaire : 2018/2019

RÉPUBLIQUE ALGÉRIENNE DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Ecole Supérieure de Commerce – Tipaza

Thèse



pour l'obtention du titre de

DOCTEUR EN SCIENCES DE GESTION



Option : Comptabilité, Audit et Contrôle, 3^{ème} Cycle LMD

**Le contrôle de gestion au sein des
établissements de service public : une étude
multidimensionnelle sur un échantillon
d'universités algériennes**

Présentée par :

Mme. MOULA Assia

Sous la direction du : Pr. DADDI-ADDOUN Nacer, ESC – Tipaza

JURY

Année Universitaire : 2018/2019

SOMMAIRE

Sommaire	I
Remerciements	II
Dédicace	III
INTRODUCTION GENERALE.....	001
<u>PREMIERE PARTIE : LE CONTROLE DE GESTION : REVUE DE LA LITTERATURE.....</u>	018
CHAPITRE I : LE CONTROLE DE GESTION DANS SON CADRE GENERAL : SITUER POUR COMPRENDRE.....	019
Première section : Etat de la question et positionnement intellectuel	021
Sous section 1 : Le contrôle organisationnel : en quête d'une théorie générale.....	022
Sous section 2 : Relations entre contrôle et fonctionnement organisationnel	039
Deuxième section : Terrain d'enquête, problème étudié	046
Sous section 1 : Organisations publiques : complexité de contrôle	047
Sous section 2 : Contrôles privé et public : des passerelles floues	056
CHAPITRE II : LE CONTROLE DE GESTION : GAGE DE LA MAITRISE DE L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC.....	072
Première section : Le cadre théorique, les concepts, les dimensions	074
Sous section 1 : Qu'entendre par contrôle de gestion ?.....	075
Sous section 2 : Le contrôle de gestion : dimensions en interaction.....	088
Deuxième section : L'élargissement du cadre théorique selon le contexte de l'étude...099	
Sous section 1 : Le contrôle de gestion dans une dynamique de changement	100
Sous section 2 : Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques	110
<u>DEUXIEME PARTIE : LE CONTROLE DE GESTION DANS LES EPSCP ALGERIENS.....</u>	126
CHAPITRE III : CONTROLE DE GESTION ET REFORMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR NATIONAL.....	127
Première section : Présentation et historique	129
Sous section 1 : L'université algérienne sous la loupe	130
Sous section 2 : Le cadre contextuel de l'étude.....	142
Deuxième section : L'étude qualitative du CG à l'université nationale	152
Sous section 1 : L'étude exploratoire par entretiens	153
Sous section 2 : Proposition du modèle de recherche.....	166
CHAPITRE IV : PRATIQUES ET POTENTIELS DE DEVELOPPEMENT DU CONTROLE DE GESTION A L'UNIVERSITE NATIONALE.....	180
Première section : L'étude quantitative.....	182
Sous section 1 : L'étude confirmatoire par questionnaire.....	183
Sous section 2 : Synthèse, principaux enseignements et test des hypothèses.....	194
Deuxième section : Les résultats de la recherche... ..	205
Sous section 1 : L'interprétation des résultats de recherche.....	206
Sous section 2: Comparaison avec les résultats précédents et par rapport au cadres théorique retenu	220
CONCLUSION GENERALE.....	234
Références bibliographiques.....	242
Table des illustrations	259
Tableau des abréviations	261
Annexes	262
Table des matières.....	271

Remerciements

J'exprime, tout d'abord, mes profonds remerciements à mon Directeur de thèse, Monsieur DADDI-ADDOUN Nacer, pour sa disponibilité, son écoute et son soutien tout au long de ce travail, ainsi que pour sa patience et sa compréhension dans des situations diverses.

Je tiens à exprimer également ma sincère gratitude à toutes les enseignantes et tous les enseignants qui m'ont aidé de près ou de loin, tout au long de mon parcours, et à qui je suis très reconnaissante.

J'adresse un vif remerciement à toutes les personnes rencontrées lors de mes déplacements, notamment, aux gestionnaires des universités qui ont accepté de participer à ces travaux, entre autres Monsieur HACHEMI Hacène qui m'a énormément aidé.

J'exprime également ma gratitude aux membres du jury de m'avoir honoré en acceptant de consacrer leurs précieux temps à la lecture critique de cette thèse pour m'éclairer davantage par des remarques et critiques enrichissantes.

Je remercie aussi l'ensemble du personnel administratif de l'École Supérieure de Commerce, de m'avoir offert un environnement de travail pour mener la recherche dans les conditions les plus favorables.

Je ne pourrais terminer sans exprimer ma profonde reconnaissance à ma famille qui n'a jamais cessé de me soutenir tout au long de ces travaux de recherche, un grand MERCI à ma chère mère qui m'a supporté dans les moments difficiles et à mon cher père qui a été le premier à avoir cru en moi et m'avoir poussé à faire de la recherche, comme je remercie également mes frères, mes sœurs et mon époux pour leurs soutiens et leurs encouragements.

Dédicace

**A mes chers parents,
mes frères Ilyes et Aghiles,
mes sœurs Lydia et Wissem
et mon époux Hacène.**

**A tous ceux qui, chaque jour, mettent leur talent
et leur énergie au service de l'enseignement supérieur.
Aux étudiantes et aux étudiants qui leur confient
leur avenir.**

A tous ceux qui m'ont répété ces derniers mois : ‘... mais où en es-tu avec la thèse ?’

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Introduction générale

L'extrapolation des systèmes de contrôle de fonctionnement des entités du secteur privé s'avère de plus en plus nécessaire avec l'émergence de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Nous assistons, dans la plupart des pays de l'OCDE notamment, à l'introduction de nouveaux principes et de nouveaux outils dans la gestion des organisations publiques (Giauque, 2003, P.19). Depuis plus de deux décennies, la théorisation de la NGP a commencé¹, notamment par les travaux de Hood (1991).

Le terme (NGP)² est venu unifier les langages particuliers qu'utilisaient différents pays pour désigner les réformes engagées dans le secteur public. On parlait alors de « Projet de Service » en France, de « Next Steps » en Grande Bretagne, de « Public Service 2000 » au Canada, etc. (Hood, 1995, P.94).

Si au début des années 1960, il était question « d'ardente obligation du plan » pour marquer une volonté planificatrice de l'Etat. Dans le cas des services, il faut disposer d'outils permettant d'avoir la meilleure visibilité du niveau d'activité futur. Une visibilité sur ce qui va arriver est nécessaire. Pour tenter de prévoir l'avenir, il est possible de raisonner en probabilités d'occurrence (Gorce, 2010, P.194).

Le Contrôle de Gestion (CG) doit réaliser les études statistiques nécessaires dans le cas où il n'existerait pas de cellule de planification, Ces prévisions doivent être soumises à l'avis des opérationnels qui sont engagés sur ces projections et face auxquelles des ressources sont prévues (Gorce, 2010, P.195). Le CG est le reflet d'un environnement institutionnel dans lequel les chiffres sont une garantie de vérité et d'objectivité (Porter, 1995).

La perspective managériale et stratégique du CG a été soulignée par certains auteurs. Ainsi Anthony, considéré comme l'un des fondateurs de la discipline, soulignait que « le contrôle de gestion (management control)³ est le 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 ». (Anthony, 1965, P.17).

¹ Alessandro Spano (2009) Public Value Creation and Management Control Systems, International Journal of Public Administration, P.328.

² En anglais : New Public Management (NPM).

³ *Le français cède le pas à l'anglais dans le vocabulaire du management. On ne peut pas s'en étonner. Mais il faut aller au-delà. Concepts et méthodes sont souvent d'origine nord américaine, ils sont donc imprégnés d'une certaine culture et les traductions en sont rarement heureuses. Ainsi, on peut se dire que, si l'origine du « contrôle de gestion » est le « management control », sa traduction est pour le moins discutable.* [Henri Bouquin (2011) Herméneutique du Contrôle. Comptabilité et Connaissances, P.2.].

Pourquoi le CG est-il aujourd'hui présent dans des organisations aussi différentes que des grandes entreprises : des hôpitaux, des universités, des prisons ou des musées ? Probablement parce qu'il est devenu un symbole de rationalité, principe légitime pour la gestion des grandes organisations (Meyer et Rowan, 1977). C'est en quelque sorte un mythe rationnel, c'est-à-dire une structure institutionnalisée qui donne l'illusion de la rationalité (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2011, P.2).

Les développements récents de la littérature portant sur le CG attestent d'une configuration nouvelle, plus structurelle ou sociale de celui-ci. L'accélération de l'impact de l'environnement ainsi que le changement de la logique managériale des organisations ont fortement conditionné cette évolution. Cette dernière se traduit sommairement par le remplacement de la « fonction » par le « processus » et de la métamorphose de « l'opérateur » en « acteur » (Khlif, 2000, P.1).

En Algérie, il est question, d'abord de l'applicabilité (adéquation avec les structures), puis de l'efficacité des systèmes de contrôle mis en œuvre. En effet, le transfert des méthodes de gestion vers des contextes autres que leurs contextes de naissance n'a pas eu lieu sans difficultés, parfois des blocages et des résultats contraires à ceux attendus (Lassoued, 2008, P.1). C'est le cas du CG, méthode de management d'origine américaine. En revanche, les organisations non américaines n'arrivent pas toujours à mettre en œuvre avec succès ce genre de méthodes pour des raisons essentiellement culturelles.

Les méthodes de gestion reflètent une culture bien déterminée, mais leur adaptation à d'autres cultures reste possible si les spécificités du pays hôte sont bien analysées¹ ; certains travaux empiriques l'ont démontré. En effet, les enquêtes menées par d'Iribarne (2003) auprès de quatre grandes firmes multinationales dans quatre pays (Mexique, Maroc, Cameroun et Argentine) montrent qu'il est possible de concilier les pratiques de management universelles avec les spécificités locales.

¹ C'est le cas, par exemple, du Japon, où l'adoption des méthodes de gestions d'origine américaine, avec un remodelage tenant compte de la culture, de l'évolution de l'environnement et des caractéristiques spécifiques à chaque type d'organisation, est révélatrice d'un grand succès que mêmes les américains n'ont pas atteint. On parle alors de « *retour au pays* » des idées des premiers qualitatifs américains, imputable aux succès économiques de leurs disciples japonais, s'est accompagné d'une puissante orchestration médiatique : pourquoi diable, disent alors les américains, ne ferions-nous pas aussi bien que les japonais ? La paternité du modèle n'est-elle pas nôtre ? [Jean-Pierre Segal (1991) Peut-on vaincre les résistances au contrôle de gestion en France ?, Revue Française de Gestion, P.76.].

Le problème majeur dans les pays en voie de développement, non seulement, y a un manque de prise en considération des spécificités du pays qui adopte telle ou telle méthode de gestion, mais également, une certaine simplification dans l'application est parfois réductrice à la prise en compte des aspects purement financiers.

Dans ce cas, Johnson et Kaplan expliquent qu'il faut accorder une place croissante aux indicateurs non financiers dans les systèmes de contrôle de gestion. Ils ajoutent que ces indicateurs doivent s'appuyer sur la stratégie d'ensemble de l'organisation et inclure des mesures relatives à la production, au marketing et à la recherche et au développement. Les systèmes de mesure des performances doivent suivre selon eux l'évolution des facteurs stratégiques clés de l'organisation (Johnson et Kaplan, 1987).

Il est en effet fréquemment admis « *qu'on ne gère bien que ce que l'on mesure* » (Berland, Chevalier-Kuszla et Sponem, 2008), ce qui rend nécessaire la transformation de données qualitatives permettant de décrire l'organisation (la compétence, la performance, etc.) en valeurs quantifiées. Le CG mobilise ainsi des grandeurs construites, qu'il présente abusivement comme des mesures.

Dans cette optique, notre travail de recherche sera focalisé sur le CG au sein des établissements du service public de l'Enseignement Supérieur (ES) et, plus particulièrement au sein de l'université algérienne. Selon Maamer¹, lorsqu'il s'agit d'étudier le champ de l'enseignement supérieur, on a du mal à se positionner rigoureusement selon une discipline particulière ; une littérature sur ce thème relève tantôt de la sociologie ou des sciences politiques, tantôt de l'économie ou des sciences de l'éducation.

En effet, la majorité des travaux consacrés à l'ES ignorent l'université et son fonctionnement en tant qu'Organisation (Friedberg et Musselin, 2000). Une bibliographie thématique dans l'ouvrage de Mallet et al.² révèle l'attention des études portées sur le champ de l'ES. Le même ouvrage classe quelques contributions sous le thème « le management universitaire » mais qui en réalité relèvent plus du « management public » en général (Vallemont, 2001 ; Bartoli, 1997, 2005 ; Montfort et Al., 2005, etc.).

¹ Ramzi Maamer (2006) Le gouvernement des universités françaises: transversalités des champs d'analyse et réflexion sur les compétences des managers universitaires, Congrès International de l'AFIRSE, P.2.

² Mallet, Balme et Richard, *Réglementation et management des universités*, Pug, Paris, 2005.

L'internationalisation de l'enseignement et de la formation permet, en plus des avantages en termes de recherche ou de services rendus, la collecte d'importantes ressources financières pour la gestion des établissements et le maintien de leurs offres de formation (Berkane, 2010, P.18). Les étudiants tendent de plus en plus à devenir des clients que l'on cherche à attirer, à satisfaire, mais aussi à faire contribuer au financement des institutions d'ES. Pour l'OMC, l'idéal serait de faire de l'éducation une marchandise dont la vente obéirait aux règles ordinaires de transactions commerciales.

En effet, les frais de scolarité que versent les étudiants étrangers¹ constituent un apport, qui peut-être conséquent, pour le financement du système d'ES. A titre d'exemple, aux Etats-Unis, en 2000, les étudiants étrangers ont injecté dans l'économie américaine 10,29 milliards de dollars (UNESCO, 2005) soit largement plus que le montant du financement public de l'ES de toute l'Amérique Latine.

En Algérie, les responsables universitaires et politiques tentent de mettre en place des stratégies pour que l'université algérienne (UA) puisse s'ouvrir davantage sur l'extérieur et tirer profit de cette situation. Stratégiquement, les forces de l'UA résident dans sa situation géographique qui lui procure un avantage comparatif de taille. Située entre l'Europe (très grand marché d'offres de formation, de formateurs et aussi d'étudiants potentiels) et l'Afrique (assez forte demande en formation), l'UA doit tirer profit de cette situation.

Le système d'ES en Algérie de par ses infrastructures existantes et ses compétences peut être considéré comme un acquis à fructifier. Le coût de la formation semble devenir un atout à prendre en compte aussi bien dans une perspective de délocalisation mais aussi pour fonder une attractivité (avantage concurrentiel) pour les étudiants devenus de plus en plus mobiles et cherchant une formation offrant le meilleur rapport coût-qualité.

La description du problème

Sous la pression d'organisations internationales diverses, le recours au procédé managérial de « collaboration compétitive », en lien avec l'influence de la NGP, est incontournable dans l'appréhension des enjeux et des défis posés par des exigences de compétitivité et d'attractivité accrues.

¹ Selon les estimations de l'OCDE, le nombre d'étudiants qui poursuivent des études à l'étranger était de 1,8 millions en 1990, passera à 8 millions d'ici 2025 (OCDE, 2004).

Les outils traditionnellement utilisés par le secteur privé sont ainsi adoptés de manière croissante par le secteur public, conduisant ainsi à un « Etat-entrepreneur¹ ».

Les établissements d'ES sont conduits à passer d'une logique de diffusion de connaissances à une logique nouvelle² de satisfaction de leurs parties prenantes. Celles-ci sont multiples, ont des attentes différentes, difficilement conciliables (Pouliquen, 2013, P.32). Ainsi, on peut citer, selon CNAM, les trois sommets du triangle « usager, contribuable, citoyen » et leurs attentes respectives : « qualité de service, efficience de la gestion et efficacité socio économique ».

En Algérie, l'Etat, qui crée les établissements d'ES, les finance et fixe leurs missions, est en droit de contrôler leurs actions et d'évaluer leurs résultats. Le service public de l'ES en Algérie est financé par le budget de l'Etat et assuré par des établissements d'enseignement publics nationaux dont les Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP), qui dépendent directement et exclusivement de l'État. Il faut souligner également que la création d'établissements privés de formation supérieure est, devenue possible suite à la promulgation de l'arrêté ministériel du 30 octobre 2016 publié dans le Journal Officiel du 13 novembre 2016.

La loi d'orientation n° 08-04 (23 janvier 2008) a prévu la création pour la première fois en Algérie d'un conseil National d'Evaluation (CNE) - dont l'installation serait imminente - et l'organisation par le MESRS, durant la même année, d'un séminaire international portant sur l'Assurance Qualité³ dans l'ES avec la participation d'experts de la Banque Mondiale, confirme l'amorce d'un débat sur la qualité de l'ES.

Mais, à notre avis, il faut aller au-delà de la Qualité et viser la Performance des établissements du service public de l'ES. La qualité n'est qu'une composante parmi d'autres (efficacité et efficience) qui permettent l'appréciation de la performance et la création de valeur. Le Contrôle de Gestion est un levier d'amélioration de la gouvernance et de la performance (Dupuy et Carassus, 2011). Il doit donc répondre, de par ses différentes caractéristiques, à la problématique de changement à laquelle l'UA fait face aujourd'hui.

¹ Sigman envisage les risques de la montée de « l'Etat-entrepreneur de l'enseignement supérieur » et de « l'hybridation public-privé » en Russie, avec un contrôle encore plus étroit de la part des autorités étatiques sur les universités par leur apport de fonds budgétaires conséquent. [Revue Economie et Société].

² Dans ce contexte, la modernisation, comprise comme la nécessaire adaptation aux besoins d'une époque, apparaît comme une nécessité avec un enjeu qui est la pérennisation même de ces organisations.

³ Sa mise en œuvre a été réalisée par La Commission d'Implémentation d'un système d'Assurance Qualité dans les établissements d'Enseignement Supérieur (CIAQES) après quelques années.

L'UA est dotée, et ce d'une façon plus ou moins incomplète, d'outils élémentaires de pilotage guidés par une logique de surveillance et répondant à des besoins de comptabilité publique. Ces pratiques sont caractérisées par une communication et utilisation des informations de pilotage trop centralisées. C'est un modèle plutôt administratif dont les marges de manœuvre sont très faibles.

D'une logique de surveillance et de vérification (contrôle budgétaire), l'UA semble devoir évoluer vers un contrôle centré sur la stratégie et les objectifs, les résultats et les impacts des actions, les outils et les services rendus. Caractérisé actuellement par un manque d'efficacité et de dynamisme, le contrôle des établissements d'ES semble devoir intégrer une vision financière, humaine et patrimoniale.

Le choix du thème

Au moment où les recherches concernant cette thèse de doctorat ont débuté, le climat politique et économique, que se soit en Algérie ou ailleurs dans le monde, était marqué par un relatif « consensus » sur l'importance de mettre en œuvre des réformes pour « moderniser » les institutions étatiques.

En Algérie, l'Etat se retrouve encore une fois confronté à une crise pétrolière, provoquée par une chute vertigineuse des cours du brut et un déclin d'une production qui a déjà atteint son pic pétrolier et gazier depuis plusieurs années, et étant fortement dépendant de cette rente, la crise a largement entamé les finances publiques.

Dès lors, les initiatives visant à éprouver l'efficacité des institutions étatiques se justifiaient non seulement plus aisément, mais en plus, elles bénéficiaient d'une certaine légitimité auprès des politiques ainsi qu'auprès des citoyens. C'est donc dans un contexte largement favorable aux changements administratifs que se sont inscrits les premiers pas de notre réflexion.

Le développement économique et social d'un pays est fortement tributaire du développement de son système éducatif, en général et de son palier supérieur, en particulier. L'émergence des économies fondées sur la connaissance va renforcer ce lien et accentuer les attentes vis – à – vis de l'enseignement supérieur appelé, par sa vocation de producteur et de diffuseur de connaissances, à jouer un rôle de levier du développement économique, social et culturel.

Les enjeux et les nouveaux défis auxquels les systèmes éducatifs doivent faire face ont rendu inéluctable leur réforme structurelle afin de réaménager leurs schémas d'organisation et de fonctionnement pour les faire évoluer vers plus d'efficacité et d'efficience.

Dans le même ordre d'idée, la qualité de la formation reste un défi majeur pour l'ensemble du système éducatif algérien en général et l'enseignement supérieur en particulier ; et une réponse aux besoins des secteurs économiques et sociaux utilisateurs dont les attentes se focalisent sur les profils des formations et la qualité des diplômés.

Les questions de recherche

- **L'objet de la recherche**

Les difficultés de la mise en place d'un système de CG dans le service public ont été largement développées par Gilbert¹, Charpentier², etc. L'idée de l'extrapolation des systèmes de contrôle du secteur privé fait l'objet d'attention grandissante de la part de ces chercheurs. Sachant que les universités sont des organisations publiques à activités de service, l'implémentation d'un Système de CG au sein des universités est plus ou moins complexe au regard des particularités :

- Des activités de service : (Gervais, 2000 ; Thévenot, 2000 ; Malleret, 1993 ; Gadrey, 1996 ; Hill, 1977).
- Des organisations publiques : (Solle, 1996 ; Burlaud et Simon, 1993 ; Gilbert, 1980).
- Des universités elles-mêmes : (Solle, 1996 ; Bertrand, 1987 ; Binayme, 1976).

Cet intérêt grandissant trouve également un écho favorable chez les praticiens. En témoigne l'article de la revue Echanges n° 278 de juillet 2010. Dans ce numéro on peut lire : « Management des activités de service » ou encore « Contrôleurs de gestion, entre performance et frustration » qui sont coécrit par des académiciens et des praticiens.

L'intérêt croissant pour l'amélioration des systèmes de CG dans le service public coïncide avec l'« informatisation » de la gestion avec l'arrivée de nouveaux progiciels de gestion intégrée (ERP). Ainsi, le rapport L'Union Internationale des Télécommunications, portant sur l'indice de développement des Technologies de l'Information et de la Communication (ICT Development Index) à classé l'Algérie 106^{ème} en 2016 parmi 176 pays.

¹ P.GILBERT, Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, les Editions d'Organisation, 1980. Et aussi dans son ouvrage : Tableau de bord pour les organisations publiques, Edition DUNOD 2009.

² Michel Charpentier, Philippe Grandjean, Secteur public et contrôle de gestion, Edition Organisation 1998.

Ce qui soulève un besoin très important en termes d'outillage pour mesurer la performance des établissements de l'ES.

Cependant, vu que ces outils, à notre avis, sont indispensables pour améliorer le pilotage, il nous semble que la mise en place d'un système de CG, autour duquel s'articulent toutes les dimensions liées à la gestion des établissements de l'ES est l'une des voies à privilégier pour améliorer la performance de ces établissements en terme d'organisation, de stratégie et de développement. En particulier, l'élargissement du champ de contrôle, qui est actuellement réduit au contrôle budgétaire, et le passage de la logique de « vérification » à celle de « maîtrise ».

C'est dans cet esprit que nous réalisons ce travail. Nous souhaitons apporter notre contribution au débat sur l'amélioration de la performance par le biais du CG. Nous apportons un éclairage nouveau sur ce sujet en nous appuyant sur le cas de l'Algérie : le terrain constitutif de notre objet de recherche (établissements de l'ES) fait face, en effet, à de tels enjeux.

- **De l'objet de recherche à l'objet empirique**

Avoir évoqué, d'une part, l'évolution des pratiques (internationales) de gestion visant toutefois la conformité avec les nouvelles exigences de compétitivité, notamment des établissements de service public et d'autre part, le rôle du système de contrôle de gestion comme levier d'amélioration de la performance de ces établissements, relève d'une question stratégique au cœur du débat, ancien (s'agissant du secteur privé) mais toujours d'actualité (parlant du service public), nous a conduit à poser la problématique suivante :

Pourquoi malgré l'existence de la fonction contrôle de gestion, la performance de l'université algérienne est remise en cause ? Et comment un système de contrôle de gestion (intégrant plusieurs dimensions) peut constituer le maillon fort de sa chaîne de valeur ?

De cette question principale en découlent implicitement deux autres :

- Quel est l'état des pratiques de contrôle de gestion au sein des universités algériennes ?
- Quel est le potentiel de développement de la fonction Contrôle de Gestion au sein de ces universités ?

On se pose alors la question, dans un premier lieu, non pas sur l'implémentation de la fonction CG au sein de l'UA, chose qui existe, mais des obstacles de contrôle résultants des spécificités de ce secteur et nuisant à sa performance.

Dans un second lieu, de la manière dont un système de CG, tenant compte de toutes les dimensions liées à la gestion des universités viendra combler les insuffisances des pratiques actuelles, essentiellement basées sur le contrôle budgétaire.

Notre objectif vise, d'un côté, à mettre en place une modélisation (à partir des dimensions du CG) permettant de « comprendre » l'état des pratiques du CG dans les établissements de l'ES, d'un autre côté, de « déterminer » les potentiels et leviers de développement de celui-ci. Mais cet objectif est inscrit dans un contexte particulier, qui amplifie la complexité de l'objet de recherche. En effet, l'UA évolue dans un domaine où le savoir et l'information n'ont plus de frontières, se développent rapidement et en constituent le facteur clé de succès pour les pays qui savent les gérer au mieux.

De plus, la mise en place d'un SCG devait être réalisée dans une perspective plus large pour l'UA, celle-ci est censée également mettre en place une « gestion participative » afin de s'assurer de l'adhésion des acteurs. Ce souci de faire participer l'ensemble des acteurs et obtenir leur pleine adhésion était clairement exprimé par Gerrard dans la revue *The Accountant* où on pouvait lire dès 1969 : « *le contrôleur [...] doit s'insérer comme un membre d'une équipe et reconnaître à chaque instant que son métier ne se justifie que par le service rendu* ». Même si le contexte a changé, le discours ne diffère guère aujourd'hui.

Afin de répondre aux questions posées ci-haut, nous retenons les hypothèses suivantes : La faible efficacité de contrôle de gestion constitue un obstacle et un facteur de blocage du développement de la gestion des différentes fonctions au sein des universités échantillonnées, ce qui engendre, par conséquent, un frein de performance.

H1- Le contrôle de gestion, au sein des universités étudiées, est réduit en contrôle budgétaire basé sur des pratiques de comptabilité publique.

H2- il y a un manque de prise en considération des dimensions non financières dans la gestion de ces universités.

H3- l'existence d'une dynamique générale de développement du management favorise le développement du contrôle de gestion des universités.

H4- Le développement du contrôle de gestion dans les universités algériennes contribue positivement à l'amélioration de leurs performances.

Etudes précédentes

Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes basés sur quelques études précédentes ayant principalement une relation avec le concept des systèmes de contrôle de gestion dans le service public. Nous citons entre autres, les études suivantes¹ :

• **L'étude de J.F. Ory (2015)** : Cette étude montre que si la volonté politique est forte dans l'université, une démarche méthodologique découplant les dimensions de la performance et s'appuyant sur les attentes des parties prenantes rend possible la clarification des objectifs et la conception de systèmes de contrôle apportant aux universités les moyens de piloter leurs activités et évaluer leur performance globale. En prenant l'exemple de la mission développement durable de l'université, une démarche exploratoire utilisant l'étude de cas multiples puis la recherche-intervention, a contribué à l'élaboration, dans une université, d'un système de contrôle et de pilotage finalisé par un tableau de bord du développement durable.

• **L'étude de C. Dondevne (2014)** : L'objectif de ce travail est de comprendre les facteurs de légitimité des contrôleurs de gestion dans les organisations publiques et de déterminer comment les individus qui incarnent cette fonction ont pu « survivre » jusqu'à présent dans des organisations d'ordinaire hostiles au contrôle. Ce travail de recherche contribue donc à enrichir la connaissance de la fonction de contrôleur en liant notamment les différentes composantes de l'activité des contrôleurs autour de la recherche quotidienne de légitimité. Il permet également d'approfondir le rôle du contrôleur et de resituer l'individu dans le processus d'institutionnalisation du contrôle et dans la mise en œuvre du nouveau management public.

• **L'étude de M.D. Capitolin (2014)** : Cette étude s'articule sur deux questions de recherche. La première repose sur la perception des acteurs managériaux qui contrôlent le système de management par la qualité et celle des acteurs utilisateurs qui le pratiquent. La deuxième interroge les stratégies que développent ces mêmes acteurs, issus de groupes professionnels distincts. Dans une approche contextualiste et dynamique, son cadre d'analyse s'articule autour de la théorie des instruments, la théorie de la régulation sociale et la théorie néo-institutionnaliste.

¹ A la fin, une comparaison des résultats est réalisée dans le dernier chapitre.

L'enjeu repose sur la conciliation des cultures-métier et managériales historiquement ancrées en vue d'imposer une culture commune parmi les employés de service public.

• **L'étude de B. Fninou et F Meyssonier (2013)** : Cette étude montre que l'équipe politico-administrative de l'émirat de Dubaï a conçu des outils de gestion inspirés du secteur privé pour améliorer la performance des administrations dubaïotes. Cependant, dans la pratique ces outils et dispositifs de gestion ne sont pas toujours utilisés comme le souhaite le gouvernement concepteur. Cette recherche aborde la question de l'usage et de l'appropriation des outils de contrôle de gestion dans l'une des administrations dubaïotes : l'administration publique de l'éducation. Dans le cadre d'une étude longitudinale basée sur une recherche observation, les auteurs ont rencontré les managers de terrains et les contrôleurs de gestion pour connaître leurs représentations et leur ressenti vis-à-vis des outils de gestion conçu par le gouvernement de Dubaï. Ils ont collecté un ensemble de verbatims qui leur a permis de mettre en évidence la résistance et la non adhésion de certains acteurs à la démarche de modernisation lancée par l'équipe politico-administrative dubaïote. Les résultats de cette recherche montrent que la mise en place du NPM dans l'administration publique de l'éducation de Dubaï connaît des difficultés d'appropriation d'autant plus que cette administration est caractérisée par une grande diversité culturelle.

• **L'étude de R. Shaw et I. Richet (2012)** : Cette étude analyse l'impact de la philosophie de la NGP sur les rapports institutionnels au sein de la fonction publique australienne. Dans un premier temps, les auteurs présentent brièvement la structure de cette fonction publique ainsi que les fondements intellectuels et les principales mesures de réformes inspirées par la NGP. Ils examinent ensuite le contenu de la plus récente initiative de réforme lancée en 2010, afin de déterminer dans quelle mesure la NGP demeure le mode dominant de pensée concernant la structure de la fonction publique.

• **L'étude de E. Turc et M.Guenoun (2009)** : Cette étude montre que les Etablissements Public de Coopération Intercommunale ont pour objectif principal de rationaliser la gestion des Services Publics Locaux. L'étude présente les résultats d'une enquête sur les dispositifs de pilotage de la performance et les pratiques comparatives conduite auprès des Directeurs généraux des Services et responsables des services opérationnels des 175 communautés urbaines et d'agglomérations françaises. Elle permet de décrire les systèmes de mesure et de pilotage développés, ainsi que la perception et l'usage de ces dispositifs.

• **L'étude de C. Maurel (2007)** : Cette étude s'intéresse au système de contrôle de gestion au sein des collectivités locales¹ françaises. Elle vise à montrer les évolutions du contrôle de gestion face à trois changements organisationnels. Pour apprécier les modifications des règles budgétaires et comptables, la pénétration de l'informatique de gestion ainsi que des valeurs managériales, l'approche des études de cas a été retenue. Les analyses, s'appuyant sur quatre Conseils Généraux, montrent que les évolutions favorisent les pratiques de contrôle de gestion et que les missions des contrôleurs sont orientées vers l'assistance aux services et la délégation d'outils de contrôle.

• **L'étude de M. Valée (2006)** : Cette recherche s'intéresse au lien qui existe entre le contrôle, élément central du management, et la culture. Plus particulièrement, l'auteur a exploré la notion de contrôle dans la perspective culturelle particulière du Maroc et de ses gestionnaires publics. Dans cette étude, l'auteur a pu mettre en évidence certaines caractéristiques de la culture du contrôle chez les gestionnaires marocains. La conclusion fait ressortir le penchant culturel des gestionnaires publics marocains pour l'utilisation et l'intégration des contrôles de régularité.

• **L'étude de M.S.B.M. Yusoff (2005)** : Malek Shab Bin Mohd Yusoff a avancé sa thèse, en 2005, selon laquelle les organisations malaisiennes qui ont le plus besoin de s'adapter à l'époque changeante sont les grandes organisations publiques au niveau national ou local. Ces organisations étant complexes et fortement structurées, elles ont parfois du mal à réagir au changement en temps voulu. L'impact négatif ou l'absence de réaction ne se font pas immédiatement sentir dans ces organisations. Par conséquent, bien souvent, elles ne réalisent pas, ou alors trop tard, la nécessité d'agir rapidement. Etant donné que les organisations du secteur public sont d'avantage protégées et isolées de l'environnement changeant, elles doivent chercher des façons et des moyens plus innovants d'anticiper et de répondre au changement plus rapidement et plus efficacement. Elles doivent améliorer leur capacité à apprendre, à désapprendre et à réapprendre pour devenir des organisations apprenantes plus efficaces.

• **L'étude de D. Contandriopoulos (2003)** : Cette étude, essentiellement basée sur les travaux C.A. Dubois, analyse les similitudes entre les préceptes du Nouveau Management Public (NMP) et les réformes du secteur de la santé dans deux provinces canadiennes.

¹ Les collectivités locales intègrent de plus en plus des méthodes de management public.

L'analyse montre de manière convaincante le fossé qui existe entre les discours inspirés de la rhétorique du NMP et les résultats obtenus au niveau des pratiques. L'auteur s'est appuyé sur une perspective organisationnelle institutionnelle pour proposer trois idéaux types de la gouvernance régionale qui lui semble pouvoir illustrer les tensions dans la mise en œuvre des réformes décrites.

L'approche méthodologique de la recherche

- **Positionnement épistémologique**

Les recherches en contrôle de gestion sont nombreuses, ce qui a suscité de la part de certains auteurs des tentatives de regroupement des travaux existants. Il y a différentes façons de classer les travaux, notamment en fonction de leurs dimensions téléologique, méthodologique ou épistémologique¹. Nous nous intéressons plus particulièrement à cette dernière et plus précisément à son caractère pragmatique. A ce niveau, il semble se dégager deux courants principaux de recherche, l'un basé sur le paradigme positiviste², l'autre sur le paradigme constructiviste³ (phénoménologique).

Des auteurs ont proposé des classifications, comme par exemple Henri Bouquin⁴. Ce dernier identifie deux paradigmes utilisés lors des recherches en contrôle de gestion :

- Le paradigme structuro-fonctionnaliste : dans ce paradigme positiviste, l'organisation et ses systèmes de contrôle sont considérés comme un organisme qui s'adapte à son environnement concurrentiel et technologique.

L'analyse du contrôle de gestion est contingente. Autrement dit, le contexte détermine le type de contrôle de gestion et son évolution ;

¹ Selon Thiétart et al. « L'épistémologie a pour objet l'étude des sciences. Elle s'interroge sur ce qu'est la science en discutant de la nature, de la méthode et de la valeur de la connaissance ... Tout travail de recherche repose, en effet, sur une certaine vision du monde, utilise une méthode, propose des résultats visant à prédire, prescrire, comprendre, construire ou expliquer ... », *Méthodologie de recherche en management*, Edition Dunod, 2003.

² « La connaissance produite par les positivistes est *objective* et *a contextuelle* dans la mesure où elle correspond à la mise à jour de lois, d'une réalité immuable, extérieure à l'individu et indépendante du contexte d'interactions des acteurs ». Cité par Thiétart et al, (2003).

³ « La connaissance produite par les constructivistes est de *contribuer à construire, avec les acteurs, la réalité sociale*; Les individus créent leur environnement par leur pensée et leurs actions, guidés par leurs finalités ». Cité par Thiétart et al, (2003).

⁴ La classification de cet auteur est largement utilisée par les chercheurs. Elle repose sur une synthèse des travaux de grands auteurs en contrôle de gestion.

- Le paradigme interprétato-constructiviste : contrairement au précédent, ce second paradigme accorde une place centrale au comportement humain dans la définition des systèmes de contrôle de gestion. Henri Bouquin regroupe ainsi des travaux qui mettent en avant les relations entre acteurs au sein des organisations. Ce paradigme rejette donc l'idée d'un déterminisme environnemental, les outils se définissant à partir de facteurs sociaux internes. Les relations entre individus ou groupes, tels que les conflits, déterminent le type de contrôle de gestion et son évolution.

Notre recherche se situera à la croisée de ces deux paradigmes (complexité). En effet, contingente avec la mise en évidence de variables environnementales telles que la l'évaluation externe, les pressions financières extérieures (restriction budgétaire) ou l'importance de la compétition entre universités, elle prendra également en compte l'influence de la participation des acteurs, l'importance de leur mobilisation et de leur liberté d'action. (Marge de manœuvre des dirigeants).

- **La démarche méthodologique adoptée : une démarche constructiviste**

Il existe plusieurs démarches méthodologiques en sciences sociales et plus particulièrement en sciences de gestion : les démarches hypothético-déductive, empirico-inductive et constructiviste (F. Wacheux, 1996). La démarche hypothético-déductive consiste à établir des hypothèses à partir de théories existantes et à vérifier ensuite sur le terrain. Inversement, la démarche empirico-inductive consiste à partir d'une étude empirique, à établir des hypothèses. Nous combinerons ces deux démarches en construisant notre modèle par des allers et retours entre théorie et terrain.

Dans ce sens, notre démarche peut être qualifiée de constructiviste. Ainsi d'après Wacheux¹, « la démarche constructiviste devient l'une des possibilités de la dépasser par des allers et retours entre l'empirique et le théorique ».

- **Les méthodes de recherches utilisées : méthodes qualitative et quantitative**

Les choix relatifs aux collectes de données tiennent compte des objectifs de la recherche et des spécificités du contexte étudié. Il existe deux grandes catégories de méthodes de recueil de l'information : la méthode qualitative et la méthode quantitative. Nous avons opté pur les deux démarches (qualitative et quantitative) qui, dans notre cas, se complètent.

¹ Wacheux Frédéric, « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », Economica, 1996. P.156.

Les deux types de méthodes présentant des avantages et des inconvénients, leur utilisation à la fois permettra d'augmenter la validité et la fiabilité de la recherche.

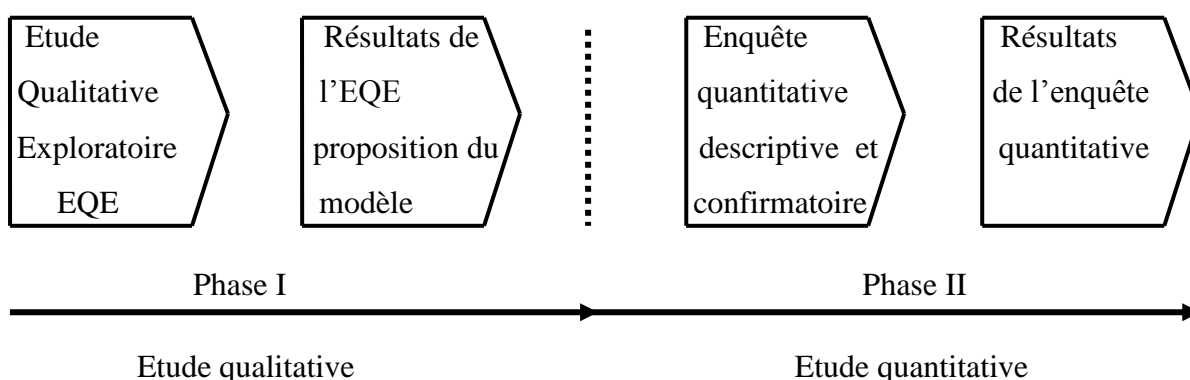
Nous souhaiterons, dans un premier temps, mettre en œuvre l'étude qualitative en utilisant la technique de l'entretien semi directif.

Cette étape, de visée exploratoire et descriptive, nous permettra d'avoir connaissance du milieu de l'enseignement supérieur en général et du milieu universitaire en particulier. De plus, elle permettra la préparation du questionnaire de l'enquête quantitative.

Ainsi l'enquête quantitative sera menée, dans un second temps, par un questionnaire destiné aux gestionnaires des universités algériennes.

Le but de cette enquête sera d'une part descriptif, en complément des résultats de l'étude qualitative et d'autre part confirmatoire du modèle qui sera élaboré.

Schéma résumant la méthodologie de recherche et son ordre chronologique



La structure de la thèse

Nous répondons à la problématique de recherche en deux étapes, ou parties comme dans la figure ci-après. La première, composée de deux chapitres, propose une synthèse de la littérature mettant en évidence les problématiques, les concepts sollicités et la méthodologie utilisée. Le cadre conceptuel issu de cette revue de la littérature est ensuite testé et enrichi grâce à une étude préliminaire auprès des contrôleurs de gestion dans différents établissements sujet de la thèse. Dans une seconde partie, ce cadre est utilisé pour réaliser l'étude empirique.

Le premier chapitre analyse en parallèle l'apparition des systèmes de contrôle de gestion et l'émergence de la nouvelle gestion publique au sein des établissements de services publics.

Du fait que les SCG sont, à l'origine, mis en place par les entreprises privées, l'analyse du contexte d'émergence des SCG au sein des organisations publiques, plus précisément celles de services publics, permet de révéler les raisons et les enjeux liés à la mise en place de ces systèmes. Les motifs d'existence des SCG recensés par la littérature varient en fonction des perspectives théoriques et laissent entrevoir la variété des rôles manifestes et latents associés à ces systèmes.

Nous cherchons à comprendre le rôle du SCG. Or, celui-ci est un construit, il est l'agrégation de l'activité collective des acteurs dont la finalité est l'amélioration de la performance de l'organisation. Le deuxième chapitre s'intéresse donc à la performance et à ses dimensions. Une revue de la littérature traitant de la performance contribue à enrichir notre connaissance des indicateurs, des méthodes de mesure et de l'évolution de ce concept. Toutefois, les recherches menées sur la performance souffrent de deux limites.

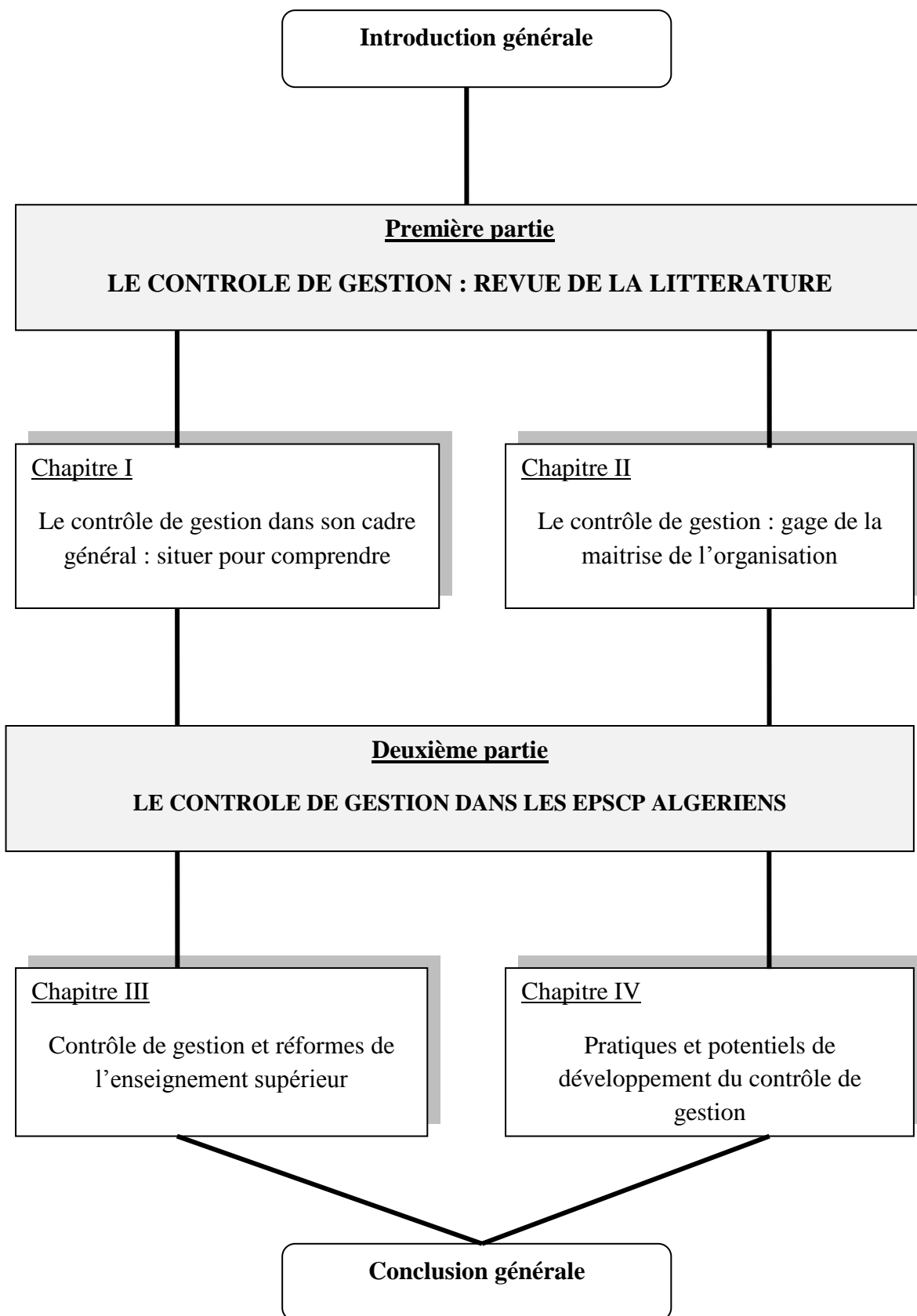
D'une part, le recours quasi systématique à des méthodes quantitatives de recueil des données et, d'autre part, la plupart des enquêtes menées sur la performance omettent de prendre en compte la dimension contingente de l'organisation objet d'étude.

La synthèse de l'ensemble de ces travaux nous permet d'ébaucher un premier cadre conceptuel liant la performance des établissements de service public au SCG. Le troisième chapitre est construit autour d'une étude préliminaire dont l'objectif est d'affiner le cadre conceptuel et le dispositif méthodologique de collecte et d'analyse des données établis à partir de la revue de la littérature. Nous choisissons donc de réaliser une étude de cas dans le cadre d'une exploration sur le terrain. Les données sont essentiellement collectées grâce à des entretiens semi-directifs. Une double triangulation des sources et des méthodes (rapports annuels et observation non participantes) permet de renforcer la fiabilité des analyses.

Le dernier chapitre de cette thèse, sur la base des résultats de l'étude exploratoire et du modèle proposé, traite de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance organisationnelle au sein des universités étudiées, des potentiels et leviers de développement de celui-ci, et ce, par l'exploitation des résultats d'un questionnaire, dans le cadre d'une étude confirmatoire.

En définitive, cette thèse montre la diversité des dimensions devant être intégrées dans un SCG des services publics et permettant ainsi d'améliorer l'efficacité de celui-ci au sein des organisations publiques.

Plan de thèse



PREMIERE PARTIE
LE CONTROLE DE GESTION : REVUE DE
LA LITTERATURE

Introduction de la première partie

L'étude de la place et du rôle du contrôle de gestion dans le contrôle organisationnel, des relations entre contrôle et fonctionnement organisationnel est devenue, de plus en plus, un thème de recherche prolifique. Certains chercheurs ont mis l'accent sur la typologie des modes de contrôle qui varient selon les modes de fonctionnement organisationnel. En effet, Libby et Waterhouse, 1996 se sont intéressés aux localisations des changements, Sulaiman et Mitchell, 2005 ont développé pour leur part une typologie des systèmes de contrôle de gestion. Alors que d'autres ont étudié les relations entre les différents facteurs organisationnels et les systèmes de contrôle de gestion (Chandler, 1962 ; Lawrence et Lorsh, 1967 ; Child, 1972 ; Khandwalla, 1972, 1977 ; Bruns et Waterhouse, 1975 ; Miles et Snow, 1978 ; Waterhouse et Tiessen, 1978 ; Porter, 1980 ; Simon, 1987 ; Merchant, 1981 ; Libby et Waterhouse, 1996 ; Chapman, 1997 ; Gosselin, 1997, 2000 ; Hartmann, 2000 ; Williams et Seaman, 2001 ; Baines et Langfield-Smith, 2003).

L'objet de cette première partie est donc la proposition d'un cadre conceptuel. A cette fin, des fondements de base du contrôle organisationnel sont exposés dans le premier chapitre. Le but étant de situer le concept de contrôle de gestion dans son cadre général pour mieux comprendre son périmètre, et par conséquent, ses différents niveaux d'intervention. Dans ce même chapitre, la complexité du contrôle dans le secteur public est analysée. Les organisations publiques, de part leur double fonction de production, leurs configurations en terme de contrôle deviennent de plus en plus complexe. Enfin, des passerelles, en matière d'instruments de gestion, qui existent entre le secteur privé et le secteur public. En effet, nous remarquons, notamment avec l'introduction des principes de la NGP, que les frontières tendent à devenir floues. Dans le deuxième chapitre, une revue de la littérature sur le contrôle de gestion est réalisée en tenant compte de ses différentes dimensions, et qui sont en perpétuelle interaction. En fin, et selon le contexte de notre étude, nous avons jugé nécessaire de situer le contrôle dans une dynamique de changement, à laquelle fait face aujourd'hui le service public algérien ; et de la nécessité de compléter le contrôle de gestion par une évaluation des politiques publiques pour une meilleure gouvernance et performance.

CHAPITRE I

LE CONTROLE DE GESTION DANS SON CADRE GENERAL : SITUER POUR COMPRENDRE

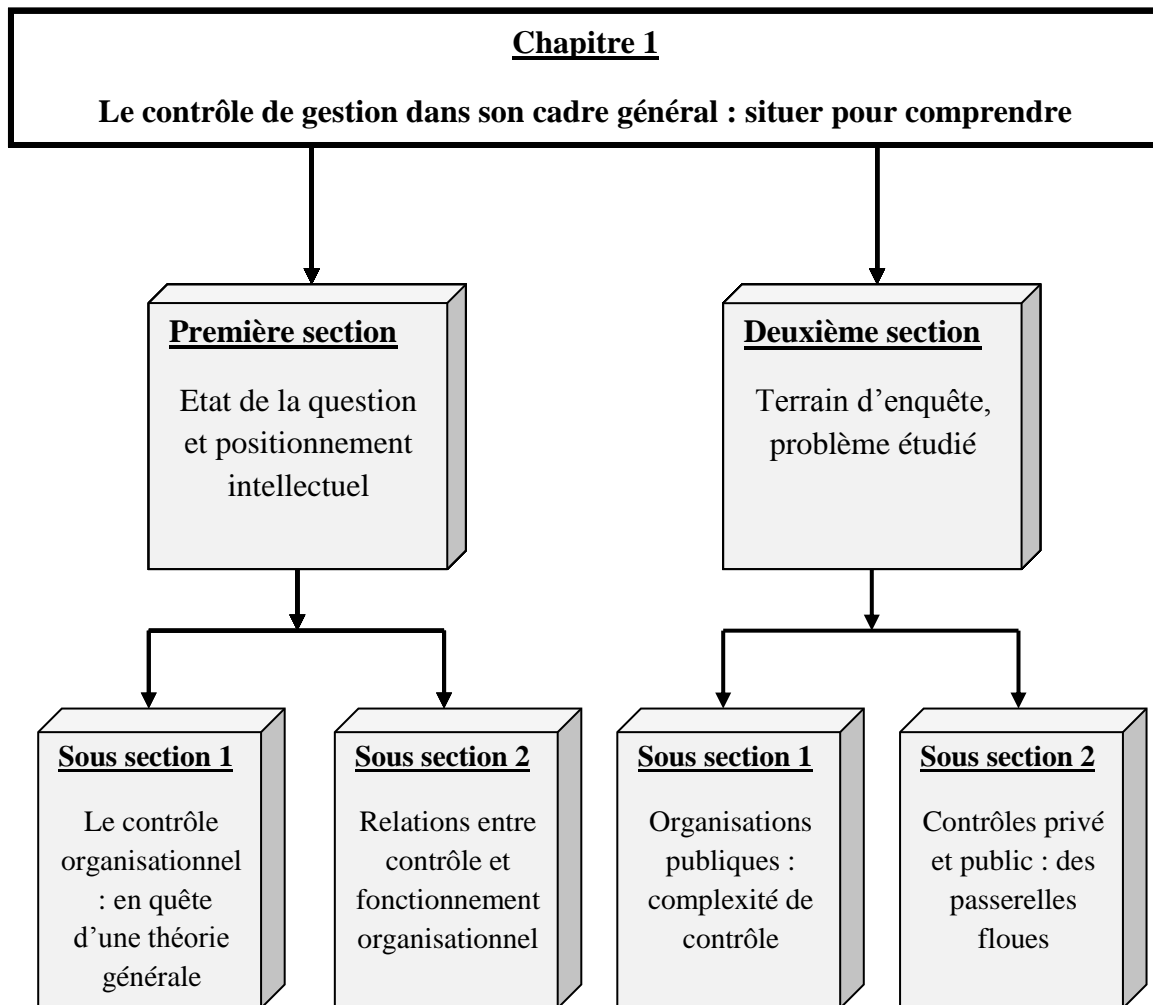
Introduction

Le contrôle de gestion fait partie d'un ensemble plus vaste de pratiques qui permettent de rendre prévisibles les comportements, que l'on regroupe sous le terme de « contrôle organisationnel ».

Vouloir contrôler c'est 'chercher à orienter des actions, des comportements – sinon des savoirs, des buts et des valeurs' (H. Bouquin, 2009). La raison d'être d'un système de contrôle est 'd'accroître les chances que les individus internalisent les objectifs organisationnels et qu'ils se comportent de manière à atteindre ses buts' (Flamholtz et al., 1985).

Selon Simons (1995), le contrôle de gestion peut être utilisé de manière « diagnostique » : il consiste alors à opérer une gestion par les résultats selon un schéma cybernétique : objectifs/ résultats/ mesure des écarts/ éventuelles actions correctives. Ce mode d'utilisation s'inscrit parfaitement dans le cadre du « management par les objectifs », théorisé dans les années 1960 par P. Drucker au Etats-Unis et O. Gélienier en France. Le contrôle de gestion peut aussi être utilisé de manière « interactive » : son objectif est alors de produire de l'information (en générale chiffrée) qui sert de base à des discussions et des interactions entre collaborateurs de l'organisation, notamment à des fins de définition ou de réorientation de la stratégie de l'organisation.

Dans la première section de ce premier chapitre, nous allons exposer notre positionnement intellectuel. En effet, en l'absence d'une théorie générale du contrôle et face à une panoplie de contributions de différents, il est judicieux de se positionner et de bien déterminer les contours du sujet. La deuxième section traite de la complexité du contrôle de gestion dans la sphère publique.



Objectifs du chapitre

- Situer le contrôle de gestion dans son cadre général (contrôle organisationnel) pour mieux comprendre son périmètre, les similitudes et les particularités par rapport aux autres modes de contrôle ;
- Exposer les fondements théoriques du contrôle de gestion : son apparition et son évolution vers le contrôle de la performance ;
- Distinguer le contrôle des organisations publiques du contrôle privé : sa complexité et la multiplicité des acteurs intervenant ;
- Présenter l'évolution des outils du contrôle de gestion.

Première section : Etat de la question et positionnement intellectuel

Il est recommandé que toute recherche scientifique, notamment en sciences de gestion, soit précédée par une lecture profonde de la littérature existante. Par la suite, le chercheur devra en produire un résumé critique afin de tracer une ligne de démarcation entre celle-ci et ce qu'il envisage entreprendre.

C'est ainsi que, nous avons exploité quelques travaux parmi ceux réalisés antérieurement au sujet du « contrôle de gestion », en vue de nous en démarquer et de nous orienter vers un point de vue original. Pour ce faire, et partant du principe de l'entonnoir¹, nous avons commencé, par les travaux se rattachant au « contrôle organisationnel² » d'une manière générale. Ce dernier englobe différents systèmes et processus de contrôle parmi lesquels figure le contrôle de gestion. Ensuite, nous avons jugé nécessaire de rattacher le contrôle au fonctionnement organisationnel et d'en déterminer les relations existantes. En effet, c'est à partir de cet enchaînement que nous avons pu formuler une partie de notre problématique.

Le contrôle organisationnel est aujourd'hui en quête d'une théorie générale. Plusieurs auteurs ont, en effet, essayé d'apporter leurs contributions à ce sujet. Mais force est de constater que le contrôle organisationnel fait face à de nouvelles règles de jeu, celles-ci se trouvent en concurrence avec d'autres règles établies dans les organisations, soit un contrôle budgétaire en équilibre toujours précaire. Dès lors, comment peut-on expliquer que, malgré les transformations incessantes et rapides constatées aujourd'hui, des formes de résistance au changement, de faibles degrés d'adhésion à la stratégie d'ensemble et des méthodes de gestion par bricolage persistent encore ?

Le souci fondamental de toute organisation est d'éviter l'anarchie ou le chaos. Si une telle situation est évitée c'est qu'un système de contrôle légitime et accepté y contribue. En clair, pour comprendre comment fonctionne une organisation, il suffit d'analyser la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment des règles (qu'elles soient formelles ou informelles), c'est-à-dire les processus du contrôle.

¹ Ce principe est une métaphore qui permet d'illustrer l'organisation logique d'une problématique. En effet, une problématique rédigée selon ce principe va toujours du général au particulier. La partie la plus générale d'une problématique est l'introduction et le début de l'état de la question. Dans l'introduction, on ne présente jamais le problème avec précision; on se contente de présenter le thème et de le relier au problème de recherche.

² On considère généralement le contrôle de façon descriptive comme étant « toute influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité » (E. Chiapello, 1996).

Sous section 1 : le contrôle organisationnel : en quête d'une théorie générale

Toute organisation implique du contrôle. C'est à partir de ce constat que A.S. Tannenbaum, considéré comme l'un des plus importants théoriciens du contrôle, a donné, en 1968, une définition du contrôle ainsi qu'à d'autres concepts auxquels il se rattache. Ainsi, et selon cet auteur, *''une organisation est considérée comme étant un arrangement ordonné des interactions entre individus''*. De ce fait, *''le contrôle serait le processus qui aidera à réduire les comportements idiosyncratiques et les rendre conformes au plan rationnel de l'organisation''*. Les travaux de Tannenbaum font références à d'autres recherches antérieures, notamment celles de A. Berle et G. Means. Ces derniers ont étudié, en 1952, le contrôle des sociétés modernes. Cette période a, en effet, connu des bouleversements qui ont marqué le passage d'un contrôle cybernétique (axé sur le respect des procédures) à un contrôle des comportements¹ (axé sur les comportements individuels et collectifs).

Mais quel est donc ce singulier métier qui déforme le jugement, et qui donne une assurance parfois excessive ? N. Grandguillaum a dressé, en 1994, un inventaire éluif des problèmes posés par tout contrôle comme matière à réflexion. Il évoque alors la psychologie du contrôleur, son officium et son devoir d'état. Il conclut que : *"Contrôler n'est pas chose simple"*, il ajoute qu'il faut quelques talents, de la souplesse d'esprit, de la ténacité et voir même du courage pour être un bon contrôleur. Grandguillaum s'interrogeait sur la « théorie » du contrôle : une théorie générale du contrôle est-elle possible ? En répondant à cette question, l'auteur confirme que personne ne sait très bien ce qu'est le contrôle, et pourtant il ya beaucoup de contrôleurs, de systèmes de contrôle, chacun avec ses règles particulières, ses méthodes, ses objectifs : contrôle administratif, contrôle financier, audit et révision comptable, et plus loin, contrôle informatique, contrôle interne des entreprises, contrôle de fiabilité, etc.

Il semble que des principes communs inspirent ces différents contrôles, même si chacun, avec les meilleurs prétextes, s'en défend. Une autre question devient de plus en plus préoccupante ces deux dernières décennies², à savoir : comment peut-on mélanger contrôle privé et contrôle public ? On est pourtant dans la même sphère, les attitudes devant le contrôle sont de même nature, les méthodes obéissent à une même logique, même si les mandats des contrôleurs et les nécessités techniques sont différentes.

¹ (*Behavior control*)

² Notamment aux regards des partisans de la NGP (Nouvelle Gestion Publique).

1. Quelques contributions à la théorie générale du contrôle

1.1. R.N. Anthony : un cadre conceptuel, une référence

Les premiers travaux d'Anthony ont porté sur la comptabilité dans tous ses aspects, mais plus particulièrement sur la comptabilité de gestion (Anthony et Day, 1952). Il a été un de ceux qui ont œuvré pour que la comptabilité analytique devienne une comptabilité de gestion, pour qu'elle soit clairement au service des managers et en interaction avec la stratégie. Il a donné, peut-être et selon les propos de Bouquin (2005), le premier, à la comptabilité la dimension managériale qui lui manquait. Il l'a mise en perspective et sortie de l'ornière où les mécaniciens qui l'accaparaient l'enlisaient.

C'est ainsi que les réflexions portant sur le contrôle ont commencé, et plus précisément sur le contrôle de gestion, pour lequel il a proposé en 1965 un cadre conceptuel qui a fait de lui une référence mondiale. De nombreux travaux, consacrés aux effets des systèmes de management et de l'information comptable sur les comportements en témoignent, qu'il s'agisse du ROI (Return On Investment) (Anthony et Mauriel, 1966) ou du lien entre comptabilité et gouvernance (Anderson et Anthony, 1986). Il a consacré également une part importante de son activité à l'application des systèmes de contrôle de gestion aux secteurs sans but lucratif (Anthony et Herzlinger, 1975).

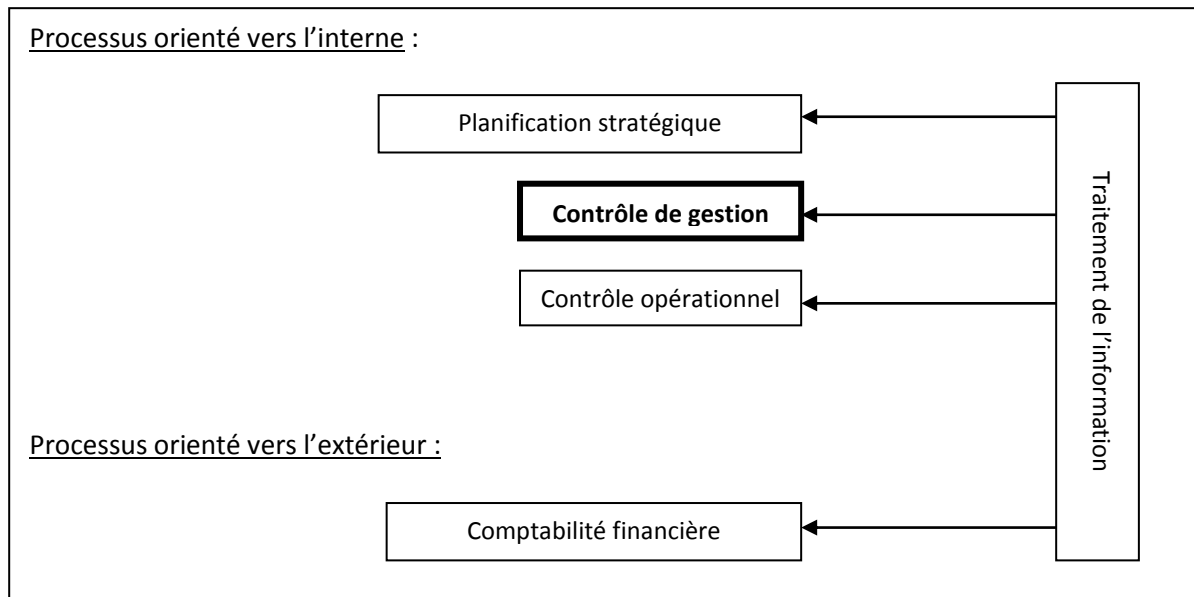
Les premiers éléments du cadre conceptuel¹ ont paru dans la première édition de « Management Accounting, Texts and Cases », en 1956. Le contrôle est alors défini comme : *"Le processus consistant à assurer que l'organisation fait ce que le management veut qu'elle fasse"*. Une définition qui consiste à faire de la planification la première phase du contrôle. Pour construire un cadre conceptuel, l'auteur rejette d'emblée l'idée de l'articuler autour d'une dichotomie séparant planification et contrôle. Pour lui, chacune des deux notions est hétérogène et inséparable de l'autre, sauf si on entend le contrôle comme pur constat. Divers auteurs² ont été de cet avis dans le passé. On a largement souligné que : *" Il n'y a contrôle que parce qu'il y a intention de planification "*.

Dans ce qui suit, nous exposerons la fameuse typologie en trois niveaux, dont Anthony rappelle qu'ils se recouvrent à la frontière et qu'ils interagissent entre eux.

¹ Le cadre qu'Anthony propose renvoi à la pratique des pionniers General Motors et Du Pont de Nemours, il est loin d'avoir été le premier proposé (Bouquin, 2005).

² C'est clair chez Fayol, notamment, qu'on ne peut travailler sur le contrôle sans travailler aussi sur le processus qui le provoque. C'est donc au sein des notions réunies de « *planning* » et de « *control* » qu'il faut chercher une structure. (Zimnovitch, 2005).

Figure 01 : Les processus de contrôle



Source: R.N. Anthony, *“Planning and Control Systems, a Framework for Analysis”*, Harvard Business School, 1965, P.22.

1.1.1. La planification stratégique

« La planification stratégique est le processus consistant à décider des objectifs de l'organisation, des changements de ces objectifs, des ressources utilisées pour atteindre ces objectifs, et des politiques qui doivent gouverner l'acquisition, l'utilisation et la mise à l'écart de ces ressources. ». Il est intéressant de noter que la définition de la planification stratégique ne met en scène aucun acteur, pas plus que celle du contrôle opérationnel, qu'on verra après, et à la différence de celle du contrôle de gestion qui fait référence aux managers. Cette impersonnalité est liée sans doute au caractère mécanique du contrôle opérationnel, mais, s'agissant de la planification stratégique, Bouquin (2005) l'a interprété comme de la prudence volontaire : « strategic planning¹ » n'est pas à entendre comme planification, mais comme formulation de la stratégie.

1.1.2. Le contrôle de gestion

S'agissant du contrôle de gestion, Anthony spécifie, au détour d'une phrase, sa finalité (ou une d'elles) : la convergence des buts. Il s'agit *“d'influencer les managers pour qu'ils agissent dans un sens qui conduira aux objectifs souhaités”*.

¹ Si le terme « strategic planning » reste employé en 1988, il disparaît dans les années 1990 au profit de l'expression plus conforme à l'intention d'Anthony de « strategy formulation ».

Pour obtenir la convergence des buts, il faut organiser le système de telle sorte que, lorsque les managers agissent dans leur propre intérêt, ils agissent aussi dans l'intérêt de l'organisation. Nous allons citer ici la définition du contrôle de gestion parue en 1965. L'auteur a révisé sa position dans l'édition de 1988, à laquelle nous reviendrons dans le deuxième chapitre de cette première partie, consacré au contrôle de gestion. *''Le contrôle de gestion (management control) est le processus par lequel les manager obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation''*. Cette définition est conçue pour marquer trois idées clés. D'abord, le processus implique des managers, c'est-à-dire des personnes qui font aboutir les choses en travaillant avec d'autres personnes. Deuxièmement, ce processus s'inscrit dans le contexte d'objectifs et de politiques qui ont été déterminés dans le processus de planification stratégique. Troisièmement, les critères pertinents pour juger les actions menées dans ce processus sont l'efficacité¹ et l'efficience².

1.1.3. Le contrôle opérationnel

''Le contrôle opérationnel est le processus qui garantit que des tâches spécifiques sont menées de manière efficace et efficiente''. Le contrôle opérationnel alimente le contrôle de gestion sur des événements exceptionnels, dans les situations imprévues, mais dépend du contrôle de gestion comme celui-ci dépend de la planification stratégique. C'est le contrôle de gestion³ qui a donc la charge de façonner et de refaçonner le contrôle opérationnel. En revoyant sa typologie, Anthony utilisera le terme « contrôle des tâches » à la place de celui du « contrôle opérationnel ». Il avance également deux critères de distinction entre contrôle de gestion et contrôle des tâches : d'abord, le contrôle de gestion contrôle des personnes alors que le contrôle des tâches contrôle des choses. Ensuite, le contrôle des tâches porte sur des actions tandis que le contrôle de gestion porte sur des résultats. Mais l'auteur ne donne pas de critères de distinction entre tâche, activité et processus. Est-ce parce que les concepts de processus et d'activité n'étaient pas encore développés, telles qu'ils seront utilisés dans les années 1990 ? Pas nécessairement, répond Bouquin (2005), d'ailleurs les théoriciens de ABC et ABM ne sont jamais parvenus à définir clairement une activité.

¹ L'efficacité renvoie à la relation entre la production du centre de responsabilité et la stratégie de l'organisation.

² L'efficience est le rapport entre production et ressources consommées.

³ Anthony (1988) ira plus loin : les règles sont données par le contrôle de gestion, le contrôle opérationnel consiste à vérifier leur application. Vérifier ? Qu'en est-il de l'audit alors ? L'audit interne fait partie du contrôle des tâches selon Anthony. C'est un point très important souvent perdu de vue : le cadre conceptuel de cet auteur ne distingue pas le contrôle de l'audit, qui en est une partie.

1.2. W.G. Ouchi : du contrôle à la théorie Z : un cadre conceptuel

Les premières recherches publiées de W. Ouchi (1974) portent sur la notion d'éventail de supervision au sein d'une entité (*span of control*), une des caractéristiques formelles des organisations employées par la recherche contingente après son invention¹ par V.A. Graicunas (1937). La supervision directe, la surveillance personnelle, est une forme du contrôle des comportements (*behavior control*). L'autre mode de contrôle consiste à assigner des résultats à atteindre (*output control*) pour influencer directement les comportements. L'idée vient des travaux de J.D. Thompson, et on la retrouve chez C.B. Perrow. Le contrôle des comportements suppose une bonne connaissance du processus efficace pour prescrire le rôle de chacun. Le contrôle des résultats fait souvent du processus une boîte noire : il ne permet donc pas à attribuer à chacun une contribution spécifique au résultat global. L'auteur comprend dès lors que le contrôle comporte de nombreuses dimensions et qu'il faut en avoir une approche globale, quitte à supposer qu'il existe deux cas extrême sur un continuum. De précédents travaux (Johnson et Ouchi, 1974) l'amènent (Ouchi et Johnson, 1978) à proposer de voir dans l'organisation à l'américaine (type A) et dans l'organisation à la japonaise (type Z) ces deux formes extrêmes, qui diffèrent dans les dimensions de contrôle, et qui constituent la visions élargie de Ouchi.

1.2.1. Le contrôle de l'organisation (type A)

Le type A est conçu pour une organisation dans laquelle les effectifs changent rapidement, cette hypothèse est inspirée de E. Durkheim et de G. Elton Mayo (1945). Ouchi s'oppose implicitement à la vision la plus fréquente du contrôle de gestion à l'américaine, qui lui assigne la mission de faire converger les buts de l'individu et de l'organisation. Du moins, si convergence il y a, ne pourrait-elle être que mécanique, par construction gigogne de systèmes de mesure de résultats. En revanche, il éclaire les raisons de la réticence pour le contrôle des résultats, forme potentiellement dysfonctionnelle dans une société où la convergence des buts n'existe pas.

¹ Sa mesure classique est un ratio (nombre de subordonnés par manager). Ouchi constate la complexité du problème : que veut-on mesurer : la supervision directe ou le contrôle ? L'existence d'un contrôle impersonnel (notion introduite par d'autre, notamment K. Reeves et J. Woodward, 1970) par le biais de procédures peut se substituer au contrôle direct. Ouchi propose donc un ratio amélioré, qui tient compte du temps passé par le manager à superviser. Mais il sait que la notion de contrôle ne se ramène pas à l'idée de supervision, que l'aide aux subordonnés est aussi du contrôle. Il va bientôt se consacrer au fond du problème.

1.2.2. Le contrôle de l'organisation (type Z)

Ce deuxième type de contrôle, autour duquel l'auteur a développé la fameuse théorie Z, est conçu pour une organisation qui s'appuie sur l'accumulation de personnes destinées à rester. On pourrait rattacher cette hypothèse à différents courants de pensée. Ouchi va, peut-être paradoxalement et selon les propos de Bouquin (2005), se tourner progressivement vers l'économie institutionnelle et la théorie des coûts de transaction : le turn-over, cause initiale du système de contrôle, interdit de faire de l'employé un actif spécifique, il faut qu'il soit anonyme et interchangeable, que les coûts de son interdépendance, des opérations qu'il effectue en rapport avec les autres (*transaction*), soient minimaux. La bonne solution organisationnelle est celle qui minimise le coût du contrôle, vu comme le coût de gestion des interdépendances qui nécessitent une surveillance et une organisation de la part de la hiérarchie. C'est l'interdépendance qui est donc le facteur privilégié, pas le risque de divergence des buts : en privilégiant les flux qui traversent l'organisation, la théorie des coûts de transactions¹ est sans doute plus pertinente que celle, plus souvent invoquée en contrôle, de l'agence, qui privilégie la délégation.

1.3. R.L. Simons : pour une théorie générale du contrôle des organisations complexes

Simons partage de nombreux centres d'intérêt dans le domaine de la recherche en stratégie, en organisation et plus particulièrement en contrôle. Il positionne d'emblée la recherche en contrôle dans le champ stratégique. Il cherche à développer, à l'usage des dirigeants, une théorie générale et intégrée des systèmes de contrôle dans les organisations complexes (C. Kuszla, 2005). L'auteur se focalise essentiellement sur la combinaison : (*attention limitée des dirigeants ; opportunités illimitées*) et aborde la notion de risque qui lui est associée.

1.3.1. Relations entre contrôle et stratégie

Les travaux de Simons font apparaître que la nature des systèmes et des processus de contrôle ne peut être déconnectée de considérations stratégiques, saisies au par avant par les problématiques de l'innovation (D. Miller et Friesen, 1982) ou du positionnement dans un environnement fortement concurrentiel (P.N. Khandwalla, 1972).

¹ Le but du contrôle (en général) apparaît de limiter les « coûts de coordination », Ouchi et Johnson (1978) évoquent « le coût de différenciation », formule de R. Lawrence et W. Lorsch, qui va au-delà de coût de transactions et l'idée se trouve déjà dans un article de K.J. Arrow (1964).

L'apport de Simons consistera d'une part à définir le contrôle par ses attributs : *''procédures et systèmes formalisés qui utilisent l'information pour maintenir ou modifier les configurations de l'activité organisationnelle''*, d'autre part, à mettre en relation ces divers attributs¹ avec un autre groupe de variables, les stratégies². L'objectif étant de déterminer la corrélation qui existe entre les systèmes de contrôle mis en œuvre, le type de stratégie développée et la performance.

1.3.2. Le contrôle comme vecteur de changement

L'auteur affirme nettement le caractère dynamique des systèmes de contrôle qu'il a définis, dès son étude de 1987, comme des vecteurs potentiels de changement. La question fondamentale soulevée alors par cet auteur touche au rôle des systèmes de contrôle dans le changement stratégique. La notion de levier est acquise pour les systèmes de contrôle. *''En situation de changement stratégique, les systèmes de contrôle sont utilisés par les dirigeants pour formaliser les croyances, établir des garde-fous par rapport à un comportement stratégique acceptable, définir et mesurer les variables de performance critiques, engendrer le débat et la discussion sur les incertitudes stratégiques. Au-delà des fonctions traditionnelles de mesure et de pilotage, les systèmes de contrôle sont utilisés par les dirigeants pour dépasser l'inertie organisationnelle, communiquer de nouvelles étapes stratégiques, établir les cibles et les jalons de la mise en œuvre et assurer une attention continue à de nouvelles initiatives stratégiques.''*

1.4. M.P. Follett : le contrôle pour penser

Follett n'est pas seulement une pionnière du management en général mais aussi du contrôle. Sa pensée originale sur l'organisation et sur le management interne dans les entreprises est toujours d'actualité. Son approche originale du contrôle, qu'elle définit comme étant *''un processus de coordination des responsabilités, des décisions et des actions des principaux acteurs de l'entreprise au service de la cohésion de l'équipe qu'ils constituent conjointement. Le contrôle est le processus d'organisation transversale des activités de l'entreprise, activités qui sont imbriquées les unes dans les autres.''*

¹ Par attribut, Simons entend : la rigueur des cibles budgétaires, l'utilisation du contrôle des coûts, la fréquence du *reporting* et l'intensité du suivi des résultats, le caractère externe et prévisionnel des données observées et suivies, le style de rémunérations, le suivi de l'efficacité, et enfin la nature « sur-mesure » et le caractère flexible des systèmes de contrôle.

² Simons s'appuie sur la typologie de R. Miles et C. Snow (1978) pour spécifier les différentes stratégies, tout en choisissant de se focaliser sur deux stratégies génériques : les prospecteurs et les défenseurs.

Enfin, le contrôle est un processus d'apprentissage du management, c'est-à-dire d'échange, de veille et d'anticipation'', peut se résumer en trois points, selon (M. Fiol, 2003):

1.4.1. Le contrôle : processus de coordination

Contrôler c'est coordonner les différents managers d'une organisation afin d'assurer une bonne cohérence de leurs responsabilités, de leurs décisions et de leurs actions. Coordonner un ensemble de parties pour qu'elles travaillent en collaboration conduit à mettre de la cohérence au sein de l'entreprise. Faire coopérer les parties autour d'un projet commun assure la cohésion. C'est ainsi qu'elle conclut que c'est l'ajustement réciproque entre les parties, et entre l'ensemble et les parties, qui justifie le contrôle.

1.4.2. Le contrôle : processus d'organisation

Contrôler c'est organiser les activités de façon à renforcer la cohérence des processus opérationnels. Le contrôle est donc au même temps un processus d'organisation, d'ajustement et de maîtrise des activités et des opérations au sein de l'organisation. C'est d'ailleurs, nous dit Follett¹, le sens que le concept de contrôle prend dans des expressions comme contrôle des stocks ou au contrôle budgétaire. S'organiser sert aussi à dépasser l'expérience acquise à un moment donnée. Pour cela, il est indispensable de se donner tous les moyens d'observer cette expérience, enregistrer et suivre les résultats de ces observations, relier ces résultats entre eux de façon à faire émerger les causes de dysfonctionnement et d'en tirer des enseignements pour le futur, en résumé de construire de la connaissance.

1.4.3. Le contrôle : processus d'apprentissage

Contrôler c'est créer les conditions pour que les managers n'apprennent pas seulement à agir, mais aussi et surtout à penser. Le contrôle est donc un processus d'apprentissage permanent. Apprendre à contrôler peut se faire par échange d'expériences entre managers, par expérimentation et par accumulation d'expériences. La construction de connaissances à travers l'exercice du contrôle doit contribuer à l'apprentissage de l'anticipation et au développement d'attitudes proactives.

¹ M.P. Follett est aussi une pionnière, une « *prophétesse du management* » selon Drucker qui ajoute : « *M.P. Follett n'avait pas seulement raison, mais elle était superbement pertinente et cette pertinence persiste encore aujourd'hui.* » Mintzberg souligne que « *lors de la lecture de ses textes, on ne peut qu'être frappé par leur caractère contemporain* ». (M. Fiol, 2003)

1.5. G. Hofstede : le contrôle et la culture organisationnelle

Connu pour ses travaux sur la culture nationale¹, puis sur l'application des cultures organisationnelles spécifiques au domaine des organisations à but non lucratif, les contributions de cet auteur restent très influencées par la thématique des styles de contrôle en fonction des caractéristiques des situations de contrôle (H. Loning, 2004). Nous analyserons ici les contributions « directes » à la théorie du contrôle que sont : l'ouvrage *The game of budget control* et l'article *Management control of public and not-for-profit activities*.

1.5.1. Le contrôle des styles budgétaires

Le contrôle des styles budgétaires pour Hofstede consiste à étudier les effets des cinq dimensions principales : le caractère « serré » ou non des standards ; le degré de participation ; le rôle du contrôleur et de son équipe ; le profil psychologique des responsables concernés et enfin l'environnement culturel, de marché et technologique de l'entreprise sur le comportement et la motivation des responsables. Il souligne la nécessité de la prise en compte de l'*homo ludens* qu'est l'être humain au travail, et le besoin de le motiver à travers des « jeux », dont le contrôle budgétaire² fait partie. Il explicite la notion de style budgétaire, en soulignant combien la façon dont la hiérarchie « gère » les questions de budget et la communication interhiérarchique sont déterminante du point de vue de la motivation. D'une part, le livre a ouvert la voie à toute la littérature sur les styles d'évaluation de la performance et la pression budgétaire. D'autre part, l'auteur avait opté pour une méthode de recherche plus qualitative (conception du budget renouvelée) que quantitative (sophistication croissante des outils statistiques).

1.5.2. Le contrôle des organisations sans but lucratif

Le point de départ était une problématique sur la nature distincte des organisations sans but lucratif et des activités qui s'y déroulent, son analyse est nourrie d'une réflexion plus globale sur les sources d'incertitude pour les organisations.

C'est ainsi qu'il a proposé par la suite une typologie des modes de contrôle, qui repose sur la nature des sources d'incertitude pour l'activité organisationnelle. Il identifie deux formes d'erreurs dans l'utilisation des types de contrôle :

¹ Il est nécessaire de distinguer la culture nationale de la culture organisationnelle (ou culture d'entreprise), il est tout aussi pertinent de reconnaître l'existence de leurs liens. IBM est un bon exemple d'une culture organisationnelle fortement teintée de culture nationale, la culture nord-américaine.

² A peine initié dans les années précédentes par C. Argyris (1965).

- les erreurs de type I consistent à ne pas utiliser de modèles cybernétiques alors qu'on le pouvait ; c'est notamment le cas de nombreuses activités administratives de service, où l'*output* est clairement identifiable et mesurable ; et
- les erreurs de type II, à l'inverse, l'utilisation d'un modèle cybernétique où cela n'est pas approprié est rare mais potentiellement lourde de dysfonctionnement et de conséquences négatives (absence de légitimité du contrôle).

L'impact de la composante nationale n'était guère étudié sous l'angle culturel, c'est à partir de 1980 que Hofstede propose quatre dimensions¹, et qui expliquent, selon l'auteur, la diversité des systèmes de contrôle nationaux.

1.6. A. G. Hopwood : le contrôle comme phénomène organisationnel et social

L'idée principale développée par Hopwood est que la comptabilité doit être comprise et analysée en lien avec son contexte social et organisationnel (N. Berland, 2002). Quand et comment utiliser la comptabilité en lieu et place d'autres techniques de contrôle ? L'auteur s'interrogeait également sur le rôle de la comptabilité et du contrôle dans un cadre général. Longtemps, les analyses se sont arrêtées à l'aspect technique² de l'outil de gestion, alors que les autres perspectives sont aussi intéressantes et sans doute plus importantes.

1.6.1. Le contrôle dans son contexte organisationnel

La prise en compte du contexte organisationnel dans lequel opère la comptabilité est historiquement la première des contributions de Hopwood et qui a donné naissance à un courant de recherche très structuré, le RAPM (*Reliance on Accounting Performance Measures*). L'auteur commence par constater que les budgets ne sont pas utilisés par la même façon pour toutes les entreprises. La durée du cycle d'activité, et l'incertitude ainsi créée, explique, voire justifie des utilisations différentes du contrôle budgétaire. La comptabilité ne s'intéresse qu'aux résultats alors que les managers sont intéressés par les détails du processus qui permettent d'arriver aux résultats mesurés.

¹ Il s'agit de : l'aversion au risque ; la distance hiérarchique ; le degré de féminité-masculinité d'une culture et le caractère individuel ou collectif d'une culture. Mais au cours du temps la réflexion de Hofstede a évolué. Il a par exemple développé une cinquième dimension, à savoir le degré de confucianisme culturel : un niveau élevé de confucianisme véhicule des valeurs telles que le sens de la persévérance et de l'économie.

² Pour B. Colasse (1988), *la comptabilité n'est plus une technique mais un système technique avec des dimensions matérielles, économiques, sociales, organisationnelles ; en conséquence, son histoire ne peut être isolée de celle des organisations et du système socio-économique.*

De plus, la comptabilité met trop l'accent sur des données de court terme alors que la performance managériale doit se mesurer en prenant compte le long terme. Les managers risqueront de se trouver entraînés de gérer les chiffres plutôt que d'améliorer la performance sous-jacente. Hopwood remplace ainsi les modalités du contrôle, en se servant de R.K. Merton, et montre comment les systèmes bureaucratiques du contrôle étaient porteurs d'effets pervers et non anticipés.

1.6.2. Le contrôle dans son contexte social

La comptabilité est le reflet du monde social qui l'environne mais contribue également à le façonner. Le calcul de la valeur ajoutée par exemple, semble répondre à deux problématiques : l'une est technique, s'agissant de « mesurer » la richesse créée ; l'autre est sociale, lorsqu'il s'agit de « montrer » la richesse créée par la coopération entre les acteurs. La seule dimension technique n'est donc pas suffisante pour comprendre l'intérêt subitement porté à la valeur ajoutée. Pour Hopwood, il ne s'agit pas de savoir comment la comptabilité fournit des informations pour permettre de prendre de bonnes décisions à la base du changement. Il s'agit plutôt de voir quel rôle général peut jouer la comptabilité dans les processus de changement organisationnel.

1.7. P. Miller : les dispositifs de contrôle comme technologies du gouvernement

L'œuvre de Miller dépasse le strict cadre du contrôle mais elle soulève la question du gouvernement des individus (A. Pezet, 2005). En s'appuyant sur les travaux de M. Foucault, et en interrogeant les dispositifs de gestion, plus spécifiquement de contrôle ou de comptabilité de gestion, comme le *discounted cash flow*¹ (le cash-flow actualisé), les budgets et les coûts standards ou encore la planification, l'auteur cherche comment l'entreprise et la société produisent un individu « gouvernable » et « mesurable ».

1.7.1. Du contrôle au gouvernement des individus

Selon l'auteur, le contrôle peut être envisagé comme un mode de gouvernement des individus dans un univers socialisé, dépassant le cadre de l'entreprise. Ainsi, ce ne sont pas les techniques du contrôle pour elles-mêmes ou bien les processus du contrôle qui intéressent Miller, mais bien la manière dont ces techniques ou ces processus façonnent l'individu.

¹ Le problème de l'imposition et de l'amortissement a constitué un mécanisme clé par lequel l'auteur a tenté de convaincre les managers de la pertinence et de l'importance d'utiliser une technique particulière pour décider d'investir. Le futur avec toutes ses incertitudes, ses risques et ses espoirs, pouvait être capturé dans le présent et exprimé dans un seul chiffre (Pezet, 2005).

C'est donc le lien entre, d'une part, ce que l'on attend, à une période donnée, d'un individu (la responsabilité ou l'autonomie par exemple), quels rôles on cherche à lui attribuer par les techniques (du contrôle en particulier) et, d'autre part, les « programmes » diffusés dans la société par diverses institutions publiques ou privés.

1.7.2. De l'efficacité nationale à l'efficacité individuelle

Au travers d'un complexe technologique particulier qui n'est autre qu'un dispositif de contrôle, Miller et O'Leary retracent la relation entre la recherche de l'efficacité nationale, recherchée par l'Etat et ses dirigeants, et l'efficacité individuelle, dans l'entreprise et, plus largement, dans la société. Ils reconstituent ainsi les liens, parfois invisibles, qui existent entre le gouvernement politique, le gouvernement de la vie économique et le gouvernement (conduite) des individus. Les dispositifs du contrôle se voient ainsi placés au cœur des pratiques sociales, instruments de gouvernement de la vie économique mais aussi des conduites individuelles, au service des idéaux de la nation. Il y a implicitement un sens public vers privé chez Miller (gouvernement politique vers gouvernement des individus dans l'entreprise) mais rien n'est dit de l'influence du privé sur le public de l'entreprise, voire même des usages pratiques que font les individus des dispositifs censés les gouverner sur les programmes et les problématisations. Ainsi, la recherche effrénée des administrations et des services publics d'un contrôle de gestion calqué sur les méthodes de l'entreprise privée n'est-elle pas de nature à modifier aussi les « objet de gouvernement » et ainsi la nature même des modes de contrôle ?¹

2. Limites de la pratique de contrôle dont nous renseigne la littérature

Tout contrôleur doit avoir une conscience exacte des limites de son contrôle ; la lucidité doit faire partie de ses vertus, car c'est un métier qui suppose nécessairement quelques déceptions. Le contrôle, on le sait, est mal apprécié : et on peut comprendre les réactions du contrôlé, qui ne saisit pas les *règles du jeu* :

Car il y a une certaine perversité dans le contrôle². Le contrôleur doit tenir compte de ces résistances - même si le rapport de force est théoriquement en sa faveur -, savoir jusqu'où il peut aller, et surtout trouver de bons arguments¹.

¹ Nous y reviendrons à cette question dans la deuxième section de ce chapitre.

² Le contrôleur est celui qui peut dire au responsable d'un service, quel qu'il soit, quelle qu'ancienneté qu'il ait : "*Vous avez mal agi, vous vous êtes trompé la confiance de vos supérieurs, et voici pourquoi*".

2.1. Un contrôle souvent orienté vers le passé

Le contrôleur dans sa mission de mesure et d'explication des résultats a une tendance assez naturelle à se tourner vers le passé... (C. Selmer, 2015). C'est donc à lui d'être vigilant pour orienter ses interlocuteurs vers le futur. Un contrôle qui se fait sur le passé², n'est pas tourné vers l'action, la décision. Et le contrôleur ne peut se substituer au contrôlé, il n'a pas de pouvoir d'ordonner, de décider, de diriger : il vit nécessairement *en marge* du système qu'il contrôle, il contemple, il peut dénoncer des erreurs, non les redresser. C'est un rôle passif qui fausse les réflexes, détourne de l'action et qui, à la longue, devient *à charge*. Au surplus, le contrôleur défend l'ordre : administratif, économique, financier, etc. Or la vie est désordre, dispersion, invention : le contrôleur a l'impression de vivre d'une façon décalée, accordée au passé, d'opérer dans un monde d'idées qui sont contestées.

2.2. Le manque de légitimité du contrôleur

''La présence dans l'organigramme d'une fonction de contrôle ne suffit (visiblement) pas à assurer la mise en place d'un système de contrôle ; en particulier lorsque le soutien actif du Secrétaire ou du Directeur général, la disponibilité ou l'expérience de mise en œuvre de changement font défaut au contrôleur'' (P. Gibert, 1995). On ne peut sous-estimer les résistances du contrôlé qui critique - et de façon continue - le principe même du contrôle : le contrôle est inutile (il n'apporte rien), il est illégitime (il n'a pas de base certaine), il est mal pratiqué (le contrôleur est incompetent, il ne comprend pas, le contrôleur est superficiel), il est coûteux (il gêne le service), il est inefficace... etc. Tout contrôleur sait ce que cachent de tels propos : les résistances viennent d'intérêts corporatifs (on s'apprête à réformer cette institution). Les résistances indiquent souvent ce qu'il est le plus urgent à contrôler, à réformer, c'est un excellent indicateur.

2.3. L'insuffisance des connaissances du contrôleur

Le contrôleur a peine à saisir des affaires très techniques (N. Granguillaum, 1994), embrouillées, à juger de la qualité, de l'efficacité d'un service ou d'une sous-direction ; comment porter un jugement objectif et intelligent sur l'activité d'une sous direction de Ministère qui est empiégée dans un système, des traditions et des textes.

¹ Ce qui n'est pas toujours aisé : mais il finit par découvrir que les missions sont mal définies, imprécises, que les moyens alloués sont mal gérés ou inadaptés, que les deniers publics ne sont pas employés à bon escient, que des erreurs coûteuses ont été commises et souvent dissimulées, etc.

²''Nous avons des experts pour le passé, jamais pour l'avenir'', N. Granguillaum (1994). Le contrôle de l'avenir ou le contrôle prospectif est l'un des problèmes les plus délicats.

Il y a souvent des zones floues, des responsabilités mal définies (les directeurs habiles ne donnent d'instructions écrites, on ne peut rien prouver). Un contrôleur prend un certain nombre de risques dont il faut avoir conscience : le principal est de ne pas pouvoir faire pleinement son métier de contrôleur, tant les situations sont de plus en plus complexes, insaisissables. Il faudrait avoir tant de connaissances pour porter un juste diagnostic, pour bien faire son rapport, et il court souvent le risque que son rapport soit contesté - et avec de bons arguments -, jugé partial ou utopique. Le contrôleur doit pressentir ces critiques et prévoir, en conséquence, les contre-mesures et les parades nécessaires.

3. Prospective de contrôle : pistes ouvertes par les recherches antérieures

Le contrôle est de moins en moins compris, on l'accuse d'être lourd, inefficace¹, paralysant. Mais plus dans une société les forces centrifuges se développent, plus le contrôle est légitime et nécessaire. Cependant on découvre, ces dernières décennies, une généralisation des contrôles qui apportent à la société des garanties supplémentaires : les comptes des sociétés ont été renforcés, les cabinets d'audit sont de plus en plus sollicités, les entreprises développent des services d'audit et il y a une demande de contrôle accrue.

3.1. Valoriser la dimension humaine du contrôle

Tout contrôle cherche à maintenir une certaine unité de doctrine, à garantir des normes d'action. C'est une sorte de tutelle morale qu'imposent, au fond, les contrôles traditionnels (ainsi en matière financière). Mais on tend à développer des contrôles statistiques, à base informatique, par force aveugles qui n'offrent que des garanties limitées, qui parfois sont mal adaptés et ne décèlent pas toujours les désordres. On ne doit pas oublier la part « humaine » du contrôle, sa souplesse, son adaptabilité. Les compétences du contrôleur sont devenues des besoins autant humains que technique (C. Ducrocq et al., 2012).

Parmi les compétences évaluées, par cet auteur, comme principales actuellement, la compréhension du langage des opérationnels et la capacité à motiver ses collaborateurs, la communication à l'oral et le travail dans des groupes transversaux qui sont actuellement un peu plus bas dans le classement² des compétences et devraient progresser.

¹ Dans son ouvrage *“Grandeur et décadence de la planification stratégique”*, Mintzberg dénonce « l'illusion du contrôle » en soulignant ses risques : frein au changement, manque de réactivité, voire exercice de gesticulation (C. Grenier et J. Bonnebouche, 2003).

² (C. Ducrocq et al., 2012) proposent un classement des compétences du contrôleur.

3.2. Rapprochement contrôle public, contrôle privé

Le secteur public en général, dont le secteur social en particulier développe depuis quelques années des instruments de gestion, qu'il s'agisse du contrôle budgétaire, de l'analyse des coûts, de la comptabilité analytique. Ce développement s'inspire des méthodes du secteur privé (C. Kovacs, 2010). Le service public évolue néanmoins dans un contexte qui lui est propre avec des objectifs spécifiques (recherche de la satisfaction immédiate des attentes des usagers, conciliation entre souci de pérennité du service et impératifs économiques). Le contrôle, dans ce contexte, a nécessité de s'adapter pour permettre la cohérence de l'action publique et la recherche d'efficacité économique. On voit de plus en plus se rapprocher les contrôles publics et les contrôles privés dans leur méthode, dans leur esprit, mais les problèmes sont complexes pour les contrôles et publics et privés. On ne sait trop comment va évoluer le contrôle¹.

3.3. Un contrôle plus prospectif

Le contrôle est de plus en plus prospectif, il porte sur les hypothèses d'évolution, la « stratégie » à dix ans, c'est-à-dire qu'il négligera le passé pour s'intéresser aux défaillances futures de l'organisme, aux menaces qui pèsent sur lui, aux erreurs de prévision. Car il est nécessaire, dans une société instable, aux perspectives brouillées, de contrôler de près tout ce qui est « prévision ». Mais les méthodes de ce contrôle « prospectif » sont encore mal définies. Le Tableau de Bord Prospectif, par exemple, est un tableau de bord équilibré. Il s'agit d'un outil pluridimensionnel qui donne une vision globale de l'organisation. Il prend en compte les acteurs externes et internes, les indicateurs financiers et non-financiers (Kaplan et Norton, 2010), le court terme et le long terme. Il met en valeur les actifs intangibles dans lesquels il faut investir afin d'obtenir une croissance exceptionnelle dans le futur.

3.4. Réhabiliter le contrôle

Le contrôle n'est pas bien compris, il faut sans doute réhabiliter le contrôle, qui est une nécessité du jeu social : le contrôleur est gênant mais il répond à une demande sociale de garanties (le contrôleur de l'administration garantit le bon emploi des fonds publics).

¹ Les mutations sont rapides, les techniques de plus en plus sophistiquées, l'on travaille de plus en plus en équipe (ce qui diminue nécessairement le taux d'invention, la part de l'intuition), la prudence par la force tend à diminuer (Grandguillaum, 1994).

Toute société a besoin de définir les structures de contrôle et les contrepoids nécessaires à l'omnipotence des politiques et des bureaucrates. Il est important pour la *fludicia* politique¹ (qui lie gouvernants et gouvernés) que celui qui dépense l'argent public soit amené à rendre des comptes. Encore faut-il que le contrôle soit de bonne qualité, les contrôleurs de bon niveau et dans la société actuelle, par ignorance ou par intérêt, on risque de plus en plus de la mise en cause de la légitimité du contrôle. La Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF)², votée en juin 2018 contribuera-t-elle à garantir cette légitimité ?

4. Notre contribution : un angle d'analyse particulier

La problématique de ce sujet s'inscrit dans un domaine de recherche qui possède déjà un certain nombre d'acquis majeurs. Se focaliser sur la manière dont une organisation, et donc les acteurs réagissent aux changements n'est pas, en soi, une démarche intellectuelle très originale. Un très grand nombre d'auteurs ont déjà tenté de comprendre les mécanismes subtils qui président à la réussite, voire à l'échec, de la gestion publique.

Ce n'est pas donc le champ de la recherche qui est nouveau, mais plutôt l'angle d'attaque adopté qui peut contribuer à un approfondissement des connaissances dans le domaine des organisations publiques. Pour ce qui est du sujet spécifique que nous souhaitons traiter, soit la compréhension du levier d'amélioration de la performance et la gouvernance des établissements publics en périodes d'incertitudes et de transformation des règles de jeu – à l'aide du concept de contrôle de gestion -. Celui-ci a fait l'objet d'études importantes dans le secteur privé mais pas autant dans le service public. En tous les cas pas de manière systématique suite à l'introduction des réformes inspirées par les principes de la NGP. La période actuelle, faite d'innovations et de mutations dans les organisations publiques, est marquée par la redéfinition des contrôles formels et informels construits par les acteurs, contrôles qui améliorent justement cette performance qui est la finalité de la gestion publique.

Le contrôle étant en fait le garant de la gouvernance et donc de la performance. Cette redéfinition explicite et implicite des règles du jeu ne va pas sans poser des problèmes, car il est évident que l'on assiste dès lors à une lutte (à une réorganisation) pour l'imposition de nouvelles pratiques jugées légitimes et acceptées par tous.

¹ Rappelons que l'évaluation des politiques publiques – à l'initiative des Américains - est aussi une forme de contrôle, proche, dans le fond, du simple contrôle de gestion. Mais il y a eu tout un habillage idéologique et L. Rouban (1994) a dénoncé les ambiguïtés de cette technique, proche de la manipulation politique.

² La mise en œuvre des dispositions contenues dans ce projet de loi organique exigera d'importants préparatifs préalables. C'est pourquoi, ces nouvelles normes ne seront appliquées qu'à partir de 2022 à la loi de finances pour 2023.

Il est en fait incontournable, le dysfonctionnement n'est pas une situation souhaitable et surtout supportable pour une organisation qui se situe autour d'objectifs de production et de réalisation de projets. C'est pourquoi le management est soucieux de conserver, ou de rétablir, des routines, donc des règles de jeu légitimes, susceptibles d'améliorer la performance, appréciable, et si possible mesurable, des actes productifs et, par conséquent, capables de réunir les acteurs sur la base de buts communs qui transcendent les différents intérêts individuels.

C'est précisément dans ce contexte d'incertitude que les entreprises et notamment les administrations publiques sont actuellement en train de négocier de nouvelles règles du jeu, aux niveaux légal, politique, mais également du management. Cependant, dans tout processus de transformation, l'adaptation et la convergence des buts des acteurs s'avèrent être des facteurs centraux dans la réussite, ou l'échec, de celui-ci. Pour qu'un certain type de contrôle de gestion s'établisse, il faut que ce dernier soit accepté par tous les acteurs, donc qu'il soit porteur d'une légitimité¹ et d'une identité.

¹ L'exercice d'un contrôle est directement lié à l'exercice du pouvoir dans l'organisation. Poser la question de la légitimité du contrôle, c'est donc poser la question de la légitimité du pouvoir. Celle-ci s'apprécie sur des critères formels énoncés à priori (règles de droit, règles scientifiques) ou sur un consentement dont ce pouvoir fait l'objet de la part d'une population concernée. Aujourd'hui, les règles juridiques, la réussite personnelle du dirigeant ne sont plus suffisantes pour affronter une contestation de légitimité qui va parfois jusqu'à la mise en cause de la manière de gouverner l'organisation (C. Grenier et al., 2003).

Sous section 2 : relations entre contrôle et fonctionnement organisationnel

Le contrôle¹ est la clé du fonctionnement des organisations, il est la source de configuration d'ensemble. C'est par les modalités de leur contrôle qu'on peut les comprendre et en faire la théorie. Voilà ce que le parcours intellectuel de W. Ouchi manifeste, en le conduisant à associer la macrosociologie de Durkheim à la théorie des organisations et aux sciences de gestion en général. Ouchi (1979) nous rappelle que le fonctionnement des organisations est avant tout la gestion de flux à travers des réseaux d'interdépendances.

Le fonctionnement² d'une organisation ne se réalise pas spontanément. La gestion peut alors être considérée comme l'art et la méthode de rendre possible le travail en commun et donc de conduire l'action collective. Depuis Fayol (1916) et son aphorisme célèbre « Diriger c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler », il est admis que les processus de gestion sont des ensembles d'activités qui portent sur : le choix des objectifs ; la détermination et l'agencement des moyens permettant d'atteindre ses objectifs ; la mise en place des instruments permettant d'évaluer les résultats obtenus. Énoncé après la prévision, l'organisation et la « mise en actes » des décisions, le contrôle apparaît comme une vérification permettant de s'assurer « que les choses se sont passées comme prévu ». Exercice indispensable, certes, mais limité. En effet, l'action collective suppose que de multiples actions individuelles se déroulent de manière cohérente. Pour cela, le management cherche à orienter, à canaliser les conduites des différents acteurs de l'organisation. En ce sens, la gestion vise à obtenir des comportements conformes à un état souhaité, autrement dit à « maîtriser » ou à contrôler ces comportements.

Le contrôle est-il une simple composante du management chargée de la surveillance, ou représente-il l'objectif global du management : avoir la maîtrise du fonctionnement de l'organisation ? P. Drucker (1954) considère qu'il convient de distinguer le processus général du contrôle des modalités des différents contrôles, et donc des fonctions prenant en charge l'exercice du contrôle.

¹ Après les années du marketing, celles de la qualité, celles des systèmes d'information, celles de la finance, on peut se demander si les années 2000 ne seront pas celles du contrôle, qu'il s'agisse du contrôle dans l'organisation (par le management) ou du contrôle de l'organisation et de son management (par des organismes externes).

² *“Nous avons une chance de pouvoir enfin changer le fonctionnement des organisations de ce pays”* déclarait en juillet 2002 J. Sweeny président du puissant syndicat américain AFL-CIO, au moment du vote de la loi Sarbanes-Oxley, relative au contrôle des sociétés.

1. Quelques considérations de méthodes d'analyse du fonctionnement des organisations

Avant de nous lancer dans une construction¹ théorique et conceptuelle du contrôle de gestion, encore faut-il souligner combien toute approche est tributaire d'une théorie générale du social, ou dit autrement d'une philosophie relative au fonctionnement sociétal. Aucune étude n'échappe à cette règle et, aussi, nous souhaitons expliciter les fondements épistémologiques et méthodologiques à partir desquels nous conduisons ce présent travail. En effet, force est de constater que plusieurs visions du fonctionnement des entités organisées sont proposées. Nous pouvons en identifier trois, selon la littérature à disposition :

1.1. L'individualisme méthodologique

Cette première vision considère l'être humain comme le fondement de l'analyse organisationnelle. Cette perspective intellectuelle est construite sur plusieurs axiomes principaux, considérant l'individu comme un être rationnel, autonome – qu'il faut analyser comme une entité propre et non comme un élément appartenant à un groupe ou un collectivité –, stratégique – puisqu'il est censé travailler en priorité dans le but d'assouvir ses besoins et des objectifs personnels – et informé, c'est-à-dire possédant des connaissances sur son environnement de telle sorte qu'il puisse réaliser des choix qui soient rationnels, donc compréhensibles en fonction d'une stratégie précise. Les tenants d'une telle approche, qui se regroupent dans la famille de la sociologie interactionniste ou « actionniste » (Boudon, 1979, 1992, 1995, 1997) ou dans la catégorie des économistes de l'école classique (Rothbard, 1991), considèrent que tout phénomène social est toujours le résultat d'actions, d'attitudes, de croyances et généralement de comportements individuels (Milgrom et Roberts, 1997 ; Demsetz, 1966 ; Alchian et Demsetz, 1972 ; De Alessi, 1983 ; Coase, 1937 et 1991 ; Williamson, 1987 et 1994 ; FAMA, 1980 ; Coleman, 1994). Ils estiment, par ailleurs, que ces phénomènes sociaux doivent être étudiés uniquement par rapport au sens des comportements individuels qui en sont la source.

¹ *“Et quoiqu'on en dise, dans la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce sens du problème qui donne la marque du véritable esprit scientifique... Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit”* (G. Bachelard, 1938).

1.2. L'holisme méthodologique

Cette perspective ne considère pas l'individu dans son isolement, mais plutôt les groupes ou les communautés. Pour E. Durkheim, l'un des plus célèbres et principaux protagonistes d'une telle approche (Durkheim, 1986, 1988, 1995), les faits sociaux doivent être appréhendés comme des choses. En effet, comme ces faits sociaux (manière de faire, de penser et de sentir) s'imposent de l'extérieur aux individus et qu'ils échappent à la conscience individuelle, la posture intellectuelle adéquate est de considérer ceux-ci comme des objets extérieurs. La conséquence immédiate de ce qui vient d'être dit est donc d'éviter de considérer les faits sociaux sur la base des actions individuelles par le biais des actions individuelles. *“On peut poser un principe que les faits sociaux sont d'autant plus susceptibles d'être objectivement représentés qu'ils sont plus complètement dégagés des faits individuels qui les manifestent”* (Durkheim, 1988). De manière générale, l'holisme méthodologique insiste sur l'existence de structures sociales (ces fameuses manières d'agir, de penser et de sentir dont parle E. Durkheim) qui s'imposent aux individus qui les mettent à contribution lorsqu'ils agissent. Ces structures sont donc largement structurantes et peuvent donc expliquer la continuité des coutumes, des traditions, des règles, des normes, etc. Cette vision rompt avec la représentation de l'individu libre, rationnel et autonome.

1.3. L'approche constructiviste

Cette approche se situe en porte-à-faux avec les deux précédentes méthodologies tout en intégrant une bonne partie de leurs réflexions respectives. Pour les constructivistes, *“les sociologies interprétatives reposent sur un impérialisme du sujet individuel alors que le fonctionnalisme ou le structuralisme affichent un impérialisme de l'objet sociétal”* (Giddens, 1987). Les constructivistes dénoncent la sous-socialisation propre aux approches individualistes, de même que la sur-socialisation potentielle liée à la perspective holiste (Granovetter, 1985). Le constructivisme¹, en tant qu'école méthodologique, a pour particularité de décrire les faits sociaux comme produits d'une construction sociale. Cette construction, si elle tient avant tout des actions réalisées par les individus et les groupes, ou communautés, est également la résultante de forces sociales, de structures sociales qui dépassent les volontés individuelles et les intentions calculatrices.

¹ Appelé également « épistémologie de l'architecte ». Pour K. Marx, l'architecte, contrairement à l'abeille, construit dans la tête avant de construire sur le terrain (ruche) (A.C. Martinet, 1990).

En fait, c'est la relation permanente entre actions individuelles et structures sociales, qui se nourrissent mutuellement dans un mouvement rétroactif continu, qui doit être considérée comme pouvant expliquer la nature et le fonctionnement des faits sociaux (Bourdieu, 1994 ; Giddens, 1976 ; Morin, 1977). En résumé, le constructivisme méthodologique refuse les prémisses intellectuelles de l'individualisme et du holisme méthodologiques dans leur essence pure, mais construit sa manière de voir la société sur la base de leurs acquis respectifs. Au lieu de faire porter l'attention uniquement sur la partie ou seulement sur le tout, le constructivisme propose de se focaliser sur leurs relations complexes. Le tout ne peut être compris sans la prise en compte de l'étude des parties, y compris dans leur irréductibilité au tout dans l'explication des phénomènes sociaux. L'autonomie individuelle existe bel et bien, mais dans un contexte fait de règles, de coutumes, de traditions, de lois, qui constituent autant de contraintes à cette autonomie individuelle. Méthodologiquement parlant, le constructivisme enseigne donc la méfiance par rapport au « jusqu'au-boutisme » de l'individualisme et de l'holisme et nous invite à éviter de réduire, autant que faire se peut, la complexité de la vie en société. De plus, il nous propose de nous débarrasser de fausses oppositions (objectif-subjectif ; normatif-matériel ; rationnel-irrationnel ; intérieur-extérieur ; autonomie-contrainte ; individu-collectif) et de les percevoir dans leurs relations complexes et réciproques.

Le constructivisme méthodologique, en réhabilitant la complexité au sein de la pensée, nous donne des principes importants pour l'analyse des organisations. D'autre part éviter les fausses oppositions, dont nous venons de parler, ce qui nous permet, entre autres choses, de pouvoir réfléchir simultanément à l'intérieur et à l'extérieur, ainsi qu'à l'ouverture. D'autre part, il nous incite à porter notre attention non pas tant sur les individus uniquement, ou sur l'organisation exclusivement, mais sur les relations qu'ils tissent et qui sont toujours réciproques¹. On voit bien, dès lors, que le constructivisme méthodologique ouvre des perspectives intéressantes dans l'étude des comportements humains en milieux organisés. Pour toutes ces raisons, nous avons opté pour une telle approche dans notre travail.

¹ Dans un ouvrage collectif (1999) intitulé : *Faire de la recherche en contrôle de gestion*, T. Nobre éclaire des méthodologies de recherche pour repenser le contrôle de gestion. Il évoque les limites des approches unidimensionnelles et favorise les méthodes d'analyse des interactions.

2. Un cadre d'analyse des relations contrôle-fonctionnement organisationnel

Les relations entre le contrôle et le fonctionnement organisationnel sont ambivalentes. Peut-on dire que « diriger c'est contrôler ». Inversement peut-on diriger sans contrôler ? Le contrôle s'appuie sur des dispositifs formalisés, mais aussi sur des éléments informels. Le rôle attribué aujourd'hui à ces éléments informels est-il la confirmation de l'impossibilité de « mettre l'organisation sous contrôle » (C. Grenier et al., 2003). Les processus de management contribuent tous à la réalisation du contrôle organisationnel. Cependant, le contrôle ne se confond pas avec le management, qui a la responsabilité de la « gestion du contrôle », et qui, à ce titre décide de la politique de contrôle et de l'organisation des fonctions de contrôle dans l'organisation.

2.1. Modes de contrôle, modes de fonctionnement d'une organisation

E. Chiapello souligne l'intérêt de « recenser les modes de contrôle », et d' « Identifier les situations organisationnelles auxquelles ils sont adaptés » avec un intérêt pratique évident, celui de savoir quel(s) mode(s) de contrôle mettre en œuvre dans une situation organisationnelle donnée (Chiapello, 1996). Dans cet article de référence, outre la présentation de son modèle de synthèse des typologies des modes de contrôle, elle fait un état de leurs facteurs de contingence révélés dans la littérature. L'objectif est de pouvoir identifier une situation organisationnelle donnée à l'aide des facteurs de contingence, pour savoir quel est le mode (ou la combinaison de modes) de contrôle le plus adapté dans ce cas.

Bien qu'initié depuis un quart de siècle, le recensement des mécanismes de contrôle n'est, sauf erreur, toujours pas exhaustif. La difficulté tient au grand nombre et à la grande hétérogénéité des mécanismes que l'on regroupe dans un mode de contrôle dit « social » ou « par la culture » qui semblent faire office de fourre-tout (G. Nogatchewsky et S. Sponem, 2002). D'autres auteurs ont élaboré leur propre typologie des modalités d'exercice du contrôle (Anthony, 1993 ; Hofstede, 1981 ; Mintzberg¹, 1990 ; Ouchi, 1983). Partant de cette diversité, Chiapello propose un modèle qui fournit une grille synthétique de lecture de ces différentes classifications :

¹ H. Mintzberg va plus loin en proposant directement une correspondance entre les mécanismes de coordination qu'il met en évidence et des formes organisationnelles type, chacune (sauf la dernière) dominée par un mode de contrôle particulier (la dernière étant celle où aucun mode de contrôle ne domine, Mintzberg la qualifie de « politique »).

Tableau 01 : les six dimensions d'analyse des modes de contrôle en organisation

Axe de classification	Typologie de synthèse associée
1. Qui exerce le contrôle ?	<ul style="list-style-type: none"> - l'organisation. - une personne. - la pression du groupe. - soi-même.
2. Sur quoi s'exerce le contrôle ?	<ul style="list-style-type: none"> - sur les actions, les comportements, les activités. - sur les résultats obtenus. - sur les caractéristiques du personnel (qualifications, savoir). - sur le contexte affectif de travail. - sur l'identité, la culture, les normes, les règles de comportement. - sur le choix des objectifs et des stratégies.
3. Quelle est l'attitude du contrôlé ?	<ul style="list-style-type: none"> - implication morale. - relation instrumentale. - aliénation.
4. Quand le contrôle a-t-il lieu ?	<ul style="list-style-type: none"> - avant l'action (finalisation, planification, contrôle stratégique). - pendant l'action (sélection des actions, contrôle d'exécution, feedback sur partiels, feedforward, ajustement mutuel). - après l'action (contrôle de l'atteinte des objectifs, de l'exécution des tâches, feedback sur résultats finaux).
5. Quels sont les processus de contrôle ?	<ul style="list-style-type: none"> - de type cybernétique. - de type non cybernétique (modèle politique de décision).
6. Quels sont les moyens du contrôle ?	<ul style="list-style-type: none"> - par le marché. - par l'organisation (bureaucratie, contrôle de gestion, structure formelle). - par la culture (de l'organisation, de la société, des professionnels). - par les interactions individuelles (petits groupes, leaders, ambiance de travail).

Source : E. Chiapello, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité - Contrôle - Audit* 1996/2, p. 55.

Le choix de la configuration des dispositifs chargés de contrôle dans une organisation donnée s'appuie sur les caractéristiques particulières de cette dernière. Mais elle s'appuie aussi sur des « dispositifs-types ». A côté du contrôle de gestion qui occupe une place centrale (C. Grenier et al., 2003), on trouve aussi¹ : le contrôle de la qualité, le contrôle interne et l'audit. Des éléments relativement standardisés sont utilisés pour tenir compte des prescriptions légales, des normes et des bonnes pratiques observées. Les logiciels de gestion contribuent d'ailleurs à homogénéiser les modalités concrètes du contrôle. Cependant le « paramétrage » de ces logiciels fera intervenir des variables qui, selon H. Mintzberg (1994), entrent dans la conception de la structure organisationnelle et qui doivent être prises en compte dans la conception des dispositifs de contrôle : le domaine d'activité, la taille, la technologie, le degré de centralisation ou de décentralisation, l'organisation des décisions et la liaison planification-contrôle.

¹ Si, indépendamment des aspects éthiques, les inconvénients d'un abus de contrôle sont aussi réels. En particulier par l'assurance qu'il donne en matière de prévention des risques, le contrôle rassure et évite des « dysfonctionnements » susceptibles d'affecter la performance. L'hypothèse selon laquelle il existerait un « niveau de contrôle satisfaisant », dont la détermination incombe aux dirigeants de l'organisation, paraît naturelle (Mintzberg, 1994).

Enfin, les éléments dont les aspects sont difficilement formalisables conditionnent la politique de contrôle : les méthodes de motivation, la culture, le climat de confiance, le style de management, etc. On sait que ces éléments sont déterminants pour la création d'un sens commun aux actions.

2.2. Fonctions de contrôle, services fonctionnels dans l'organisation

Taylor formalise et consacre ce qu'il nomme le département d'organisation, véritable service fonctionnel. Les méthodes de mesure et de contrôle qu'il met au point peuvent être considérées comme des outils classiques du contrôle de gestion encore de nos jours. Il est ainsi à l'origine d'un nouveau contrôle de la productivité grâce aux normes techniques et d'une nouvelle forme de contrôle par la hiérarchie, en créant des emplois fonctionnels aux côtés des emplois opérationnels (A. Burlaud, 2000). Les visions fonctionnalistes et économistes de Taylor passent sous silence les difficultés rencontrées par les services fonctionnels, et en particulier la fonction contrôle de gestion, pour se faire accepter au sein de l'organisation. Les approches sociologiques, comme celle de A.D. Abbott (1972) et de N. Fligstein (1996), placent les enjeux de pouvoir¹ au cœur de la dynamique de l'émergence des services fonctionnels et de la fonction contrôle de gestion. Elles montrent que la logique d'efficience, à elle seule, ne permet pas d'expliquer l'émergence de la fonction contrôle de gestion. Cette dernière partage une problématique centrale avec le reste des services fonctionnels : celle de leur place au sein de l'organisation (C. Lambert, 2005).

La question du rattachement de la fonction contrôle soulève deux réflexions : celles de l'image -financière ou non- du contrôle au sein de l'organisation et celle de la dimension stratégique de la fonction. Dans cette optique, Ardoin et Jordan (1979) suggèrent que seul un rattachement à la direction générale est pertinent. Bouquin (2001) entérine cette position. Selon lui, un rattachement à la direction générale paraît plus opportun dans le contexte français. En effet, un rattachement à la direction financière génère une vision financière du contrôle cohérente avec l'approche américaine de la fonction, mais a priori trop restrictive par rapport à l'approche française.

¹ Quand on passe du contrôle des objets au contrôle des personnes, les questions de pouvoir, d'autonomie, de latitude décisionnelle sont posées. Inciter, ce n'est pas seulement persuader, c'est aussi contraindre (empêcher ou obliger de faire). L'organisation formelle peut être perçue comme un moyen tendant à accroître la dépendance et soumission des hommes à l'organisation, voire à ceux qui détiennent le pouvoir. La mise en place des outils de contrôle doit tenir compte du fait qu'il s'agit de technologies invisibles qui ont un impact sur le comportement humain (M. Berry, 1983).

Deuxième section : Terrain d'enquête, problème étudié

Au cours des dernières années, plusieurs pays se sont engagés dans un vaste processus de modernisation de leurs administrations publiques, ceci est traduit par une grande volonté de rendre performante la gestion de la chose publique. Une volonté, qui se manifeste par une adoption d'une réforme dont les jalons sont essentiellement liés à l'intégration d'un système de contrôle de gestion dans le secteur public.

La modernisation, la performance et le contrôle de gestion, ce sont trois dimensions en interaction, autrement dit, chercher à moderniser implique tout simplement la quête de la performance, et cette dernière ne pourrait se concrétiser qu'avec l'implantation d'un système de contrôle de gestion efficace.

Reconnaître la spécificité du secteur public constitue la première condition de réussite de la mise en œuvre du contrôle de gestion. Les modes de gouvernance, les enjeux de production de valeur et la culture managériale sont trop différents du secteur privé pour qu'on puisse dupliquer en l'état des dispositifs de pilotage stratégique et de contrôle de gestion existant dans les entreprises. Une différence essentielle tient au fait qu'il n'est généralement ni possible, ni pertinent de valoriser monétairement les productions de valeur réalisées. L'appréhension de la performance y est par conséquent plus complexe : on ne peut l'appréhender que par un faisceau d'indicateurs. Nul ratio global ne peut rendre compte de la performance d'une organisation publique à la manière des grands ratios de rentabilité privé. Le contrôle de gestion d'une organisation publique repose sur un lourd travail d'ingénierie en matière d'évaluation afin de rendre compte de la production de valeur (les finalités).

Dans un contexte de « managérialisation » de la société, les réformes de la gestion publique, portent en elles des outils, des techniques, des concepts familiers aux gestionnaires. L'évolution idéologique de la société vers les valeurs de l'entreprise pousse ainsi les administrations et les organisations publiques à se tourner vers les outils du management. Ces réformes de la gestion publique sont d'ailleurs qualifiées de « gestionnaires » dans la mesure où elles visent à apporter au secteur public des idées et des méthodes nouvelles, inspirées pour la plupart de techniques de gestion empruntées au secteur privé, et entendent mobiliser le levier du changement des pratiques de gestion pour réformer l'État

Sous section 1 : Organisations publiques : complexité de contrôle

Hôpitaux, universités, mutuelles, associations, collectivités territoriales, sociétés d'économie mixte et autres coopératives, le secteur non marchand regroupe des organisations très diverses qui œuvrent dans des missions d'intérêt collectif, sans pour autant négliger les impératifs économiques (N. Berland et al., 2013). Elles se distinguent des organisations marchandes par leur finalité non lucrative, un mode de financement non exclusivement centré sur la vente de biens et services (dons, cotisations, bénévolat, subventions, prélèvement fiscaux, etc.) et des objectifs multiples et souvent difficiles à appréhender : promouvoir des valeurs, mobiliser des individus, satisfaire les besoins d'utilisateurs, répondre aux attentes des citoyens, etc.

En effet, l'existence des organisations du secteur non marchand se justifie bien souvent par les externalités qu'elles génèrent, c'est-à-dire par les retombées de leur activité sur la société. Leur performance dépend donc non seulement de leur niveau d'activité (par exemple, le nombre d'heures de cours réalisées), mais aussi de l'impact de cette activité sur la société (le taux d'insertion des jeunes diplômés, par exemple), son externalité (Y. De Renge, 2008). La définition de la performance doit, par conséquent, tenir compte d'une double fonction de production.

Mesurer l'impact de la politique de gestion publique est complexe. Les théoriciens de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)¹ avaient souligné qu'une des spécificités des services publics était leur double fonction de production. Selon P. Gibert (1997), la première fonction est comparable à celle d'une organisation privée, et souvent bien maîtrisée par les gestionnaires publics. Cette distinction se trouve dans les pays anglo-saxons, où l'on distingue les indicateurs d'*outputs* (résultats) et les indicateurs d'*outcomes* (impacts) ; les pays à modernisation drastique, comme le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande étant plutôt favorables aux services délivrés (*outputs*), alors que l'Australie par exemple, est considérée comme privilégiant l'impact (*outcomes*).

Du fait du caractère multidimensionnel de la performance et de la double fonction de production qui caractérise bien souvent les organisations non marchandes, il est difficile de définir des indicateurs susceptibles de traduire cette complexité.

¹ Un mouvement connu aux États-Unis sous le nom Planification-Programmation-budgétisation Système (PPBS) (M. Ernaudon, 1971).

1. Spécificités des organisations publiques et enjeux en matière de contrôle

Dans cette partie, nous allons citer les spécificités suivantes :

1.1. Les spécificités des organisations publiques

Les spécificités qui distinguent le secteur public du secteur privé, diffèrent selon qu'on aborde cette question d'un point de vue juridique, économique ou gestionnaire. Les gestionnaires se concentrent sur la mission et la conduite des organisations : certains mettent l'accent sur les nombreux points communs qui rassemblent les grandes organisations publiques ou privées (M. Benzerafa, 2007), notamment leurs fondements bureaucratiques, tandis que d'autres mettent en évidence les spécificités des organisations publiques (H. Chomienne, 2001), notamment la nature de leurs finalités ou leur position privilégiée dans leur environnement.

1.1.1. La poursuite de finalités externes

Alors que l'organisation privée poursuit d'une manière autonome une finalité interne de survie et de développement, les organisations publiques sont soumises à des finalités externes imposées par la loi. Il s'ensuit une certaine assurance quant à la pérennité des missions de l'administration, contrairement à l'entreprise privée tenue de s'adapter continuellement aux évolutions de l'environnement au risque de disparaître. "*Les organisations publiques sont très peu structurées par le risque de leur propre mort*" (V.M. Santo et P.E. Verrier, 1993). La différence entre la gestion publique et la gestion privée se situe notamment au niveau des valeurs¹. Les finalités assignées en conséquence aux organisations relèvent de leur logique d'action respective. Dans une organisation publique, le système de valeurs renvoie à deux notions fondamentales. Celle du *service public* selon laquelle les organisations publiques sont tenues de satisfaire les besoins spécifiques de leurs usagers ; et celle de *l'intérêt général* au terme de laquelle elles sont censées agir pour le plus grand bien de la collectivité.

Le service public dans sa construction complexe repose sur un « *compromis entre contrainte régaliennne, principes bureaucratiques et relation de service* ». En effet, encore aujourd'hui, la formule de M. Weber reste valable : « Administrer, c'est dominer ».

¹ M. Weber (1971) a bien montré dans son livre, *La domination* (traduction française : ed. Economie et Société), qu'il existe plusieurs ordres de vie, plusieurs mondes, et que les valeurs qui guident ces différents mondes ne sont pas forcément les mêmes, et ne doivent pas converger. Plus précisément, Weber insiste sur le fait que nous sommes confrontés à des sphères différentes dans notre vie et que ces sphères possèdent des ethos particuliers, voire divergents. La formalisation, l'impersonnalité, le respect des procédures écrites permet à l'ethos bureaucratique de déployer ces effets.

C'est le sociologue R. Sainsaulieu (1995) qui constatait, après avoir étudié une vingtaine d'organisations publiques, l'existence parmi les personnels d'un véritable « modèle professionnel de service public »¹, caractérisé par deux éléments :

- L'interaction avec l'utilisateur, qui est valorisée et « procure un sentiment d'utilité sociale liée à la notion du service rendu et de réalisation personnelle » ;
- Le recours à la notion de conseil vis-à-vis de l'utilisateur, comme base de construction professionnelle, avec une recherche de « justice » dans l'application des règles publiques.

La contrainte est inévitable dans le sens où le service public conjugue assistance individuelle et intérêt générale. *'Lorsqu'un gendarme dresse un procès-verbal pour excès de vitesse, nul doute que la satisfaction du « client » n'est pas au plus haut et pourtant, il rend un excellent service public !'*(C. Guyon et al., 2003). Trois dimensions interagissent au sens du service public :

- L'intérêt individuel dans les services et prestations délivrés au public : c'est la dimension la plus proche de l'activité d'une organisation privée ;
- L'intérêt général : qui peut contrarier cet intérêt individuel ;
- La gestion de la contrainte : qui s'exerce au travers de l'activité de l'organisation qui rend le service public.

1.1.2. Le cadre et le champ d'action

Contrairement à une entreprise privée, l'organisation publique évolue dans un cadre légal et réglementaire strict définissant ses missions, les ressources mises à sa disposition et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières (M. Paquin, 2001). 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. Ce cadre juridique influence très largement la culture² interne et les comportements des responsables publics dans le sens où le respect de la règle et du droit devient dominant, au détriment, parfois, de toute autre règle de gestion ou d'organisation. Cette contrainte a longtemps affecté de manière significative la fonction de planification et ses conditions d'exercice dans le secteur public où l'on planifiait l'allocation de ressources plutôt que les résultats (A. Payette, 1994).

¹ R. Sainsaulieu et al., *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Ed. Deselée de Brouwer, 1995.

² Les particularités politiques et légales des organisations publiques ont souvent abouti à la création d'une culture particulière, une culture liée à la spécificité de la mission publique. A cet égard, Jurkiewicz et al. (1998) soulignent combien les motivations chez les gestionnaires publics sont différentes que chez leurs homologues du privé.

De plus l'encadrement réglementaire des tâches et des responsabilités rigidifie les comportements managériaux réduisant ainsi l'innovation, la créativité et la prise de risque. A ce titre, J.C. Deschenes et al. (1995), considèrent que cette culture bureaucratique favorise les comportements organisationnels atemporels, mécanicistes et égocentriques. En outre, l'action des administrations s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national ce qui limite les possibilités de choix stratégiques. Ces organisations ne sont qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont généralement déterminées par un cadre de référence décidé à l'échelon supérieur.

1.1.3. L'interférence du politique dans l'action des organisations publiques

Les actions des administrations sont soumises aux décisions politiques. La domination des instances politiques sur les processus de décision et de direction, a plusieurs conséquences sur le système de management des organisations publiques. Ainsi les contraintes de temps relèvent d'un phénomène artificiel lié au terme des législatures et aux échéances électorales. La contrainte du cycle électoral pousse les décideurs publics à favoriser les stratégies qui produiront des résultats assez rapidement à forte valeur électorale ajoutée et sans rapport avec le cycle de production du service ou de l'investissement (H. Cleveland, 1979). La deuxième conséquence d'une direction politique est la fréquente remise en cause des objectifs qualifiés de stratégiques et des choix organisationnels à la suite de l'alternance politique. Pour pouvoir marquer la différence avec leurs prédécesseurs et l'idéologie politique qu'ils représentent, les nouveaux élus sont souvent amenés à remettre en cause de manière fondamentale les stratégies de long terme préalablement déterminées (J.L. Bower, 1977). La troisième conséquence, et qui constitue selon certains auteurs la différence fondamentale entre le secteur privé et le secteur public, est la distinction très nette entre les responsabilités¹ de formulation des stratégies et celles de mises en œuvre. Cette dichotomie consacre traditionnellement la séparation des pouvoirs entre le niveau législatif et exécutif (le pouvoir politique) et le niveau d'exécution (l'administration). Cet état de fait entre enfin en contradiction avec les observations faites par les théoriciens du management stratégique qui, considèrent comme l'un des facteurs clé de succès le lien établi entre ces deux phases (la formulation et la mise en œuvre) et l'implication de l'ensemble des parties dans le processus global de gestion stratégique qui, en pratique, ne peut faire l'objet d'un découpage.

¹ Cette responsabilité du secteur public est la marque qui le distingue de l'entreprise (THOENIG, 2000).

1.1.4. La pluralité des modes d'intervention

Les organisations publiques se caractérisent par la pluralité de leurs modes d'intervention. Elles disposent en effet de plusieurs modes d'action. Incarnant le rôle de la puissance publique, elles peuvent autoriser ou interdire, prélever ou exonérer, obliger à faire ou dispenser de faire... Pour cela elles agissent unilatéralement (acte administratif) ou en concluant des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés (contractualisation). Grâce à leur mode de financement, particulier, elles peuvent en effet vendre comme fournir gratuitement des services, subventionner d'autres organismes, activités, projets ou idées. Cette pluralité des modes d'intervention est une commodité mais elle est également une source de complexité¹. Dans de nombreux cas, la définition de politiques administratives consistera à préciser la combinaison entre ces différents modes, qui paraîtra la meilleure et a posteriori, le problème sera d'imputer à chacun d'entre eux la part qui lui revient, dans l'efficacité ou l'inefficacité de la politique adoptée (P. Gibert, 1983).

1.1.5. La nature de la concurrence dans l'environnement des organisations publiques

Les organisations publiques exercent très souvent leurs missions dans un environnement où la concurrence est nulle ou imparfaite. Cette situation de monopole ou de quasi-monopole, rend plus difficile l'adaptation des activités et des structures de l'administration aux données de l'environnement (P. Gibert, 1983). Véritable facteur de motivation ou de contrainte, la concurrence détermine la nécessité pour les entreprises concernées d'adopter un comportement stratégique (M. Porter, 1980). Ce postulat fondamental de l'analyse stratégique suppose logiquement qu'une organisation, comme c'est le cas pour les entités publiques, qui œuvreraient dans un environnement relativement stable en situation de monopole (W.A. Niskanen, 1971) 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. Cependant, si la nature des enjeux stratégiques diffère entre le privé et le public ; M. Benzerafa (2007) constate que ceux-là sont tout de même présents dans la gestion des organisations publiques.

¹ Notre monde se complexifie de jour en jour sur tous les plans - économique, financier ou encore climatique et géopolitique. Edgar Morin présente la manière dont au sein de l'ESSEC, l'une des institutions d'enseignement des affaires les plus importantes en France et dans le monde, est mené l'effort d'une connaissance de la complexité de la vie économique et sociale fertile et revigorante ; laquelle complexité est, comme le souligne avec fermeté cet auteur, non pas une notion solution ou réponse, mais une notion "problème" incontournable pour tout choix ou décision. (Edgar Morin et Laurent Bibard, 2018).

Ils sont d'une autre nature, ils concernent notamment l'acquisition de ressources budgétaires et la volonté de consolider les appuis et les faveurs politiques nécessaires à la conduite de projets publics. La stratégie de l'organisation publique vise alors à asseoir son pouvoir et sa légitimité à travers le renforcement et le développement de ses missions et de ses budgets (de fonctionnement et d'investissement).

1.2. Les enjeux en matière de contrôle des organisations publiques

Dans ce qui suit, les principaux enjeux en matière de contrôle des organisations publiques sont analysés :

1.2.1. Une conception spécifique de la performance : une dualité et ambiguïté

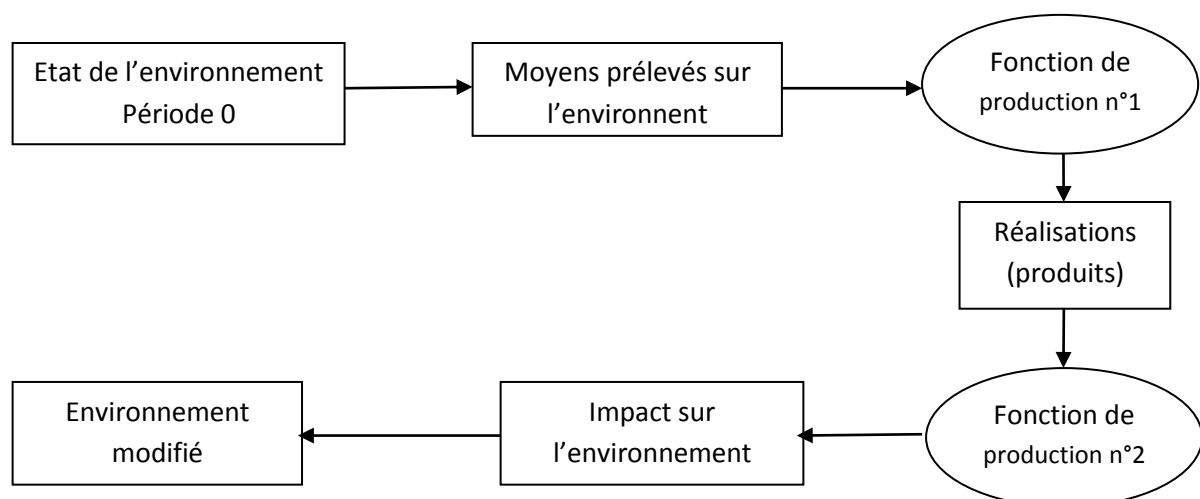
La difficulté de juger de l'efficacité d'une organisation publique tient essentiellement au problème posé par l'identification des coûts relatifs à la production de biens ou de services spécifiques (J.L. Bower, 1977). Les difficultés techniques ont trait à la nécessité d'une part, d'établir des centres de responsabilité autonomes et, d'autre part, d'identifier, de manière relativement précise, le coût des transferts et des consommations internes (A. Amintas, 1992). Il n'en est pas ainsi dans les organisations publiques où l'on a tendance le plus souvent à ignorer les charges indirectes, les coûts cachés et les investissements dans l'analyse de coûts (A. Labourdette, 1996). 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'efficacité pour une organisation. Enfin, du fait de la difficulté d'évaluer de manière précise les résultats des organisations publiques, la contrainte d'optimisation de l'utilisation des ressources devient aléatoire et peu applicable.

Le pilotage stratégique d'une organisation se doit d'inclure un dispositif d'évaluation et de contrôle à vocation externe. Selon F. Rangeon (1993), l'évaluation se conçoit comme une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité en vue d'en accroître l'efficacité. Le contrôle stratégique de l'impact de l'action de l'organisation sur son environnement constitue une composante fondamentale de tout système de management stratégique. Il permet de juger de la pertinence des choix stratégiques, il oriente ainsi les actions de corrections et les modifications à apporter. Cette composante prend d'autant plus d'importance dans les administrations publiques compte tenu de la finalité poursuivie (F. Rangeon, 1993). L'évaluation d'une politique publique est spécifique dans le sens où elle présente une double dimension.

Elle est *quantitative et objective* (repérer et mesurer les effets ou résultats d'une politique publique). Mais aussi *qualitative, et subjective* (juger de son intérêt et de son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis). T. Meny et J.C. Thoenig (1989) définissent l'évaluation¹ comme un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur. Les auteurs estiment que les difficultés liées à l'évaluation de la performance stratégique des organisations publiques sont liées au manque d'indicateurs et d'outils de mesure permettant de juger objectivement des résultats. Ce manque s'explique par la logique politique des décideurs publics, caractérisée par l'engagement sur le court terme, la volonté de s'aménager des espaces de liberté et des possibilités de revirements, par la définition d'objectifs flous et peu contraignants. Ainsi, les stratégies se déforment et se remodelent au gré des compromis, et des marchandages politiques.

Ainsi la phase de jugement de l'efficacité ne pourra être que purement subjective et sujette à des manipulations. La tentation sera grande pour le responsable politique d'évaluer ses politiques en sélectionnant les résultats qui lui conviennent ou qui sont les plus conformes aux objectifs peu précis qu'il avait préalablement déterminés (P.E. Verrier et M.V. Santo, 1997). Selon A. Amintas, la performance, dans le milieu public, 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. Pour bien saisir cette différence, il convient de distinguer le double processus de production propre à toute activité publique :

Figure 02 : La double fonction de production des organisations non marchandes



Source : N. Berland et Y.D. Ronge, *Contrôle de gestion*, Ed. Pearson, 2^{ème} édition, France, 2013, P. 493.

¹ Il convient de rappeler ici que les notions d'évaluation, de mesure et de jugement sont différentes. La notion de jugement suppose que, dans un processus d'évaluation, on trouve deux étapes : la mesure du résultat obtenu et l'appréciation de celui-ci (par rapport à une norme, une référence) K.J. Euske (1984).

En premier lieu, l'appareil public transforme des *inputs* (moyens financiers, humains, expertise...) en *outputs* qui représentent les *réalisations intermédiaires mesurables immédiatement*, autrement dits les biens et services produits par l'administration, tels que la construction de logements, les services d'aide sociale, les aides financières à la création d'entreprises, etc. C'est la première fonction de production. La deuxième fonction de production transforme les *outputs* pour produire un impact sur un ensemble de groupes sociaux visés en se transformant en *outcomes*. L'*outcome* désigne, sur le long terme, *les résultats obtenus au regard de (ou des) objectif(s) fixé(s), sur la société qui suppose une évaluation* (K.A. Perderon, 1977) comme l'amélioration de la compétitivité économique locale, la diminution des disparités sociales, la baisse de la criminalité, etc.

1.2.2. Un processus de contrôle imbriqué dans le processus général du management public

La finalité externe à laquelle est destinée toute organisation publique suppose d'élargir le champ d'analyse et de ne pas se limiter à l'organisation elle-même. Certes, le management public s'intéresse à la performance interne (quels outils de gestion utiliser pour permettre aux services publics de connaître leurs coûts de fonctionnement ? Comment établir des prévisions budgétaires dans des services déconcentrés de l'Etat ?). Mais le rôle d'une administration est aussi de modifier l'environnement économique, social, culturel, industriel etc., ou, éventuellement, de le préserver. Aucune catégorie d'organisation ne dispose de moyens de contraintes aussi forts que les politiques publiques qui permettent d'agir tout en s'assurant que les équilibres sociaux soient maintenus. Les gestionnaires devraient ainsi y comprendre voire maîtriser les processus¹ d'élaboration, les enjeux de pouvoirs, les difficultés de mise en œuvre ainsi que les dispositifs d'évaluation et les mesures de redressement.

La rationalité politique omniprésente dans le management public caractérise et influence, à différents degrés, les décisions prises à tous les niveaux de l'administration. Celle-ci privilégie des objectifs à *court terme*, susceptibles de révision et de modification ; *nombreux* de façon à satisfaire le maximum d'acteurs externes ; et *ambigus et qualitatifs*, de manière à susciter l'adhésion la plus large et à laisser des marges de manœuvres aux managers publics.

¹ L'analyse des processus est plus qu'une simple technique d'analyse des opérations d'une organisation, car elle remet en lumière la raison d'être de celle-ci, à savoir les prestations qu'elle apporte à ses usagers ou à la collectivité (C. Guyon, 2003).

En conséquence, ces derniers limitent au maximum leurs engagements sur des points précis et adoptent un comportement managérial de l'ambiguïté visant à produire des stratégies aux contours mal définis, peu impliquantes pour leurs auteurs et le plus souvent clandestines. Selon Bower, les institutions privées se distinguent par leur capacité à restreindre et à hiérarchiser leurs objectifs afin de maximiser l'allocation de ressources. En revanche, les objectifs des organismes publics sont massifs et diffus et ces derniers ne disposent que d'une allocation minimale, et souvent inefficace, de ressources pour leur atteindre (P. Gibert, 2002).

1.2.3. Le contrôle face à une forte intégration de l'environnement

La multitude d'acteurs qui évoluent autour des organisations publiques influence très largement l'action publique. Ces acteurs sont considérés comme des acteurs constitutifs de l'action publique. L'existence même des organisations publiques a pour but de satisfaire des besoins de ces acteurs. Les politiques publiques sont de ce fait apportées comme une réponse par l'autorité publique légitime à l'insatisfaction perçue dans l'environnement. Selon S. Ring et J. Perry (1985), la gestion stratégique de cet éventail très diversifié d'intérêts et d'acteurs, sera d'autant plus difficile que ces derniers seront portés à évaluer les résultats du processus de management stratégique très différemment, débouchant ainsi sur des conclusions difficilement conciliables. L'ouverture de l'organisation publique sur son environnement¹ implique logiquement un degré de visibilité et de transparence de ses actions, ajoutant ainsi une contrainte supplémentaire sur ses marges de manœuvre.

Cette situation a trois conséquences majeures. *Premièrement*, les politiques publiques ne pourront être la résultante que de compromis et de marchandages entre les différentes parties en présence. *Deuxièmement* ces politiques seront d'autant plus fragiles et remises en cause que l'apparition de nouveaux acteurs ou la modification des revendications des anciens se fera sentir. *Troisièmement*, la qualité d'une politique publique dépendra d'une part de la compréhension par l'autorité politique de la perturbation agitant son environnement et d'autre part de l'appréciation de l'environnement de cette réponse. Les politiques ne pourront se formuler que selon le mode adaptatif et émergent, défini par H. Mintzberg (1977) comme l'un des trois principaux modes stratégiques. L'adaptation des politiques publiques, suite à des revirements brusques, s'oppose ainsi à la planification stratégique, caractérisée par la définition d'objectifs clairs et une évolution cohérente sur le moyen et long terme.

¹ Un environnement caractérisé par le manque de concurrence dans le service public.

Sous section 2 : Contrôles privé et public : des passerelles floues

L’outillage de gestion provenant la plupart du temps du monde privé, il en résulte un mythe tenace de son efficacité supposée en matière de management et de contrôle. Nous commencerons donc par rappeler le résultat de plusieurs études instructives, avant d’aborder les recherches qui remettent, totalement ou partiellement, en cause ce constat et estiment que les grandes théories se sont développées par des études menées sur des organisations publiques.

Mc Gill (1988) estime que le niveau opérationnel des organisations publiques est semblable à celui des entreprises privées (les contraintes de l’utilisation optimale des ressources organisationnelles demeurant similaires dans les deux secteurs). Ce niveau concerne la mise en œuvre des programmes inscrits dans le budget de l’année en cours. C’est donc à cet échelon, que le transfert de techniques managériales du privé vers le public sera le plus facile et le plus communément observé, et ceci malgré les particularités de l’activité publique évoquées précédemment. À titre d’exemple, il suffit de relever la pénétration de la comptabilité analytique, des tableaux de bord et du contrôle de gestion en général dans la gestion budgétaire et financière des villes, selon l’exemple de l’auteur.

Ainsi, l’un des sentiments qui dominent aujourd’hui est que les démarches dites de modernisation ne seraient qu’une affaire d’outils, de réduction de moyens et d’augmentation du contrôle, sans que l’on ne sache plus quelles sont leurs finalités et leurs raisons d’être. Les analyses de S. Trosa (2012) nous rappellent ainsi le besoin majeur de réflexion sur les fondements même du management public, sur les dérives des acceptions simplistes dont il fait l’objet, sur les causes des dysfonctionnements et sur ses voies de reconstruction. L’auteur nous rappelle que *“les outils ne servent que s’ils ouvrent des marges de manœuvre”*. L’un des grands malentendus autour des développements du management dans le monde public vient sans doute de cette confusion sur le rôle des outils, beaucoup considérant que le management se réduit à la mise en place d’indicateurs¹, tableaux de bord, et critères de contrôle... Faut-il encore rappeler que l’outil est utile, voire indispensable pour le pilotage, mais qu’il n’est pas neutre et qu’il est le véhicule de paradigmes sous-jacents.

¹ On la matière on distingue habituellement les indicateurs de performance et les indicateurs de pilotage. Les premiers permettent de vérifier que l’entité atteint bien les objectifs qui lui sont fixés. Les seconds rendent compte, sous la forme de critères mesurables, des facteurs clés permettant son pilotage.

1. La gestion d'une organisation publique diffère d'une organisation privée

A la complexité du contenu du service public délivré s'ajoute celle de l'organisation qui le délivre. Et ceci pour deux raisons : le déficit d'image attaché à la gestion publique et les spécificités¹ organisationnelles.

1.1. Une application du droit administratif ou une intendance des grandes décisions

Pour bon nombre de responsables publics de haut niveau, la gestion publique souffre d'un déficit d'image, qui se manifeste de deux manières : Au pire, la gestion publique ne consisterait qu'à appliquer le droit administratif ; Au mieux, elle ne serait que « l'intendance » des grandes décisions et ne poserait donc pas de problème. En ce qui concerne le premier point, la remarque de S. Vallemont (1991) garde malheureusement une certaine actualité : *« Trop souvent en administration centrale, on pense qu'une réforme ne peut venir que d'en haut et que le plus difficile sera fait lorsque la circulaire la définissant dans son moindre détail aura été rédigée, signée et expédiée² »*. Elle marque la prégnance du droit administratif et de la culture principalement juridique de principaux dirigeants publics. Même si cette conception, qui date du début du siècle, a été mise à mal par l'évolution ultérieure de l'intervention de l'administration, elle demeure un concept juridique opératoire essentiel pour définir certaines notions fondamentales du droit administratif, comme celle d'agent public ou encore de domaine public.

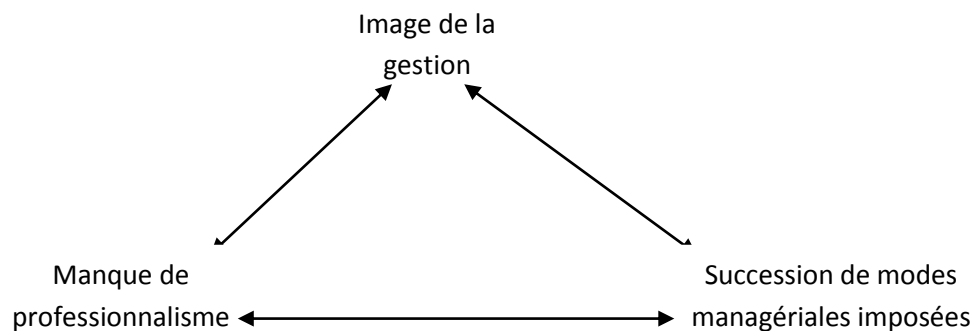
Cette influence du droit sur le fonctionnement des services publics a des conséquences non négligeables en matière de contrôle. Comme le remarque C. de Mascureau (1995): ces dispositions réglementaires « limitent les potentiels d'innovation participative »³. Même lorsque la gestion d'une organisation publique n'est pas seulement considérée comme la seule application du droit administratif, elle est souvent considérée comme « l'intendance » par rapport aux choix importants que sont les choix politiques.

¹ A celles qu'on a précédemment citées, s'ajoutent le caractère légal (code éthique et démocratique) et le caractère culturel (les valeurs : l'intégrité et la loyauté ; l'impartialité, l'autorité ou la loi ; l'efficacité ou le service) selon D. Giaouque (2003).

² S. Vallemont : *Moderniser l'administration*, Nathan, 1991, P. 224.

³ *Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ?*, C. Clergeau de Mascureau, revue Politiques et management public, Vol 13, n°2, cahier 2, juin 1995.

Figure 03 : Le triangle de modernisation



Source : C. Guyon et al., *Réussir le changement dans le service public*, Ed. d'Organisations, 2^{ème} édition, Paris, 2003, P.25.

La logique de ce schéma est la suivante : la gestion pour les décideurs politiques a une image souvent péjorative. D'où l'emploi par eux, pour s'en démarquer, du terme plus prestigieux de « management ». La gestion, c'est l'affaire des administratifs qu'il faut « responsabiliser », pas celle de l'élite dirigeante. Il y a « le jeu noble des gouvernants et le jeu roturier de la grande majorité des cadres et de leurs collaborateurs ». Si donc la gestion est méconnue et la difficulté du contrôle organisationnel sous-estimée, le choix de la bonne technique doit suffire à produire le résultat souhaité. D'où l'accent mis sur les outils (le comment) au détriment de la réflexion sur le fond (le pourquoi). Chaque gouvernement voulant imprimer sa marque, le gestionnaire assiste à une succession de modes managériales¹ imposées d'en haut : aux « cercles de qualité » succèdent les « projets de service » qu'on abandonnera pour les « centres de responsabilité ». P. Gibert (1987) emploie à juste titre le terme de « zapping managérial ».

Il n'est dès lors pas étonnant que la mise en œuvre d'un outil particulier manque de professionnalisme. H. Serieyx (1993) note que le déroulement des projets de service a révélé l'incompétence managériale à tous les niveaux y compris les plus élevés ». Un seul exemple ; alors que la démarche se voulait fondamentalement « participative », du fait de comités de pilotage très hiérarchiques, des « volontaires » ont souvent été nommés pour mener les projets ! Les relations entre les trois termes jouent dans les deux sens. Ainsi, le bricolage sur le terrain, dû au manque de professionnalisme, renforce l'image péjorative de la gestion. Ces maigres résultats militent en faveur de l'adoption d'une autre recette-miracle...

¹ Aux USA existe un marché de la connaissance managériale (Abrahamson, 1991). Les connaissances produites y prennent la forme de « modes », c'est-à-dire de « croyances collectives relativement passagères.

A ce handicap culturel subi par la gestion publique et donc par la pratique du contrôle – notamment dans les relations avec la tutelle –, s’ajoutent les spécificités organisationnelles qui constituent souvent des obstacles supplémentaires.

1.2. Les dominantes des organisations publiques : objectifs éclatés et inefficacité opérationnelle

Même si l’organisation privée cherche à satisfaire une demande extérieure, il ne s’agit là que d’un moyen pour atteindre des objectifs « internes » (privés) : notamment obtenir un taux de rentabilité et de croissance satisfaisant pour ses actionnaires. L’organisation publique type, au contraire, « trouve sa justification dans la volonté de changer un état de l’environnement... : il s’agit de contenir le chômage, d’éviter les agressions extérieures, de faciliter les communications, de maintenir l’équilibre de la balance des paiements, etc. »¹. Les objectifs sont donc multiples et souvent contradictoires car les multiples enjeux politiques engendrent des préjudiciables objectifs pluridirectionnels. Or, cet état de l’environnement socio-économique comporte souvent des dimensions multiples qui peuvent conduire à des objectifs contradictoires au niveau le plus élevé. Ainsi, « les automobiles doivent être sûres (selon le ministère des Transports), efficaces du point de vue énergétique (selon le ministère de l’Energie) et non polluantes² (selon l’Agence pour la Protection de l’Environnement). Les réglementations promulguées par ces organisations se contredisent mutuellement. La sécurité est, grosso modo, directement fonction du poids de l’automobile, mais le poids est l’ennemi de l’efficacité énergétique. Quand aux équipements de contrôle de l’émission de pollution, ils ajoutent aussi du poids aux véhicules... »³.

Les services publics dépendent bien évidemment du pouvoir politique. Or, les politiciens ont rarement intérêt à révéler leurs préférences. Ils deviendraient comptables d’une ligne clairement définie. Par ailleurs, le flou leur permet d’espérer « ratisser plus large », en vue des prochaines élections. Celles-ci leur imposent souvent un horizon de court terme, incompatible avec la poursuite d’objectifs de transformation significative. Les politiciens sont rarement explicites.

¹ P. GIBERT, *Management public, management de la puissance publique*, revue Politiques et Management Public, Vol 4, n°2, juin 1986, pp 89-123.

² Si des *coûts sociaux* liés à la création d’un produit ne sont pas pris en compte dans les prix alors le gouvernement est obligé d’intervenir pour inciter les producteurs à prendre ces coûts sociaux en compte.

³ B.M. Enis, M. Kangun et M.P. Mokwa, *public policy development : a marketing perspective*, in C. Lovelock et C. WEINBERG, *readings in public and non profit marketing*, The Scientific Press, 1978, P.35.

N'oublions pas aussi la « charge affective » contenue dans la décision politique parce qu'à la différence d'une décision privée, elle nous concerne tous la plupart du temps et porte en elle l'espoir d'un projet de société. D'où la difficulté à officialiser certains objectifs, comme par exemple : limiter à 10 % l'augmentation annuelle du nombre de chômeurs. Cela les conduit à occulter la dimension de contrainte qui est le propre de toute puissance publique, qui impose (recensement, enregistrement d'identité, etc.), prélève et redistribue unilatéralement des ressources. Dimension qui se superpose à la relation de service et qui fait que les techniques de gestion privée de la qualité ne peuvent être transposées sans adaptation aux services publics.

Les parties prenantes à la définition des objectifs sont également multiples. P. Hussenot l'a très bien montré dans le cas d'un responsable local, devant arbitrer entre des acteurs nombreux, aux enjeux différents¹. La complexité de l'équilibrage de ces multiples préoccupations fait que l'objectif implicite du service public est souvent différent de la finalité officielle, ayant présidé à sa création. Cette difficulté à spécifier des objectifs clairs contribue au développement de comportements organisationnels spécifiques. Les valeurs fortes attachées au service public vont-elles l'emporter sur des comportements organisationnels inopérants ? Le caractère souvent flou des objectifs induit des comportements parfois très éloignés de la recherche d'efficacité. La difficulté à contrôler qui en découle est encore renforcée par la culture des responsables. Un levier subsiste alors, avec des valeurs de service public, à fort potentiel de mobilisation.

Les objectifs étant flous, la définition de véritables indicateurs de performance est donc difficile. Cela rend beaucoup plus commode le recours à des indicateurs mesurant la consommation de ressources, d'où la prégnance des indicateurs budgétaires. Cette tendance est renforcée par le comportement habituel du bureaucrate, mis en relief par la théorie économique : la grande majorité des variables influençant sa satisfaction² (niveau de rémunération, avantage du poste, puissance, etc.) est directement corrélée au niveau de son budget³. L'objectif implicite de maintien, voire de croissance, sans véritable fondement, devient alors rapidement prioritaire. Dans l'enseignement, cela conduit par exemple à la création de nouvelles filières ou de diplômes dont la justification est mince.

¹ P. Hussenot, *La gestion publique par objectifs. Des ambitions à la pratique*, Editions d'Organisations, 1983.

² Les marches tendent à produire, à terme, d'importantes *inégalités* économiques. Dans la plupart des démocraties industrialisées, de telles inégalités sont jugées inacceptables.

³ W.A. Niskanen, *bureaucracy and representative government*, Ed. Aldine-Atherton, Chicago, 1971.

Les parties prenantes étant multiples, la seconde préoccupation fondamentale du responsable public est l'absence de vagues. Le bon manager public serait celui qui ne provoque pas volontairement ou involontairement de crise dans la relation entre l'administration et son environnement. D'où l'absence de préoccupations d'efficacité (atteinte d'objectifs de transformation de son environnement) ou d'efficience (rapport optimal entre le niveau d'atteinte et la consommation de ressources) dans son action au quotidien. C'est ainsi qu'une étude des objectifs opérationnels des gestionnaires et professeurs d'un lycée, rapportée par Hussenot (1983), a montré que ceux-ci ne cherchaient pas à limiter les pertes d'effectif ou à accroître la productivité mais plutôt à respecter les textes ministériels, à mettre à jour l'enseignement technique et à produire auprès de la tutelle une image dynamique par la demande de création d'options ou de sections nouvelles.

Ces travers qui, certes, ne se rencontrent pas partout, ne facilitent pas le contrôle. Pourtant, existe aussi des raisons d'espérer. Toutes les expériences ayant abouti à un changement majeur dans un service public, se sont appuyées sur une réflexion profonde sur le sens de l'action dans une telle organisation. Par ailleurs, la gestion de la complexité nous apporte des conseils très utiles : Préférer les « petits pas » aux grands bonds en avant ; Adopter un horizon limité (six mois, par exemple) ; Démarrer sur des finalités générales (essayons d'améliorer tel processus !) plutôt que d'attendre d'avoir fixé des objectifs datés, hiérarchisés et quantifiés ; Préserver des ressources pour l'innovation, en sachant que toutes les expérimentations n'aboutiront pas forcément.

2. La nouvelle gestion publique : entre le « partout pareil » et le « toujours différent »

Dans les pays de l'OCDE, le concept de la « nouvelle gestion publique¹ » a incontestablement favorisé la modernisation du secteur public en permettant à ces pays de pouvoir répondre aux difficultés et aux besoins de réformes auxquels ils ont été confrontés. Faire face au manque d'efficacité des politiques publiques, à des ressources limitées, mais aussi répondre aux attentes croissantes des citoyens, à la nécessité de réduire le poids du secteur public, les défis étaient d'importance. Si l'on en retient l'origine anglaise, le mot « performance » signifie « réalisation, mise en œuvre et résultats ». *“La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions répondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats”*.

¹ New Management Public (NMP) en anglais.

Cette définition ôte à ce terme la connotation négative -idée de compétition et de sanction- qu'il prend trop souvent. La performance doit être vue comme la plus-value qu'une entité apporte à la production d'un service ou à la mise en œuvre d'une politique publique.

Tous les processus de modernisation engagés dans les différents pays ont une composante budgétaire et tous ont introduit la gestion à la performance au sein de leurs administrations, inscrivant ainsi l'action publique dans une logique de résultats. La justification en est simple : l'affirmation de la nécessité de rendre compte (accountability) et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs, tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel. La situation actuelle incite donc les administrations publiques à être plus performantes. Ce qui est attendu sont des gains importants d'efficience par la réduction du nombre d'activités dans lesquelles interviennent les pouvoirs publics, la diminution des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement.

Mais les réformes de la fonction publique ne datent pas de ces trente (30) dernières années. Au contraire, les organisations et administrations du secteur public ont toujours fait l'objet de transformations et de modernisation depuis leur création (Peters et Savoie, 2001 ; Emery, 2000b). L'Etat et ses institutions ont connu une certaine expansion¹ depuis la fin du 19^{ème} siècle et le début du 20^{ème}. Les crises économiques successives des années 1920-1930 ont bouleversé les équilibres macro et micro-économiques des différentes sociétés industrialisées. Présenter la fonction publique comme étant un bloc monolithique qui n'a pas évolué depuis sa création est une vue de l'esprit, un argument politique et idéologique qui ne tient pas face à la réalité historique. Au contraire, les organisations du secteur public ont toujours été en contact étroit avec les organisations économiques du secteur privé. Des formes de partenariat en toujours existé, des relations ont été maintenues. *'' En bref, les modèles traditionnels prônaient la séparation des deux secteurs, mais la pratique a imposé une définition beaucoup plus équivoque du privé et du public. Sur le terrain, la prestation de services s'est souvent traduite par une influence mutuelle et par la coopération plutôt que par la séparation. ''* (Wright, 2001).

¹ Il faut bien admettre que la fin des années 1970 a sonné le glas de l'extension de la fonction publique et que l'on a plutôt assisté à son amaigrissement (régression). les raisons sont bien entendu nombreuses : la crise pétrolière des années 1970 (Boyer et Durand, 1993 ; Lipietz, 1996), la crise économique (Rosanvallon, 1992), la mondialisation économique (Hage et Powers, 1992), l'arrivée de gouvernement réformateur (Pollitt, 2000), la vision fonctionnelle (Hood, 1991 ; Frant, 1998 ; WHITE, 1999)...

2.1. Fondements, principes et émergence de la NGP

“ A partir des années 1970, la crise pétrolière et surtout l’élection de plusieurs leaders conservateurs ont provoqué un virage important chez les gouvernements des démocraties occidentales. On eut recours à la privatisation et à la déréglementation pour réduire le rôle de l’Etat dans les affaires économiques. On réduisit les programmes sociaux et, dans certains cas, on les élimina. Réduction et modernisation devinrent des euphémismes qui exprimaient une vaste retraite de l’Etat des responsabilités sociales et économiques qu’il avait assumées quelques décennies auparavant. ” (Wright, 2001).

Toutes ces pressions ont contribué à édifier une nouvelle vision de l’Etat et de son rôle au sein de la société. Le modèle productif fordiste a constitué un contrôle efficace des sociétés, lors même que ce compromis fordiste est actuellement largement remis en cause (Burrows et Loader, 1994). Il tend à être remplacé par une autre logique, que l’on peut qualifier de concurrentielle. Ainsi, au lieu de se représenter l’économie nationale comme une ressource contribuant à développer le « bien-être » de la communauté nationale dans tous ses autres aspects, sociaux, culturels, etc., on assiste actuellement à une inversion des priorités dans la mesure où toutes les sphères de la société sont perçues en fonction de la contribution qu’elles peuvent faire en vue d’augmenter l’efficacité économique du pays. Ce n’est donc pas un hasard si dans la plupart des pays occidentaux, on a pu assister à des coupes, plus au moins drastiques, dans les budgets liés aux secteurs de la santé, de l’éducation, du social, de la culture, etc. Pour B. Jessop, ce mouvement correspond au passage d’un système de contrôle fordiste (l’Etat social keynésien) à un contrôle post-fordiste (Etat social schumpétérien) (B. Jessop, 1991).

2.1.1. Les principes de la NGP : multiples mais loin d’être universels

Les principes de gestion et de management qui représentent la substance de la NGP concernent à la fois la première fonction de production du service public, mais visent à changer également la manière dont les institutions étatiques gèrent la mise en œuvre des politiques publiques. La NGP tend donc à transformer le management interne des organisations publiques, en vue d’atteindre une plus grande efficacité productive, mais également à remodeler le management des politiques publiques, c’est-à-dire la manière dont les politiques publiques doivent être évaluées et mesurées et les relations entretenues entre les fournisseurs de biens et services et les autorités politiques.

A la lecture des ouvrages qui traitent de cette question, D. Giauque (2003) a réalisé que les auteurs n'insistent pas tous sur les mêmes caractéristiques de la NGP, néanmoins il semble se dégager un consensus sur la manière de définir son contenu (Holloway et al., 1995 ; Pollitt, 1995 ; Ferlie et al., 1996 ; Kettl, 1997 ; Du Gay, 2000). La nouvelle gestion publique est basée sur une douzaine de principes :

Tableau 02 : Les principes de la NGP

Introduction d'une compétition entre les services administratifs
Ouverture des services aux usagers (rapprochement avec les usagers/clients)
Concentration de l'attention sur les outputs et les outcomes et non pas sur les inputs
Conduite des organisations et de leurs membres sur la base de missions et de visions , non plus sur la base de règles et de procédures formelles
Redéfinition de l'usager comme client
Prévention des problèmes avant leur émergence au lieu de leur traitement une fois qu'ils sont apparus
Volonté de gagner de l'argent , pas juste de le dépenser
Décentralisation de l'autorité dans les organisations et encouragement au management participatif
Utilisation de mécanismes de marché en lieu et place des anciennes techniques et pratiques bureaucratiques
Encouragement à la création de partenariat avec le secteur privé ainsi que les associations du tiers secteur
Séparation entre le stratégique (niveau politique) et l' opérationnel (l'administration)
Autonomisation des services administratifs par le truchement de la contractualisation
Allocation d'un budget lié à la contractualisation et mise au point d' indicateurs de performance en vue d'évaluer à posteriori l' efficience¹ organisationnelle

Source : D. Giauque (2003), Op. Cit. p. 119.

Ces principes de gestion et de management, voire ces mots d'ordre, sont généraux. Ces principes ont fait l'objet de mise en œuvre tout à fait différente selon les pays considérés.

¹ "On peut être efficace sans être efficace" (S. Trosa, 2012). Le management actuel se consacre plus à l'efficience qu'à l'efficacité. Il ne lie pas la modernisation interne de l'administration à la réussite des politiques publiques, il se préoccupe bien de la qualité des relations avec les citoyens, mais approfondit peu la nature de ces relations. Des citoyens considérés comme des vecteurs de la gouvernance.

Au début des années 1990, certains auteurs ont imaginé que ces principes pouvaient devenir universels, c'est-à-dire s'implanter de la même manière dans tous les processus de réforme de par le monde (Osborne et Gaebler, 1992). A vrai dire, les idées contenues dans le mouvement de NGP ont suscité parfois tant d'enthousiasme débordant que certains y ont vu l'émergence d'un nouveau paradigme dans le management des organisations du secteur public (Moncks, 1998). A y regarder de plus près, il semble toutefois que les expériences de NGP ont été souvent très diversifiées¹ et que fort peu d'entre elles peuvent être considérées comme identiques (Hood, 1995).

2.1.2. Les modèles de la NGP : la nécessité d'une hybridation en l'absence d'un « modèle type »

Les expériences de modernisation n'ont pas donné lieu à une convergence, mais des divergences sont souvent susceptibles en fonction des pays mais également en fonction de leurs particularités institutionnelles et politiques (Pollitt, 2000). C'est ce qui a permis à L.E. Lynn (1998) de révéler combien le terme même de NGP est trompeur car il suggère qu'il en existe qu'une seule forme. En fait, depuis l'émergence de la NGP, il semble plutôt que nous ayons assisté à la mise en place de différents types de réformes. Des auteurs se sont astreints à catégoriser ces derniers. D. Giaouque (2003) a emprunté ces différentes classifications pour montrer que différentes voies sont possibles en matière de réformes inspirées par les principes de la NGP et rejoindre ainsi l'idée de Ferlie et al. (1996).

Tableau 03 : Quelques modèles de modernisation dans le secteur public

	Classification de Ferlie et al. (1996)	Classification de J. Monks (1998)	Classification de I. Bolgiani (2002)
	Modèle de l'efficacité : concurrence et performance productive, des instruments de gestion inspirés du secteur privé, contrats de prestations	Le modèle efficace : amincissement de l'administration, diminution des coûts liés au secteur public	Le modèle de marché : s'inspirer des outils du secteur privé, augmenter l'efficacité organisationnelle
	Downsizing et décentralisation : responsabilités administratives et amaigrissement de la machine bureaucratique	La flexibilité organisationnelle : aplatissement de la hiérarchie, décentralisation des décisions	Le modèle décentralisé : séparation entre le stratégique et l'opérationnel

¹ Les succès initiaux des programmes de réformes administratifs sont perçus comme un « effet Hawthorne », donc destinés à s'estomper rapidement et à laisser place à une nouvelle « mode ».

	A la recherche de l'excellence : modifier la culture des OP, développer des processus continus d'apprentissage, de leadership...	Le modèle qualitatif : rapprochement administration/ usagers, démarches qualité (certification ISO...)	Le modèle de la qualité : satisfaction de la clientèle, (enquêtes de satisfaction ...)
	L'orientation service public : application de principes de gestion issus du secteur privé, la qualité du service avec la conservation des valeurs et missions propres au secteur public	Le modèle participatif : démocratiser les processus administratifs, participation des citoyens dans la définition des prestations	

Source : D. Giauque, « Bureaucratie libérale : NGP et régulation organisationnelle », 2003, l'Harmattan, p. 199.

Comme a pu le constater D. Giauque (2003), la NGP ne peut pas constituer un seul et nouveau paradigme tant qu'il faut bien reconnaître que les réformes sont fort différentes d'un pays à l'autre et que plusieurs orientations peuvent exister, voire coexister dans un même contexte. L'auteur soutient l'idée qu'il n'existe pas de « modèle pur¹ » de NGP, car les expériences menées concrètement dans le secteur public des différents pays concernés sont souvent hybrides.

Pour S. Trosa (2012), d'un côté d'aucuns peuvent en effet considérer que les meilleures pratiques venues d'ailleurs sont directement transposables, et qu'il suffirait d'en décider ainsi. De l'autre, la spécificité d'un pays est quelquefois mise en avant comme un bouclier qui interdit tout regard hors des frontières... Pis encore. Pourtant, dans une période turbulente et délicate, où l'organisation publique vit des réformes successives sans savoir toujours bien les digérer, où les agents sont en quête de sens et de repères pour les éclairer, où les crises ne s'arrêtent pas aux frontières, n'est-il pas opportun de lever les œillères et d'ouvrir les angles de vision ? La connaissance de ce que font les autres n'a d'intérêts que si elle est approfondie, décodée, distanciée. Les conceptions et pratiques du management public ne peuvent être analysées à l'international que lorsqu'elles sont replacées dans leurs cadres historiques, institutionnels, juridiques, culturels... L'auteur montre clairement ici qu'il ne s'agit pas de transposer mais de réfléchir à ce qui peut être éventuellement repris après adaptation et reconstruction, de façon à ce que cela puisse contribuer à développer la capacité à motiver et à résoudre des problèmes.

¹ " Cette absence ou cette rareté de modèle « pur » de NGP devrait être prise en compte lors de l'étude de la nouvelle gestion publique" (Monks, 1998)

2.1.3. Les problèmes posés, en matière de contrôle, par les principes de la NGP

La lente érosion de la démarcation traditionnelle entre public et privé, la redéfinition des frontières de la fonction publique du fait de l'apparition de nouvelles formes de gouvernance – notamment la participation plus importante des citoyens ou d'autres groupes d'intérêts à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, les partenariats public-privé – sont des facteurs qui ont brouillé les frontières de la fonction publique (Pierre, 2001). Ceci pose, selon l'auteur, un réel problème d'imputabilité¹.

La contractualisation, par exemple, permet de séparer le politique (ou le stratégique) de l'opérationnel (la réalisation des biens et services) et implique des comportements plus « entrepreneuriaux » de la part des acteurs. Mais cette séparation est problématique à plus d'un titre. Elle exige, premièrement, de définir la ligne de démarcation suivante : où prend fin le politique et où commence l'administratif ? Selon P.D. Gay (2000), cette dilution, voire cette perte, de responsabilité politique est au centre de la problématique de l'imputabilité.

C. Hood (2001), a identifié deux types de marché bureaucratique et a procédé à l'analyse de l'influence des réformes, issues de la NGP, sur ces derniers. Son analyse a porté notamment les coûts liés au contrôle. Le marché bureaucratique est défini «... *comme un marché réel ou imaginé conclu entre gestionnaires et autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, et exprimés dans une convention, dans une loi ou selon une combinaison de l'une ou de l'autre* ». Le premier type de ce marché, dit systémique (qui fait partie d'un accord constitutionnel fondamental) impose des coûts d'incertitude pour le politicien qui est toujours responsable des erreurs et résultats des services dont il est le chef. Ce type de marché résiste, selon l'auteur, assez bien aux réformes inspirées de la NGP. Le deuxième type de marché, dit administratif (une certaine autonomie est accordée aux gestionnaires contre leur responsabilisation devant leurs erreurs et leurs résultats) implique des coûts d'agence, c'est-à-dire des coûts liés au contrôle du gestionnaire semi-autonome et à l'engagement que le politicien doit consentir pour encadrer et contrôler le travail de ses services. Ce type de marché a, par contre au premier, progressé un peu partout car il semble bien, selon l'auteur, que les politiciens soient de plus en plus enclins à préférer les coûts d'agence aux coûts d'incertitude.

¹ L'imputabilité et la responsabilité ne sont pas des termes synonymes, mais plutôt des idées complémentaires (Gregory et Hicks, 1999). L'imputabilité et la responsabilité comprennent des questions qui traitent des rapports mutuels entre les agents et les politiciens (Drewry, 2002).

De son côté, B. Romzek (2000), fait une distinction entre quatre type de rapports d'imputabilité :

Tableau 04 : Problèmes d'imputabilité et de contrôle politique

Degré d'autonomie	Source des attentes et/ou de contrôle interne	Source des attentes et/ou de contrôle externe
Faible	Hiérarchique	Légal
Elevé	Professionnel	Politique

Source : D. Giaque, *La bureaucratie libérale, NGP et régulation organisationnelle*, l'Harmattan, 2003, P.75.

L'auteur constate que les formes d'imputabilité actuellement entrain d'émerger sont de type professionnel et politique, c'est-à-dire que le degré d'autonomie des gestionnaire est élevé à l'interne et que le contrôle s'effectue par le politique de manière externe. Mais l'auteur dénonce qu'il existe souvent un gouffre entre cette rhétorique et la réalité du terrain. Ce gouffre peut rendre les gestionnaires schizophrènes, tant les valeurs de ces différentes formes d'imputabilité sont parfois différentes.

3. Des interférences et des transferts croisés en matière de gestion des deux secteurs

Les analyses de S. Trosa (2012) nous rappellent le besoin majeur de réflexion sur les fondements même du management public, sur les dérives des acceptions simplistes dont il fait l'objet, sur les causes des dysfonctionnements et sur ses voies de reconstruction. Un certain consensus informel s'était pourtant plus au moins dégagé à la fin du vingtième siècle chez certains théoriciens de la gestion (Thietart, 1979 ; Hammer et Champy, 1993) et chez les praticiens du domaine pour considérer que le management traduisait un ensemble de processus de finalisation¹ (détermination des finalités), d'organisation, d'animation et de contrôle... De tels principes ne semblent-ils pas demeurer d'une grande actualité pour servir les missions publiques ? Pour autant, si l'organisation publique connaît de fortes spécificités « amont » (le cadre politique) et « aval » (son impact pour la société), la question du particularisme de ses processus de gestion reste délicate.

En tout état de cause, pourquoi voudrait-on que les origines du management viennent du privé plutôt que du public ?

¹ Favoriser le cloisonnement des esprits en faisant prendre conscience de la totalité du processus et de son but final.

Les grandes théories et démarches traditionnelles de gestion se sont souvent basées sur l'étude d'organisations publiques, qu'il s'agisse des manufactures royales sous l'ancien régime, ou des structures militaires à travers les époques. Les travaux fondamentaux sur la décision et sur l'organisation (Cooke, 1915 ; Simon, 1960...) semblent avoir trouvé l'essentiel de leurs sources dans les grandes structures publiques des deux siècles derniers. Un certain nombre d'auteurs (Hatchul, 1995) ont également mis en évidence les interférences et les transferts croisés concernant des thématiques « managériales » entre l'entreprise et le milieu public. Une telle approche paraît d'autant plus judicieuse que la frontière entre les deux sphères n'est pas des plus étanches... le rejet absolu et l'argument de l'inadaptation totale des processus managériaux dans la sphère publique paraissent dès lors tout aussi décalés que les réactions d'engouement sans réserve ou les dérives actuelles fort bien dénoncées par S. Trosa (2012).

S. Trosa (2012) s'attaque également au sujet délicat des acceptions simplistes attribuées au management public. L'auteur combat un certain nombre de stéréotypes, d'*a priori* ou de vision conservatistes, qui provoquent des résultats contre-productifs à l'égard du bien public. En premier lieu, le spectre de l'Etat tout puissant est remis à sa place : aujourd'hui la sphère publique est en réalité multi-facettes, réticulaire, hétérogène, et constamment mise à l'épreuve. Ses parties prenantes se comptent et se rencontrent au niveau local, national, ou international, ainsi que dans des entités ni publiques ni marchandes, ou dans des réseaux coopératifs de toutes sortes.

Tant que cette réalité ne sera pas totalement intégrée dans les discours, dans les représentations et dans les pratiques, les effets pervers continueront à se faire sentir. Trop d'incompréhensions semblent exister en effet entre les différentes parties prenantes du monde non marchand... Hélas, comme le regrette l'auteur, la volonté encore présente chez certains de préserver coûte que coûte l'omniscience étatique risque de priver l'ensemble de la société de l'opportunité d'aller vers d'autres modes d'action publique basés sur la confiance et la synergie entre les différents contributeurs.

Plus encore, l'auteur nous invite à revisiter la sempiternelle question de la relation¹ entre le politique et l'administration, en dénonçant l'existence d'une méfiance sous-jacente entre ces deux pôles majeurs de l'action publique.

¹ Il est impossible de nos jours de séparer nettement ces deux fonctions –gouvernementale d'une part, et managériale d'autre part-, leur complémentarité n'est donc pas garante d'une coopération spontanée et naturelle (Visscher, 2004).

Cette relation ambiguë conduit tantôt à une séparation infructueuse entre gestion des politiques publiques et management interne des administrations (Roubieu, 1994), tantôt à des confusions de rôle enchevêtrés dans ce que certains auteurs ont appelé la « zone grise » (Lamarzelle, 2005).

Pourtant les deux registres sont tout autant concernés par des phases-clés de l'approche managériale : la conception et le « sens », les processus de mise en œuvre, le pilotage et l'évaluation...

La question est particulièrement cruciale lorsqu'il est question d'évaluation dans le contexte de l'action publique : l'instrumentation¹ mise en place pour évaluer la performance obtenue, fait courir le risque, si l'on n'y prend pas garde, de focaliser l'attention sur les résultats immédiats (les « inputs ») au détriment de l'impact sociétal plus global (les « outcomes »). C'est là en particulier que le management public prend toute sa signification et doit affirmer sa spécificité au regard du management de l'organisation marchande. C'est là également qu'il devient crucial de dépasser les idées préconçues et de construire de nouvelles démarches de management public par le sens : il s'agit alors d'un véritable défi consistant à créer des processus continus de communication et d'adaptation collectifs (Weick, 1995) pour construire ensemble des raisons d'agir différemment, mais toujours au service de la société.

¹ J.C. Moisdon et A. Hatchuel (1997) considèrent qu'une nouvelle doctrine de l'usage de l'instrumentation de gestion s'est progressivement dégagée durant ces dernières décennies, mettant l'accent sur trois configurations d'usage possibles : les outils d'investigation des fonctionnements organisationnels ; les outils de pilotage de la mutation ; et les outils d'exploration du nouveau.

Conclusion

Arrivés au terme de ce chapitre, nous souhaitons rappeler quelques points importants qui nous permettront d'enchaîner avec le chapitre suivant :

- Le lien entre le contrôle de gestion et l'apprentissage est réel et reconnu dans la littérature. Le processus d'implémentation du contrôle de gestion repose à la fois sur l'apport de nouveaux outils mais également de nouveaux savoirs. Le contrôle diagnostique pousse à des phénomènes en simple boucle, dans le sens où la détection d'écarts ne modifie pas fondamentalement les réponses apportées par l'organisation, contrairement à l'apprentissage en double boucle où la détection d'erreurs remet en cause le fonctionnement.

La présentation de quelques repères dans la littérature permet de mettre en évidence les pratiques d'amélioration des systèmes de mesure de la performance préconisés par les auteurs. Les points communs aux multiples contributions traitant de la remise en cause et de la rénovation des systèmes de contrôle de gestion, résident en effet, dans la recherche de données permettant de représenter de manière pertinente le fonctionnement de l'organisation.

- Les enjeux du contrôle de gestion dans les administrations publiques sont d'analyser la performance des activités afin d'optimiser leur pilotage ainsi que de nourrir le dialogue de gestion au sein de l'administration publique. L'atteinte de la performance, la pratique du contrôle de gestion, l'optimisation des ressources financières et humaines, autant de finalités à atteindre pour tout organisme qui envisage de se moderniser. De ce fait, divers outils et méthodes ont été introduits dans les organisations publiques afin d'améliorer la logique de l'efficacité, de l'efficience et de la performance, de donner un sens à l'action, d'encourager et structurer le travail en commun et d'accroître la reconnaissance du professionnalisme.

Parmi les outils de mesure de la performance les plus utilisés , on cite les tableaux de bord de gestion et les tableaux de bord prospectif (qui sera détaillé dans le chapitre suivant), ce dernier qui va au-delà de l'aspect financier et intègre d'autres indicateurs non financiers et vu comme l'outil le plus adéquat au secteur public dans la mesure où les organisations publiques ne cherchent pas de la concurrence mais plutôt cherche de rendre leur gestion plus efficace et efficiente afin de faire face au déficits incessants.

CHAPITRE II

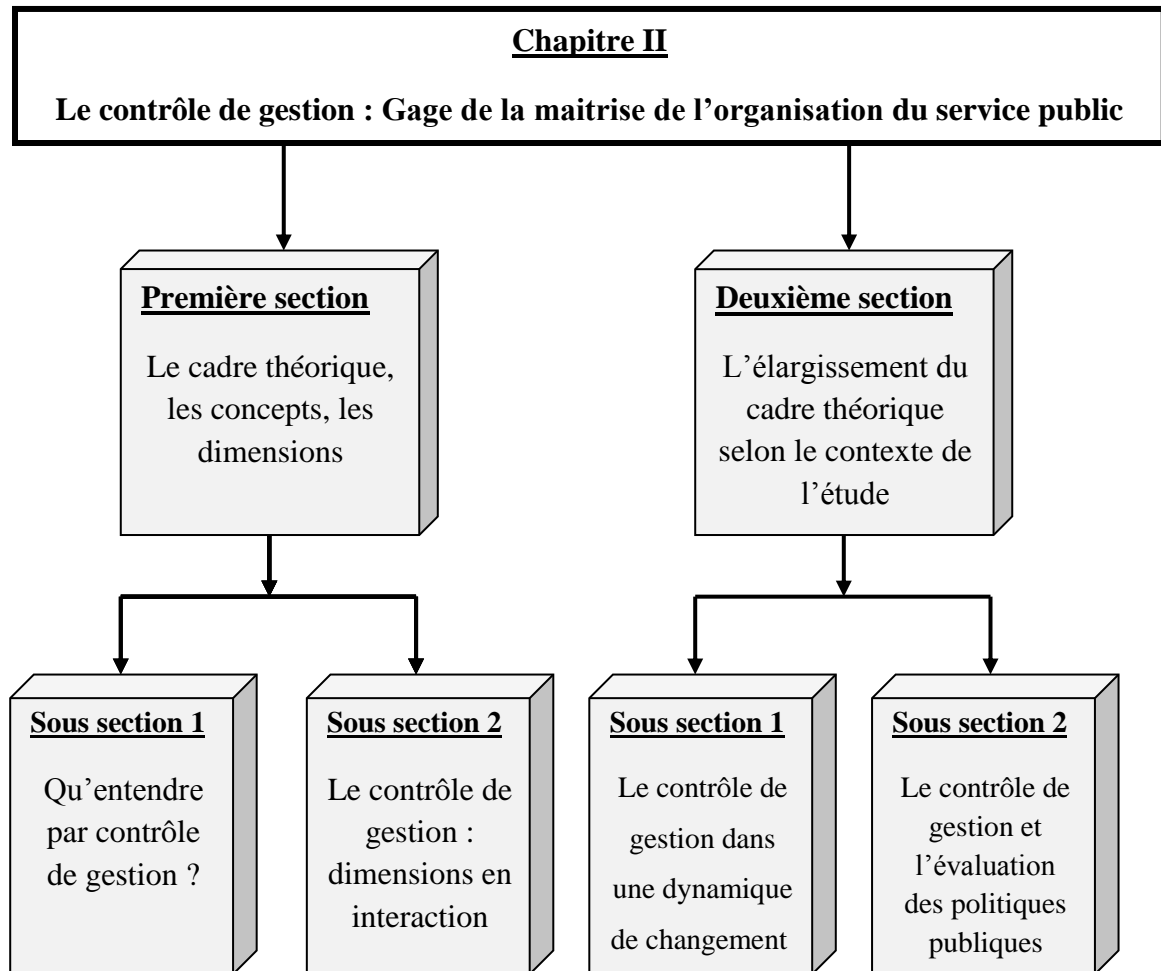
LE CONTROLE DE GESTION : GAGE DE LA MAITRISE DE L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC

Introduction

Le contrôle de gestion est un système de management caractérisé par une dimension visible, formalisée – exprimée au travers de techniques, de procédures et d'outils – et une dimension plus cachée, informelle, relative aux contrôles à distance des comportements et comprenant, de ce fait, des aspects humains et managériaux.

Cette notion vague a de nombreuses implications sur le fonctionnement du secteur public. Les objectifs de l'action publique sont en effet complexes, multidimensionnels et parfois flous, notamment quant aux pondérations des différents critères. La multiplicité des dimensions de l'action publique conduit à ce que l'activité quotidienne des contrôleurs de gestion est constituée d'une multiplicité de tâches. Or certaines tâches sont mesurables, d'autres le sont imparfaitement et d'autres encore sont non mesurables. Cela est à l'origine d'une tension entre ces différentes dimensions lors de toute évaluation de la performance.

Dans ce deuxième chapitre, nous tenterons donc, dans une première section, de présenter le contrôle de gestion d'une manière plus approfondie dans le service public, de déterminer ses différentes dimensions : En effet, la prise en considération des seules dimensions financières ne permet pas de cerner le concept de contrôle de gestion, celui-ci va au-delà et tend de plus en plus à intégrer des dimensions non financières. Dans une seconde section, de déterminer le rôle du contrôle de gestion dans une dynamique de changement de service public, pour ensuite rappeler la nécessité de compléter le contrôle de gestion par une évaluation des politiques publiques pour plus d'efficacité.



Objectifs du chapitre

- Présenter les fondements théoriques de la théorie des systèmes et montrer l'apport de cette théorie en contrôle de gestion ;
- Examiner les différentes dimensions du contrôle de gestion et les interactions qui les relient ;
- Déterminer le rôle et la place du contrôle de gestion dans un contexte de changement organisationnel ;
- Analyser l'importance de compléter, en amont, le contrôle de gestion par une évaluation des politiques publiques pour une meilleure gouvernance et performance.

Première section : Le cadre théorique, les concepts, les dimensions

Sur la base de nos premières conclusions sur la gestion publique, notamment concernant le contrôle d'une vision générale, nous souhaitons, maintenant, revenir sur la construction du concept de contrôle de gestion. Ce concept nous servira pour comprendre les changements actuellement en cours dans les organisations publiques soumises à des réformes inspirées des principes de la « nouvelle gestion publique ».

Cette section est consacrée à l'explicitation du concept de contrôle de gestion. Dans un premier temps nous en donnons une définition que nous empruntons à différents auteurs, puis nous dégagons des dimensions qui nous paraissent fondamentales dans l'explicitation même de ce concept théorique. Ces dimensions font par la suite l'objet d'un traitement particulier puisque nous nous efforçons de revenir sur chacune d'entre elles afin de les définir plus spécifiquement et d'en révéler certains indicateurs qui permettent de faire le lien entre le cadre théorique tel qu'il est défini – et qui ne représente pas la réalité sociale – et le travail empirique, à savoir les études de cas aux sein des établissements de services publics. En fin de compte, ce sont ces dimensions et indicateurs qui vont s'inscrire dans notre cadre théorique et le rendre apte à jouer son rôle d'analyse des données empiriques que nous récolterons et considérons ultérieurement.

Une organisation au quotidien est faite d'arrangements locaux autour des procédures officielles, qui permettent à ces dernières de fonctionner effectivement. Un changement va bouleverser ces équilibres fragiles. Ce sont ces menaces qui peuvent provoquer une résistance au changement et non uniquement un manque d'information. D'où la nécessité d'identifier les enjeux positifs et négatifs pour les acteurs concernés. Ces acteurs¹ sont soit des individus, soit des groupes ayant sensiblement les mêmes intérêts au comportement vis-à-vis du changement envisagé. Cependant, en approfondissant l'analyse, on découvrira souvent des sous-groupes à l'intérieur d'un premier découpage. Plusieurs allers et retours seront en général nécessaires. Une fois identifiées ces parties prenantes, il faut tenter d'évaluer les enjeux positifs et négatifs du projet pour chaque catégorie d'acteurs, pour prévoir les réactions probables et la manière de les canaliser.

¹ La méthode Mactor est une des méthodes qui vient modéliser les interactions entre les différents acteurs d'un projet ou d'une organisation. Elle est issue des travaux de M. Godet en 1990 et vise à définir une Matrice des Alliances, Conflits, Tactiques et Objectifs entre ces différents acteurs, ainsi que les recommandations qui pourraient en découler.

Sous section 1 : Qu'entendre par contrôle de gestion

Le double sens du mot « contrôle » aurait pu suffire à nourrir les controverses, mais il a fallu qu'au surplus vienne le « contrôle de gestion »¹ (H. Bouquin, 2005). Or, ce n'est pas la gestion qu'il s'agit de contrôler, mais le processus de management, à moins qu'il s'agisse des managers eux-mêmes. E.A. Lowe (1971) a proposé une définition qui marque tout un programme, peut-être une ambition déraisonnable : *''Le contrôle de gestion est un système qui saisit et traite l'information sur l'organisation. Un système de responsabilité et de feed-back conçu pour apporter l'assurance que l'entreprise s'adapte aux changements de son environnement et que le comportement de son personnel au travail est mesuré par référence à un système d'objectifs opérationnels en cohérence avec les objectifs d'ensemble, de telle sorte que toute incohérence entre les deux puisse être identifiée et corrigée.''*

Le contrôle de gestion (ou management control) est d'origine anglo-saxonne. Il est né aux Etats-Unis dans les années 1930 en tant que fonction autonome et a été reconnu comme fonction managériale dans les années 1960. La progression importante de son développement au sein des organisations, et surtout le balancement historique dans l'évolution de la discipline, expliquent en partie la diversité des définitions rencontrées dans la documentation que nous avons étudiée. En effet suivant les auteurs et les époques, les définitions peuvent être très différentes. Par exemple, R.N. Anthony, « père » incontesté de la discipline le définissait en 1965 comme le processus permettant de garantir que les ressources allouées aux managers n'étaient pas gaspillées. Quelques années plus tard, il insistait sur sa mission de gardien de la mise en œuvre stratégique. Aujourd'hui, il le considère comme un processus d'influence sur le comportement des salariés.

Faute de disposer d'une théorie claire, d'un cadre conceptuel indiscuté, le contrôle de gestion est devenu dans l'esprit de certains (praticiens en général) ce que fait le contrôleur de gestion. Donc l'affaire des financiers². Mais le traditionnel couple « comptabilité-contrôle » bat de l'aile, selon les propos de H. Bouquin (2005).

¹ Un tel thème intéresse les spécialistes du management et de l'organisation, certes, mais aussi les sociologues, les psychologues, qui ont tous leurs approches propres. La plupart des sociologues, cependant, assimilent le contrôle et la notion du pouvoir interpersonnel (Tannenbaum, 1968 ; Etzioni, 1965), ce qui est réducteur : le contrôle est une influence subtile, souvent impersonnelle et pas seulement interpersonnelle.

² Cela date des années 1930, période d'essor de la gestion budgétaire et de l'influence de Fayol. Inconsciemment, cela remonte sans doute plus loin chez les Anglo-Saxons, passés quasi naturellement du « *comptroller* » responsable de la comptabilité au « *controller* » aux missions étendues.

Les développements récents plaident pour une fonction stratégique du contrôle qui pousse à se demander s'il est encore décent qu'il se montre « au bras » de la comptabilité. Laquelle, Sarbanes-Oxley et LSF obligent, après Bâle II pour les banques, ne songe qu'à remettre la main sur la comptabilité analytique, imprudemment laissée aux fantaisies des contrôleurs. Plus question de multiplier les points de vue sur la performance financière, d'expliquer pourquoi « l'analytique » dégage des pertes alors que « la générale » annonce des bénéfices, ou l'inverse : il faut que cela cadre. Il est vrai que les normes IFRS ont suffisamment ébranlé la maison pour que ces petits états d'âme d'autrefois ne soit plus très utiles.

1. Le contrôle de gestion : un concept trinitaire

On ne peut comprendre l'organisation qu'en référence avec l'idée de système (E. Morin, 2014). Il nous faut donc retourner à cette idée afin de la réexaminer attentivement. La théorie des systèmes avait défini le système comme *‘un ensemble d'unités en interrelations¹ mutuelles’*. Cette définition, la définition systémique, est certes heuristique. Mais selon E. Morin, elle n'en demeure pas moins incomplète, insuffisante. Et cela, dit-il, pour une raison : « il lui manque d'articuler l'idée d'organisation aux idées d'interrelation et de système ». (E. Morin, 2014).

Pour E. Morin, la nature est polysystémique, c'est-à-dire qu'elle est constituée d'une pluralité de systèmes qui sont en interaction entre eux. De sorte que le système, l'organisation et les interrelations entre éléments sont les trois faces d'un même phénomène. Quant à l'organisation, celle-ci est définie comme *‘l'agencement de relations entre composants ou individus qui produit une unité complexe ou système, dotés de qualités inconnues au niveau des composants ou individus [...] L'idée d'interrelation renvoie aux types et formes de liaison entre éléments et individus, entre ces éléments/individus et le tout. L'idée de système renvoie à l'unité complexe du tout interrelationné, à ses caractères et ses propriétés phénoménales. L'idée d'organisation renvoie à l'agencement des parties dans, en, et par un Tout².’* (E. Morin, 1977).

¹ Autrement dit, les interrelations entre éléments, événements, ou individus, dès qu'elles ont un caractère régulier ou stable, deviennent organisationnelles et constituent un « four » [...] Toute interrelation dotée de quelque stabilité ou régularité prend caractère organisationnel et produit un système. (E. Morin, 2014).

² *Le Tout est plus que la somme des parties.* On ne peut réduire le Tout aux parties. Le Tout possède en effet des qualités et des propriétés qui se présentent sous les traits de la nouveauté par rapport aux qualités et propriétés initiales des parties si elles sont considérées isolément. Ces qualités et propriétés nouvelles d'un système sont appelées par E. Morin les émergences.

En conséquence, pour qu'un tout subsiste, puisse perdurer, il est nécessaire que les forces de liaison, d'attraction et d'affinité puissent prédominer sur les forces de répulsion, d'exclusion, que les premiers inhibent, contrôlent, voire virtualisent les seconds. Le terme « virtualisent » est ici important dans la mesure où il exprime la nécessaire présence de forces anti-organisationnelles dans toute organisation et que celles-ci ne prennent pas le dessus tant qu'elles peuvent être contrées efficacement par des forces organisationnelles (D. Giaouque, 2003).

Les éléments intellectuels empruntés à la théorie des systèmes nous ont permis de cerner d'avantage la définition du concept de contrôle de gestion. Pour résumer, soulignant les points suivants :

- Le contrôle de gestion ne marque pas un état d'équilibre, puisque l'équilibre n'existe pas, mais c'est un processus. Le contrôle de gestion est le processus par lequel l'actualisation des actions anti-organisationnelles est contrée par des forces assurant le maintien du système.
- La vision systémique invite à considérer le processus planification-contrôle comme un tout. La seule distinction significative entre la planification, l'organisation et le contrôle – quand ces termes sont entendus de manière large- est dans la relation que celui qui fait des plans, ou celui qui organise ou celui qui contrôle ont au temps.
- Une défaillance dans le contrôle marque le passage à une crise du système. Cette crise peut culminer en un point appelé « entropie », c'est-à-dire la destruction du système et la mort de ce dernier.

Le contrôle de gestion est donc un système d'aide au management, comme tout système, il peut être décrit, de manière synthétique, en utilisant cinq dimension : les finalités, les activités, la structure, l'évolution et l'environnement.

Tableau 05: vision systémique du contrôle de gestion

Finalités	<ul style="list-style-type: none">- Permettre la mise en œuvre de la stratégie.- Faciliter le déroulement des actions en maîtrisant les risques organisationnels.- Evaluer les résultats et les performances.
------------------	---

Mais le Tout est également moins que la somme des parties. Des qualités, des propriétés uniques aux parties disparaissent lorsque les parties sont intégrées dans un tout. Ainsi, toute relation organisationnelle exerce des restrictions, des contraintes sur les éléments ou parties qui lui sont soumis.

Activités	- Prévision, planification, coordination des décisions (établissement des plans, des programmes et des budgets). - Evaluation et contrôle des actions (reporting, tableaux de bord).
Structure	Analogue à celle d'un système d'information, elle se caractérise par : - des domaines d'exercice du contrôle (activités permanentes et projets) ; - des modèles servant à traiter des données (les outils de gestion) ; - des règles et des procédures.
Evolution	- Le système de contrôle se transforme avec l'évolution de l'organisation dans laquelle il est implanté. Le contrôle suit la stratégie et s'adapte à la structure organisationnelle.
Environnement	Le contrôle de gestion est soumis aux mêmes influences externes que l'organisation. Son environnement spécifique est à l'intérieur de l'entreprise : sa stratégie, sa structure, sa culture, son système de gouvernance.

Source : C. Grenier et al., « Auditer et contrôler les activités de l'entreprise », Ed. Foucher, Paris, 2003, P.31.

1.1. Le contrôle de gestion est un processus

Plusieurs spécialistes en gestion ont proposé de nombreuses définitions, on cite parmi : R. N. Anthony ; A. Khemakhem ; et H. bouquin.

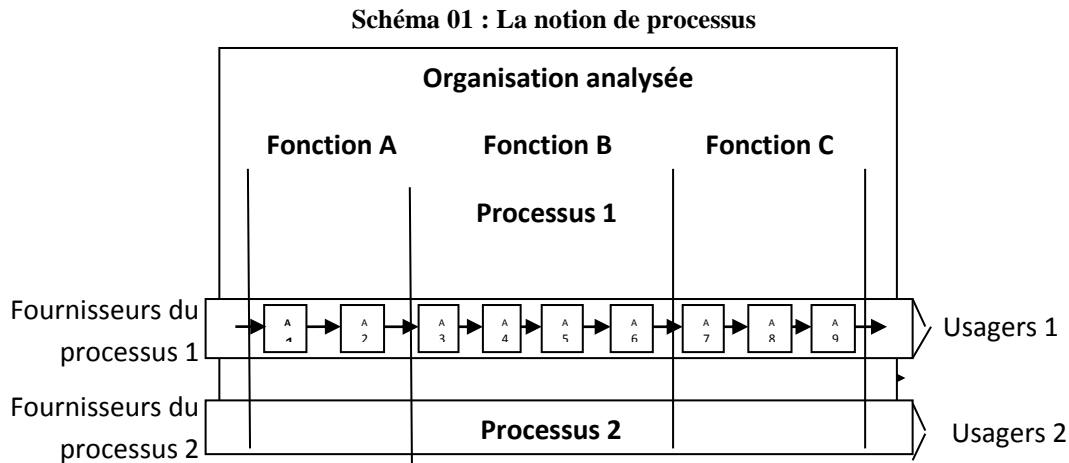
A. Khemakhem définit le contrôle de gestion comme suit : *'' Le contrôle de gestion est le processus mis en œuvre au sein d'une entité économique pour s'assurer d'une mobilisation efficace et permanente des énergies et des ressources en vue d'atteindre l'objectif que vise cette entité. ''* A. Khemakhem (1976) insiste dans cette définition sur la flexibilité du contrôle de gestion pour tenir compte de spécificités de chaque organisation et de chaque situation, il insiste aussi sur la mobilité des énergies et des ressources pour atteindre les objectifs prévus de l'entité.

Selon H. Bouquin (1994) les managers qui sont chargés de définir la stratégie ont besoins de dispositifs et processus pour s'assurer que l'action quotidienne des individus est cohérente avec la stratégie. Donc le contrôle de gestion est un régulateur des comportements. *'' On conviendra d'appeler contrôle de gestion les dispositifs et processus qui garantissent la cohérence entre la stratégie et les actions concrètes et quotidiennes ''*.

Selon Anthony (1965) *'' le contrôle de gestion est le 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. ''*

En 1988, il ajoute une autre définition¹ ‘ le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies ‘. Retenons le fait que le contrôle de gestion pour Anthony suppose l'existence des objectifs préalable que le manager chargé de réaliser à travers l'action d'autre individus tout en s'assurant la mise en œuvre de stratégies définies et l'utilisation des ressources de manière efficace et efficiente.

L'analyse des processus est plus qu'une simple technique d'analyse des opérations d'une organisation, car elle remet en lumière la raison d'être de celle-ci, à savoir les prestations qu'elle apporte à ses usagers ou à la collectivité. D'où l'intérêt qu'il y a à la faire effectuer de la manière la plus participative possible, par les salariés eux-mêmes. Le processus est caractérisé par une prestation homogène dont bénéficie l'utilisateur individuellement ou collectivement. Il peut s'agir par exemple dans un port, de la fourniture d'un bassin en bon état de fonctionnement. Ce qui impliquera la réalisation de nombreuses activités : dragage, accueil, électricité, plomberie, sécurité, carénage, etc. Activités qui seront elles-mêmes réalisées par des services (ou fonctions) différents : capitainerie, entretien, gardiennage etc. D'où le schéma général suivant :



Source : C. Guyon et al. Réussir le changement dans le service public, Ed. d'Organisation, 2003, P. 65.

Chaque fonction regroupe plusieurs activités, a1, a2, etc. Par rapport à la réalité, ce schéma est naturellement simplifié. D'une part, les traitements administratifs sont caractérisés par de nombreux allers et retours entre activités (exemple de l'instruction de dossiers et du contrôle), qui n'apparaissent sur la figure. D'autre part, un processus peut utiliser des activités communes à d'autres processus.

¹ Plus large, cette définition ouvre la porte à une nouvelle modalité d'influence, l'aide à la décision.

Ce qui n'est pas non plus présenté. Outre l'avantage de favoriser le cloisonnement des esprits en faisant prendre conscience de la totalité du processus et de son but final, ce type d'analyse est plus stable dans le temps qu'une analyse traditionnelle puisqu'elle reste sensiblement identique, lorsque les fonctions sont réorganisées par un regroupement différent des activités de base.

Pour situer les choses simplement, on peut partir des conditions rattachées à la notion de contrôle en cybernétique, la science de la commande des systèmes. Un système, un processus, ne peut être « contrôlé » qu'à quatre conditions :

- Le processus doit être doté d'un objectif ;
- Il est possible de connaître l'état atteint par rapport à l'objectif ;
- On dispose d'un modèle prédictif, c'est-à-dire de la connaissance des effets qu'auront les décisions possibles si elles sont prises (connaissance de la relation cause-effet) ; et
- Celui qui a la charge de contrôler le processus doit avoir accès aux différentes solutions possibles, donc aux solutions efficaces. Celles-ci peuvent consister :
 - à ajuster les imputs du processus (on parle de contrôle de premier ordre) ;
 - à modifier ses objectifs (contrôle d'ordre deux) ;
 - à revoir le modèle prédictif en raison de l'expérience accumulée (apprentissage interne) ; ou
 - à changer la nature du processus lui-même (apprentissage systémique).

Pour H. Bouquin (2005), il serait plus judicieux d'ajouter une cinquième condition, spécifique au milieu organisationnel et qui n'a pas de sens en cybernétique : il faut que celui qui doit prendre la décision corrective ait envie de la prendre.

1.2. Le contrôle de gestion : de la maîtrise à l'influence

Le contrôle de gestion évolue, cette évolution est présentée dans ce qui suit :

1.2.1. La vision première du contrôle : de la surveillance au feedback

Dans cette vision¹, le contrôle se manifeste par la confrontation des objectifs aux résultats et permet de révéler les écarts éventuels. Mais son rôle ne s'arrête pas là. Il est aussi de faire réagir pour que soient prises, si besoin, les mesures correctives.

¹ Le contrôle de gestion, dans sa vision classique, est un processus de contrôle des résultats (outputs). Le contrôle par les résultats consiste à récompenser ou sanctionner en fonction des résultats obtenus.

Ainsi, selon un processus de feedback, contrôler conduit à prévoir de nouveau, à réorganiser si nécessaire et éventuellement de s'y prendre autrement pour mieux réaliser.

1.2.2. La vision large du contrôle : de la maîtrise à l'influence

P. Tabatoni et P. Jarniou (1975) précisent que les actions d'animation sont en fait des actions de contrôle social qui visent " *à faire converger les efforts des membres de l'organisation, à réaliser une intégration des efficacités individuelles en agissant sur la capacité et la volonté du participant, d'œuvrer selon les finalités de l'organisation et dans le cadre des contraintes organisationnelles*".

Certains auteurs ont montré quelles variables sociologiques sont pertinentes pour anticiper le jeu des acteurs au cours du changement. Les apports de la sociologie des organisations concernent deux dimensions du comportement des acteurs :- l'une qu'on pourrait qualifier de court terme décrit leur position face à une situation vécue dans l'organisation à un moment donné¹ ; l'autre, plus récente, y ajoute « l'épaisseur » historique de l'identité professionnelle qui s'est forgée peu à peu au cours d'une vie au travail.

1.2.3. De la rémunération au mérite

Le secteur non marchand se voit demander de rendre des comptes sur les résultats atteints. La notion ne va pourtant pas de soi et nécessite de profonds changements de comportements. La situation est encore plus difficile à maîtriser dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre des rémunérations fondées sur le mérite². Ce mode de rémunération doit avoir un effet incitatif et éviter les comportements de passager clandestin. Pourtant, dans les organisations de type bureaucratie professionnelle³, il peut aller à l'encontre des valeurs partagées et y produire des effets pervers.

1.3. Le contrôle de gestion : une assurance face à l'incertitude

Toute organisation se trouve à l'intersection de trois logiques qui constituent autant de tensions constitutives. Une logique productive, c'est-à-dire arriver à fournir des biens et services qui soient utiles et qui trouvent preneurs ; une logique organisationnelle, soit faire en sorte que l'organisation prime sur la désorganisation ;

¹ M. Crozier et E. Friedberg : *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, P.52.

² « *Remplacer ou compléter le système traditionnel d'augmentation automatique de la rémunération en fonction de l'ancienneté par un dispositif récompensant les bonnes performances* ». OCDE (2005).

³ Selon Mintzberg (19982), cette structure permet très bien d'appliquer des savoirs existants, mais elle manque de créativité et d'innovation, car les professionnels ne travaillent pas ensemble.

finalement une logique institutionnelle, la composition de l'organisation avec ses facteurs environnementaux, l'Etat, les règles, les valeurs, coutumes et la culture de la société dans laquelle elle se trouve. Ces logiques sont autant de tensions importantes. Mais la question à laquelle nous sommes confrontés, dès lors, est la suivante : *''il existe des acteurs autonomes, des incertitudes, des jeux de pouvoir, etc., tous les éléments qui introduisent à une sorte de dérèglementation permanente des relations dans l'organisation et qui amènent à se demander comment les acteurs dans une organisation, peuvent être capables d'agir d'une manière qui se reproduit''* (H. Amblard, P. Bernoux et al., 1996). Malgré la définition de responsabilités, de procédures, de contrats internes et de tous les dispositifs tentant de rendre l'avenir et les comportements prévisibles, il subsiste toujours dans une organisation des imprévus, véritables accroc du manteau formel : retard dans le déroulement d'un projet, absentéisme en hausse, etc. Pour identifier les zones d'incertitude, on peut employer trois approches complémentaires (M. Crozier, 1997) :

- repérer les tâches les plus critiques pour le succès du processus et/ou de l'organisation étudiée. Cela passe par des questions comme : « Qu'est ce qui influence le plus la réussite de l'activité, l'appréciation de la prestation par l'utilisateur, la satisfaction des partenaires... ? »
- analyser les principaux dysfonctionnements rencontrés en demandant : « Quels problèmes majeurs rencontrez-vous pour atteindre les résultats prévus ? », ou en effectuant une démarche qualité ou en lisant les rapports existants sur le sujet ;
- enquêter sur les réponses apportées aux imprévus : panne exceptionnelle, absence du responsable en charge de la décision, etc¹.

L'incertitude n'est pas seulement une turbulence imprévue, c'est aussi la source d'une interaction entre les acteurs, qu'ils cherchent à utiliser à leur profit, d'ailleurs à l'incertitude objective du fonctionnement technico-économique soulignée plus haut, les acteurs les plus habiles jouent l'imprévisibilité entretenue sur la façon dont ils vont remplir leur rôle au sein de l'organisation. Ils peuvent par exemple changer l'alliance d'une réunion à l'autre... Il faut retenir que l'identification des activités qui composent les principaux processus du domaine soumis au changement, est un préalable indispensable. Elle permet avec des représentations simples d'impliquer déjà des acteurs de terrain. Dans un second temps, elle sert de tremplin au repérage des incertitudes majeures dans chaque processus source de pouvoir pour les acteurs qui les contrôlent.

¹ P. Bernoux : *La sociologie des entreprises*, Seuil, 1998.

1.3.1. Les stratégies des acteurs

Les organisations sont traversées par des jeux d'acteurs¹ incessants qui ont pour point d'entrée les incertitudes organisationnelles qui fournissent des ressources stratégiques aux différents individus et groupes (M. Crosier, 1955 ; M. Crosier et E. Friedberg, 1977 ; E. Friedberg, 1993 ; P. Bernoux, 1985). Ces jeux de pouvoir peuvent s'organiser du fait de l'absence de règles formelles susceptibles de couvrir tout les aspects du fonctionnement organisationnel. Ceci veut simplement dire qu'il existe des règles informelles, que seuls les acteurs encourent à créer par des ajustements volontaires, mais non maîtrisés par la direction des organisations, afin de coordonner leurs actes en vue d'un projet implicite ou explicite. Mais ces endroits d'incertitude sont également des endroits où les stratégies d'acteurs peuvent s'exprimer.

2. Le contrôle de gestion et la performance organisationnelle du service public

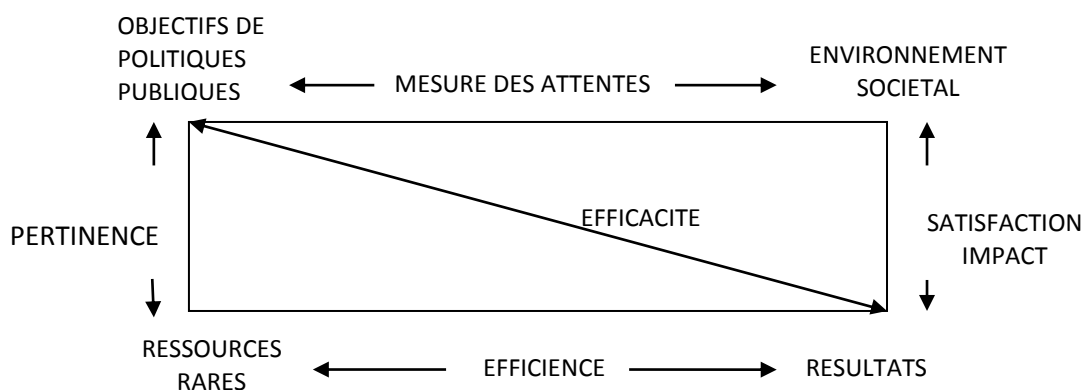
Le terme de performance (organisationnelle) est souvent ambigu. Or, il s'agit d'un concept central et incontournable en théorie des organisations, mais difficile à saisir. Celui-ci connaît depuis ces dernières années un regain d'usage, au sein des organisations. Les organisations publiques ne sont pas en reste. Ainsi, tout établissement a pour vocation d'être performant dans sa mission de service public qui lui incombe. A partir du processus régulier et permanent de collecte et d'analyse des informations, il s'agit pour le contrôle et la gouvernance publique d'apprécier la mise en œuvre concrète d'actions, de services, de projets, de programmes ou de politiques au regard des résultats escomptés.

Le pilotage (le suivi et la mesure) de la performance globale est complexe. Car il s'agit d'une démarche combinatoire qui se situe au croisement de cinq dimensions essentielles : la mesure des attentes du public, le contrôle de la pertinence, le contrôle de l'efficience, la mesure de l'efficacité et la mesure de la satisfaction (et impact de l'environnement, qui se confond parfois au premier critère.

¹ Les pratiques et jeux d'acteurs qui se développent du fait de l'incomplétude du contrôle de gestion (règles émanant de la hiérarchie), ont pour but la création de contrôle informel (règles informelles issues des stratégies d'acteurs et des groupes) (E. Reynaud, 1977). Ces ajustements informels, qui prennent précisément appui sur des zones d'incertitude, des interstices organisationnels, définissent des relations de pouvoir au sein des ensembles organisés. Cette dimension organisationnelle, révélée par l'analyse stratégique, met en lumière que toute organisation est soumise à une tension importante.

Ainsi, la performance globale, revêt un caractère multidimensionnel¹. La mise en relation de ces dimensions s'impose, pour établir l'adéquation entre elles, afin d'essayer de répondre à la question que toute organisation cherche à répondre : comment optimiser la performance de notre organisation ? C'est dans ce cadre que le contrôle de gestion constitue la boussole de l'organisation du service public. La philosophie générale est la suivante : le résultat d'une dimension s'obtient en rapprochant deux pôles de contrôle de gestion comme dans le schéma ci-après.

Schéma 02 : Le rectangle de la performance



Source : E. Evah-Manga, "Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales", l'Harmattan, France, 2015, P.102.

Le contrôle de gestion doit rapprocher les besoins exprimés par l'environnement sociétal et les objectifs des politiques publiques, en liaison avec les services pour y répondre. Cette tâche n'est évidemment pas facile. La mesure peut se réaliser de trois façons. La première s'effectue via un contact direct avec les citoyens. Il s'agit là d'interrogation et d'observation directe. Ce qui permet aux intéressés de prendre connaissance des demandes manifestées et non manifestées par les usagers. La deuxième consiste à avoir recours aux enquêtes sociologiques. Car l'enquête d'opinion est "un instrument clé de toute investigation psychosociologique" (R. Ghiglione, B. Matalon, 1998). Quant à la troisième, il s'agit d'exploiter les différentes correspondances reçues des usagers, des lettres et des mails de réclamations, des appels téléphoniques mais aussi des accueils physiques des usagers. Le concept de mesure des attentes se rapproche de celui de la pertinence.

¹ Du fait du caractère multidimensionnel de la performance et de la double fonction de production qui caractérise bien souvent les organisations non marchandes, il est difficile de définir des indicateurs susceptibles de traduire cette complexité. On la matière on distingue habituellement les indicateurs de performance et les indicateurs de pilotage.

2.1. La pertinence

La mesure de la pertinence est un élément crucial. Le contrôle de gestion s'assure que les objectifs explicites (intermédiaires, finaux ou globaux) sont réalistes, et qu'ils sont en phase avec les attentes de l'environnement sociétal. Les enjeux politiques sont toujours omniprésents, de nombreux pouvoirs et des objectifs se fixent pour le long terme pour ne jamais être atteints. C'est cela qui justifie le contrôle de pertinence qui consiste à faire le rapprochement avec les ressources que le gouvernement compte allouer pour les atteindre.

L'idée consiste à apprécier (adéquation entre les deux paramètres (ressources /objectifs de politiques publiques). Ceci permet finalement de maintenir la cohésion sociale¹. La question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés, et si les ressources sont adoptées compte tenu de l'évolution du contexte. Rappelons que les principales caractéristiques communément admises pour un objectif sont :

- il exprime une recherche de cohérence par rapport à la mission et à la vocation de l'organisation ;
- il s'accompagne non seulement de la situation de départ (où en est-on ?) mais aussi de la définition du résultat attendu ;
- il est défini dans une temporalité à court, moyen ou à long terme ; et
- il est mesurable périodiquement à travers des indicateurs (qualitatifs, quantitatifs) de suivi.

Mais la pertinence à elle seule ne suffit pas, il convient de la rapprocher de l'efficience.

2.2. L'efficience

L'efficience consiste à rapprocher les résultats (d'actions, d'activités, de service, de programme, de politique) obtenus des ressources publiques allouées. C'est-à-dire à mesurer la productivité en évaluant les réalisations concrètes en fonction de leurs coûts (direct et indirect). En fait, l'efficience conduit à formuler et à répondre à un certain nombre d'interrogations.

Par exemple, pouvait-on atteindre les mêmes résultats en utilisant peu de ressources, ou à moindre coût ?

¹ Par exemple, un objectif d'amélioration d'accueil des enfants en crèches n'est réaliste, que s'il s'accompagne quantitativement et qualitativement d'un nombre suffisant en effectif d'assistantes maternelles et d'auxiliaires de puériculture bien formées pour les encadrer.

Les ressources similaires consommées auraient-elles permis d'atteindre des résultats meilleurs ? Ya-t-il eu des gaspillages ? Y a-t-il eu des allocations de ressources au pifomètre et par conséquent de manière abusive ? En somme, si l'efficacité est difficile, elle reste indispensable dans le pilotage de la performance des établissements de services publics. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'efficacité économique doit s'accompagner de l'efficacité sociale. Rappelons qu'en matière d'efficacité, les organisations publiques sont confrontées de plus en plus à l'exigence des usagers mais aussi à celle de l'Etat. L'Etat, de son côté exige une limitation des déficits publics et donc de travailler sur une réorganisation du service public afin de limiter les dépenses, d'où cette pression à l'efficacité¹. Ce concept est complété par celui de l'efficacités.

2.3. L'efficacité

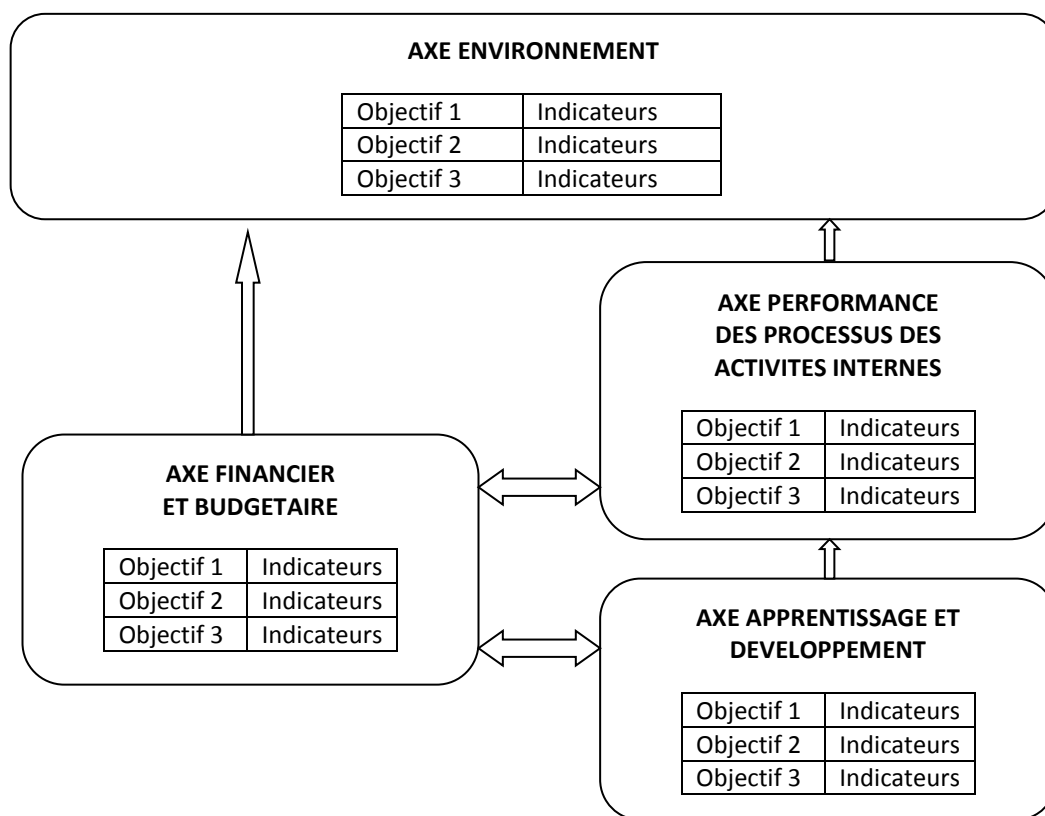
Etre efficace c'est avoir la capacité à atteindre les objectifs préalablement définis. Ce qui pose évidemment le problème central de la pertinence. Elément essentiel du dispositif traditionnel du contrôle de gestion dans le privé, il est compatible avec les valeurs du service public. Il permet de rapprocher les résultats obtenus des objectifs fixés, afin d'en déduire les écarts et de mettre en œuvre des actions correctrices. Par ailleurs, le contrôle de l'efficacité est non seulement financier, c'est-à-dire en quantité. Il doit également intégrer des critères relatifs à la qualité. Avoir un objectif n'est pas une fin en soi, faudrait-il encore qu'il soit quantifiable et quantifié, mesurable et mesuré (ou estimé).

Rappelons d'abord que contrairement à une entreprise privée dont les finalités et les objectifs finals sont internes et passent toujours au premier plan par rapport à ses productions, la finalité d'une organisation publique ainsi que ses objectifs finals sont externes – car le résultat attendu est extérieur et se situe dans son environnement sociétal pour le changement social ou « impact » (outcome) – et relégués au second rang par rapport à la production des services. L'organisation publique ne peut pas se contenter du rapprochement entre les résultats et les objectifs obtenus, c'est-à-dire la mesure de l'efficacité, ni de l'appréciation de la satisfaction des usagers par les résultats obtenus.

¹ (En anglais effectiveness et efficiency). Ces deux notions se recouvrent certes mais ne désignent pas la même chose. Beaucoup plus qu'une simple différence sémantique, l'équilibre entre efficacité et efficacité n'est pas évident à trouver et parfois les deux points de vue peuvent se révéler antagonistes.

Elle doit également porter un jugement complet en mesurant¹ l'impact global des actions, des services, des programmes ou des politiques publiques par le biais de l'évaluation. Ce qui signifie rapprocher de manière générale les résultats obtenus aux attentes des populations, c'est-à-dire finalement à l'environnement sociétal. Notons que ce concept fait l'objet de débats dans la littérature. Certains estiment que la mesure de la satisfaction ou de l'impact constitue le prolongement du contrôle de gestion et s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Tandis que d'autres pensent que le contrôle de gestion intègre l'évaluation. Sans vouloir aborder les outils du contrôle de gestion, on préconisera l'utilisation du TBP² qui permet de créer des synergies, de réaliser un alignement stratégique organisationnel, ainsi qu'un système de pilotage et de mesure équilibré (inspiré des travaux de R. Kaplan et D.P. Norton, 2007) de la performance des organisations publiques. Celui-ci pourrait adopter la configuration qui suit :

Figure 04 : le TBP : les quatre axes de mesure de la performance globale



Source : E. Evah-Manga, "Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales", l'Harmattan, 2015, P.108

¹ Cependant la mesure de la satisfaction pose un certain nombre de difficultés qui sont sujet à débat quand à l'énoncé, la formulation, l'identification des insatisfactions, ainsi que l'opportunité ou non de mise à l'agenda (P. Gibert, 2003).

² Le Tableau de Bord Prospectif (The balanced score card)

Sous section 2 : Le contrôle de gestion du service public : dimensions en interaction

Bien qu'aucun consensus ne se fasse autour de la définition du concept de contrôle de gestion, il est surprenant de remarquer l'existence d'un accord sur la démarche à suivre pour aboutir à une mesure acceptable. E. Morin *et al.* (1994) expliquent les nombreuses difficultés d'opérationnalisation du concept de contrôle de gestion par ses caractéristiques. Ce concept est ainsi décrit comme multidimensionnel, hiérarchique et antinomique. Néanmoins, des protocoles ou des démarches dont l'objectif est l'obtention d'une mesure¹ satisfaisante de la performance sont fréquemment décrits. R. Quinn et J. Rohrbaugh (1983) tentent de répondre à la question suivante : comment les théoriciens et les chercheurs perçoivent-ils le contrôle de gestion? Ils aboutissent à la mise en évidence de trois dimensions : la préférence pour un point de vue interne ou externe, le souci de flexibilité du contrôle et l'approche en termes de moyens ou de résultats. Pour ce qui est de la vision des praticiens, E. Morin *et al.* (1994) identifient les quatre dimensions suivantes du contrôle de gestion : sociale, économique, politique et systémique.

En se basant sur les caractéristiques propres aux organisations publiques et aux dimensions que celles-ci touchent, ainsi que sur les éléments théoriques évoqués précédemment par rapport aux trois ordres de réalité de l'analyse des organisations, de même sur les postulats épistémologiques et méthodologiques guidant la façon dont nous percevons le fonctionnement organisationnel. Nous pouvons justifier le choix des dimensions relatives au concept de contrôle de gestion. Nous avons vu que les spécificités des organisations publiques sont : une caractéristique politique qui évoque la dimension institutionnelle, c'est-à-dire les liens qu'elle entretient avec les autres instances politiques, étatiques et sociétales, tout comme la dimension du pouvoir, soit la proximité avec des sources de pouvoir politique portées par des acteurs ou des réseaux d'acteurs (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation) ; une caractéristique légale qui souligne l'importance des règles, des codes, des normes et procédures (importance donc de la dimension de gestion et de management ainsi que de la dimension légitimationnelle) ; une caractéristique culturelle, soit l'importance des valeurs dites civiques, basées sur le respect du service public, sur des principes éthiques et légaux notamment ; il est donc ici question de la dimension culturelle.

¹ On la matière on distingue habituellement les indicateurs de performance et les indicateurs de pilotage. Les premiers permettent de vérifier que l'entité atteint bien les objectifs qui lui sont fixés. Ces objectifs sont en général la traduction de la stratégie de l'organisation. Les seconds rendent compte, sous la forme de critères mesurables, des facteurs clés permettant son pilotage.

1. La dimension économique du contrôle de gestion du service public

Dans de nombreux pays, les systèmes de gestion des performances permettent de rétablir l'équilibre des finances publiques. Comme le précise H. Guillaume (2002) : *'la mise en place d'un système de gestion des performances induit une gestion plus rigoureuse des finances publiques. Il existe une forte corrélation entre les deux'*. Ces pratiques sont donc courantes dans le monde, et produisent des résultats satisfaisants. Une étude réalisée par l'OCDE en juin 2002 souligne qu'après avoir connu des déficits successifs de 1991 à 1997 au sein de leurs administrations publiques, les différents pays¹ concernés par l'étude ont enregistré des excédents financiers à partir de 1998, grâce à la mise en place de ce genre de système. La tendance à partir de 2003 prévoit pour ces pays un solde financier positif en pourcentage du PIB.

Cependant, on ne peut pas dire aujourd'hui que le contrôle de gestion dans les établissements de services publics, aussi bien dans sa nature que dans sa mise en œuvre, se développe avec autant de facilités que dans le privé. Les travaux récents de nombreux auteurs : (P. Gibert, 1994, 2009 ; C. Guyon, 1994, 1998, 2003 ; P. Pariente, 1998 ; F. Meyssonier, 1993 ; O. Roussarie, 1994, et V. François-Noyer, 1994), dressent effectivement un bilan mitigé du contrôle de gestion dans les services publics. Par ailleurs, dans un article récent faisant le bilan de 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités territoriales, M. Beaulieu et Y. Saliery (2006) confirment ce constat en soulignant un « développement relativement faible ».

Dans sa vision encore prépondérante (instrumentale et mécaniste), le contrôle de gestion est principalement envisagé comme un arsenal d'outils propres à éclairer les décisions dans les organisations. Cette acception inclut en général trois prises de position. D'abord, le contrôle de gestion est le lieu du calcul économique pour éclairer la décision. Il a pour objectif d'obtenir *'l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente'* (R.N. Anthony, 1965). Il est par ailleurs, *'le garant d'une logique économique, c'est-à-dire du management par les chiffres'*, dans laquelle *'le dénominateur commun c'est l'unité monétaire'* (H. Bouquin, 1977). Pour réaliser ces calculs économiques, le contrôle de gestion est naturellement amené à traiter et utiliser de l'information. C'est-à-dire un ensemble *'de processus et de procédures fondés sur l'information'* (R. Simons, 1994).

¹ A savoir : la Finlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Canada.

Ensuite, le contrôle de gestion est le garant de la mise en œuvre stratégique. Il s'agit traditionnellement d'un système devant s'assurer que la stratégie décidée par la direction générale, est effectivement réalisée. Ainsi, R.N. Anthony dans sa deuxième définition en 1988 considère que *“le contrôle de gestion est le processus”* construit *“pour mettre en œuvre les stratégies”*. C'est effectivement le rôle dans lequel cette fonction est souvent cantonnée, comme en témoignent les études de terrain¹. Enfin, le contrôle de gestion est un outil de managers.

Dans la vision habituelle, il est au service des « responsables ». C'est pourquoi il est plus au moins implicitement réservé aux cadres plutôt supérieurs. Pour H. Bouquin le contrôle de gestion est destiné aux « managers ». C'est-à-dire à ceux qui négocient les ressources et doivent influencer d'autres personnes du fait qu'ils ont « des objectifs à atteindre par leur intermédiaires ». Le contrôle de gestion leur permet ainsi d'assurer une autorité sur les collaborateurs pour réaliser ces buts. En définitive, les trois idées clés de la vision « technique » du contrôle de gestion peuvent être schématisées dans le tableau ci-après, en distinguant une vision restrictive adoptée par certains auteurs et une vision extensive.

Tableau 06: Vision technique du contrôle de gestion

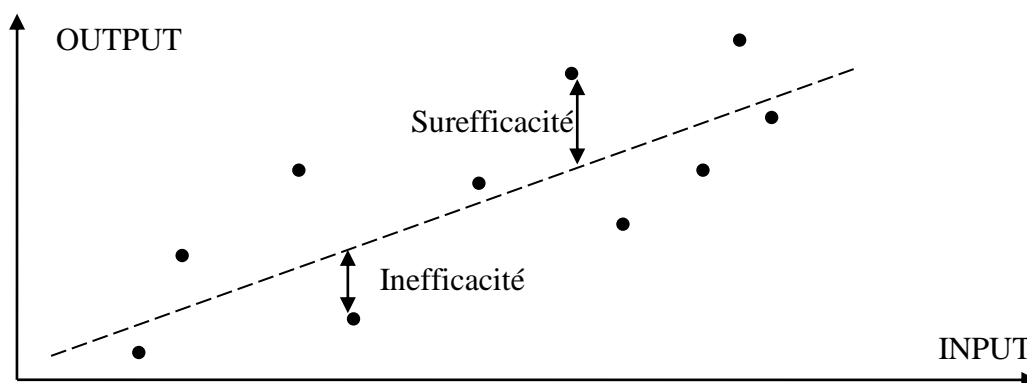
Idées clés	Vision restrictive	Vision extensive (avec en plus)
Le contrôle de gestion, garant de la mise en œuvre stratégique	Mise en œuvre stratégique	Aide à la formulation stratégique
Pour cela, calcul économique et traitement de l'information	Financière à moyen terme	Développement des indicateurs de qualité, des scénarios
Son insertion organisationnelle	Les managers	Les dirigeants

Source : E. Evah-Manga, *“Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales”*, l'Harmattan, 2015, P.91.

Il est en effet possible d'utiliser les techniques économétriques traditionnelles pour évaluer des fonctions de coûts ce qui implique quelques difficultés. Dans le cas simple d'une fonction de production, il est possible de schématiser l'évaluation de la performance au moyen des méthodes économétriques de la manière suivante :

¹ Ainsi, une enquête des Echos de 1991 qui s'intitule : « les directeurs financiers plus gestionnaires que stratèges » a démontré que le contrôle peut aussi être utilisé pour la formulation stratégique comme il a été conçu chez R. Uclaf et Renault où *“ le contrôle de gestion devient le véritable copilote, chargé de guider son patron”*.

Graphes N°01: Le recours aux méthodes de régression pour l'évaluation de la performance

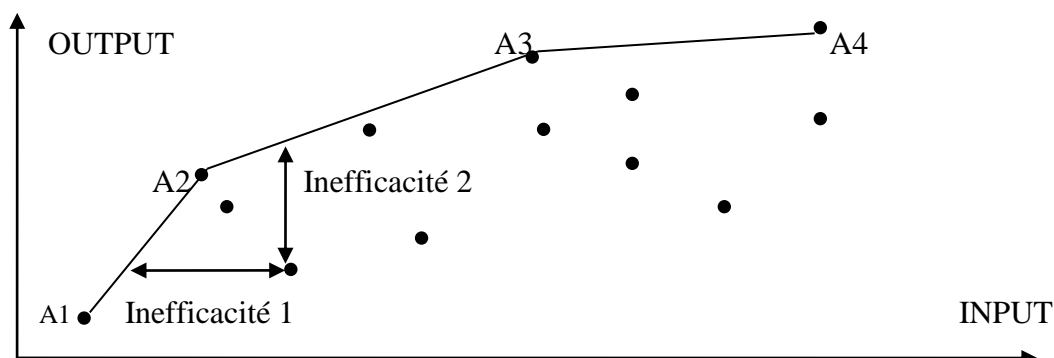


Source : O. Villarmois, L'évaluation de la performance par la méthode DEA, CLEMCO, 2001, P. 07.

Cette approche pose deux types de problèmes : techniques et managériaux. D'un point de vue technique, il est nécessaire de disposer des prix des facteurs pour estimer une fonction de production. C'est alors une fonction de coûts qui est estimée. Il n'est possible d'estimer une fonction de production que dans le cas de fonction simple de production (pas dans le cas de double fonction de production comme on l'a déjà vu concernant les organisations publiques). Cela pose des difficultés pour certains facteurs de production qui n'ont pas obligatoirement de prix. D'un point de vue managérial, il n'est pas complètement satisfaisant de se comparer à la moyenne plutôt que de se comparer aux meilleurs. Enfin, contrairement aux méthodes d'enveloppement des données, le recours aux méthodes de régression ne permet d'identifier des partenaires de *benchmarking*.

Un exemple de comparaison des deux techniques est proposé par A. N. Berger (1993). Comme le nom de la méthode l'indique, l'évaluation se fait par comparaison à la frontière d'efficacité. Le schéma suivant permet de saisir les fondements de ce type d'évaluation, dans le cas le plus simple (c'est-à-dire lorsqu'il n'y a qu'un *input* et un *output*):

Graphes N°02 : L'évaluation de la performance par les méthodes d'enveloppement des données



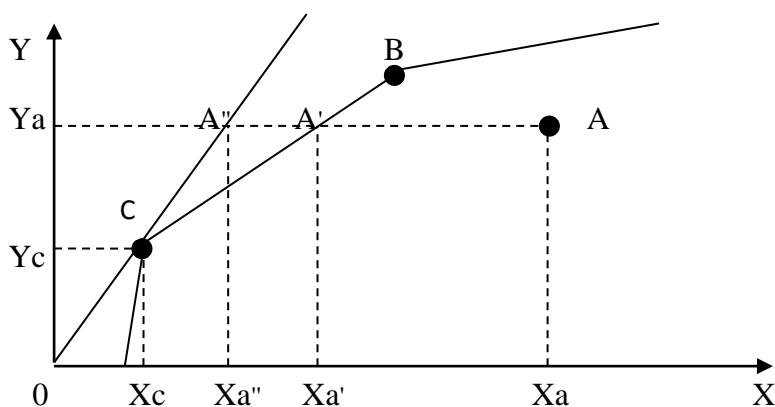
Source : O. Villarmois, L'évaluation de la performance par la méthode DEA, CLEMCO, 2001, P. 08.

Il est possible d'adopter deux points de vue différents qui aboutissent à deux types d'inefficacité :

- l'inefficacité 1, il serait possible de produire autant en réduisant les moyens ;
- l'inefficacité 2, il serait possible de produire plus avec les mêmes moyens.

Il est intéressant de remarquer que dans le cadre d'un processus de *benchmarking*¹, l'unité évaluée peut être comparée à A1 et A2 ou A2 et A3 selon l'optique retenue. L'analyse peut encore être affinée. Dans le cas d'un facteur X (ou *input*) et d'une production Y (ou *output*), les concepts d'efficacité technique, d'efficacité d'échelle, de productivité maximale et de taille optimale peuvent être représentés de la manière suivante :

Graphique 03 : représentation des concepts d'efficacité technique et d'efficacité d'échelle



Source : O. Villarmois, *L'évaluation de la performance par la méthode DEA*, CLEMCO, 2001, P. 08.

Les points A, B et C représentent les trois administrations d'un ministère. L'administration A doit diminuer sa quantité d'*input* pour se situer sur la frontière de production en A' ; cette inefficacité technique peut être mesurée par le ratio Xa' / Xa . Cependant, au point A', le ratio de productivité Ya / Xa' est plus faible que le ratio maximum Yc / Xc de l'administration C.

La taille de l'administration A ne lui permet pas, même en réalisant un effort d'efficacité technique pour se situer en A', d'avoir la production moyenne maximale par unité de facteur.

¹ Le *benchmarking* peut être défini comme le processus continu d'évaluation des produits, des services et des méthodes par rapport à ceux des concurrents les plus sérieux ou des entreprises reconnues comme leader. Les premiers éléments de comparaison peuvent être des unités appartenant à la même organisation mais opérant sur des zones géographiques différentes, On parle alors de *benchmarking* interne.

Par rapport à cette dernière qui se situe à la taille optimale, l'administration A souffre d'une inefficacité d'échelle mesurée par le rapport Xa' / Xa . Son inefficacité totale combine les deux formes d'inefficacité et se mesure par le rapport Xa' / Xa .

C'est le recours à la programmation linéaire qui permet de passer du cas simple qui vient d'être évoqué aux fonctions complexes.

2. Dimensions comportementale et culturelle du contrôle de gestion du service public

L'accent trop souvent mis sur la dimension instrumentale du contrôle de gestion dans les services publics au détriment de la dimension comportementale, même si cette dernière est en progrès (bien que sa mise en œuvre soit occultée), a incité de nombreux praticiens et auteurs à qualifier le contrôle de gestion de processus de régulation des comportements (professionnels). Ce qui veut dire qu'il va au delà de la technique pure du contrôle de gestion pour converger vers la gestion des ressources humaines. En effet, le contrôle de gestion est basé sur les notions d'objectifs à atteindre, de ressources à allouer, de résultats et d'évaluation des performances réalisées. Il traite de ce fait des aspects importants du comportement des individus. Trois points essentiels caractérisent cette deuxième dimension du contrôle de gestion. Dans un premier point, le contrôle de gestion doit lutter contre la divergence des objectifs (M. Crozier, 1964). Cette perception rejoint celle des théories économiques, notamment celle de l'agence¹ (P. Langevin, 2002).

Dans le deuxième point découlant du premier, il est donc fondamental d'influencer. Les travaux de W. Ouchi et ceux de M. Lebas ont montré que l'influence pouvait se manifester selon trois modalités : les procédures, le marché et la culture. Le troisième point concerne la rationalité limitée. En fait le calcul économique postule un processus rationnel de décision qui devrait consister pour le décideur, à rechercher et à traiter l'information : l'information sur le problème (diagnostic précis), sur les solutions possibles (actions envisageables, conséquences probables et efficacité de chacune des solutions), et comparaison des solutions (trouver la meilleure). Or, H. Simon a montré depuis longtemps que l'individu ne *''dispose que d'une capacité limitée pour acquérir et surtout traiter l'information''* d'où la recherche de solutions satisfaisantes plutôt qu'optimisantes. Ceci n'est pas sans influencer sur le contenu du contrôle de gestion au quotidien.

¹ On est en présence d'une situation où « un acteur, appelé Principal, délègue un pouvoir de décision à un autre, appelé Agent ». Cette délégation se traduit par un contrat « implicite ou explicite » définissant le comportement attendu de l'agent. C'est le problème le plus important à résoudre en matière de contrôle de gestion.

L'existence d'une organisation et surtout sa viabilité, ne peut se fonder uniquement sur des jeux de pouvoir et surtout des tensions visant à la création de règles formelles et informelles. Les organisations possèdent, en effet, des normes de sociabilité et de valeurs qui aident à réaliser une cohésion durable entre tous les acteurs et les groupes d'acteurs en vue de la réalisation des objectifs communs. En clair, les individus appartiennent à des univers culturels internes et externes qui déterminent en grande partie leurs stratégies, mais également leur identité, leur position hiérarchique et l'attitude qu'ils pourront développer face, par exemple, aux réformes. Cette perspective intellectuelle se basant sur l'identification de la culture organisationnelle et des différentes appartenances culturelles est également une dimension importante dans l'analyse du fonctionnement des systèmes sociaux de production (R. Sainsaulieu, 1997 ; N. Alter, 1996).

3. Dimensions politique et légitimationnelle du contrôle de gestion du service public

Le contrôle de gestion dans la sphère publique constitue *'' un outil de modernisation mis à la disposition des managers publics. Il s'inscrit dans le cadre du pilotage à la fois opérationnel et stratégique des politiques publiques, afin de répondre aux exigences accrues d'efficacité et d'efficience de l'action publique''*¹. Le repérage de la représentation du référentiel du contrôle de gestion en milieu public s'effectue principalement dans l'étude de la littérature grise, composée de la documentation au niveau supérieur (textes, circulaires, lois de finances, décrets et arrêtés, LOLF², rapports administratifs, archives (notes, mémos, lettres internes, rapports non publiés)), des publications du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (guide d'application), préconisant la modernisation de la conduite des réformes dans les services publics.

Les solutions préconisées pour conduire ce renouveau pleinement et durablement se situent dans les quatre thèmes suivant : d'abord une « politique de relations de travail renouvelée » avec une gestion plus dynamique des personnels et un développement du dialogue social dans les administrations ; puis une « politique de développement des responsabilités » ; puis « un devoir d'évaluation des politiques publiques » ; enfin une « politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ».

¹ Article, « Le forum de la performance », site du Ministère du Budget et des comptes publics, France, mise à jour le 15 février 2015.

² En France, la LOLF date depuis 2001. En Algérie, celle-ci n'a été voté qu'uniquement depuis juin 2018.

La LOLF intéresse le contrôle de gestion dans la mesure où elle définit le nouveau cadre de la gestion publique en faisant passer les administrations de l'Etat d'une culture de moyens vers une culture de résultats, afin que chaque dépense soit plus efficace et plus utile. C'est l'un des enjeux majeurs de la réforme de la gestion publique. Cela conduit à dépenser mieux afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'Etat. Elle conduit par conséquent un véritable changement culturel, en rendant indispensable « la généralisation et la professionnalisation » du contrôle de gestion. En outre celui-ci permet d'orienter le pilotage des services vers la performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre des résultats attendus, l'analyse des coûts, des activités et des résultats afin de tendre vers un meilleur rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

Dans chaque administration, le dialogue de gestion à initialiser entre l'administration centrale et les services permet d'analyser les écarts, entre les résultats attendus et les résultats réellement obtenus. D'une manière générale, le contrôle de gestion est « une fonction clé » de la qualité de la gestion publique. La LOLF offre de nouveaux outils destinés à accélérer sa mise en place dans les administrations. Toutefois, si elle en accentue la nécessité, les bases du contrôle de gestion remontent à quelques années en arrière. Par ailleurs, le contrôle de gestion dans l'administration ne s'identifie pas à la LOLF. Il vise d'abord à piloter les résultats intermédiaires attendus de l'activité des services. Il est par conséquent, davantage orienté vers le pilotage des résultats directs des actions que vers la mesure de l'impact final des politiques. En ce sens, son cadre est plus extensif et va au-delà des seuls objectifs et indicateurs assortis à chaque programme dans le cadre de la LOLF.

Le contrôle de gestion est indispensable à toute démarche de contractualisation pour deux raisons principales. D'abord, il permet de renforcer le rôle du « maître de l'ouvrage » (Administration centrale de l'Etat), ceci en disposant d'indicateurs d'évaluation en rapport avec les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, tel qu'ils sont définis dans le contrat. Aussi, en assurant un suivi régulier de la mise en œuvre du contrat grâce à une remontée régulière d'informations consolidées de la part des services déconcentrés ou des établissements et entreprises publics. Ensuite, il favorise la responsabilisation du « maître d'œuvre » (services déconcentrés et organismes sous tutelle), ceci en proposant un suivi sur l'essentiel, qui laisse des marges de manœuvre sur les modes de mise en œuvre des moyens alloués par objectif (leviers d'efficience). Egalement, en favorisant la mise en place d'un pilotage efficace.

Dans cette perspective, le contrôle de gestion fait appel à des systèmes de pilotage¹ de la performance (construction et suivi opératoire des tableaux de bords) et d'analyse des coûts qui constituent de véritables supports de management de la contractualisation. Ces systèmes de contrôle supposent que soient définis : Les objectifs du contrat autour desquels s'organise l'activité des cocontractants, un instrument de mesure et de contrôle des écarts, qui permette de situer l'activité par rapport aux objectifs contractuels et les modalités de conception et de mise en œuvre des actions correctrices nécessaires pour redresser la situation lorsque l'écart par rapport à l'objectif prévu est considéré comme trop important.

La politique publique est un *“programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique”* (M. Thoening, 1989). Cependant, dans la pratique, les choses sont plus complexes qu'elles ne paraissent. Il convient de distinguer les politiques publiques (à créer, à développer, à dynamiser, à poursuivre ou à abandonner à un instant « t »). Les actions et les programmes – portés par l'exécutif en place ou accédant au pouvoir – les activités et services régaliens imposés par la loi ou la jurisprudence, qui sont incontournables et pérennes. En effet, contrairement aux entreprises privées qui peuvent déposer leur bilan en cas de situations critiques ou de défaillances, les établissements de services publics ne peuvent pas disparaître. En cas de difficultés et de situations dramatiques, elles sont mises sous tutelle afin de préserver la continuité du service public.

4. Dimensions environnementale, institutionnelle et sociale du contrôle de gestion du service public

Notons que ce concept fait l'objet de débats dans la littérature. Certains estiment que la mesure de la satisfaction ou de l'impact constitue le prolongement du contrôle de gestion et s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Tandis que d'autres pensent que le contrôle de gestion intègre l'évaluation. Il faut insister sur l'importance de l'analyse du contexte, domaine souvent négligé par des responsables à la vision simpliste, qui pensent qu'une bonne solution peut s'appliquer de la même manière partout. Cet examen doit porter aussi bien sur le contexte externe que sur le contexte interne.

Le premier concerne les rapports avec la tutelle, puis les évolutions dans des services publics comparables français ou étrangers et enfin, les tendances lourdes du secteur concerné :

¹ Ils expriment les finalités à atteindre en termes de niveau de service, la réalisation quantitative et qualitative des activités, les ressources mobilisées en termes d'unités physiques et de coût (en ce sens, les éléments budgétaires de coût et/ou de recette en font partie).

on rejoint ici des analyses prospectives du type de celles pratiquées dans le privé. Le second renvoie surtout à la culture organisationnelle existant dans l'équipe projet, cellule active au sein d'une organisation. Il faut en particulier se méfier des mots qui « fâchent ».

Pour détecter les points clés du contexte externe et interne, une grille d'analyse peut être employée. Elle croise les sources utilisables (journal interne, etc.) et les thèmes révélateurs de valeurs culturelles : critères réels de promotion, échec vécus lors de changements antérieurs, etc. Avant d'aborder l'analyse des acteurs et pour en limiter l'étendue, nous passerons par la description des processus.

Dans cette section, nous montrerons quelles variables sociologiques sont pertinentes pour anticiper le jeu des acteurs au cours du changement. Les apports de la sociologie des organisations concernent deux dimensions du comportement des acteurs :

- l'une qu'on pourrait qualifier de court terme décrit leur position face à une situation vécue dans l'organisation à un moment donné¹ ;
- l'autre, plus récente, y ajoute « l'épaisseur » historique de l'identité professionnelle qui s'est forgée peu à peu au cours d'une vie au travail.

Toute organisation est donc insérée d'un tissu socio-économique particulier et qu'elle est tributaire dans ses modes de fonctionnement, dans sa culture, etc. La dimension institutionnelle, vise à ouvrir l'étude des organisations à leur contexte institutionnel propre et singulier. L'Etat et les lois qu'il adopte, les normes sur le travail, les attentes des citoyens, des clients, des politiciens par rapport aux organisations sont d'autant d'indicateurs qu'il s'agit de considérer dans l'étude des organisations. En d'autres termes, les frontières des organisations sont de plus en plus floues dans le sens où il est de moins en moins aisé d'identifier les acteurs, notamment, qui en font partie. Cette dimension est du reste constitutive d'une tension à laquelle l'organisation est confrontée : les institutions extérieures sont potentiellement des forces anti-organisationnelles en même temps qu'elles sont omniprésentes dans toute organisation, par le truchement de la culture organisationnelle.

Ainsi, le contrôle de gestion des services publics apparaît imparfait et incomplet (E. Evah-Manga, 2015). Ces imperfections et limites tiennent essentiellement à la dimension culturelle et organisationnelle des établissements de services publics, à la complexité de leur fonctionnement au quotidien, et enfin à la faible prise en compte du facteur humain.

¹ M. Crozier et E. Friedberg : *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, P.52.

Le constat est donc sévère, les échecs répétés de transposition d'outils de contrôle de gestion (tableaux de bord, comptabilité analytique, etc.) viennent de deux causes : le placage de méthodes issues du secteur privé et surtout la négligence des aspects humains. La philosophie de nombreux dirigeants publics semble être : « mettons en place le système et les outils, les salariés finiront bien par l'utiliser ! ».

Un dernier aspect doit être évoqué : le management par la mesure tend à remplacer la gestion par le sens. On assiste à un phénomène pervers qui est de confondre moyens et fins. La NGP apporte des instruments et outils de gestion en vue d'atteindre certaines fins, qui ne peuvent être uniquement l'augmentation de l'efficacité organisationnelle ou des performances individuelles. Les fins dépassent les objectifs purement organisationnels, ou devraient en tous les cas les dépasser, pour aboutir à l'augmentation de l'efficacité de l'action publique. Mais les tendances que nous avons mises à jour à savoir le manque de responsabilisation des acteurs et la non favorisation de la coordination et de la coopération – incitent à penser que le sens réel des réformes est parfois perdu de vue. A moins d'admettre que les changements ont pour objectif uniquement la réalisation d'économie dans les processus de production, il faut bien avouer que l'on a parfois l'impression que les finalités des transformations ne sont guère présentes dans le discours des acteurs, qu'ils soient politiques ou administratifs.

Deuxième section : L'élargissement du cadre théorique selon le contexte de l'étude

Nous souhaitons dans cette section élargir le cadre théorique du contrôle de gestion. Cette extension nous semble nécessaire pour la compréhension de notre concept dans les organisations publiques. En effet, les organisations publiques en Algérie subissent de fortes mutations au cours de ces dernières années : les diminutions des dépenses publiques dues à la baisse du prix du pétrole d'un côté et les impératifs de développement économique hors hydrocarbures d'un autre côté, pousse les organisations publiques à revoir leurs stratégies et leurs gestions afin de surmonter les difficultés en période de crise. Revoir sa gestion et l'adapter aux changements auxquels se trouvent confrontées les organisations publiques en général et les établissements des services publics en particulier, nous pousse à s'interroger sur la nécessité du contrôle de gestion dans une dynamique de gestion.

Ensuite, notre réflexion portera sur la manière de rendre efficace le contrôle de gestion dans les organisations publiques. Les organisations publiques, comme nous l'avons déjà vu, dépendent exclusivement de l'Etat, ce dernier est en droit de contrôler la gestion publique. Le contrôle de gestion remplit certes cette fonction mais d'une façon partielle. Bien qu'alimenter le contrôle de gestion d'informations issues, en aval, du contrôle interne¹ – lorsque celles-ci sont pertinentes – soit une condition nécessaire à l'émergence d'un système de contrôle de gestion efficace ; coupler le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques, en amont, permet, dans une vision plus large et propre aux organisations publiques, une meilleure configuration de l'efficacité. Ces deux exercices, différents mais complémentaires, ont fait l'objet de différentes études notamment avec l'introduction des principes de la NGP.

Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques sont la clé de la bonne gouvernance publique². Dans un contexte de crise, caractérisé par l'évolution des demandes de la société, les établissements des services publics doivent s'assurer de la pertinence de leurs choix stratégiques, à pratiquer une gestion plus efficiente et plus transparente, ainsi qu'à chercher d'économies de manière dynamique et novatrice.

¹ Comme nous l'avons déjà vu, au premier chapitre de cette première partie, le contrôle interne est une des composantes du contrôle organisationnel.

² En ce qui concerne le FMI, D. Bouley, économiste principal, département des finances publiques du FMI, fait remarquer que celui-ci s'est penché sur la question dès la fin des années 1980. Cette réflexion a abouti à l'élaboration d'un code de bonne conduite qui pose quatre principes essentiels : La définition claire des attributions et des responsabilités, au sein du périmètre public, la détermination d'un processus budgétaire clair, l'accès du public à l'information, l'existence d'un contrôle interne et d'un audit indépendant.

Sous section 1 : Le contrôle de gestion dans une dynamique de changement du service public

De multiples raisons conduisent le service public à changer son mode de fonctionnement. S. Alecian et D. Foucher (2015) rappellent qu'elles sont de quatre ordres : économiques, technologiques, sociologiques et institutionnels. D'un côté, Le ralentissement de la croissance, et par conséquent la stagnation des ressources de la fonction publique : pression des entreprises pour « grignoter » certaines activités traditionnellement dévolues au service public ; et le besoin du secteur concurrentiel d'une administration adaptée au monde actuel face à la concurrence mondiale. D'un autre côté, la révolution technologique que représente la diffusion de la micro-informatique dans le service public suppose de travailler autrement, sinon une large partie de ses avantages est perdue. De plus, les citoyens ont changé, les salariés ont changé, les consommateurs ont changé ; leurs attentes vis-à-vis de l'administration ne sont plus les mêmes. Enfin, l'intégration dans un champ international plus ouvert, la dérèglementation, la décentralisation rendent les structures et les modes habituels du fonctionnement du service public obsolètes.

Toutes ces raisons imposent des changements, avec des moyens limités, dans un temps restreint. Or, si manager en période de relative stabilité structurelle est une chose, manager en période de mutation des fonds en est une autre, car il faut alors non seulement gérer le quotidien mais, en outre, conduire le changement. Face aux changements auxquels les organisations doivent faire face, et particulièrement en contexte de transmission, de nombreux « outils » sont proposés aux dirigeants pour les aider à piloter ces changements. Ce pilotage passe par des actions de communication et de formation, la création de groupes de travail et l'identification d'acteurs référents chargés de diffuser le changement (L. Touchait, C. Herriau, 2009). Le contrôle de gestion¹ est rarement abordé dans une telle situation ou alors seulement dans son acception traditionnelle comme outil d'implantation des évolutions stratégiques décidées en amont. Cela conduit à s'interroger sur le caractère contrôlable du changement à l'aide des outils de contrôle de gestion.

¹ Certains auteurs considèrent le CG comme un frein au changement. Le contrôle de gestion alimente les structures cognitives des acteurs et, à ce titre, agit sur leurs schémas d'interprétation qui guident ses actes (C. Chevalier-Kuszla, 1998). P. Lorino (1995) assimile d'ailleurs le contrôle à un pilotage des représentations et interprétations au sein des organisations. Il est le résultat d'une représentation construite à partir d'un contexte environnemental, stratégique, organisationnel et politique plus nécessairement d'actualité (A. G. Hopwood, 1987 ; Shields, 1997). Finalement, les acteurs peuvent avoir tendance à ne voir qu'au travers du prisme de leur système d'information, d'où une perception fortement contrainte, erronée, voire dépassée de la réalité, ce qui ne facilite pas la prise de conscience de la nécessité d'un changement et de sa mise en place.

Le système de pilotage et de contrôle, qui façonne les perceptions et les comportements des différents membres de l'organisation, risque¹ de se focaliser sur des informations qui ne sont pas ou plus essentielles au détriment d'informations capitales et de fausser les interprétations des acteurs, ce qui ne facilite pas la prise de conscience de la nécessité d'un changement et de sa mise en place (L. Touchais, 2006).

Le système de contrôle définit, par ailleurs, un cadre souvent trop strict contraignant les comportements et la créativité, ce qui ne favorise pas l'innovation. C'est souvent le cas des budgets (Berland, 2004). Finalement, les acteurs ne voient qu'au travers du prisme de leur système d'information, d'où une perception fortement contrainte et erronée de la réalité mais également des réponses et des comportements parfois inappropriés et, en tous cas, peu novateurs. Le contrôle de gestion² peut alors être source d'inertie, d'autant plus qu'il aboutit à la création de routines organisationnelles, comportementales et politiques figeant le fonctionnement de l'organisation que certains n'ont pas intérêt à voir évoluer (Dent, 1990). Cette situation est susceptible d'empêcher l'organisation d'apprécier à leur juste valeur, voire de refuser, les changements nécessaires et d'initier de nouvelles réponses.

Finalement, le contrôle de gestion ne se limite pas à normer les comportements. Il peut également être conçu comme un lieu d'échanges, de discussions et de confrontations des savoirs et des expériences, certes hiérarchique mais également transversal sous réserves d'un certain décloisonnement. Il facilite alors le dialogue qui remplit plusieurs fonctions : le partage qui permet d'identifier les zones de problèmes et les expériences de réussite par la révélation des savoirs jusque-là implicites, diffus et éparpillés ; la confrontation qui aide à une compréhension mutuelle par comparaison des logiques d'action et des contraintes particulières des autres ; l'invention qui provoque l'émergence de solutions nouvelles (Bernoux, 1995 cité par Giroux et Giordano, 1998). Dans une telle perspective, le contrôle devient alors un outil d'interaction ouvrant des espaces de discussion: espace de construction conjointe, au travers de la discussion, d'une perspective commune, d'un point de vue partagé entre acteurs différents qui servira de point d'appui à l'action collective (Detchessahar, 2001).

¹ Il peut même être source d'inertie, d'autant plus qu'il aboutit à la création de routines organisationnelles, comportementales et politiques figeant le fonctionnement de l'organisation que certains n'ont pas intérêt à voir évoluer (Dent, 1990).

² Malgré tout, le contrôle de gestion ne constitue pas toujours un frein au changement. Il peut également jouer un rôle actif dans une dynamique de changement.

Ces échanges, pas toujours exempts de jeux de pouvoirs, aboutissent non seulement à des solutions ponctuelles communes mais surtout à la construction de procédures collectives d'interprétation et de résolution de problèmes. Ils favorisent et soutiennent l'apprentissage collectif mais également individuel. Certains (Von Krogh, Roos, 1995; Detchessahar, 2003) considèrent que cette dimension interactionniste et communicationnelle se situe au cœur des transformations managériales des organisations d'aujourd'hui en facilitant la création et l'échange de connaissances. Le contrôle peut donc constituer un outil de pilotage et de construction du changement par l'ensemble des acteurs en stimulant et en encadrant les initiatives et les expérimentations individuelles et collectives sources d'apprentissage et de production des savoirs.

1. Un contrôle de gestion favorisant la responsabilisation des acteurs du service public

Depuis les débuts du management moderne, la gestion a utilisé les sciences humaines, dans une très large mesure, pour répondre aux exigences de productivité et de rentabilité, la main d'œuvre étant vue principalement comme un facteur de production ou une ressource. A l'heure des nouveaux impératifs – flexibilité, compétitivité et mondialisation -, la gestion a besoin d'une main d'œuvre mobile, compétente, en forme et enthousiaste, particulièrement prête à affronter les restructurations successives. A chaque période, les sciences humaines sont donc invitées à travailler dans ce sens afin que le capital humain, selon l'expression consacrée par les économistes, puisse répondre aux nouveaux impératifs d'efficacité (Chanlat, 1998).

Pour S. Trosa (2014), quand on se sent responsable¹, on ne recrute pas quelqu'un pour une quarantaine d'années sans motif impérieux. Se sentir responsable ici est avoir un budget que l'on doit garder en équilibre, manager une équipe apte à travailler ensemble, délivrer les résultats par la hiérarchie sous peine d'être licencié ou mis sur la touche. Une erreur de recrutement est probablement ce qui fait le plus peur aux managers responsabilisés. C'est ce sentiment de responsabilité et la capacité à gérer vite, sans multiples autorisations et contrôles *a priori*, qui fait la différence avec les pays anglo-saxons.

¹La responsabilisation renvoie ici aux mécanismes qui requièrent d'un acteur de l'action publique qu'il rende des comptes sur l'action qu'il a mis en œuvre auprès de ceux qui l'ont mandaté pour agir. Certes, les hauts dirigeants obtiennent ce qu'ils veulent en matière de gestion (car ils peuvent jouer sur des solutions *ad hoc* ou contourner les textes), mais la question est de mesurer les coûts et le temps passé à chaque procédure par des cadres moyens, et non de se baser sur la parole des chefs mais sur les exercices de la vie quotidienne.

Dans un univers où un cadre sait qu'il peut perdre son emploi (moyennant des garanties fortes) s'il manage mal, ce cadre ne va pas se priver de l'aide des services supports, mais bien au contraire solliciter activement leur avis plutôt qu'attendre un visa (le débat sur le contrôle *a priori* paraît donc plus corporatiste que réaliste ; de défense d'un métier n'a jamais été mis en cause). Le problème de la responsabilité est qu'elle doit être transparente : chaque sous-directeur dans les pays anglo-saxons passe au moins deux jours par an à rendre compte de ses choix devant une commission transpartisane parlementaire, assistée de son institution supérieure de contrôle.

Pourquoi manager si l'on ne se sent pas responsable ? La liberté est quasi inexistante, car encadrée par des textes qui définissent précisément ce qu'un fonctionnaire a le droit ou n'a pas le droit de faire. La mise en responsabilité rencontre plusieurs obstacles (S. Trosa, 2012):

- La responsabilité n'a pas encore été prise positivement comme la capacité à rendre des comptes, qui supposerait d'aider les fonctionnaires par un travail plus approfondi sur les systèmes d'information et le développement d'évaluations ; quant à la liberté, elle a été gérée comme une récompense pour les méritants et non comme une condition incontournable de bonne gestion pour tous.
- La responsabilité demeure dans le langage français un mot négatif « tu es responsable, c'est-à-dire coupable » aux connotations pénales et judiciaires mais n'a pas le sens anglais de « mise en pouvoir » d'empowerment.
- La responsabilité suppose aussi que l'on sache qui décide. Tant qu'il n'y aura pas un pilote dans l'avion des ministres (il n'y pas de directeur général et souvent plusieurs ministères), les cadres ne peuvent devenir des pilotes. Qui peut-être ce patron ? seul le ministre est légitime en matière de politiques publiques et un directeur général de ministère le serait en ce qui concerne le management.

2.Un contrôle de gestion moteur de la coordination et de la coopération au service public

S'intéressant aux mécanismes de contrôle en perpétuelle évolution au sein des organisations implique que l'on puisse saisir deux concepts qui leur sont intrinsèquement liés : la coopération entre les acteurs et la coordination possible des actes et des tâches en vue de la réalisation d'un objectif commun. En ce sens, toute définition de l'organisation ne peut faire l'impasse sur ce type de réflexion préalable. Ceci dit, l'on se heurte alors à des axiomes très différents et parfois fortement éloignés en fonction de la vision sur la base de laquelle les théories sont construites.

Stansbury et Barry (2007) considèrent que le contrôle est inhérent à toute organisation :
" *Le contrôle est une condition nécessaire de toute organisation: sans coordination, l'organisation est impossible (...), et la coordination suppose que des buts soient sélectionnés. Un contrôle effectif structure la coopération des acteurs à chacun des niveaux de l'organisation.*" Cinq concepts sont reliés dans ces deux phrases : organisation, contrôle, coordination, coopération, but. Le schéma logique, selon A. Anquetil (2014) semble être :

But → Organisation → Coopération → Coordination → Contrôle

Où la flèche signale que le conséquent est une condition nécessaire de l'antécédent.

Que dit, à cet égard, la littérature relative à la coopération ? A-t-elle recourt au concept de « contrôle » – dans le sens d'une fonction de contrôle identifiée, formelle, institutionnalisée – pour définir la coopération ? Est-il possible de définir la coopération sans référence au concept de contrôle ?

"Coordonner un ensemble de parties pour qu'elles travaillent en collaboration conduit à mettre de la cohérence¹ au sein de l'organisation. Faire coopérer les parties autour d'un projet commun assure la cohésion". (M.P. Follett, in "Les grands auteurs en contrôle de gestion, H. Bouquin, 2005). C'est l'ajustement réciproque entre les parties, et entre l'ensemble et les parties qui justifie le contrôle. M.P. Follett donne quatre conseils aux dirigeants afin de diminuer l'autoritarisme et fonder les nouveaux modes de contrôle : 1. Dépersonnaliser les ordres, en aidant les collaborateurs à mieux gérer par eux-mêmes les situations dont ils sont responsables, 2. Former les collaborateurs à la profession de manager et ainsi accroître leur savoir-faire professionnel pour exercer leurs responsabilités², 3. Leur expliquer toujours le pourquoi des choses de façon à ce qu'ils trouvent du sens à ce qui leur est demandé, 4. Faire en sorte qu'ils partagent une finalité commune, qu'ils vivent une responsabilité collective, qu'ils se sentent partenaires à part entière d'un projet commun.

¹ Parmi les méthodes de repérage du degré de cohérence au sein des organisations citées par H. BOUQUIN et M. Fiol (2006), on cite OVAR (Objectifs, Variables d'Action et Responsables)

² Les mémoires de Sloan (1963) ne mentionnent pas le « *management control* » mais les « *financial controls* », mais leur auteur ne cache pas l'enjeu de gouvernement derrière l'instrument de management : on connaît son expression récurrente « *decentralization of responsibilities with co-ordinated control* ».

3. Un contrôle de gestion intégrant d'avantage les ERP au service public

La nature et les modalités du changement organisationnel généré par les ERP¹ sont présentées et synthétisées par Reix (2002) pour le cadre général des relations entre technologies de l'information et changement organisationnel, par Rowe (1999) pour la compréhension de la nature des ERP et de leur impact organisationnel et par Azan (2002) ou Meyssonier et Pourtier (2004a et 2004b) pour l'analyse des dispositifs concrets mis en place pour permettre le succès des implantations d'ERP dans les organisations.

Par ailleurs, pour Burns et Scapens (2000) dans une approche institutionnaliste, les changements dans le domaine du contrôle de gestion peuvent se présenter également sous deux formes. Cela peut être une rupture brutale remettant en cause un équilibre d'ensemble stable avec ses règles formelles et ses pratiques concrètes (phénomène de révolution). A l'inverse, cela peut se présenter comme un processus dialectique de modification des pratiques et d'ajustement des règles, nécessitant une certaine durée et aboutissant à une nouvelle configuration (phénomène d'évolution). Dans ce dernier cas la perception des changements est fortement déterminée par le moment où l'observation intervient (car trop précoce elle ne détecte aucun changement majeur).

Pour Besson (1999), les ERP induisent une modification de la fonction contrôle de gestion, leur implantation entraînant le développement de deux métiers : un métier d'ingénierie centré sur le système d'information de gestion et un métier d'analyste centré sur l'interprétation et la communication des données de gestion. Cette « dissociation fonctionnelle » serait aussi visible au niveau d'autres fonctions comme les services informatiques. Pour Caglio (2003), on assiste à une hybridation entre les divers groupes professionnels : contrôleurs de gestion, spécialistes des systèmes d'information et managers de terrain. Les connaissances, les activités et les outils des uns et des autres s'entrecroisent, se concurrencent et coopèrent. Il y aurait là une sorte de fertilisation croisée sans qu'on puisse faire de pronostic définitif sur l'avenir du positionnement et de la légitimation de la fonction *management control* dans le futur. Les managers opérationnels utilisent beaucoup et directement les informations tirées des ERP : cela fait évoluer leurs relations avec les contrôleurs de gestion, changeant par-là progressivement la nature du travail des contrôleurs de gestion. En revanche, les évolutions semblent beaucoup plus réduites au niveau du travail des dirigeants.

¹ Enterprise Ressources Planning (Progiciel de Gestion Intégrée).

Malgré les affirmations des vendeurs de systèmes ERP, la dimension stratégique n'est qu'imparfaitement prise en compte par les ERP. Les *top managers* ont toujours besoin de retraiter les informations nécessaires à leurs choix fondamentaux qui ne peuvent être encore correctement automatisées. Mais, par delà ces impressions empiriques, certains chercheurs sont beaucoup plus dubitatifs sur l'importance du changement occasionné par les ERP. Par exemple Granlund et Malmi (2002), estiment que, contrairement aux attentes, les ERP ont peu de conséquences sur les méthodes et les pratiques de contrôle de gestion. Ils expliquent cet impact modéré par trois raisons :

- L'ampleur du travail de mise en place complète des ERP ne va permettre aux effets induits de n'émerger que lentement ;
- La complexité des ERP peut occulter certains aspects novateurs des développements en matière de contrôle de gestion ;
- Les ERP peuvent jouer un rôle stabilisant, confortant les pratiques existantes en matière de contrôle de gestion (ERP structurés plutôt que structurants).

A cette étape de la mise en œuvre des ERP, il est important de noter que les études de cas recueillies par la littérature, semblent mettre en évidence une corrélation apparente entre l'installation des ERP et l'évolution des pratiques de contrôle de gestion. Mais concordance ne signifie pas dépendance. En ce sens il se pourrait que les ERP facilitent bien une telle évolution et pas qu'ils en sont le moteur. Car il est clair que cette évolution s'amorçait aussi dans des environnements sans ERP : qu'il s'agisse de favoriser le travail en équipe¹ et les actions transversales, de passer d'un rôle de contrôleur à un rôle de conseiller pour les fonctionnels spécialistes du *management control*. Que les cadres intermédiaires voient s'accroître leurs prérogatives en matière de pilotage de gestion (visibles aussi bien dans leurs dimensions économiques que dans leurs dimensions GRH) ou qu'on développe les démarches *beyond budgeting* (prônées par le CAM-I²) au détriment des pratiques trop strictement financières.

¹ Le travail d'équipe est un élément clé d'une implantation réussie, que ce soit avec le fournisseur de la solution ou de produits compagnons, ou même à l'interne avec les collègues. Pour s'assurer d'obtenir une solution qui rencontre et dépasse ses objectifs, il est primordial de collaborer et de bien communiquer. De plus, le travail d'équipe peut être plus stimulant, motivant et amusant lorsque la synergie adoptée est gagnante.

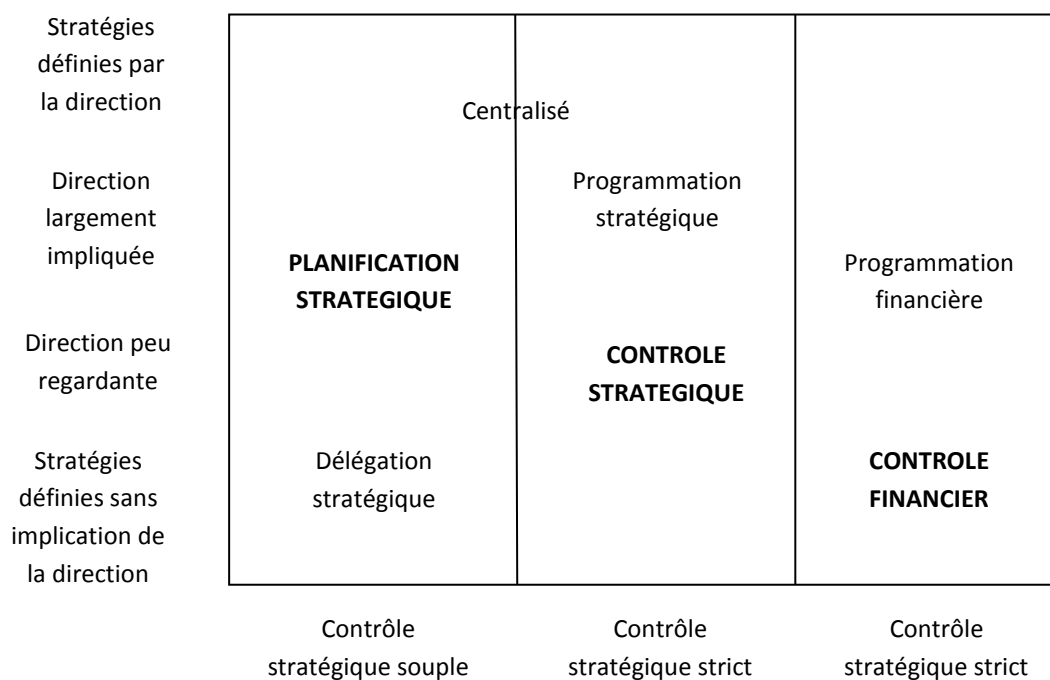
² (Consortium for Advanced Management – International).

4. Un contrôle de gestion levier de déploiement de la stratégie du service public

Si les manuels et ouvrages traitant de management stratégique font fréquemment mention des travaux de M. Goold et d'A. Campbell, tel n'a pas toujours été le cas de ceux consacrés au contrôle de gestion. Et ceci n'est d'ailleurs pas surprenant : un rapide survol bibliographique, effectué par H. Bouquin (2005), donne à penser que les auteurs eux-mêmes ne reconnaîtraient sans doute pas leurs travaux comme relevant au premier chef du corpus du contrôle de gestion. Le thème invariant de M. Goold et d'A. Campbell porte sur le travail de direction générale, ses rôles, ses missions. Il ressort de ceux-ci que l'articulation entre contrôle et stratégie le vecteur fondamental du management et du gouvernement des organisations.

Mais leurs investigations empiriques révèlent que la manière dont la direction générale utilise les processus, procédures et dispositifs diffère très significativement selon le cas. Cela conduit les auteurs à affiner les dimensions identifiées par Chandler pour retenir comme critique, d'une part, l'*influence* exercée par le centre et son implication dans la formulation des stratégies des domaines et, d'autre part, son *attitude* en matière de contrôle des résultats obtenus. C'est la prise en compte de ces subtilités « qualitatives » qui les conduira à l'identification de situations très contestées.

Figure 05 : l'articulation contrôle - stratégie



Source : H. Bouquin et al. Les grands auteurs en contrôle de gestion, Ed. ems, Paris, 2005, P.191.

Pratiquer un style « contrôle stratégique », c'est faire le choix de la décentralisation de la formulation des stratégies en conservant simultanément un rôle de questionnement et de validation des plans. Les organisations du service public qui pratiquent ce style croient aux bienfaits de la décentralisation mais elles considèrent qu'elles ont aussi un rôle indispensable à jouer tant pour s'assurer de la qualité des stratégies conçues que pour influencer afin d'impulser au développement d'ensemble. Les administrations sont en particulier encouragées à coopérer pour ne pas manquer des occasions de synergie. Si la logique de la planification stratégique est ascendante (*bottom-up*), la direction générale impulse néanmoins des directives et orientations pour cadrer les réflexions. Par ailleurs, pour être validées, les plans doivent respecter un équilibre entre objectifs stratégiques à long terme et performance financière à court terme. Le contrôle porte à la fois sur le suivi des objectifs financiers et sur l'atteinte des objectifs stratégiques définis.

Contrôler la mise en œuvre de la stratégie... ou contrôler le processus de formation des stratégies ? Une hypothèse est avancée par les auteurs pour expliquer le peu de succès rencontré dans les pratiques par le concept de contrôle stratégique. Un système de contrôle stratégique devrait logiquement veiller à la coordination des tâches en cohérence avec les objectifs stratégiques définis et au regard desquels la performance devrait être jugée. Mais, se référant à l'école de l'apprentissage (Mintzberg, 1987), Goold et Quinn (1990) s'interrogent : comment assurer un contrôle stratégique pertinent si l'essentiel ne se trouve pas dans les prévisions et objectifs définis a priori, dans la bonne mise en œuvre de la stratégie délibérée, mais dans la stratégie qui émerge des actions et dont le pattern ne peut être constaté qu'ex post ? Dans ces conditions, un contrôle stratégique tel que défini par Gupta et Govindarajan ou Lorange et al. pourrait même s'avérer contreproductif : le souci de rester sur les rails définis par le plan risque d'empêcher la saisie d'opportunités non prévues dont la pertinence n'a pu, par définition, être envisagée ex ante.

5. Un contrôle de gestion face au risque comportemental au service public

R. Anthony, dans sa seconde définition du contrôle de gestion publiée en 1988, définit le contrôle de gestion comme « le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies ». Le choix du verbe « influencer » dans la définition d'Anthony recoupe la dimension comportementale du contrôle recensée par Ouchi.

E. Rouby et G. Solle développent cette idée : « *Après avoir réalisé un diagnostic externe et interne, il s'agit, ex ante, de définir des manœuvres stratégiques, de créer les structures adéquates à cette mise en œuvre, sous-entendu de réfléchir à l'allocation optimale des ressources (vision traditionnelle de la stratégie). Dans cette perspective, le contrôle de gestion recherche prioritairement les moyens d'un contrôle de conformité, conformité des actions et du comportement des individus au "schéma" préalablement conçu par les décideurs dirigeants. En ce sens, sa perception demeure de l'ordre de la recherche d'une minimisation des risques de comportement des individus, risques inhérents au non-respect des procédures soit encore de la ligne conduite prédéfinie, risque inhérent à la suspicion d'opportunisme qui pèse sur le comportement des agents. Les indicateurs de contrôle sur lesquels se fonde le contrôle de gestion proviennent alors, pour l'essentiel, de constructions comptables.* »

D'après ces auteurs, le risque de comportement¹ correspond à deux risques organisationnels : le risque de coordination et le risque d'opportunisme. « *Ici, l'information est supposée incomplète pour les dirigeants et dispersée dans l'organisation. Dès lors les informations qui fondent le processus de planification, l'articulation budgétaire puis les procédures de contrôle, prétendent réduire autant les difficultés de coordination que l'asymétrie informationnelle et les effets de dispersion.* »

La question est ici celle de la maîtrise des zones d'incertitude. Le système de contrôle de gestion des résultats apporte une réponse limitée aux problématiques du contrôle des comportements. Le contrôle par l'adhésion à des valeurs communes (Fiol, 1991) apporte d'autres éléments de réponse, bien que là aussi des limites apparaissent rapidement. La définition d'objectifs repose sur la capacité à anticiper le futur de l'organisation et de son environnement sur différents horizons temporels. L'exercice est souvent difficile et le risque est de se contenter d'une reconduction à peine ajustée des objectifs de l'année précédente. En outre, elle doit être réaliste, c'est-à-dire ambitieuse sans être irréalisable. Le contrôleur de gestion a de plus tendance à raisonner à court / moyen terme, extrapolant à partir de chiffres du passé et partant du principe que les résultats à court terme se reproduiront à l'identique sur le moyen / long terme.

¹ Les *risk managers* en gestion se limitent en général à des aspects quantitatifs, comme les limites d'exposition ou la VaR (*value at risk*). Il leur faut également intégrer, par des mesures objectives, des dimensions psychologiques d'identification des risques comportementaux auxquels les gérants sont soumis et évaluer la part de la performance due au talent et non au seul facteur chance (P. d'Arvisenet, 2012).

Sous section 2 : le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques

Les organisations publiques (service public) sont les instruments sur lesquels les politiques comptent pour réaliser des politiques publiques. *‘ Nous définissons une politique publique (public policy) comme un ensemble de décisions de différents niveaux juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées vers des objectifs, que les acteurs compétents, privés, corporatistes ou étatiques, prennent ou appliquent dans le but de résoudre un problème social. Une politique publique se compose donc généralement d'un programme administratif (policy design) qui fixe les bases juridiques pour les objectifs, les instruments d'intervention et les caractéristiques institutionnelles, organisationnelles, financière et opérationnelles de la mise en œuvre administrative et/ou sociale de la politique. ’* (Knoepfel et Bussmann, 1998).

Certes, le lien n'est pas simple entre management et politiques publiques : en quoi l'optimisation du fonctionnement d'une administration fait-elle qu'une politique publique donne de meilleurs résultats ? (S.Trosa, 2014). Mais n'est-ce pas là la spécificité du management public ? Au lieu de cette approche, les administrations ont été considérées comme des organisations comme les autres, dont seule comptait l'efficience interne. D'ailleurs, il est intéressant que le sujet de l'évaluation des politiques publiques ait été tabou à l'OCDE, car l'évaluation¹ justement se trouve à la jonction du fonctionnement des administrations et de la pertinence des objectifs des politiques publiques. Peut-être la question en elle-même mettrait en cause les certitudes sur lesquelles se fonde le NMP.

Une analyse très précieuse de cette évolution de l'Etat dans le nœud gardien de relations multiples a été menée dans le livre remarquable de P. Duran (2010), *Penser l'action publique*. Cependant, si le phénomène a été amplifié par les diverses lois de décentralisation, la mondialisation des marchés, il n'est pas neuf. B. Chenot, en 1945, écrivit un livre sur le « Service public existentiel » expliquant, dans l'esprit de L. Duguit, que le service public est un ensemble de droits et de devoirs contractualisés et non l'apanage d'une institution ou de fonctionnaires. Pour lui, ce phénomène ne relevait pas du « démembrement » de l'Etat mais de la nécessité de le démultiplier avec des organismes connaissant bien le terrain et rendant l'action plus efficace.

¹ En pratique, l'évaluation d'une politique ne doit pas être menée par l'administration en charge de la mettre en œuvre. L'expertise administrative est un complément indispensable à l'expertise technique, en particulier pour comprendre les modalités d'application de la politique et les interactions avec d'autres dispositifs. (A. Trannoy, 2013).

Le terme « évaluation » a probablement son origine dans les tentatives d'évaluation coûts-bénéfices qui ont été faites lors du mouvement de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Mais la littérature de contrôle de gestion, quant à elle, préfère souvent le terme de « mesure » à celui d' « évaluation » (Ardoin et al., 1986 ; Bouquin, 1986 et 1991 ; Bescos et al., 1991). Il semble que les notions d'évaluation et de mesure se différencient selon les axes suivants :

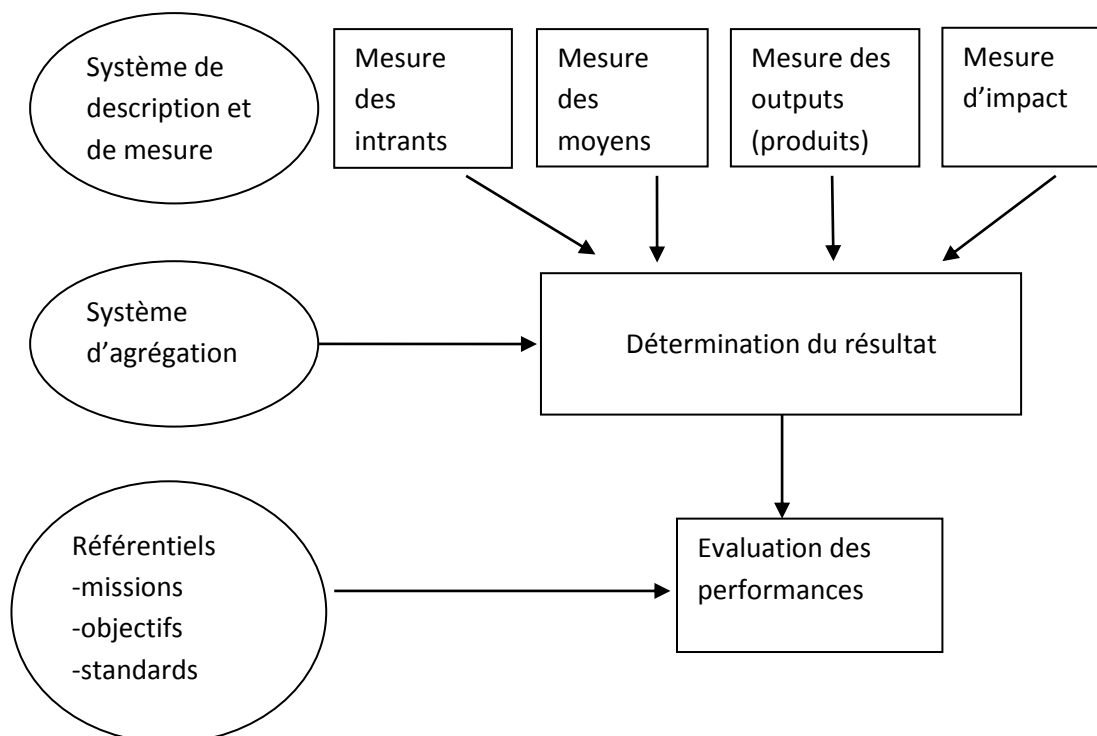
- la mesure fait appel à des éléments objectifs (en général l'échelle de mesure est fixée, connue) alors que l'évaluation est subjective en ce sens qu'elle se réfère plus au moins formellement à des critères implicites ou explicites permettant une comparaison entre le résultat et la « norme » ;
- par ailleurs, la notion de jugement suppose que, dans un processus d'évaluation, on trouve deux étapes : la mesure du résultat obtenu et l'appréciation de celui-ci (par rapport à une norme, une référence).

Les mêmes nuances semblent se retrouver dans la littérature anglo-saxonne. Euske (1984), dans un livre largement consacré au problème de la mesure et de l'évaluation en contrôle de gestion définit l'évaluation de la façon suivante : *“ c'est un processus utilisé pour analyser la relation entre les effets réels et les effets désirés. ”* Reprenant la classification de Stuffelbeam (1971), il propose trois acceptions possibles du terme « évaluation » : soit l'évaluation est assimilée à une mesure de résultat ; celui-ci est caractérisé par des attributs quantifiables, sur lesquels se fait la mesure. Dans cette option, le résultat d'une action (d'un programme...) est caractérisé par un certain nombre d'attributs. Dans une seconde acception du terme, « évaluer » peut signifier comparer un objectif et une performance réelle. L'hypothèse sous-jacente est alors que l'on dispose d'une définition claire des objectifs et des performances, ce qui est loin d'être le cas dans la pratique. Par contre, cette seconde acception est dynamique car elle permet un contrôle « en cours de route » du résultat, et des ajustements périodiques. Enfin, une troisième acception du terme « évaluation » consiste à le rapprocher du terme « jugement ¹ ». Evaluer consiste alors à porter un jugement sur une action, un programme. Cette pratique est facile à mettre en œuvre, elle permet de tenir compte autant de critères qualitatifs ; enfin, elle est quasi immédiate. Inversement, il est évident que ce type d'évaluation manque d'objectivité et de fiabilité, les données aussi bien que les critères de l'évaluation restant ambigus.

¹ Il existe deux sortes de jugements : jugement de valeur (bien ou mal, juste ou injuste...) qui est différent du jugement de fait (atteint ou non, réalisé ou non, efficace ou non, plus au moins efficient...). (M. Fiol, 2003).

Comme on le voit, la notion d'évaluation est relativement mal définie. Nous retiendrons cependant pour la suite de ce travail deux caractéristiques qui nous semblent fondamentales dans le concept d'évaluation : 1. l'évaluation, contrairement à la mesure, est un processus ou, tout au moins, le résultat d'un processus ; 2. l'évaluation suppose une comparaison entre une situation réelle et un « référentiel » (norme, valeur, objectifs...).

Schéma 03 : L'évaluation de la performance



Source : Berland N., Rongé Y., *Contrôle de gestion : Perspectives stratégiques et managériales*, éditions Pearson, 2^{ème} édition, 2013, p. 64.

L'évaluation des politiques publiques est un processus d'appréciation des actions de tout programme ou de toute politique publique, développée principalement par les collectivités ou par l'Etat. Cette démarche constitue, au-delà du diagnostic, une aide à la décision en vue d'améliorer la mise en œuvre ou le contenu des actions retenues dans la politique évaluée. Elle se traduit souvent par l'émergence de nouvelles formes de gouvernance¹ puisqu'elle implique une plus grande diffusion de l'information au sein de la société, notamment parmi les acteurs administratifs, professionnels et bénéficiaires.

¹ Le terme de "gouvernance " issu de l'ancien français est redevenu d'actualité après les changements de politique publique introduits en Grande Bretagne sous l'ère Thatcher. Il désigne des modes de coordination et de partenariats alternatifs au marché mis en œuvre par les autorités publiques et fait référence aux autres formes intermédiaires de coordination entre le marché et la hiérarchie mises en évidence par l'analyse néo-institutionnelle des firmes (Williamson, 1991).

En effet, un rapport d'évaluation¹ contient certes un certain nombre d'informations et d'indicateurs relatifs aux aspects financiers, humains ou de relations physiques mais, également, des éléments sur l'adéquation des résultats de la politique par rapport aux enjeux et aux objectifs initialement assignés à la politique et un jugement sur la valeur de l'action. (D. Vollet et F. Hadjab, 2008)

1. Position de l'évaluation par rapport au contrôle de gestion

La position de l'évaluation peut être comparée à celle d'autres exercices proches mais différents. Ainsi faut-il prêter attention au sens de l'évaluation des politiques. Ce n'est : ni un simple suivi technique ou financier. Celui-ci constitue le fondement de l'évaluation mais l'évaluation doit pouvoir aussi apporter des éléments sur les effets de la politique ; ni un audit. L'objet de l'évaluation n'est pas d'apprécier la qualité du fonctionnement d'une institution ou d'un service, même si les préconisations peuvent avoir des effets sur ces aspects et si les dimensions de l'audit se sont progressivement étendues avec le temps ; ni un contrôle. Celui-ci peut être destiné à vérifier le respect de la légalité et de la régularité de la mise en œuvre des ressources financières ou humaines ; ni un contrôle de gestion. Certains outils et indicateurs sont communs entre l'évaluation et le contrôle de gestion. Toutefois, le contrôle de gestion doit normalement s'abstenir de tout jugement de valeur.

Les motifs de recours à l'évaluation sont extrêmement divers, que ce soit par obligation, réglementation, utilité publique, souci démocratique, etc. Cependant, principalement et prioritairement, l'évaluation doit être utile et doit servir l'action publique. Même dans le cadre d'un exercice imposé, l'évaluation devrait trouver une utilité. Cette « utilité » revêt divers aspects :

L'évaluation² s'applique à des objets de natures diverses (politiques, programmes, projets, etc.), à des niveaux géographiques différents (local, régional, national) et dans des domaines variés de l'action publique (santé, éducation, environnement, sécurité, etc.).

¹ En raison de l'appréhension bien naturelle de devoir être jugé par un tiers sur les résultats d'une action à laquelle chacun est plus au moins associé. L'évaluation est souvent hâtivement assimilée à d'autres exercices de nature très différente, comme l'audit ou le contrôle.

² L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte d'une façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts ou de toute autre personne concernée. (SFE, 2006).

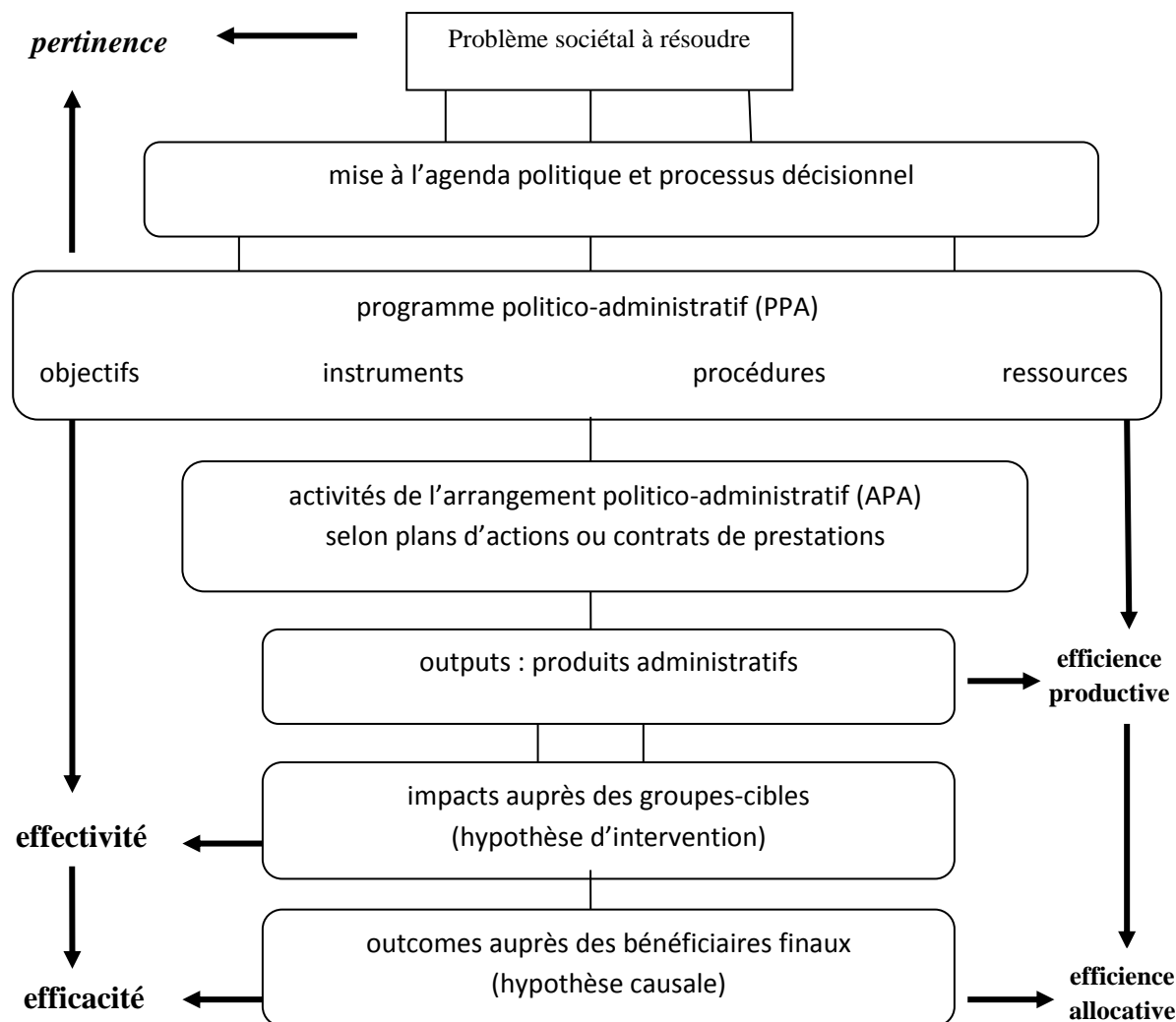
‘‘L’évaluation n’est ni pure connaissance, ni pur mécanisme politique. La difficulté de trouver un équilibre et une cohérence entre ces deux dimensions implique d’examiner avec soin les modalités de pilotage de l’évaluation. Celles-ci doivent permettre un ajustement réciproque des contraintes de l’action publique et des exigences d’une démarche cognitive rigoureuse, sans sacrifier l’une à l’autre.’’ (CSE, 1996). Une étude comparative réalisée en 1997 à partir d’un panel de guides méthodologiques publiée dans une dizaine de pays fait apparaître un clivage entre l’Amérique du nord d’une part (pas de comité de pilotage, mais une référence plus nette à la responsabilité personnelle de l’évaluateur professionnel dans la formation des questions et le choix des méthodes), l’Europe et l’Australie d’autre part (mention explicite des comités de pilotage).

Pertinence : une politique se justifie par l’identification d’un besoin ou d’un problème de société auquel les pouvoirs publics se sentent de tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs et sa « théorie d’action » sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu’elle est censé résoudre ou prendre en charge. *Cohérence* : une politique est constituée d’un ensemble d’objectifs, de dispositifs réglementaires et organisationnels, et enfin de moyens humains et financiers. Dans quelle mesure ces différents éléments forment-ils un système cohérent ? *Efficacité* : une politique produit des effets. Evaluer l’efficacité, c’est comparer les effets propres de la politique à ses objectifs. *Efficience*¹ : toute politique a un coût. En bonne logique, on ne peut porter un jugement d’ensemble sur la réussite et le bienfondé d’une politique qu’en comparant ses résultats aux ressources financières utilisées. *Impact systémique* : toute action publique produit sur la société des effets plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs. L’évaluation peut ou non prendre en compte ces « effets collatéraux ».

Une politique publique se compose donc généralement d’un programme administratif (policy design), qui fixe les bases juridiques pour les objectifs, les instruments d’intervention et les caractéristiques institutionnelles, organisationnelles, financières et opérationnelles de la mise en œuvre administrative et/ou sociale de la politique publique (Knoepfel et Bussmann, 1998). A cet égard, le schéma suivant – représentant les objets et critères pour la mesure de la performance publique et le pilotage – montre à quel point il serait téméraire de considérer que les organisations privées sont soumises aux mêmes défis que les organisations publiques.

¹ Renvoie principalement à l’analyse coût-avantages et coût-efficacité.

Schéma 04: Objets et critères de mesure de la performance publique et le PPP¹



source : D. Giaque, *La bureaucratie libérale, Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, L'Harmattan, Paris, 2003, P.51.

2. Certains outils d'évaluation des politiques publiques

Dans ce qui suit, nous présentons distinctement la chaîne de résultats et la chaîne de valeur.

2.1. La chaîne de résultats

La chaîne de résultats ne fut pas dès le départ promue comme instrument d'analyse des programmes. La chaîne des résultats oblige à décliner les finalités poursuivies en objectifs pragmatiques et vérifiables, puis en stratégie de mise en œuvre, en résultats « immédiats » conformes aux objectifs (outputs) et en impacts (outcomes) tels qu'existant à un moment donné. Voici un exemple donné par S. Trosa (2014) :

¹ Pilotage des Politiques Publiques.

Tableau 07 : Un exemple de l'utilisation de chaîne de résultats

Modèle de chaîne de résultat	Première chaîne de résultats	Chaîne de résultats après révision de la stratégie
Finalités	Protéger une zone d'environnement sensible	Idem
Objectifs vérifiables	Diminuer les infractions de 50% en 2 ans	Idem
Stratégie	Verbalisation par la police	Accréditation des bateaux ayant droit d'entrer dans la zone
Mesure	Aucune diminution	Diminution de 40%
Évaluation	La zone est trop vaste pour que la police la couvre	Les accrédités dénoncent eux-mêmes ceux qui ne le sont pas

Source : S. Trosa, *La crise du management public*, De Boeck, Bruxelles, Belgique, 2012, P. 86.

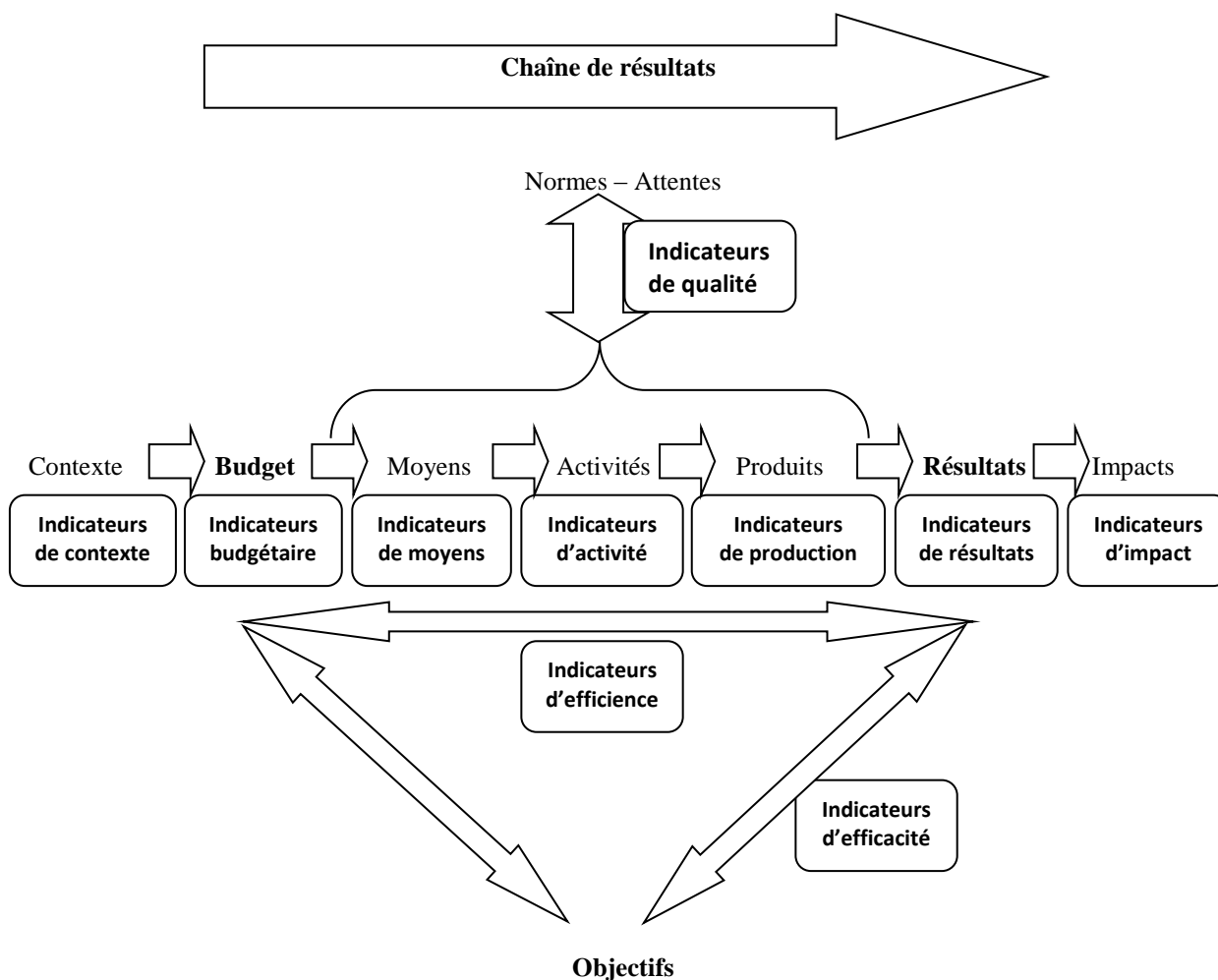
Nombre de pays s'accordent sur le fait que la mise en évidence de la chaîne de résultats est une aide cruciale tant à la gestion qu'à l'évaluation, car elle met en évidence la cohérence ou la non cohérence d'une politique publique.

La chaîne de résultats permet de faire la liste des organisations ou groupes concernés par une action publique, ce qui ne va pas de soi. Implicitement, l'administration peut avoir des partenaires qu'elle privilégie au détriment d'autres, voire même ne pas connaître la palette possible des intervenants. Elle reconstitue la logique d'action de la politique publique sans laquelle il n'est pas possible d'en comprendre la mise en œuvre et les résultats.

Le changement ne peut se faire, selon certains pays¹, sans la prise de conscience qu'un processus d'amélioration continu fait partie de la vie des fonctionnaires. Cela implique que le sens de leur action soit compris par la mise en place d'un système de management intégré et cohérent. L'instrument existant aujourd'hui de la cohérence est la chaîne de résultats connues de leurs programmes, qui explique comment se fait le passage des finalités générales à des objectifs très spécifiques, par quelles stratégies ceux-ci sont mis en œuvre et comment ceux-ci sont mesurés et évalués.

¹ L'Australie, qui est un des pays à avoir évalué l'ensemble de sa modernisation, en a tiré conclusion d'un accompagnement insuffisant de la mise en œuvre (APS, National Library of Australia, 2003).

Schéma 05 : le concept de chaîne de résultats



Source : S. Trosa, *La crise du management public*, De Boeck, Bruxelles, Belgique, 2012, P. 88.

A partir de ce moment, grâce à la capacité d'avoir une vision claire de l'endroit où il faut aller, les outils de modernisation peuvent devenir ce qu'ils sont, des outils au service d'un sens connu et correspondant aux enjeux de modernisation de l'organisation.

On change en fait de système : au lieu de rendre l'outil obligatoire sans que ses finalités soient clarifiées, on rend ses objectifs obligatoires et sa déclinaison opérationnelle de la responsabilité du service concerné.

A cet égard, plusieurs conditions sont importantes :

Qu'il y est acceptation commune du fait qu'un problème existe.

La modernisation, comme toute activité de conduite de changement achoppe s'il n'y a pas conscience de l'existence d'un problème.

En fait, de façon implicite, les fonctionnaires (mais ceci est aussi vrai dans les organisations privées) ne sont pas convaincus qu'il y'ait réellement un problème, parce qu'ils se sentent dévoués et que leur travail est bien fait. La modernisation leur apparaît alors comme un simple exercice d'économie budgétaire. Pour être crédibles, elle suppose à la fois plus de force, par exemple, "vous ne vous renseignez pas réellement sur les attentes des usagers" et plus de calme et de clarté en disant "nous ne vous critiquons pas mais reconnaissons que toute action est perfectible". La modernisation est aujourd'hui quelque peu schizophrénique : on n'ose pas s'y opposer d'emblée pour ne pas apparaître retardataires mais sans y croire vraiment car l'on pense au fond de soi que la fonction publique fait bien son travail.

Quel est l'apport de la chaîne de résultats ? Il est, entre autres, de :

- ne pas oublier certains des acteurs de la politique publique ;
- de bien différencier les finalités générales et les objectifs mesurables ou évaluables pragmatiques à atteindre ;
- de déterminer ce sur quoi les acteurs de la politique publique ont une prise (levier d'action) / les éléments de contexte ou de conjoncture ;
- de comprendre les stratégies adoptées pour la mise en œuvre des objectifs (le « comment faire ? »).

Il est fréquent de ne raisonner que sur le couple objectifs/indicateurs sans connaître les leviers d'actions réels des autorités publiques ou les stratégies des acteurs. Cela constitue un handicap considérable dans la mise en œuvre de programmes car personne ne veut se sentir responsable d'un résultat sur lequel il n'a aucun moyen d'agir.

Un programme ne peut se cantonner à mettre en évidence des résultats et des indicateurs, il doit mettre en évidence concrètement le « comment faire ? ». Or, les stratégies déployées par les acteurs, les mécanismes précis mis en œuvre. C'est aussi à ce niveau que des innovations peuvent le mieux se dégager : comment faire autrement ou faire faire par quelqu'un d'autre. De même, les objectifs référents peuvent être très généraux ou ambitieux. Ainsi, si l'objectif du document de politique transversale de la ville est de ramener les quartiers défavorisés au niveau de la moyenne nationale, il est clair que cet objectif est trop général pour être applicable tel quel au niveau du terrain, dans un délai court et que, probablement, les acteurs le comprendront chacun à sa manière.

La chaîne de résultats¹ doit alors tenir compte de l'ensemble des objectifs pratiques qui sont effectivement mis en œuvre, explicitement lorsqu'ils figurent dans les programmes, ou implicitement lorsqu'ils découlent du comportement des acteurs.

Si la chaîne de résultats s'appelle aussi cadre juridique, c'est pour bien montrer que l'on cherche à comprendre la cohérence d'une politique publique, de sa conception à sa mise en œuvre, ce qui est le premier pas de l'évaluation.

Dans un sens plus restreint, l'évaluation des résultats peut se limiter à une approche coût-efficacité, qui consiste à comparer les coûts nécessaires à la réalisation d'un certain niveau de résultat pour différentes politiques (on peut aussi dire qu'on raisonne en coût d'opportunité : on aurait pu faire autre chose avec les mêmes fonds publiques).

Exemple : il est usuel de comparer les différents programmes de lutte contre le chômage en terme de « coût de l'emploi créé » ou de « coût du chômeur évité » dans l'évaluation des aides à la localisation des activités dans les zones de conversion, on a procédé à une comparaison du coût de l'emploi créé grâce aux aides publiques entre les différentes zones de conversion étudiées. Les mesures prises pour économiser l'énergie peuvent être évaluées en comparant le « coût de la tep (tonne d'équivalent pétrole) économisée » par différents moyens.

2.2. La chaîne de valeur

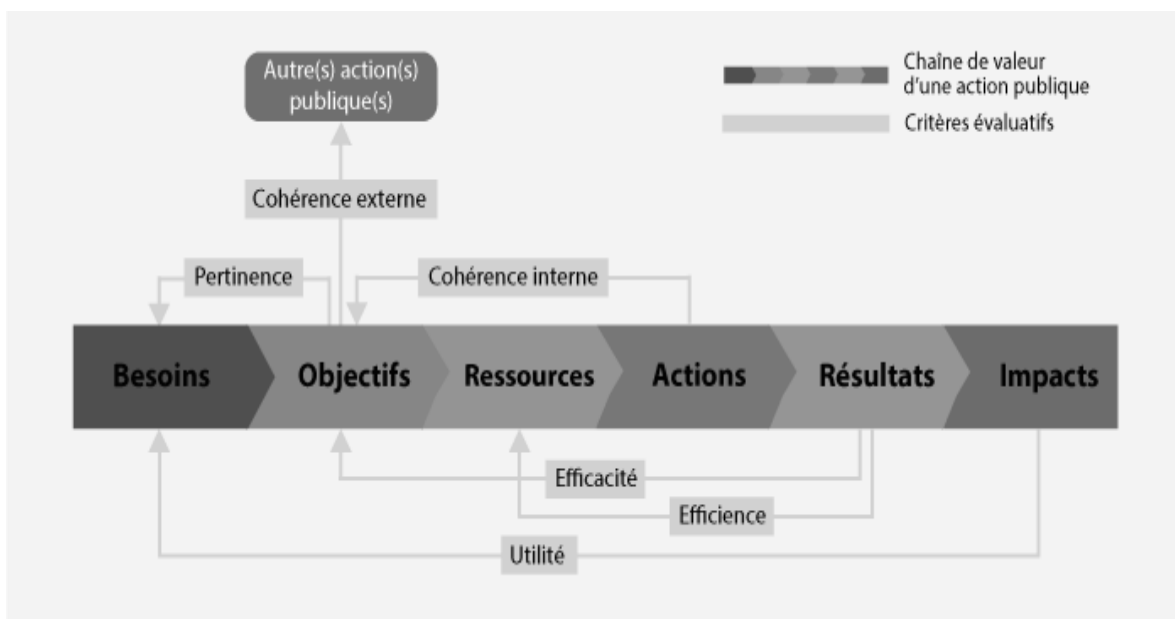
Une évaluation de politique publique (EPP) réalisée dans le cadre de la MAP s'appuie sur :

- une étude exhaustive de la documentation disponible et des travaux déjà produits ;
- des techniques d'analyse (statistiques, économétrie, data sciences, coûts, impacts, effets de levier...), d'enquête (entretiens, déplacements de terrain...) et de consultation (questionnaires, sondages, focus groupe...).

Chaque politique publique est étudiée à travers un ensemble de critères évaluatifs standards, notamment : efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence.

¹ Ce travail pourrait paraître évident, mais il ne l'est guère, car il suppose qu'on réfléchisse sur la validité de chacun des liens de la chaîne. Elle ne peut être construite que par un travail approfondi avec ceux qui mettent en œuvre. Elle met sur pied d'égalité l'administration centrale et territoriale.

Schéma 06 : chaîne de valeur de l'action publique



Source : Rapport de la MAP¹, L'action publique se transforme, dernière mise à jour 24/4/2015.

3. Points de divergence entre contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques

Tableau 08 : Grille d'analyse des divergences CG et EPP

		Contrôle de gestion	Evaluation des politiques publiques
OBJET D'ETUDE	STADE DE PROCESSUS DE PRODUCTION	(fonction de production 1) Analyse des résultats, réalisation, performances	(fonction de production 2) Analyse du résultat final, de l'impact sur l'environnement
	APPREHENSION DE LA FINALITE DE L'ACTION	Spécification <i>a priori</i> de façon <i>explicite</i>	Clarification ex post des intentions
	APPREHENSION DE LA RATIONALITE DE L'ORGANISATION PUBLIQUE	Rationalité <i>a priori</i>	Rationalité a posteriori
PARADIGMES	RATIONALITE DE L'APPROCHE	Rationalité économique	Rationalité politique et sociale
	APPREHENSION DE LA REALITE ORGANISATIONNELLE	Conception mécaniste de la réalité	Conception plus interactionniste
	PERCEPTION DU ROLE DES ACTEURS	Acteurs de la gestion de l'organisation	Stratégies des intervenants au cours du processus
	INTERET DE L'ANALYSE	Rétroaction (effet court terme)	Effet d'apprentissage (effet long terme)

¹ Modernisation de l'Action Publique.

METHODES	PERIODICITE DE L'ANALYSE	Investigation à caractère systémique	Investigation à caractère ponctuel
	MODES D'APPREHENSION DES VARIABLES	Observation d'un état, à un moment donné	Observation d'une variation, d'un référentiel
	PRISE EN COMPTE DU PROCESSUS DE REALISATION	Approche comparative	Approche évolutive, dynamique
	POSITION DE L'OBSERVATEUR EXPERT	Dans l'organisation	En dehors de l'organisation
INFORMATIONS	SOURCES D'INFORMATION	internes	Externes, diversifiées
	NATURE DE L'INFORMATION	quantitative	Qualitative
	MODE D'EXPLOITATION DE L'INFORMATION	Tableau de bord	Journal de voyage

Source : P. Gibert et al., *Contrôler la gestion ou évaluer les politiques, Politiques et management public, Vol. 2, 1984, P. 130.*

4. Contrôle et évaluation, clé de la bonne gouvernance du service public

Il semble que, corrélativement, dans de nombreux pays, les pratiques d'évaluation se développent, les milieux des élus deviennent plus réceptifs : des instances plus ou moins indépendantes et pérennes expérimentent des processus de décision et les milieux professionnels associés (experts, consultants) commencent à penser qu'il y a là un service à rendre et une structuration du milieu à opérer. Et si la clé de la bonne gouvernance était l'éducation du public sur les politiques publiques et les programmes ? (M. Basle, M. Renault, 2004). Le public devrait retenir trois points :

- L'évaluation se doit être une évaluation publique, c'est-à-dire concertée, non monopolisée, non totalement déléguée à des experts ou parties prenantes non totalement interne, non totalement externe : on ne peut en effet connaître et apprécier le service public qu'avec les offreurs et les demandeurs, qu'avec les services et les usagers, les bénéficiaires. Les évaluations restent axées sur les expertises car elles mobilisent les meilleurs outils de connaissances des réalisations-résultats-effets-impact socio-économique de long terme d'une action publique. Mais les évaluations publiques ne sont pas réductibles à un ensemble de techniques ou de procédures ou de processus d'instruction, de contrôle ou de jugement.

Elles ne sont non plus l'utilisation d'outils purement experts : avec les meilleurs experts évaluateurs, avec des principes, des standards et une déontologie adaptée. C'est une démarche d'apprentissage politique tout au long de la vie politique : c'est un investissement citoyen dans la connaissance pour améliorer l'offre publique et son impact. Les évaluations sont donc un processus foisonnant et par nature multicritères (multi-fonctions-objectifs, multipoints de vue) et multi-experts, le point le plus extrême de cette approche est modélisé sous le nom de « marché politique idéal » selon lequel « un électeur indépendant = une voix ». Ceci suppose une façon de faire : les évaluations publiques ne se résumeront jamais à une simple expertise individuelle (mais des expertises de ce type seront toujours convoquées). Ce sont des activités institutionnalisées de création de connaissances (au sens de recherche-production nouvelle) mettant en œuvre les procédures et les moyens humains, budgétaires, outils, enquêtes qui permettent d'approcher la valeur de l'action publique.

- Les évaluations peuvent être des compléments à tous les mécanismes électoraux et socio-médiatiques. Elles peuvent être en effet déclenchées à tout moment (avant, après, chemin faisant), elles peuvent être préparées par le suivi et l'auto-évaluation continues et ainsi permettent aux élus de s'assurer pendant toute la durée du ou des mandats contre la baisse de qualité socio-économique ou environnementale ou culturelle des services publics rendus ou leur non-pertinence au regard des objectifs officiels. Dans les sociétés fondées sur les connaissances évaluatives publiques, il n'y a donc plus seulement les événements électoraux qui influencent le cours ou l'évolution de la fourniture publique. On peut donc imaginer la contribution des évaluations à la connaissance des élus et des services : les suivis de qualité, les auto-évaluations en continu, la veille préparatoire aux évaluations *ex post* sont des outils et des assurances pour les élus pendant le mandat.

L'évaluation, ce faisant, sert à éviter d'être pris dans le tourbillon du très court terme, à éviter de s'y engluer : elle permet de prendre le temps d'un véritable pilotage dans le temps de l'action publique. Avec l'évaluation, on est mieux à même de prendre le temps de choisir l'approche ou les approches qui donneront le maximum d'informations cruciales ou pertinentes avant de réaliser en interne les systèmes d'information et de gestion des mesures et des actions. L'évaluation est ce temps de la réflexion que l'on doit prendre avant l'action. On est ainsi mieux à même de s'inscrire dans le temps des politiques et des programmes qui sont souvent longs à produire leurs effets.

- Les évaluations, bien utilisées, pourraient être au service de la conception des politiques mais aussi une assistance au management public : elles satisfont certes des besoins de connaissance dans la société fondée sur la connaissance mais se faisant elles sont entrées dans la boîte noire de la production et de la livraison des services publics. Elles vont donc contribuer au renouvellement des modes de gestion et de management public des politiques. Les évaluations s'intéressent en effet au processus de mise en œuvre. Ceci suppose également que le nouveau management public doit être en phase avec les évaluations des processus de politiques publiques. Bon management public rime avec bonne gouvernance.

Conclusion

Le contrôle de gestion, au sein du service public, évolue constamment pour répondre aux besoins d'informations des gestionnaires dont les exigences changent en fonction du contexte économique et social. Ce système d'information et d'aide à la décision pour les gestionnaires tire également parti des évolutions théoriques et empiriques des méthodes et outils. Au travers de ces évolutions, quelques axes majeurs semblent se dessiner. Il ne s'agit pas nécessairement de nouveaux outils, mais plutôt de changement de perspectives qui induisent le plus souvent une utilisation différente des outils existants.

Les dimensions humaines et sociales du contrôle de gestion, dans le contexte du service public, peuvent être abordées par plusieurs points d'entrée. Sous l'angle des comportements, en étudiant les problèmes humains de la gestion budgétaire, ses aspects participatifs, de motivation, de satisfaction au travail, leurs liens avec la performance, etc. Par les aspects sociopolitiques du contrôle de gestion en s'intéressant aux comportements et jeux d'acteurs, conflits et négociations dans les processus de gestion budgétaire. A travers ses aspects organisationnels, diverses recherches étudient ainsi le contrôle de gestion en tant que mécanisme de contrôle organisationnel, d'autres sa dimension culturelle, mais c'est le courant de la contingence des systèmes comptables qui illustre le mieux cette dimension organisationnelle du contrôle de gestion. Enfin, à travers sa dimension sociétale, il s'agit dès lors d'envisager la dimension culturelle du contrôle, au service public, par l'étude de ses liens avec les cultures nationales. Face à un contexte de changement, le dirigeant, dans cet établissement, dispose de nombreux outils pour réussir cette transition. On pense notamment, à la conduite en mode projet, à la communication, à la gestion des compétences au sein de l'organisation et à la stratégie. Mais, le contrôle de gestion n'est pas clairement identifié comme un outil de pilotage du processus de changement. Or, il a un rôle important dans la dynamique du changement, voir essentiel. De plus, le contrôle de gestion est source de changement, car il repose sur le concept d'amélioration continue.

Dans l'évaluation des politiques publiques, la longueur du processus d'évaluation, l'accent mis sur les facteurs contingents -à une conjoncture comme à un domaine du changement social- nous rapprochent davantage de la philosophie d'un contrôle véritablement a posteriori où ce que l'on attend du contrôle est un effet d'apprentissage lequel, en supposant qu'il soit cumulatif, doit permettre d'améliorer à long terme les qualités des programmes d'action publique.

Conclusion de la première partie

La mise en place d'un contrôle de gestion n'est pas la remise en cause de la qualité du travail des agents, mais la recherche d'optimisation des compétences pour favoriser la performance générale de l'organisation. Le contrôle de gestion n'a pas un rôle de surveillance ni de sanction. Il doit simplement permettre d'améliorer les conditions de travail et les modes d'organisation. Sa mise en place est une question de profondeur qui va influencer les pratiques et les comportements. Il faut également que le dispositif à mettre en œuvre soit cohérent avec les objectifs à atteindre et les orientations stratégiques que l'on souhaite attribuer à cette fonction. Les difficultés sont nombreuses : même si les finalités du contrôle de gestion sont discutables, sa position est complexe et essentielle pour l'organisation, et elle dépend totalement de la portée que l'on souhaite lui attribuer.

Dans l'entité du service public, la nature externe de la finalité va rendre à l'organisation son caractère instrumental. Un système de contrôle organisationnel ne peut plus être alors un outil d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience finale de l'administration considérée. Les systèmes formels (organisationnels) du contrôle de gestion dans le service public ne peuvent avoir qu'un rôle amoindri par rapport à celui de leur homologue de l'entité privée ; par la force des choses, ils doivent se rapprocher du contrôle organisationnel, ne pouvant jouer le rôle de contrôle stratégique. Comme par ailleurs la finalité externe est, sur le plan concret, éclatée en une pluralité d'objectifs finals pas toujours clairs et pas toujours explicites, l'évaluation finale de l'activité administrative ne peut logiquement s'effectuer qu'au coup par coup, c'est-à-dire pour chacune des politiques ou programmes d'action publique. Le contrôle de gestion au sens plein du terme englobe bien l'évaluation des politiques publiques.

Dans la partie suivante, nous essayerons de mettre en pratique, dans le contexte algérien, les principaux acquis théoriques, que nous avons développés dans cette première partie.

DEUXIEME PARTIE

LE CONTROLE DE GESTION DANS LES EPSCP ALGERIENS

Introduction de la deuxième partie

De nos jours, l'université est soumise à des pressions en faveur du changement. Elle est appelée à se redéployer, car sa contribution à la prospérité économique du pays est indispensable. Le rôle des universités dans les sociétés modernes est largement reconnu. Elles sont censées créer des connaissances, améliorer l'équité, répondre aux besoins de la société, et faire preuve de plus d'efficacité dans l'accomplissement de ces tâches. Elles sont sollicitées pour apporter une contribution particulière à l'accomplissement des objectifs de l'État en matière de croissance, de prospérité et de cohésion sociale. Pour répondre à ces attentes, l'université algérienne se trouve face à d'énormes défis : être à l'écoute de son environnement, atteindre un niveau de qualité soutenant la comparaison internationale et surtout rénover sa gouvernance. Elle est appelée aussi à accroître et diversifier ses modes de financement. Ces objectifs majeurs supposent une mutation de l'enseignement supérieur avec une nouvelle vision qui doit être au centre des préoccupations stratégiques en matière de développement national.

Dans cette deuxième partie, nous allons essayer d'utiliser les fondements théoriques acquis pour mener une étude de terrain. En effet, dans un premier chapitre, après avoir déterminé les contours de la recherche empirique (présentations, contexte...), une étude qualitative de visée exploratoire sera menée en vue de proposition d'un modèle de recherche ; ensuite, dans un second chapitre, une étude confirmatoire par questionnaire sera réalisée, les données testées et les résultats discutés.

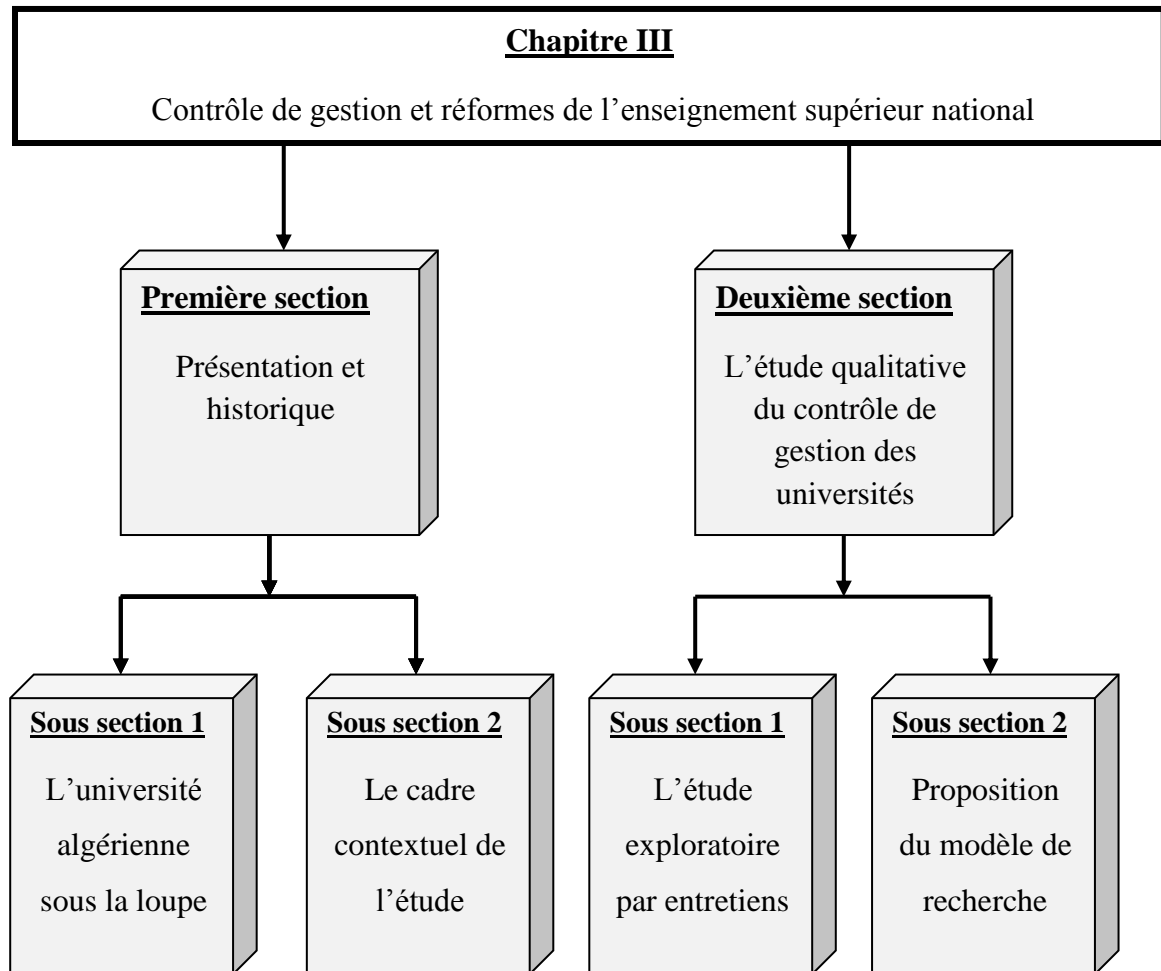
CHAPITRE III

CONTROLE DE GESTION ET REFORMES DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR NATIONAL

Introduction

En Algérie, le programme du gouvernement a souligné l'importance du rôle prépondérant des établissements d'enseignement supérieur, et introduit souvent des réformes, dont la dernière est l'introduction du régime LMD. L'enjeu réside surtout dans l'adaptation des mécanismes de ce régime aux réalités de l'université algérienne. Tout ceci doit être accompagné évidemment par une stratégie qui donnera naissance à une nouvelle gestion universitaire. Il est évident que l'État va conserver un rôle central dans le contrôle et la coordination de l'enseignement supérieur puisqu'il est le seul pourvoyeur de fonds jusqu'ici. Mais le régime LMD préconise des modes de financement et de gestion différents du système dit classique, donc la réforme va ramener de fait des changements dans ces aspects. Cette transformation se fera d'une manière progressive par le passage d'une étroite mise sous tutelle des établissements vers une gestion plus autonome dont l'objectif est la satisfaction des différentes parties prenantes. L'université algérienne évoluera nécessairement vers des modes managériaux plus souples. En effet, que ce soit par choix ou par nécessité, plusieurs facteurs internes et externes vont impacter le fonctionnement de l'université algérienne. Un changement qui transformera la gestion de l'université en matière de direction, de contrôle et des modes de financement.

Dans la première section de ce chapitre, une analyse des principales réformes de l'enseignement supérieur national est présentée, et le cadre contextuels de l'étude est délimité. Dans une seconde section, une étude exploratoire est réalisée, et les résultats de cette dernière vont permettre la proposition d'un modèle de contrôle de gestion universitaire.



Objectifs du chapitre

- Présenter le cadre méthodologique de la recherche qualitative.
- Présenter l'évolution des pratiques de gestion des établissements de l'enseignement supérieur en Algérie, les réformes de modernisation dans ce secteur ainsi que les difficultés pratiques.
- Réaliser une étude exploratoire par entretiens comme première étape d'investigation du terrain de recherche dans le but d'éclairer notre vision et de préparer l'enquête quantitative.
- Proposer un modèle de recherche, déterminer les conditions de son application et les outils nécessaires.

Première section : Présentation et historique

Les différents écrits et les documents réalisés par les groupes ou organisations étudiés seront, en première étape, des sources importantes en vue de la compréhension de leur fonctionnement. En effet, les artefacts¹, ou les matériaux « muets » sont des révélateurs puissants de l'expérience sociale des acteurs et, à ce titre, ils doivent être traités par le chercheur (I. Hodder, 1994). Ensuite, nous envisageons la possibilité de réaliser des entretiens et/ou des questionnaires tout en discutons des critères de scientificité auxquels nous sommes astreints dans notre travail, notamment dans une recherche qualitative. Finalement, nous exposerons la démarche méthodologique telle que nous souhaitons la mettre en œuvre pour nos enquêtes de terrain.

Dans cette première section nous allons exploiter deux types de documents ou d'écrits : en premier lieu, nous allons décrire l'université algérienne brièvement en se basant sur une présentation historique et de l'émergence des centres universitaires juste après l'indépendance de l'Algérie. Ces derniers se résument à des infrastructures de petite taille, un nombre réduit d'étudiants et une gestion simple. Nous parlerons également de l'évolution du statut de l'université algérienne. Une évolution qui ne cesse d'être remise en cause par les experts du ministère. En effet, on assiste à une massification des textes juridiques promoteurs mais en parallèle de grandes lacunes sont observées sur le terrain, notamment concernant l'autonomie, la gouvernance et la gestion budgétaire.

Dans un second lieu, nous allons aborder les réformes de l'enseignement supérieur intervenues dès les années 2000 et qui sont arrivées maintenant à leur phase d'approfondissement. Le souci de moderniser l'université algérienne constitue, à notre avis, la réforme de toute une société. L'enseignement est, en effet, un des principaux piliers du développement d'une société et que les efforts, dans ce sens, doivent être multipliés, les personnes mobilisées pour atteindre les résultats souhaités. Dans cette section, nous allons indiquer brièvement les différentes phases de réforme de l'enseignement supérieur, puis exposer les nouveautés apportées en termes de concepts de gestion et, en fin, l'analyse du dernier rapport du ministère de l'enseignement supérieur sur la réforme.

¹ Ces matériaux ou artefacts sur lesquels nous sommes amenés à travailler sont issus d'une époque et d'un lieu précis. Le temps et l'espace font partie intégrante de l'interprétation de ces artefacts.

Sous section 1 : l'université algérienne sous la loupe

Pour comprendre le fonctionnement des établissements universitaires actuels, un bref historique s'impose. L'université algérienne avait au lendemain de l'indépendance une grande avance sur les universités de la région maghrébine qu'elle avait pu maintenir tout au long des années 1960 et même 1970 (M. Ghalamallah, 2010). En affichant sa volonté sociale d'égalité des chances pour l'accès à l'enseignement supérieur, l'université algérienne se trouvait confronter à une arrivée massive d'étudiants¹. Le boom démographique des premières années post indépendance et la généralisation de la scolarisation ont, par ailleurs, boosté les effectifs qui ont alors augmenté considérablement et d'une manière constante. Les établissements d'enseignement supérieur ont réussi, dans un contexte parfois difficile, à assumer les missions qui leurs sont dévolues (Y. Berkane, 2010).

Suite à ces évolutions, les difficultés des autorités nationales à garantir la qualité par les méthodes traditionnelles se sont naturellement multipliées. Cette expansion de l'E.S. (massification) continue cependant, et c'est là le paradoxe, à être soutenue par les pouvoirs publics afin de répondre à l'évolution des « besoins de l'économie », évolution accentuée par la croissance rapide des nouvelles technologies. Toute la recherche actuelle dans ce domaine confirme que les besoins de l'économie en diplômés de niveau supérieur ne font que croître, d'où l'émergence de ce qu'on appelle aujourd'hui « l'économie du savoir » exigeant de plus en plus des qualifications élevées.

La nécessité de l'expansion quantitative des effectifs d'étudiants a fait que les experts ont orienté les établissements d'E.S. vers une gestion efficace de cette massification. Il fallait procéder à une restructuration de l'E.S. à partir d'une diversification des enseignements accompagnée par des réformes à partir desquelles les pouvoirs publics ont procédé à une plus grande responsabilisation des établissements d'E.S. : Une plus grande « autonomie » en matière de direction et de gestion, mais il leur est demandé en même temps de rendre des comptes à la société à partir de diverses évaluations, et le financement est désormais sujet à la « qualité » à travers une production quantitative et qualitative de diplômés afin de faire face aux besoins de l'économie en diplômés de niveau supérieur qui ne font que croître.

¹ Afin de pouvoir accueillir des effectifs supplémentaires, les systèmes d'enseignement supérieur se sont diversifiés ; on a ainsi développé un secteur postsecondaire, non universitaire, et un nombre croissant de cours sont enseignés à distance (N. Bouzid, Z. Berrouch, 2012).

1. L'évolution du statut des universités : plus d'autonomie sur le plan juridique

M.O. Padis, Y. Lichtenberger et E. Macron (2007) définissent l'autonomie des universités comme suit : « *l'autonomie suppose une volonté locale d'agir et même une vision stratégique définie pour chaque université...* ». Puis les auteurs confirment implicitement les limites de cette autonomie : « *... Cette capacité stratégique existe-t-elle ?* ». Comme le précisait déjà F.X. Fort (2003), « *être autonome n'a de sens que si l'on est capable d'élaborer soi-même ses choix stratégiques* ». C'est sans doute avec l'introduction de la politique contractuelle, au début des années 1990, que les universités sont devenues un acteur central de l'enseignement supérieur et de la recherche (au détriment des logiques facultaires et disciplinaires qui prévalaient très largement jusqu'alors).

Le modèle universel de gestion universitaire autonome a déjà plus de trois décennies d'existence dans certains pays d'Amérique du nord et d'Europe qui ont pris une sérieuse avance sur les autres pays européens qui ne l'ont adopté que depuis le début de ce millénaire, en application de la déclaration de Bologne (1999) ; rappelons que cette dernière constitue la feuille de route pour la réforme visant la construction d'un espace européen d'enseignement supérieur. Les pays du Maghreb se sont attelés à la familiarisation avec les principes de cette réforme, prise comme référence en tant que bonne pratique pour sortir de la crise (N. Mezache, 2006).

En Algérie, les politiques publiques d'enseignement supérieur sont mises en œuvre par le canal du financement étatique. En contrepartie de ce financement, les pouvoirs publics encadrent et contrôlent les actions des universités par le biais de règlements rigides. Dans ce schéma classique, l'université dispose de peu de latitude de gestion autonome ; le résultat est connu : cette situation de pilotage par le centre a généré la faible capacité de l'université à gérer les fonds, les hommes et donc à mettre en œuvre de manière effective les politiques d'enseignement supérieur.

Les principes institutionnels et organisationnels inscrits dans la loi de 1999 qui instituait déjà le statut d'EPSCP (Etablissement Public à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel) avec un mode de fonctionnement assoupli et la formation supérieure privée, sont maintenus dans le modificatif de 2008 avec changements limités à l'architecture des enseignements (introduction des trois nouveaux cycles) et précisions apportées à la formation supérieure assurée par des établissements privés.

En 1999 donc, le statut de l'EPSCP attribué à l'université en lieu et place de celui de l'EPA a introduit de nouveaux instruments de gestion préparant l'avènement de la réforme: - possibilité d'accès à d'autres sources de financement que le budget de l'Etat (valorisation des résultats de la recherche, création de filiales, prises de participation..) ; - application de mesures d'assouplissement de la gestion financière par le biais notamment du contrôle financier a posteriori et de l'utilisation directe des ressources propres générées par les activités de l'université ; - institution du conseil d'administration et recomposition avec élargissement de ses prérogatives ; - plus large représentativité de la communauté universitaire au conseil d'administration et autres organes par l'introduction des étudiants en post graduation ; - diversification des types d'unités d'enseignement et de recherche : facultés, instituts, annexes afin de prendre en charge les spécificités de certaines filières de formation qui ne peuvent être regroupées en faculté ; - les responsables d'UER (Unité d'Enseignement et de Recherche) sont ordonnateurs secondaires et membres du conseil scientifique et conseil d'administration de l'établissement ; et enfin, structuration du département en services afin qu'il puisse assurer pleinement ses missions en tant qu'unité pédagogique et administrative de base.

Questionnant les textes pour voir quelle démarche a été adoptée à ce jour. D'un point de vue institutionnel, pour la mise en œuvre de la réforme en Algérie, la distribution des rôles s'établit ainsi :

- le ministère « définit en amont la stratégie globale de l'enseignement supérieur, trace les lignes directrices du schéma directeur national de la formation supérieure et procède en aval à l'habilitation des établissements universitaires par des procédures de validation et d'évaluation qui reposent sur des commissions régionales et sur la commission nationale d'habilitation. » ;
- L'établissement « définit et propose, dans le cadre de cette stratégie, sa propre politique de formation et de recherche, en s'appuyant sur ses compétences ainsi que sur les données sur son environnement »¹.

Pour vérifier ce constat, nous avons parcouru le bulletin officiel de l'enseignement supérieur et cette consultation révèle, en effet, que la majorité des arrêtés et décisions ministériels ainsi que circulaires et notes circulaires pris de 2004 (date de démarrage de la réforme) à 2009, relèvent des attributions « classiques » de la tutelle :

¹ Document du MESRS présenté lors de l'évaluation d'étape du 1-2 juin 2008.

contenu des programmes pédagogiques, ouverture de nouvelles spécialités, de nouveaux départements pédagogiques, désignation des membres des organes des établissements, conditions d'inscription à l'habilitation universitaire, modalités de fonctionnement des organes pédagogiques et scientifiques, habilitation à la formation doctorale, ouverture de masters, création d'écoles doctorales et détermination du nombre de postes ouverts, création de laboratoires de recherche, et composition des commissions paritaires, des commissions de marchés publics, des commissions des œuvres sociales, des commissions des recours...

Sur la liste relevée à partir du bulletin officiel, le pointage des textes liés directement à la réforme, depuis 2004, a permis de dégager la liste suivante des textes¹ qu'il est possible, étant donné sa taille, de présenter ici selon un ordre chronologique :

- Décision de mai 2004 créant une commission ad hoc chargée de l'évaluation des offres de formation et de l'habilitation des établissements dans le cadre de la mise en place de la nouvelle architecture des enseignements.
- Décret du 21 novembre 2004 portant création du diplôme de licence « nouveau régime » et son arrêté d'application du 23 janvier 2005 fixant l'organisation des enseignements et les modalités de contrôle et de progression dans les études de licence « nouveau système ».
- Circulaire du 9 avril 2005 relative à l'orientation et l'inscription des nouveaux bacheliers dans le nouveau système d'enseignement supérieur LMD fixant une première liste de domaines de formation et invitant les établissements à organiser une campagne d'information sur la réforme à l'intention des nouveaux bacheliers et leurs familles.
- Arrêté de juin 2005 créant la commission nationale d'habilitation des établissements d'enseignement supérieur et de leurs offres de formation et fixant sa composition et ses missions.
- Loi n°08-06 de février 2008 instituant les trois cycles d'enseignement supérieur 'L.M.D' et organisant la formation supérieure assurée par des établissements privés.
- Décret exécutif du 19 août 2008 portant régime des études en vue de l'obtention du diplôme de licence, du diplôme de master et du diplôme de doctorat.

¹ Ces nouveaux textes portent sur l'aspect pédagogique de la réforme. L'aspect organisationnel n'a connu à ce jour aucune modification tangible.

L'organisation du système algérien d'enseignement supérieur est régie par un cadre législatif et réglementaire en pleine mutation. Les textes cadre suivants composent ce dispositif :

- Décret exécutif n°03-279 du 23 août 2003 fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université, complété par le décret n°06-343 du 27 septembre 2006 : définit les principes et règles de gestion de l'établissement-référence.
- Loi n°08/06 du 23 février 2008 modifiant et complétant la loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur : texte de référence de la réforme des enseignements.
- Décret exécutif n°08-130 du 3 mai 2008 portant statut particulier de l'enseignant chercheur, pris en application du statut général de la fonction publique.
- Décret exécutif du 19 août 2008 portant régime des études en vue de l'obtention du diplôme de licence, du diplôme de master et du diplôme de doctorat, pris en application de la loi d'orientation de 2008.

Les principes institutionnels et organisationnels inscrits dans la loi de 1999 qui instituait déjà le statut d'EPSCP avec un mode de fonctionnement assoupli et la formation supérieure privée, sont maintenus dans le modificatif de 2008 avec changements limités à l'architecture des enseignements (introduction des trois nouveaux cycles) et précisions apportées à la formation supérieure assurée par des établissements privés.

En 1999 donc, Le statut de l'EPSCP attribuée à l'université en lieu et place de celui de l'EPA a introduit de nouveaux instruments de gestion préparant l'avènement de la réforme:

- Possibilité d'accès à d'autres sources de financement que le budget de l'Etat (valorisation des résultats de la recherche, création de filiales, prises de participation..) ;
- Application de mesures d'assouplissement de la gestion financière par le biais notamment du contrôle financier a posteriori et de l'utilisation directe des ressources propres générées par les activités de l'université ;
- Institution du conseil d'administration et recomposition avec élargissement de ses prérogatives ;

- Plus large représentativité de la communauté universitaire au conseil d'administration et autres organes par l'introduction des étudiants en post graduation ;
- Diversification des types d'unités d'enseignement et de recherche : facultés, instituts, annexes. Afin de prendre en charge les spécificités de certaines filières de formation qui ne peuvent être regroupées en facultés.
- Les responsables d'UER sont ordonnateurs secondaires et membres du conseil scientifique et conseil d'administration de l'établissement ;
- Structuration du département en services afin qu'il puisse assurer pleinement ses missions en tant qu'unité pédagogique et administrative de base.

L'objectif de soustraire l'établissement d'enseignement supérieur à la rigidité du cadre juridique précédent de l'EPA s'est précisé à travers le nouveau statut de l'université. Le problème réside dans la mise en œuvre des principes et règles énoncés dans ce statut pour insuffler à l'établissement un dynamisme nouveau et renforcer ses capacités propres de rayonnement local aux plans social, culturel et professionnel et donc de développement au contact de son environnement. C'est une condition fondamentale pour la réussite de la réforme.

2. La gouvernance de l'université nationale

La gouvernance¹ de l'Enseignement Supérieur met en jeu les institutions qui coopèrent pour le gérer. Elles peuvent aller des collectivités locales aux institutions internationales (A. Derguini, 2006). La gouvernance s'appuiera donc sur une structure sociale, des dispositions sociales, des institutions pour se confronter à des tendances réelles du monde pour définir une politique, ses moyens et ses fins. Ce qui va déterminer la gouvernance de l'enseignement supérieur, selon l'auteur, c'est cette structure sociale qu'il a édifié autour d'une configuration des rapports entre individus, groupes et société. *« L'enseignement supérieur restera un « bien vacant » tant que nous n'aurons pas la claire conscience de la structure sociale à la construction de laquelle nous voudrions qu'il participe. »*

¹ Ce qu'apporte cette notion c'est qu'elle peut s'appliquer indifféremment à une entreprise marchande, à une institution qui produit un service public ou à un Etat qui délègue son autorité et renvoyer à une théorie de l'agence qui oppose le mandant et le mandaté, le gestionnaire et l'actionnaire, en se référant à un certain nombre de normes du nouveau management public : degré d'organisation, efficience, transparence, participation et partage de responsabilités. Ce qui peut permettre la mise en question de l'université en tant qu'institution, avec ses soubassements et son inscription institutionnelle.

Avec le nouveau modèle de production basée sur « l'économie de la connaissance », la nouvelle place du secteur des services dans la production marchande (des services à l'industrie en particulier), du travail vivant (non plus force de travail, travail physique mais capital humain, travail immatériel) par rapport au travail mort, il va sans dire que la production du savoir prend une place centrale dans la reproduction de la structure sociale et peut présenter l'opportunité d'une autre reproduction sociale. A la différence du capital physique, de l'avoir, quand il se partage, le capital immatériel, le savoir, ne diminue pas mais augmente¹.

Dès le début des années 1980, B. Clark modélisait les différents types de gouvernance des universités à l'aune de leur proximité, plus ou moins grande, avec l'un des trois angles de la figure d'un triangle : l'Etat, les oligarchies académiques et le marché. Le modèle de Clark a peu à peu été rendu obsolète par de nouvelles géométries universitaires, géométries notamment modifiées par l'implication de plus en plus fréquente de nouveaux opérateurs, supranationaux, intergouvernementaux, non gouvernementaux, etc., dans les politiques d'enseignement supérieur. Peuvent être ici cités, à titre d'exemple et sans ordre particulier, des opérateurs tels que l'UNESCO, le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, ou encore l'Union européenne.

Alors que les pays de l'OCDE sont passés d'une première gouvernance à une seconde. La première gérant une massification de l'ES qui accompagnait le mouvement d'industrialisation de l'activité matérielle et consistait en l'administration d'une offre publique d'éducation et de formation sur le type d'un modèle centralisé qui rassemblait des pays comme la France et l'Union soviétique. La seconde ayant pour objet l'administration d'une politique de la demande plus apparentée à un modèle décentralisé de type anglo-saxon et qu'accompagne un mouvement d'industrialisation des services. L'Algérie en est encore à l'administration d'une offre publique qui doit faire face à une demande de masse indifférenciée dans un contexte de désindustrialisation de la production matérielle².

¹ Cet aspect déjà intégré par les théories de la croissance endogène n'est pas suffisamment compris par une société qui s'était faite de la division du capital physique une règle (règles d'héritage) et que certains peuvent considérer comme une cause du non accumulation du capital dans les sociétés en voie de développement, une forme de conjuration de la formation d'une classe sociale.

² K. Marx essaie d'expliquer « la production matérielle ». Celle-ci est la « base » de la structure sociale, c'est-à-dire le point de vue privilégié, mais non unique, permettant de comprendre une société. (F. Gulli, 2015).

La gouvernance a ici affaire avec des variables plutôt qu'avec des données, il lui faut participer à un mouvement de construction d'une structure sociale, d'une économie cohérente, de champs sociaux autonomes, d'un système de marchés au sein d'un nouveau monde basé sur un nouveau modèle de production et d'accumulation qu'il faut anticiper.

On peut caractériser l'université algérienne par un faible encadrement, de faibles traditions universitaires (marques de son histoire), relativement à une forte demande sociale (produite par la dynamique des structures sociales et mondiales, démographiques et industrielles en particulier), faiblesses qui peuvent être transformées en forces. En effet, l'université algérienne dispose d'un potentiel humain incontestable, et c'est là toute la clé.

La CNES 2009, affirme :'' *L'enseignement supérieur, en tant que bien public et impératif stratégique pour l'éducation à tous les niveaux et en tant que fondement de la recherche¹, de l'innovation et de la créativité, relève de la responsabilité de tous les gouvernements et doit bénéficier de leur soutien économique. Comme souligné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, « l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite »*'' (Article 26, paragraphe 1).

La massification de l'enseignement supérieur n'est plus un objet de débat, elle est devenue une réalité incontournable, dictée par la dynamique mondiale. Malgré leurs efforts les pays non industrialisés restent très en deçà de la norme. Ce qui est nouveau c'est qu'on veuille ne plus la dissocier d'un objectif de réussite. Le CNES 2009 affirme : ''*En élargissant l'accès, l'enseignement supérieur doit poursuivre simultanément trois objectifs : équité, pertinence et qualité. L'équité n'est pas une simple question d'accès – l'objectif doit être la participation réussie des étudiants et l'achèvement de leurs études, ainsi que la garantie pour eux de bonnes conditions de vie, avec un soutien financier et pédagogique approprié pour ceux issus de communautés démunies ou marginalisées.*''

On pourrait distinguer trois centres de la division du travail : ceux centraux de la production du savoir, ceux intermédiaires de la transmission et ceux finaux de la consommation. Ceux centraux appartenant au système entier, ceux intermédiaires aux universités spécifiquement et ceux finaux aux services usagers, aux régions.

¹ L'enseignant ne cesse pas d'être un chercheur, ne serait ce que pour actualiser son savoir qui évolue de manière extrêmement rapide. Dans l'économie du savoir tous les individus sont des chercheurs, parce qu'ils doivent apprendre tout au long de leur vie pour enseigner ou produire un autre service, un autre bien qui ne cessera pas lui aussi d'évoluer ou de se différencier.

La hiérarchie étant fonctionnelle, la circulation entre les différents centres et collectifs sera le moyen d'assurer l'unité et la différenciation de l'ensemble. La production et la consommation entrant toujours dans de nouveaux rapports. Tout cela permettrait d'assurer à la massification l'objectif de qualité (objectif dit d'efficacité dans le nouveau management public), chaque personne faisant ce qu'elle peut faire le mieux, et d'équité puisque tous les étudiants pourraient accéder aux meilleurs produits et services auxquels ils pourraient accéder, et cela permettrait de donner à l'élite un espace où elle pourrait émerger (objectif d'efficience dans le NMP).

Les conditions pour la bonne gouvernance se résument en quelques mots clés : gestion autonome, décentralisation de la décision, contrôle des actes de gestion, auto évaluation et responsabilisation, évaluation externe, financement selon les résultats, normalisation et démarche qualité, compétitivité stimulante, changement organisationnel.

3. La réforme budgétaire dans l'enseignement supérieur national

L'Algérie a entrepris une série de réformes structurelles majeures tendant à s'aménager un schéma d'une économie régulée par le marché où l'Etat est appelé à se recentrer sur ses missions régaliennes classiques et à se dégager, ainsi, progressivement de son rôle de producteur de biens et services¹. Dans ce contexte, la maîtrise de son action inscrite dans les différentes politiques publiques doit, impérativement, passer par la rationalisation des dépenses pour pouvoir atteindre l'efficacité et l'efficience nécessaires à la continuité, l'équité et la régulation des prestations de l'Etat (S. Bakouche, 2006).

Au niveau sectoriel, les réformes² engagées par le MESRS se proposent la révision de l'ensemble du système; aussi bien dans son volet ingénierie pédagogique que management des institutions universitaires. Ce dernier volet, commun à l'ensemble de l'Administration et aux services publics, prend sa source dans la théorie de l'économie institutionnelle laquelle s'emploie à retracer un nouveau cadre conceptuel de management des services publics avec en point de mire l'introduction d'un nouveau paradigme qu'il s'agit de maîtriser par son évaluation continue à l'aune d'indicateurs synthétiques rassemblés sous les labels d'efficacité et d'efficience (Mintzberg, 1983).

¹ On peut citer le plan d'ajustement structurel durant la période 1994-1998 en collaboration avec le FMI.

² En effet, et en matière de financement de l'enseignement supérieur en Algérie comme dans les systèmes budgétaires similaires, il est loisible, en principe, à travers l'analyse du cadre institutionnel, des mécanismes de financement des différentes catégories d'établissements (universités, écoles, instituts, centres universitaires,..) d'effectuer un travail d'évaluation exhaustive des dépenses des divers agents économiques.

La clé de voûte des réformes visant la modernisation de l'Administration va porter sur le réaménagement en profondeur des procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle des budgets, inscrite dans la modernisation du système budgétaire (MSB). En effet, La réalisation d'objectifs arrêtés aux réformes passe irrémédiablement par une meilleure maîtrise des coûts laquelle suppose une rationalisation dans la démarche et une rigueur dans la dépense. Cette réforme inspirée de la LOLF¹ Française se veut une réponse appropriée, à travers de nouvelles procédures budgétaires, à l'élaboration, au suivi et à la maîtrise des dépenses inscrites dans des projets et déclinées en opérations précisément identifiées (Blöndal J.R., 2003).

Les règles de gestion financières de l'université comme service public sont, pour l'essentiel, issues de l'héritage colonial, avec toutefois une organisation sensiblement différente, résultat de maintes retouches ponctuelles, en dehors d'une vision d'ensemble. Ainsi, les procédures d'engagement et de paiement obligent à un contrôle² des dépenses mais, malgré cela, les fournisseurs se plaignent fréquemment du retard pris dans le paiement des factures par l'Etat ; ce qui entraîne, en conséquence, le peu d'enthousiasme de travailler avec le secteur public, des défections, des surfacturations ou des abus sur la qualité des produits.

D'autre part, les problèmes liés à la transmission des documents au rectorat et à la répartition des crédits. Ces problèmes sont souvent source de conflits qui altèrent le bon déroulement des procédures quand ils ne l'entravent pas. A cela s'ajoute un sous encadrement dirimant, notamment au niveau des facultés³. Un ensemble de difficultés se rencontrent dans: 1 - Les difficiles relations des facultés avec le contrôleur financier (agent de comptabilité publique); 2 - Le manque de la coordination entre les différents services qui pose un problème de leadership ; 3 - Les problèmes de compétences dans les rapports hiérarchiques entre les différents départements sont souvent source de conflits; 4- Le problème de fongibilité du budget génère un refus aux demandes de crédits supplémentaires pour certains chapitres, alors que d'autres crédits sont indûment gonflés : l'assurance des étudiants, par exemple ;

¹ En Algérie, cette loi n'a été votée que récemment, en juin 2018.

² Afin d'éviter ce genre de pratiques préjudiciables au bon fonctionnement de l'administration financière, des modifications ont été apportées, dernièrement, comme le paiement d'avance ou le contrôle *a posteriori*, rejoignant par là la plupart des pays, qui face à l'arrivée massive des effectifs étudiants, ont opté pour ce type de contrôle pour assouplir les règles de gestion et rassurer les fournisseurs. (Vugt, 1988). c'est le cas par exemple de l'instauration du visa *a posteriori* qui a eu pour conséquence une plus grande responsabilité des ordonnateurs mais aussi de liberté pour honorer les factures des fournisseurs pour une plus grande crédibilité par rapport aux fournisseurs, conférant ainsi une plus grande souplesse aux institutions, couplée à celle du « PV de choix » qui impose des devis comparatifs émanant de plusieurs fournisseurs sans qu'un plafond précis de la dépense ne soit arrêté.

³ Y. Belarbi, H. Ziour, *Administration de l'enseignement supérieur Algérien : dysfonctionnement, contraintes et perspectives*, Revue IDARA- ENA n° 25, 2004, P. 121 à 128.

5- Un retard dans l'inscription de la dépense : les dépenses doivent être inscrites avant la fin Mars de l'année en cours ; 6- Le décalage budgétaire entre l'année civile et l'année universitaire ; 7- Le système d'information qui demeure non performant : faible utilisation de l'outil informatique et son intégration.

Il s'agit de prime abord de restituer les difficultés et les dysfonctionnements constatés dans les pratiques budgétaires dans le cadre du financement de l'enseignement supérieur en Algérie. Les difficultés se rencontrent souvent dans la : - Mauvaise gestion des ressources ; - Absence de maîtrise des coûts ; - Mauvaise anticipation des besoins. Les causes de la mauvaise gestion sont souvent imputées à : - La médiocrité de la formation ; - L'insuffisance de la sensibilisation des responsables ; - Manque de motivation ou d'intérêt pour une utilisation rigoureuse des moyens. En effet, la pratique budgétaire actuelle se caractérise par, tout au moins, des insuffisances qui touchent à : - L'absence d'un cadre de planification budgétaire pluriannuelle ; -La séparation des budgets de fonctionnement et d'investissement ; - L'optique de gestion des dépenses en fonction des moyens et non des résultats ; -Des documents budgétaires qui semblent opaques pour les utilisateurs ; - Des contrôles à priori qui vérifient la conformité de la dépense sans s'intéresser à son efficacité ; - Une faible utilisation des TIC dans le système d'information.

Avec une nouvelle présentation du budget de l'État (préconisée par la nouvelle LOLF) ; elle se décline pour chaque ministère en programmes, sous-programmes et actions. Elle adopte une optique de performance, en prévoyant, pour chaque politique publique, des objectifs et des indicateurs de performance. Cette nouvelle vision permet d'apporter des améliorations dans les pratiques budgétaires en ; - Identifiant les priorités retenues par l'Etat et les objectifs assignés au secteur concerné ; - En passant d'une vision purement juridique de l'État, à une autre plus économique et financière; - En élargissant la responsabilité des gestionnaires de programmes à un niveau déconcentré et décentralisé.

En effet, et en matière de financement, l'Enseignement Supérieur en Algérie se caractérise par des pratiques de gestion où dominant : - L'absence d'évaluations et de maîtrise des coûts prévisionnels ; - Des mécanismes budgétaires rigides, routiniers et bureaucratiques; - Un encadrement insuffisamment spécialisé. La modernisation des systèmes budgétaires projetée peut, à travers l'analyse du budget, mettre en relief les objectifs de l'état, d'en éclairer les enjeux et de révéler les incohérences potentielles en posant l'équation des moyens aux objectifs arrêtés.

Elle offre, aussi, la possibilité de dépasser la vision purement juridique de l'État pour cibler celle du management public tout en faisant basculer le noyau de la décision vers ceux qui ont la véritable responsabilité des programmes. L'impact attendu de l'application de la MSB sera décisif sur l'organisation administrative qui va jouir d'une plus grande liberté d'action et d'une flexibilité qui aura pour corollaire le changement en profondeur des mécanismes de responsabilité, en l'érigant en responsabilité managériale. En termes de rapport entre les différents pouvoirs, elle précise et clarifie les rôles entre l'exécutif qui souhaite plus de liberté d'action et le législatif qui a besoin de contrôler l'utilisation des deniers publics. La réussite de la MSB est tributaire lors de sa mise en place de l'efficacité du système d'information, de la réforme administrative et des capacités réelles d'évaluation du système. Au plan général, la MSB a besoin pour sa mise en place, au préalable, d'une réforme administrative profonde orientée vers la satisfaction des besoins du « citoyen – usager » et qui redéfinit les relations entre l'administration et les administrés sur une base contractuelle, garanties par une charte consignant les droits et les devoirs des uns et des autres.

Arrivé au terme de notre analyse documentaire¹, nous souhaitons clarifier que notre analyse a touché à d'autres aspects notamment le changement institutionnel et la performance, auxquels nous reviendrons ultérieurement.

¹ L'analyse documentaire (artefacts) est une des techniques de la démarche qualitative. Bien souvent, les tenants de cette approche estiment que la démarche qualitative n'est pas scientifique. Cette position n'est heureusement plus tenable de nos jours, encore que la question de la scientificité de la démarche est importante. Les critères de scientificité de la démarche qualitative ne diffèrent guère de ceux propres à la démarche quantitative. Dans un premier temps, le chercheur doit garantir une certaine objectivité à son travail. L'objectivité n'est pas uniquement liée à des techniques particulières, telles que les statistiques notamment. On peut atteindre l'objectivité sans forcément procéder à des explications causales. Plus fondamentalement, l'objectivité est liée à la rigueur avec laquelle une démarche scientifique est menée (Lessard-Hebert et al, 1996). L'objectivité comporte deux dimensions importantes : (1) la validité et (2) la fidélité. Dans une recherche, la fidélité n'est pas forcément garante de la validité d'une démarche. De même, on peut arriver à valider des résultats sans que la fidélité soit toujours assurée. Pour que la validité de certaines conclusions ou assertions puisse être soumise à épreuve, il faut qu'une théorie soit présente. C'est en fonction de cette théorie que la validité des conclusions peut être jugée.

Sous section 2 : Le cadre contextuel de l'étude

Après plus d'une décennie d'implémentation du système LMD, une évaluation d'étape dans sa double dimension stratégique et opérationnelle, s'est imposée comme une nécessité impérieuse. Un diagnostic sans complaisance de la situation actuelle a été effectué¹, en janvier 2016, dans une démarche participative mettant à contribution la communauté universitaire et scientifique et les partenaires de l'environnement économique et sociale de l'université. Il a été question d'identifier les acquis réalisés et les dysfonctionnements enregistrés, tant sur les plans structurel et institutionnel que sur ceux de la pédagogie, de l'encadrement, de l'employabilité des diplômés et des modes de gouvernance universitaires.

Cette évaluation a été, en effet, menée à la faveur d'une approche permettant au processus de réforme engagé d'accéder à une phase nouvelle qui inclut les concepts de pertinence, d'efficience, d'efficacité et d'assurance qualité, facteurs déterminants dans le développement et le rayonnement de l'université algérienne, afin qu'elle puisse répondre, au mieux, aux exigences de l'économie nationale et des aspirations de la sociétés.

La réforme du système d'enseignement supérieur en cours est intervenue dans un contexte de mondialisation et d'émergence de l'économie fondée sur la connaissance. L'Algérie, à l'instar de nombreux pays dans le monde, a engagé une réflexion globale sur les réformes à introduire afin de moderniser un système qui, tout en ayant assuré les principaux objectifs assignés, avait atteint ses limites. La situation se caractérisait alors par une architecture des enseignements supérieurs complexe et peu lisible, une faible dynamique de renouvellement des programmes en décalage par rapport aux avancées scientifiques et technologiques et aux mutations de la société, un taux d'encadrement pédagogique insuffisant par rapport à l'accroissement des effectifs, une gestion universitaire centralisée et, conséquence logique de tous ces dysfonctionnements, un rendement faible du système.

¹ Par des chefs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; des vice-recteurs et directeurs adjoints en charge de la pédagogie ; les cadres de l'administration centrale ; les représentants du secteur socioéconomique ; les présidents des organes nationaux pédagogiques et scientifiques ; les représentants des enseignants chercheurs et des étudiants ; et des experts.

1. Les différentes phases de la réforme de l'enseignement supérieur national

La réforme ne peut être assimilée à une simple révision de l'architecture des enseignements, mais elle repose sur un ensemble de mécanismes et de processus interdépendants, lancés dans le cadre d'une stratégie de changement global, progressive et participative.

A ce jour, la mise en œuvre de la réforme a évolué selon un processus à quatre grandes phases distinctes :

Tableau 09 : La réforme dans l'enseignement supérieur algérien

Période	2000 – 2004	2004 – 2008	2008 – 2013	A partir de 2013
Phase de réforme	Préparation	Démarrage	Consolidation	Approfondissement

Source : NADWA (2016), rapport du MESRS, p. 18.

Au plan du contenu, la réforme conçue consiste en une révision globale touchant :

- à la pédagogie, sous tous ses aspects : avec une nouvelle architecture donnant une meilleure lisibilité aux enseignements supérieurs, des contenus des programmes élaborés, en mettant à contribution les entités de recherche et le secteur socio-économique, des méthodes d'apprentissages favorables à l'ouverture d'esprit de l'étudiant, à l'acquisition de capacités d'auto-formation et de conduite de projets, de nombreux mécanismes d'évaluation pédagogique favorisant le succès....
- et à la gouvernance, couvrant tous les aspects de la gestion administrative et pédagogique, d'un côté et, d'un autre côté, de la gouvernance universitaire telles que la gestion autonome et participative, la responsabilité vis-à-vis de la société, la reddition des comptes, l'ouverture sur l'environnement socioéconomique.

A noter que deux campagnes d'audit¹ ont été lancées : l'une en 2005 touchant les établissements sièges de formation LMD ; l'autre en 2009/2010 touchant l'ensemble des établissements.

¹ Neuf (9) groupes d'experts conduits par les membres de la CNH ont sillonné le pays et audité les établissements. Rapports déposés auprès de la direction des enseignements supérieurs.

Le déroulement du processus a montré que les quatre années qui ont suivi le lancement dans les sites pilotes (2004 à 2008) aurait été consacrées à mettre les jalons de la réforme, au suivi et à l'évaluation de l'opération pilote lancée au niveau de dix établissements, à la généralisation progressive des résultats de celle-ci. Tout en laissant à la communauté universitaire un laps de temps pour la sensibilisation aux objectifs de la réforme, la familiarisation avec les nouveaux concepts et l'adaptation de ces derniers au contexte national.

A l'apparition des textes fondamentaux de la réforme, en 2008, les premiers diplômes de licence et master étaient déjà décernés et une évaluation d'étape s'est imposée. Des assises sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, des colloques internationaux sur le LMD (2007) et l'assurance qualité (2008), l'audit mené par la CNH (2010), les nombreuses rencontres organisées aux niveaux local, régional et national ont permis à la centrale de recueillir des avis, informations et données et de les traduire en orientations et mesures de gestion.

2. Mise en œuvre de la réforme par les établissements d'enseignement supérieur nationaux

Sur le terrain, l'établissement, devenu acteur à part entière, a été appelé à mobiliser ses compétences en vue de :

- la sensibilisation par le biais de l'information et des débats, afin de permettre à toutes les parties prenantes une appropriation convenable de la philosophie, du vocabulaire, des techniques et de la réglementation, de la réforme ;
- la constitution des équipes de formation, en tant qu'entités pédagogiques de base, responsables de la conception de l'offre de formation et de sa mise en œuvre grâce à des pratiques innovantes ;
- la redynamisation des organes consultatifs et décisionnels, pédagogiques, scientifiques et administratifs, qui assument effectivement leurs prérogatives tout en devenant plus responsables des activités de l'établissement en général ;
- la diffusion, la formation et l'encouragement à l'adoption de nouvelles pratiques pédagogiques autour de l'étudiant qui devient le centre du processus pédagogique et plus actif dans l'accomplissement de sa formation ;

- la mise à niveau des structures et des outils de gouvernance et d'accompagnement de l'activité de formation par une utilisation efficace des TIC, l'intensification des activités de travaux pratiques et sorties en séjours de stages et d'imprégnation dans les milieux professionnels, l'organisation de la formation des personnels d'encadrement pédagogique et de gestion universitaire,...

Pour ce faire, par le déploiement des efforts en management où chaque établissement devait, dans un premier temps, être accompagné dans l'adaptation de ses missions afin qu'il soit à même de définir son propre plan de développement, mettre en place les mécanismes d'une démarche participative pour la conception et la mise en œuvre de ce plan, susciter l'intérêt et l'apport du secteur socioéconomique et adopter des méthodes d'évaluation institutionnelle pour l'amélioration continue de formation et de son fonctionnement.

3. Les nouveaux concepts de gestion introduits par la réforme

Selon le rapport du MESRS (NADWA, 2016), la réforme a insufflé une dynamique positive au niveau des établissements, en terme notamment d'activités pédagogiques. En effet, tout au long de cette décennie, l'ensemble des établissements ont assuré l'animation de multiples journées d'études et séminaires sur le LMD et les pratiques pédagogiques, à l'intention des enseignants et responsables pédagogiques ainsi que l'élaboration de guides et l'organisation de portes ouvertes, à l'intention des étudiants. Ces activités ont provoqué l'éveil d'un intérêt pour l'ingénierie pédagogique et l'initiation des approches par syllabus et autres pratiques pédagogiques nouvelles, telles le tutorat.

La gouvernance portée par la réforme doit, en effet, offrir à l'établissement universitaire un statut pour élaborer et mettre en œuvre lui-même sa propre politique de formation et de recherche, en fonction de ses compétences et potentialités, d'une part, et des particularités et besoins de son environnement socioéconomique, d'autre part.

Cependant, le passage en revue des textes relatifs au statut de l'établissement, au statut de l'encadrement humain et l'organisation pédagogique, revisités à l'occasion de cette opération d'évaluation, a permis de voir que la réforme n'a pas pu réaliser réellement le changement institutionnel et les principes qui le portent, dans leur globalité et complémentarité, pour permettre l'instauration des nouvelles règles de gouvernance¹.

¹ La gouvernance universitaire qui, en outre, couvre les notions d'autonomie, de responsabilité et de participation.

3.1. Constat du terrain

Les textes régissant à ce jour le statut de l'établissement universitaire, dont la parution a précédé le lancement de la réforme, qui consacre une relative autonomie de gestion, n'offrent pas les véritables instruments pour l'exercer réellement. De plus, leurs dispositions sont inadaptées à la réforme pour plusieurs raisons :

- Le statut n'a pas intégré la nouvelle organisation administrative selon les trois cycles LMD. L'organigramme et l'organisation en facultés continue à obéir à la structuration en graduation et poste graduation et aux anciennes dénominations et à une organisation pédagogique en départements. Le seul effort d'adaptation a été fait pour l'intitulé des facultés selon les nouveaux domaines, pour les établissements créés ou restructurés après 2008 ;
- Les missions des organes scientifiques de l'établissement n'ont pas été adaptées au système de formation dans le cadre du système LMD, provoquant un chevauchement entre leurs attributions et celle des organes créés par la réforme ; ce qui induit des conflits de compétence entre les équipes de domaines, filières et spécialités, d'une part, et les organes pédagogiques (départements, comités et conseils scientifiques), d'autre part ;
- Le conseil d'administration, voit son rôle réduit à sa plus simple forme ; il ne joue pas pleinement le rôle d'un organe délibérant, interface entre l'établissement, la tutelle et les secteurs utilisateurs ;
- de nombreuses fonctions utiles pour la mise en place du nouveau système, n'ont pu être institutionnalisées faute d'ancrage juridique : structures chargées de la communication, de l'assurance qualité, des relations avec l'environnement socioéconomique, de la valorisation des produits de la recherche, d'interface entreprise-université, d'observatoire du monde de l'emploi.

Au-delà de l'aspect réglementaire, qu'il est aisé de réaménager, la gouvernance ce sont et prêtes à l'usage, c'est sur le terrain qu'elles sont façonnées, avec le concours des différents acteurs. S'agissant de pratiques de gouvernance qui changent d'un terrain à un autre, elles ne sont, dans leur mise en œuvre, ni conceptualisées ni formalisées à l'avance mais après avoir été éprouvées au contact de la réalité du terrain. Grâce à la méthode du *benchmarking*, il est permis, néanmoins, de s'inspirer des expériences réussies dans tel ou tel aspect de la gestion, menées dans d'autres contextes, accompagnés par un effort de contextualisation.

Pour cela, le secteur dispose de compétences et de moyens pour suivre les avancées à travers le monde et au niveau local, repérer les bonnes pratiques développées ailleurs et localement, concevoir des dispositifs et mécanismes pour adapter, institutionnaliser et généraliser ces bonnes pratiques. Certaines nouvelles compétences doivent être acquises grâce à la formation qui demeure la clé de la réussite de tout projet nouveau.

Nous pouvons dire, en définitive, qu'à la faveur de la réforme une réelle avancée est en train de s'installer au plan académique et ce, en dépit des nombreux dysfonctionnements révélés tout au long du processus. La pratique de l'autonomie pédagogique devrait, à terme, responsabiliser davantage les universitaires, les entraîner à développer leurs compétences dans les autres domaines de gestion et imposer ainsi le changement institutionnel attendu.

3.2. L'assurance qualité

L'assurance qualité est l'ensemble des moyens par lesquels un établissement peut garantir avec confiance et certitude que les normes et la qualité de l'enseignement qu'il dispense soient maintenues et améliorées.

Les mécanismes internes et transparents d'assurance de la qualité doivent être conçus et mis en œuvre pour chaque fonction de l'université. L'assurance de la qualité est basée sur le processus d'évaluation, il n'implique pas seulement les enseignants, mais aussi les étudiants, les chercheurs, le personnel administratif et les employeurs. Le mécanisme d'évaluation de la qualité repose sur une autoévaluation et sur un examen par les pairs¹.

La pertinence² de l'E.S. est aujourd'hui reconnue être étroitement liée à la qualité. Certains auteurs précisent à ce sujet qu'aujourd'hui la qualité de l'E.S. ne signifie rien sans sa pertinence. La pertinence de l'E.S. « doit se mesurer à l'aune de l'adéquation entre ce que la société attend des établissements et ce qu'ils font... ». (Déclaration mondiale sur l'E.S, Paris, 1998). L'évaluation de la pertinence de l'E.S. doit être, selon toute la littérature³ récente sur cette question, en fonction de son rôle et de sa place dans la société, c'est-à-dire par rapport à la diversité des services qu'il rend à la société, et dans tous les domaines de la vie (éducation, savoir, recherche, liens avec le monde du travail, etc.).

¹ Instruction N°01 de 27 janvier 2008 de Monsieur le Chef du Gouvernement.

² (CIAQES, 2012), document de la Commission d'Implémentation d'un système d'Assurance Qualité dans les établissements d'Enseignement Supérieur.

³ Notamment celle que nous avons présentée dans la première partie de ce travail. En effet, dans le deuxième chapitre, nous avons vu que l'évaluation diffère du contrôle de gestion mais celle-ci lui reste complémentaire.

Toute université ayant mis en place un système d'assurance qualité doit en contrepartie être rassurée sur trois points : premièrement, les établissements d'enseignement supérieur sont-ils conçus et organisés de manière à produire les diplômés dont la collectivité a besoin : « ont-ils les bons objectifs ? » (Principe de la pertinence). Deuxièmement, les crédits qui leur sont alloués, sont-ils bien dépensés : « les établissements d'enseignement supérieur sont-ils efficaces ? » (Principe de l'efficacité). Troisièmement, « les établissements produisent-ils les diplômés demandés : donc opèrent-ils de manière efficace ? » (Principe de l'efficacité).

3.3. Le projet d'établissement

Le projet d'établissement consiste en une note méthodologique, qui a pour but d'aider les chefs d'établissements universitaires à formuler de manière simple, claire et homogène leur vision future ainsi que leur stratégie basée sur une démarche d'élaboration des priorités dans le cadre de leur plan de développement sur une période de 5 années. Cette démarche permettra de contribuer à l'évolution du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, d'un côté et à la production du changement, de l'autre.

Il est vivement recommandé que cette phase se base sur une démarche participative et responsable qui implique d'un côté, les principaux acteurs des établissements universitaires, en l'occurrence le corps enseignants et de l'autre, les instances consultatives et délibérantes (CPC, CS, CD, CA,...)¹.

Un dispositif de communication doit être mis en place par les établissements universitaires en direction de la communauté pour une meilleure appropriation par cette dernière lors de l'élaboration du projet demandé.

Le projet d'établissement dans le cas de l'enseignement supérieur est un outil de recherche permanente de qualité, d'engagement des acteurs sur des offres de formation et de recherche qui feront l'objet d'une évaluation interne et externe. Il permet de faire évoluer les pratiques et les compétences.

Le projet d'établissement consiste à se projeter. Il relève d'une démarche prospective et trace des perspectives. Il permet d'entrevoir et d'identifier des directions à prendre afin de donner du sens à ce que l'on fait. Enfin, il oblige à s'adapter et à anticiper les besoins, prévoir, planifier, coordonner et évaluer.

¹Comité Pédagogique de Coordination, Comité Scientifique, Conseil d'administration...

Les buts du projet d'établissement :

- être un support pour une démarche qui dynamise l'établissement, lui permettre de réfléchir à son avenir, et de fixer ses priorités ;
- constituer un outil de pilotage pour le chef d'établissement.
- être un document de communication :
 - interne : expression et échanges sur le pilotage avec les personnels, les instances consultatives et délibérantes (CPC, CS, CA,...)
 - externe : document exigé par le Ministère de tutelle et d'autres organismes partenaires de l'établissement.

Ces différents buts montrent que le projet d'établissement peut être ajusté suivant les utilisations et les destinataires.

3.4. La coopération

Promouvoir la coopération tout azimut avec le milieu socioéconomique local, régional et national, ainsi qu'avec les pays étrangers est un des principaux axes stratégiques évoqués. Elle doit être mise au centre d'intérêt de l'équipe qui va diriger l'université algérienne, vu que c'est à travers elle que le rayonnement de l'Université et la mise en valeur du savoir-faire de son potentiel humain pourront être développés.

La coopération¹ avec les institutions nationales aussi bien publiques que privées permet une évolution qualitative et notable de la réponse de l'université aux besoins du secteur socio-économique au niveau local, régional et national. Cette coopération doit être cependant consolidée et fructifiée.

Il faudra chercher à la diversifier en essayant de convaincre les acteurs politiques et économiques à faire confiance aux compétences algériennes. Il faudra aussi tirer profit au maximum des opportunités qui se présentent en ce qui concerne les projets et les programmes nationaux et internationaux.

¹ Nous avons vu dans la partie théorique, notamment dans le deuxième chapitre que la coopération est un concept de base en contrôle de gestion. En effet, la coopération entre les acteurs et la coordination des actes et des tâches sont d'autant des impératifs pour toute organisation dont le but est la réalisation des objectifs communs.

3.5. La gouvernance

Pour l'UA, le défi que pose la gouvernance est fortement lié à l'absence d'outils de pilotage et de régulation adéquats. Durant toute cette dernière période l'université algérienne n'a pas pu développer les outils de pilotage appropriés à une conduite efficace de ses projets et n'a pas pu mettre en place des facteurs de réussite indispensables pour bien mener tout changement.

Dans ce contexte, l'UA doit veiller à instaurer une nouvelle culture de gestion basée sur la gouvernance participative, mobilisatrice des compétences humaines, reconnaissante de l'effort et du rendement et soucieuse d'une bonne gestion du patrimoine et de sa meilleure optimisation, de l'utilisation à bon escient des moyens matériels mis à disposition. Ce qui la conduira à mener un pilotage efficace et transparent au sein de l'UA qui requiert, de notre part, la mise en place d'un service d'audit¹ de contrôle de gestion. Ce dernier rattaché directement au Recteur, aura la charge de la production, la diffusion et l'analyse des indicateurs de performance et des tableaux de bord, relatifs à chacun des deux niveaux : Université et facultés.

Par ailleurs, le mode de gestion de l'UA qui doit être exercé sera basé sur une décentralisation avancée, avec une délégation très large donnée aux établissements : autonomie budgétaire en particulier, mais ce n'est qu'un des aspects de la décentralisation; il faut y ajouter la détermination de la stratégie de l'établissement. Dans ce mode de gestion, le rôle du Rectorat est un rôle de coordination, d'animation et de représentation. L'autonomie de l'Université n'est pas totale et beaucoup d'éléments, qui peuvent la renforcer, restent encore fortement centralisés. Il s'agit de la gestion administrative, des ressources humaines, et financières. L'élaboration d'un référentiel avec des fiches de postes de l'établissement doit être entamée avec les chefs de service. Ceci constituera une étape indispensable dans l'organisation du travail.

Il servira de base pour la construction, la mise en œuvre et l'amélioration des processus et donc des différents services. Ce travail sera accompli durant les années à venir. Une mise à niveau du personnel devra être faite pour rendre plus efficace les services de l'Université.

¹ Les informations issues de l'audit interne constituent les inputs du système de contrôle de gestion, c'est pourquoi il faut veiller à ce que ces informations soit pertinentes.

Les tâches de chaque acteur seront élaborées et devraient être adoptées lors d'un Conseil d'Université. Dans ce sens, les actions seront tournées vers la sensibilisation autour de la chose publique et la qualification de l'élément humain, ou rigueur et professionnalisme seront recherchés ainsi que la consolidation du droit d'être écouté.

Dans le dernier rapport du ministère de l'enseignement supérieur (NADWA, 2016) sur la réforme du secteur, il a été indiqué que deux campagnes d'audit ont été menées, comme on l'a déjà vu ci-haut, mais le contrôle en général ou le contrôle de gestion n'est jamais évoqué. Ça ne serait dire que le contrôle est encore perçu dans sa vision de vérification et de sanction, qu'on devrait éviter d'en parler pour ne pas faire peur aux dirigeants ?

3.5.1. Le contrôle de gestion : levier d'amélioration de la gouvernance de l'université nationale

Le développement de l'E.S. au fil des ans a fait que les politiques gouvernementales le considèrent, depuis les années 1980, comme une entreprise coûteuse et un secteur d'activité important pour l'économie du pays. Il appartient donc à l'état de s'occuper plus qu'avant de la croissance en termes de productivité : mieux contrôler les coûts et exploiter davantage les résultats (principe de l'efficacité et de l'efficience).

Le passage à un système fondé sur l'initiative locale implique la formation de compétences nouvelles imprégnées d'une culture de gestion autonome pour assumer les nouvelles missions et nécessite l'assouplissement de la gestion et la responsabilisation de l'encadrement administratif de l'université, en leur accordant plus de liberté et d'esprit d'initiative dans l'utilisation des ressources, dans le choix des personnels nécessaires, dans la promotion de ces personnels... Tout ceci serait assorti, bien sûr, d'un système de contrôle et de mécanismes par le biais desquels les gestionnaires rendent compte directement de leurs actes.

Deuxième section : L'étude qualitative du contrôle de gestion à l'université nationale

Une méthodologie qualitative basée sur l'étude de cas a été mobilisée pour cette partie de recherche. L'étude de cas est une approche et une technique de recueil et de traitement de l'information qui se caractérise par une description en profondeur d'un phénomène et par une analyse qui tente de mettre en relation l'individuel et le social (Anodon M., 2006). En effet, à travers cette méthode, l'objectif de cette recherche est d'une part descriptif du terrain d'étude ; et d'autre part exploratoire pour nous permettre de délimiter les contours de l'étude et la proposition d'un modèle de recherche.

Si la recherche en contrôle doit porter sur les pratiques du contrôle, celles-ci s'identifient-elles aux pratiques des professionnels du contrôle, ou incluent-elles les traces du contrôle dans toutes les pratiques de l'établissement ? D'une part, le contrôle de gestion ne porte clairement pas sa fin en soi, et une vision étendue de ses pratiques couvre nécessairement les transformations induites dans les pratiques opérationnelles. Surtout, le contrôle de gestion est loin d'être réalisé par les seuls contrôleurs de gestion : le respect et le suivi du budget, la prise en compte des indications du tableau de bord, l'interprétation des données financières et comptables pour l'action, sont les activités quotidiennes des dirigeants de l'établissement, dans toutes les fonctions.

L'ampleur de la recherche à engager, sa longueur, son intensité, sa difficulté intrinsèque, et les dispositifs méthodologiques à adopter changent radicalement. Une véritable orientation vers les pratiques du contrôle au sens étroit, a fortiori vers les pratiques du contrôle au sens large, ne pourra pas se contenter d'études documentaires et d'interviews. C'est pourquoi nous envisageons de compléter cette étude qualitative par une étude quantitative dans le dernier chapitre de ce travail.

Sous section 1 : l'étude exploratoire par entretiens

La recherche qualitative a fait de très grands progrès dès la fin des années 1970 et le début des années 1980. Bien souvent, auparavant, les études académiques relatives aux organisations ont été menées sur la base de méthodes quantitatives uniquement (J.E. Van Maanen, 1979 ; 1998). Il s'est agi, surtout, de calculer, de réaliser des statistiques, de dénombrer. Cette volonté farouche de calculs et de dénombrement est évidemment liée au paradigme positiviste qui a longtemps guidé les recherches en organisations. Comme nous l'avons vu, des paradigmes concurrents ont émergé et ont permis de dépasser cette prédisposition intellectuelle. Actuellement, des recherches qualitatives sont menées dans tous les domaines de la vie sociale, notamment dans l'analyse des organisations.

Mais il ne faudrait toutefois pas comprendre les propos précédents comme étant une critique de toutes les techniques quantitatives d'investigation. Au contraire le quantitatif est une technique intéressante dans la recherche qualitative (J. Kirk et M. Miller, 1990 ; A.M. Huberman et M.B. Miles, 1994). A cet égard, il ne faut pas confondre démarche de recherche et techniques utilisées. Dans la recherche qualitative, différents modes d'investigation s'offre au chercheur. Selon (L-Hebert et al., 1996) nous pouvons distinguer la réalisation d'une seule étude sur un seul cas. Dès lors, un temps important est consacré à l'étude de toutes les facettes de ce cas. Ce mode d'investigation est probablement celui qui se rapproche le plus de la philosophie de la démarche qualitative, encore qu'il soit limité du fait même de l'unicité du cas (Giauque, 2003). Pour notre part, nous envisageant de compléter notre étude qualitative par une étude quantitative dans le but de réduire les risques et les limites liés à l'utilisation d'une seule méthode.

De notre part, nous allons mener une étude exploratoire au sein de l'université de Tizi Ouzou¹, l'objectif étant de proposer un modèle à partir des différentes observations. Pour ce faire, nous envisageons présenter brièvement cet établissement, ensuite, de décrire son organisation pour enfin se focaliser sur la pratique du contrôle de gestion au sein de cette université. De plus, notre intérêt portera également sur d'autres modes de contrôles exercés au sein de l'université et qui peuvent aider à l'émergence d'un contrôle de gestion efficace et dépasser les difficultés auxquelles ce mode de contrôle fait face aujourd'hui.

¹ Le choix de cette université n'est pas le fruit du hasard, mais plutôt le résultat d'opportunités. Comme il nous été possible de passer dix-huit mois dans cette université dans le cadre de l'exercice des activités d'enseignement auxiliaires, nous avons eu l'occasion de nous rapprocher de certains hauts cadres de la fonction publique.

1. La présentation de l'UMMTO

L'Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou a été créée en septembre 1989¹, c'est une université du nord-est de l'Algérie. Située au cœur de la région de Kabylie, elle comporte, outre le Rectorat, neuf Facultés et plus d'une trentaine de départements pédagogiques à caractère pluridisciplinaire. Présente sur des sites éloignés les uns des autres, englobant huit campus² universitaires, l'effectif de ses étudiants s'élève, en année 2016, à plus de 50 000 avec un encadrement comportant 2200 enseignants-chercheurs et 1400 techniciens et administratifs. Ses formations initiales et continues s'adressent à tous les publics. En dehors des sciences médicales, tous les grands domaines de la connaissance sont représentés : génie de la construction, génie électrique et informatique, droit et sciences politiques, sciences humaines et sociales, sciences économiques, commerciales et de gestion, lettres et langues, etc.

Pluridisciplinaire, l'UMMTO offre une large gamme de formations accréditées dans de nombreux champs disciplinaires et à tous les niveaux. La formation à l'UMMTO est essentiellement organisée selon la nouvelle architecture pédagogique de l'enseignement supérieur LMD (Licence - Master - Doctorat) et est organisée en trois domaines : Sciences et Techniques ; Sciences Humaines et Sociales ; Droit, Economie et gestion. La recherche est, désormais, structurée au sein de 29 laboratoires, 8 groupes et 75 équipes de recherche accrédités par le conseil de l'université. A l'instar de certaines universités algériennes, l'UMMTO s'est inscrite dans des programmes de recherches internationaux notamment francophones et méditerranéens.

Après la transition au nouveau système de l'enseignement supérieur en 2009, l'UMMTO s'est fixée de nouveaux objectifs dans le souci de garantir les meilleures conditions de sa mise en place. Parmi ces objectifs on peut citer : l'extension de l'offre de formation et la réhabilitation de l'offre actuelle; l'adéquation entre les formations développées et les besoins sectoriels; l'amélioration du rendement interne et externe; l'amélioration des prestations sociales;

¹ La wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié de la création d'un Centre Universitaire, qui a connu une émergence à partir d'un centre d'accueil pour personnes âgées à Oued-Aissi, transformé en l'occasion en locaux pédagogiques accueillant 490 étudiants et 27 enseignants, pour l'année universitaire 1977-1978. Dans le mouvement des réformes nationales, le CUTO éclate en 9 instituts nationaux d'enseignement supérieur, coordonnés par des directeurs, avec autonomie financière. Officiellement l'université de T-O est créée en 1989 par la fusion des INES, portant le nom de Mouloud Mammeri. (Ahmed-Zaid, 2009).

² Dès le début des années 2000, l'UMMTO englobe 8 campus universitaires, elle s'étale sur les sites de Boukhalfa, de Hasnaoua 1, complexe biomédical, Hasnaoua 2, Didouche Mourad, Hamlat, l'Habitat et Tamda. Le site de Oued-Aissi est abandonné et transféré au profit des œuvres universitaires. (Ahmed-Zaid, 2009).

le renforcement des compétences du personnel et la promotion de la recherche scientifique. Les conditions de production et d'accès aux savoirs se sont profondément transformées au sein de l'UMMTO, notamment avec le développement des technologies numériques. Celles-ci offrent des outils de plus en plus puissants pour l'exploration, le recueil et le traitement de données.

2. Organisation de l'UMMTO

Conformément à la loi n° 99-05 portant loi d'orientation de l'enseignement supérieur et à l'article 32 modifié et complété, l'UMMTO est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Dans ce sens, l'UMMTO jouit de trois types d'autonomie : pédagogique, administrative et financière. Mais la grande contribution de l'Etat à son financement va dans le sens de limitation de celles-ci. Cela a pour conséquences de sécréter des modes de gouvernance dictés d'en haut.

2.1. Au niveau du rectorat de l'UMMTO

Au niveau du rectorat, on trouve le recteur et le conseil de l'université :

2.1.1. Le recteur : pilotage

L'université est dirigée par le Recteur pour une période non déterminée. Il est désigné par le ministre de la tutelle, qui à son tour désigne les vice-recteurs et les doyens (c'est pareil pour le reste des UA). Ce qui va à l'encontre des principes démocratiques dans lesquels l'université doit baigner (Bouadi, 2013). Les mécanismes en place de désignation ne reposent pas sur la pratique électorale. Les statuts octroient l'autonomie financière à l'EPSCP, par opposition celle-ci est conditionnée par les affectations de crédits (impossibilité de se soustraire). L'autonomie est aussi limitée par l'affectation des postes qui sont soumis à la fonction publique (la gouvernance en prend un coup). La logique des flux qui est centralisée, décret qui fixe les places pédagogiques, héritage issue du socialisme en Algérie, depuis 1962, de la volonté de l'uniformité et de la distribution.

Ainsi, l'UMMTO se trouve ancrée dans un système centralisé : la centralisation est omniprésente, on peut la percevoir à travers la liberté dans la conception des programmes :

Initiative autonome, avec des organes de contrôle interne (CSD, CSF, CSU)¹ et externe la commission des experts CRC (Commission Régionale Centre, sachant qu'il y a aussi Est et Ouest pour les autres régions), la commission d'habilitation nationale et la restriction d'un ancien organe de comité pédagogique national. Ce dernier représente une censure (Ahmed-Zaid, 2013).

2.1.2. Conseil de l'UMMTO : instance de décision

L'UMMTO est administrée par un conseil qui comprend, outre le recteur, les vices recteurs, et les doyens, des représentants des secteurs économiques et sociaux, des représentants des enseignants-chercheurs, des représentants des personnels administratifs et techniques et des représentants des étudiants (la composante, les modes de désignation et d'élection des membres du conseil, de son mandat, son fonctionnement et sa périodicité de réunion, etc, sont régis par la réglementation en vigueur). Le CU n'est pas investi de tous les pouvoirs et attributions nécessaires à l'administration. Le conseil de l'UMMTO se réunit périodiquement (en moyenne deux réunions par semestre). Le recteur et son équipe administrative veille, par la suite, à appliquer les orientations et les décisions du conseil, à moins que celles-ci ne contredisent pas les orientations générales fixées par la tutelle.

2.2. Au niveau des facultés de l'UMMTO

En tête de chaque faculté un doyen qui assure la gestion des différents services :

2.2.1. Le doyen de la faculté aidé par ses adjoints et le secrétaire général

Voir l'organigramme dans la page suivante.

2.2.2. Direction de la faculté dont sont issus les sous-directions :

Sous-direction des personnels et de la formation ; sous-direction du budget et de la comptabilité ; sous-direction des moyens et de la maintenance ; et sous-direction des activités scientifiques, culturelles et sportives.

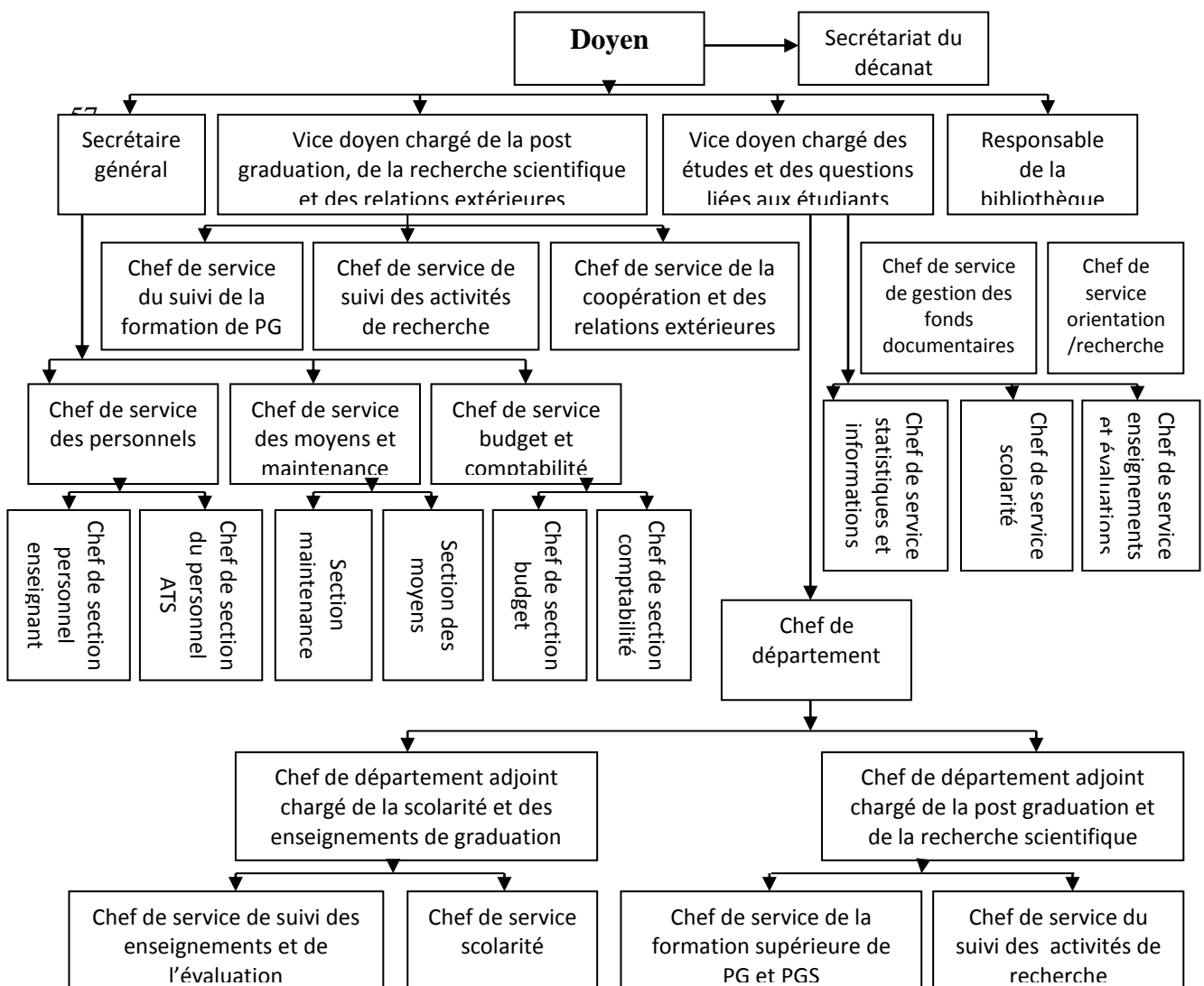
2.3. Les services de l'UMMTO : répartition des attributions

Etant donné que le statut des personnels des universités, ainsi que leur régime indemnitaire ne sont encore rétabli, exception faite aux enseignants-chercheurs,

¹ (Conseil Scientifique de Département, Conseil Scientifique de la Faculté, Conseil Scientifique de l'Université).

par le décret exécutif n° 08-130 du 3 mai 2008 portant statut particulier de l'enseignant-chercheur¹. L'UMMTO ne dispose d'aucun organigramme officiel (malgré que le décret exécutif 04-241 du 29 Août 2004 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'université a pour objet de fixer l'organisation administrative du rectorat, de la faculté, de l'institut, de l'annexe de l'université et de ses services communs), mais procède encore par le biais d'organigramme fonctionnel qui inclut les services suivants : services centraux au niveau du rectorat ; services communs ; et services au niveau des facultés. Nous estimons qu'avec la nouvelle loi des universités en cours d'élaboration depuis quelques années, finalisée en 2018, l'organisation de l'université algérienne s'améliorera.

Figure N° 06: Organigramme des facultés



Source : document interne UMMTO

¹ Depuis 2010, les enseignants-chercheurs et les chercheurs hospitalo-universitaires bénéficient d'un certain nombre d'indemnités dont celle de CNEPRU, de l'indemnité d'amélioration des performances pédagogiques, de l'indemnité de documentation, etc.

3. Les résultats de l'étude exploratoire et proposition du modèle

Les entretiens, que nous avons menés, ont permis de recueillir des informations relatives aux pratiques de contrôle de gestion dans l'UMMTO.

Les objectifs principaux étaient de connaître l'état des lieux, comprendre et expliquer en vue de préparer le questionnaire d'enquête pour passer, en fin, à la deuxième phase, c'est-à-dire à la démarche quantitative.

3.1. Les résultats de l'étude exploratoire

Nous présenterons dans ce qui suit les résultats des entretiens :

3.1.1. Les pratiques du contrôle de gestion dans l'UMMTO

L'UMMTO ne possède pas un service dédié au CG, la gestion comptable et financière se limite à la gestion budgétaire, cela est dû essentiellement au fait que l'autonomie financière au sein de cette université n'est qu'apparente, elle est contrainte par une forte dépendance de l'Etat, ses recettes budgétaires représentent à plus de 90% des subventions publiques. La sous-direction de budget et de la comptabilité n'utilise ni la comptabilité générale ni la comptabilité analytique, sauf la comptabilité publique qui vient à la dernière phase des opérations de recouvrement des recettes publiques. Les services communs élaborent leurs prévisions d'activités en fonction des prévisions d'activité des centres financiers. Le budget est voté par le conseil d'administration.

Cependant, ceux-ci n'impliquent pas qu'il n'existe pas des pratiques de contrôle de gestion au sein de l'UMMTO, un dispositif de suivi-évaluation est élaboré dans le cadre des contrats de développement entre l'Etat et les universités. Celui-ci a pour objectif d'avoir une visibilité sur l'évolution des réalisations et les informations sur les points de blocage en vue d'y remédier. Le dispositif de suivi-évaluation s'effectue en trois niveaux : la Tutelle (Ministère de l'Enseignement supérieur), l'Université (Rectorat) et la faculté.

Lors des entretiens menés avec les interlocuteurs, nous avons constaté, en l'absence d'un service de CG au sein de l'UMMTO, que les pratiques de CG sont dispersées entre les services centraux (le Recteur, les quatre vice-recteurs et le secrétaire général) au niveau du rectorat, les services commun (centre des systèmes des réseaux, etc.) et les services au niveau des facultés (les doyens, les chefs de départements et les secrétaires généraux).

La démarche qualitative entreprise fait apparaître que les pratiques de CG mises en place au sein de l'UMMTO, à l'heure actuelle, sont sous forme des indicateurs et des tableaux de bord avec la perspective de la mise en place des autres outils telle que la comptabilité analytique. Il s'agit donc d'un CG classique dans sa phase embryonnaire c'est-à-dire absence totale de toute pratique du nouveau contrôle de gestion (pilotage axé sur les activités).

Ceci peut être expliqué par le caractère répétitif et routinier de la majorité de l'offre de formation. L'incertitude demeure faible de l'UMMTO dans la mesure où cette dernière évolue dans un environnement faiblement instable car les universités algériennes sont quasi monopoles de l'offre de la formation de l'enseignement supérieur, en conséquence, la concurrence est quasiment nulle. C'est la raison pour laquelle qu'elle conserve une structure de type fonctionnelle. La dite structure semble encore adaptée aux missions qui lui sont confiées.

3.1.2. Les contrôles exercés au sein de l'UMMTO

Dans ce qui suit, une présentation des différents types de contrôle auxquels est soumise l'université :

• Le contrôle de l'Etat

L'UMMTO, comme tout établissement public, est soumise impérativement à des contrôles légaux. Les entretiens nous indiquent qu'il existe différentes formes de contrôle, nous citons notamment le contrôle financier¹ et le contrôle comptable exercés par la tutelle, que nous pouvons qualifier des contrôles permanents, par contre, le contrôle de l'inspection générale des finances et le contrôle de la cours des comptes comme des contrôles ponctuels. Les différents contrôles qui s'exercent sur l'UMMTO, bien qu'ils ont des natures différentes et ont chacun sa méthode de recherche, visent tous le même but, à savoir protéger les deniers publics et mettre de l'ordre dans leur utilisation et dans leur gestion. Vue ces différences, les contrôles de l'UMMTO ne sont pas orientés vers un contrôle de résultat ou de performance. Le contrôle de gestion est une démarche tout à fait différente au contrôle de l'Etat, mais il ne l'exclue pas. Il ne lui est pas contradictoire, ni constituant un double emploi. Ce sont deux démarches qui se complètent. Dans le cas où l'université dispose d'outils organisationnels formalisés et approuvés (manuels d'organisation, de procédures, etc.),

¹Décret exécutif n° 09-348 du 22 octobre 2009 fixant les modalités d'exercice du contrôle financier a posteriori sur l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, l'établissement public à caractère scientifique et technologique et autres entités de recherche.

d'outils de gestion fiables (comptabilité générale, comptabilité analytique et comptabilité prévisionnelle) et d'un système général de contrôle performant (audit interne, contrôle interne et audit externe) elle sera soumise au contrôle d'accompagnement (contrôle a posteriori) si non au contrôle préalable (contrôle a priori).

• Dispositif du contrôle interne au sein de l'UMMTO

Notre étude qualitative nous a permis de constater que le contrôle interne¹, pour les universités algériennes est une obligation légale.

Car en vertu du décret exécutif n° 09-348 relatif au contrôle financier de l'Etat, les universités algériennes doivent développer leur contrôle interne. Or, le service de contrôle interne n'est pas présent dans l'UMMTO. Les attributions et l'organisation des établissements ne sont pas formalisées. Chaque établissement fonctionne selon ses besoins et ses réalités dictés par ses exigences et ses spécificités.

Nous estimons que l'émergence du contrôle de gestion est liée au degré de développement du contrôle interne, tant que ce dernier est moins développé dans l'UMMTO, un retard sera marqué au niveau des pratiques de contrôle de gestion. Autrement dit, le contrôle interne est une condition de l'implantation d'un système de contrôle de gestion efficace, car c'est le contrôle interne qui permet de s'assurer de la qualité des informations collectées qui seront exploitées, en dernier ressort, par le contrôle de gestion.

• L'évaluation de l'UMMTO

L'institution du CNE (Comité National d'Evaluation) par la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, auparavant citée, en son article 43 bis, chargé notamment de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et l'initiation par des opérations d'auto-évaluation dans quelques établissements y compris l'UMMTO, reste une approche heuristique et n'obéit pas à une démarche systématique, discutée et adoptée dans le cadre de chartes d'évaluation qui se déclinent en objectifs et en indicateurs transparents et acceptés par tous les acteurs de l'université.

¹ Selon le COSO, instance de référence internationale en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de prévention des fraudes, a défini le contrôle interne comme « *le processus mis en œuvre par l'organe d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs* ». Dans le cas du service public : « *Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère* ». <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>.

L'évaluation devient donc une exigence et aussi l'occasion de se conformer aux nouvelles pratiques de l'enseignement supérieur que les universités algériennes ont adoptées ces dernières années. L'UMMTO a réalisé deux évaluations : une auto-évaluation (en 2016) conduite par une équipe rectorale suivie par une évaluation externe par une équipe composée d'experts indépendants. L'évaluation porte sur certains éléments à savoir : le pilotage des missions fondamentales, les structures et les outils de gestion et les réformes de l'enseignement supérieur. Les deux évaluations, interne ensuite externe (ministère), viennent dans le cadre de la mise en place et l'implémentation d'un système de contrôle qualité avec le responsable de la qualité d'enseignement (à l'université) en collaboration avec la commission qualité du ministère, installée depuis presque une décennie CIAQES. Pour pouvoir ensuite aller vers une forme d'accréditation des établissements par le ministère, etc. sous la responsabilité de la CIAQES au ministère. Ces opérations sont en relation avec le contrôle de gestion et la performance de l'établissement, cherchant une qualité du NPM. Le management par la qualité est une forme de contrôle de gestion moderne.

Les deux rapports d'évaluation insistent sur le développement des systèmes d'information¹ et la démarche qualité au sein de l'UMMTO, ces deux éléments constituent, à notre avis, un terrain culturel pour le développement des pratiques de contrôle de gestion dans les universités.

3.1.3. Les obstacles de la mise en place du contrôle de gestion au sein de l'UMMTO

Le contrôle de gestion (dans ses formes traitées dans la première partie de cette thèse) n'est pas présent dans l'UMMTO. Lors des entretiens, différents obstacles ont été mentionnés ayant pour effet de bloquer ou de retarder l'émergence et le développement du contrôle de gestion. Seront distingués les obstacles résultant des spécificités de secteur public et les obstacles résultant des caractéristiques propres de l'UMMTO.

• Les obstacles résultant des spécificités du service public

Le contrôle de gestion s'est initialement développé dans le secteur privé. La transposition du CG vers le secteur public n'est pas chose facile. (cf. **Sect.2, chpt.1**)

¹ Une opération intitulée "Signe" (Système d'information et de gouvernance numérique) intervient dans le cadre du programme de coopération internationale "Tempus" visant à moderniser les systèmes de gestion des universités partenaires. Six universités algériennes sont membres de ce consortium, à savoir : Oran, Tlemcen, Médéa, Blida, Skikda et Boumerdès. Dans l'attente que cette initiative soit généralisée à d'autres universités, l'UMMTO a pu développer son système d'information, du moins concernant la scolarité, la bibliothèque et la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des étudiants.

Pour l'UMMTO, nous soulevons deux principaux obstacles : difficultés liés aux objectifs, aux moyens et aux résultats ; et dimension culturelle et absence d'un système de motivation.

• Les obstacles résultant des caractéristiques propres à l'UMMTO

Les entretiens ont fait apparaître les obstacles suivants : la résistance au changement, absence du système comptable et l'ignorance de l'importance du contrôle de gestion.

Passer d'une logique de moyens à une logique de résultat a entraîné, de la part de certaines responsables, des résistances qui peuvent bloquer ou retarder le développement d'un système d'information tel que le contrôle de gestion. C'est plutôt une inertie qu'une réelle opposition, autrement dit c'est une résistance passive qui se manifeste par la non implication de certaines équipes de direction des établissements universitaires. D'après les entretiens, il n'existe ni comptabilité financière ni comptabilité analytique, mais un plan comptable universitaire est élaboré, selon un interlocuteur, il y a deux obstacles majeurs qui peuvent retarder la mise en place de la comptabilité financière à savoir : le transfert de la propriété foncière : Depuis son émergence, les infrastructures de l'UMMTO qui permettent d'assurer son rôle étaient pour la plus grande partie provisoires, jusqu'au début des années 2000. En plus, certaines immobilisations sont encore entre les mains de la tutelle (Ministère de l'enseignement supérieur) ; et

L'amortissement des immobilisations : dans le but de répertorier l'ensemble des éléments qui entre dans la propriété de l'université, un problème a été soulevé, c'est le manque d'informations concernant les dates d'acquisitions des immobilisations, leurs valeurs d'origine et même parfois leurs numéros d'identification.

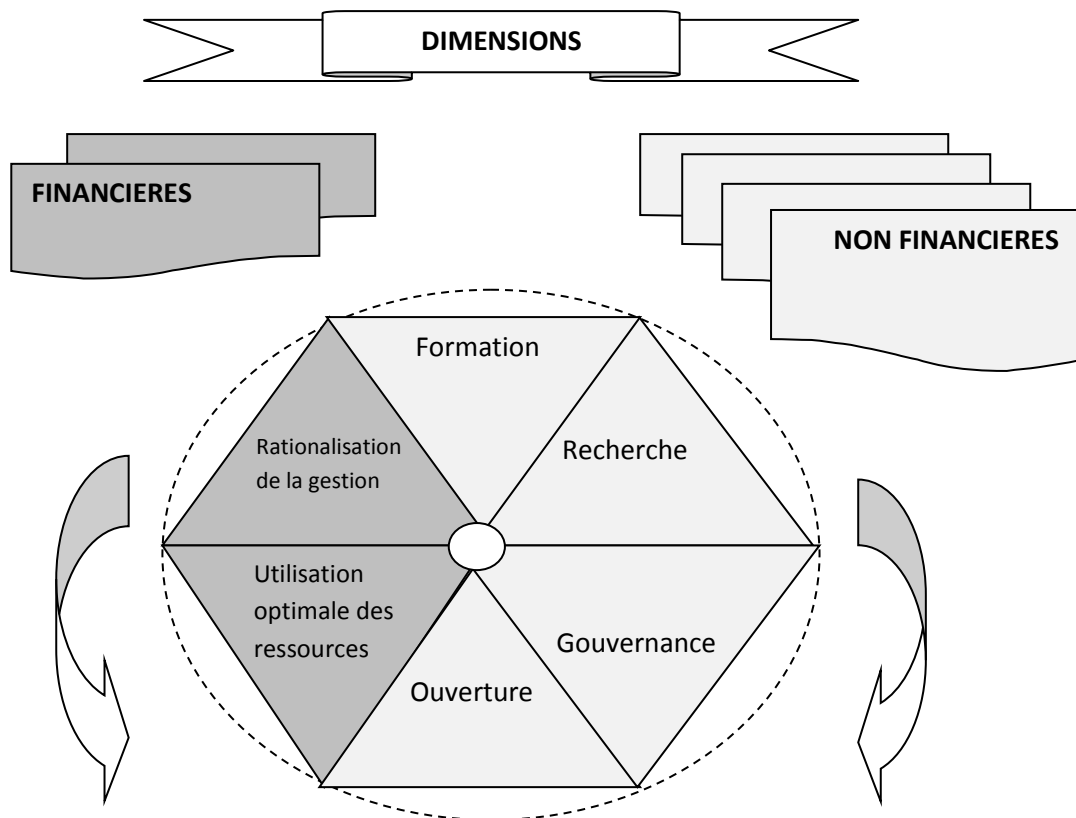
3.2. Proposition du modèle

Les résultats synthétiques de l'étude qualitative ont été exposés. Cette étude nous a permis de mieux comprendre le fonctionnement des universités et les obstacles ainsi que les facteurs d'émergence et de développement des pratiques de contrôle de gestion dans l'UMMTO. On peut cependant conclure, qu'en l'absence d'un vrai service de contrôle de gestion au sein de l'UMMTO, ses pratiques existent et sont dispersées dans différents niveaux. Ce contrôle de gestion peut être qualifié d'un contrôle classique dans sa phase embryonnaire. Les indicateurs présents dans le tableau de bord de l'UMMTO sont nombreux mais ne renseignent pas sur les objectifs généraux qu'elle s'est fixée.

Un modèle devra avoir un aspect explicatif et un aspect prédictif c'est adire permettre l'action. Comme le précise (Bouquin, 1996) *''modéliser c'est choisir de privilégier certains aspects du réel que l'on décrit de façon formalisée pour faire apparaître des relations d'interdépendance, permettant si possible de prévoir l'évolution des variables retenues et/ou de leurs relations''*. Les résultats de l'étude exploratoire¹ effectuée au sein de l'UMMTO, nous ont permis dans un premier lieu, de distinguer deux dimensions : une dimension financière et de comptabilité publique qui répond à des soucis de conformité et de légalité pour répondre aux préoccupations de budget ou de gouvernance des finances de l'Etat, et des dimensions non financières en rapport avec l'évaluation des résultats et des performances qui en constituent les préoccupations de chaque établissement.

Le schéma suivant récapitule ces deux catégories ainsi que les indicateurs qui en découlent de chacune :

Schéma N°07 : Schéma relatif à la proposition du modèle



Source : Contrôle de gestion de l'université, suite aux développements ci-haut

¹ *''L'entretien s'impose chaque fois que l'on ignore le monde de référence, ou que l'on ne veut pas décider a priori du système de cohérence interne des informations recherchées. Le questionnaire, lui, implique que l'on connaisse le monde de référence''* (Blanchet et Gotman, 1992). C'est la raison pour laquelle nous avons procédé de cette manière : nous avons effectué, d'abord, des entretiens pour avoir connaissance de notre terrain de recherche, pour ensuite, se servir de ces informations pour l'élaboration du questionnaire.

Nous pensons que dans une perspective d'évolution vers une intégration structurée de l'environnement socio-économique sur le plan régional et international, l'université algérienne doit focaliser ses actions pour favoriser l'attractivité, optimiser les moyens et améliorer son mode de gestion en adoptant une politique basée sur l'amélioration de la performance. Outre le souci de conformité, l'université algérienne doit privilégier la performance et la dynamisation de la gestion, le but étant d'œuvrer dans un cadre qui favorise la transparence, l'autonomie et la responsabilité.

Etant donné que le contrôle de gestion est un levier d'amélioration de la performance qui se focalise sur un nombre restreint mais suffisant de dimensions, nous avons jugé nécessaire de les présenter sous forme de six groupes : deux au profit de l'Etat car tout établissement public est dans l'obligation d'en rendre compte (la rationalisation de la gestion et l'utilisation optimale des ressources) et quatre pour les besoins internes de chaque établissement (la formation, la recherche, la gouvernance et l'ouverture). C'est en quelque sorte un modèle de contrôle de gestion qui tient en compte les deux fonctions de production qui caractérise le service public, que nous avons déjà abordés en premier chapitre de la partie théorique. La prise en considération de toutes ces dimensions (financières et non financières) va permettre la mise en place d'un contrôle de gestion pour la synthèse et la visualisation des activités de l'université à tout moment.

Ceci, à notre avis, permettra de dresser les situations, d'analyser clairement les résultats et de tirer les constats adéquats aux bons moments. L'intégration de ces dimensions dans le système de contrôle de gestion de toutes les universités algériennes donnera les moyens et offrira l'opportunité de faire des analyses comparatives (Benchmarking) en vue de l'amélioration des performances de l'enseignement supérieur en Algérie.

Les difficultés de la mise en place d'un système de CG dans le secteur public ont été largement développées par différents auteurs, comme nous en avons vu dans les deux premiers chapitres de cette thèse. L'idée de l'extrapolation des systèmes de contrôle du secteur privé fait l'objet d'attention grandissante de la part de ces chercheurs. Sachant que les universités sont des organisations publiques à activités de service public, l'implémentation d'un Système de CG au sein des universités est plus au moins complexe au regard des particularités :

- des activités de service public ; - des organisations publiques ; et -des universités elles-mêmes.

Il nous semble que la mise en place d'un système de CG, autour duquel s'articulent toutes les dimensions liées à la gestion des établissements de l'ES est l'une des voies à privilégier pour améliorer la performance de ces établissements en terme d'organisation, de stratégie et de développement.

En particulier, l'élargissement du champ de contrôle, qui est actuellement réduit au contrôle budgétaire, et le passage de la logique de « vérification » à celle de « maîtrise ». C'est dans cet esprit que nous avons réalisé ce travail. Nous essayons d'apporter notre contribution au débat sur l'amélioration de la performance par le biais du CG.

Nous tentons d'apporter un éclairage nouveau sur ce sujet en nous appuyant sur le cas de l'Algérie : le terrain constitutif de notre objet de recherche (établissements de l'ES) fait face, en effet, à de tels enjeux. En effet, nous avons mené une étude exploratoire¹ au sein de l'université de Tizi Ouzou, ce qui nous a permis de proposer notre modèle, en se basant parallèlement sur les différents acquis théoriques notamment les spécificités du service public, la diversité des dimensions du CG et les interactions qui les relie, de mise en place d'un outil de contrôle de gestion dans les universités algériennes. Il s'agit d'un modèle contenant des dimensions que nous avons identifiées et catégorisées de la manière suivante :

- La prise en considération des préoccupations de l'Etat dans la détermination des indicateurs, permet à l'université algérienne de passer d'un mode de fonctionnement axé sur le contrôle a priori à un contrôle d'accompagnement. Cela favorise l'amélioration de sa performance attendue à l'échelle nationale ;
- Chaque établissement a ses propres préoccupations qu'il convient de déterminer sous forme d'indicateurs, tout en tenant compte des standards internationaux. Cette pratique contribue d'un côté, au développement de la compétitivité entre universités, et d'un autre côté, à l'amélioration de la performance perçue à l'échelle internationale.

Enfin, les résultats de cette étude qualitative vont nous servir à l'élaboration d'un questionnaire qui sera destiné aux gestionnaires d'un échantillon d'universités algériennes dans le cadre d'une étude quantitative.

¹ Les informations issues des entretiens sont validées par le contexte et n'ont pas besoin de l'être par leur probabilité d'occurrence. Une seule information donnée par l'entretien peut avoir un poids équivalent à une information répétée de nombreuses fois dans des questionnaires (Blanchet et Gotman, 1992). Une fois les entretiens réalisés et l'analyse des discours est finalisée, ce ne sont plus les individus eux-mêmes qui captent notre intérêt, mais le sens des propos qu'ils tiennent sur les sujets abordés.

Sous-section 2 : Proposition du modèle de recherche

Dans la sous-section précédente, nous avons déterminé, à l'issue de l'étude exploratoire, les différentes dimensions constituant un modèle de contrôle de gestion qui tient en compte, simultanément, en compte les préoccupations de différentes parties prenantes qui interviennent directement ou indirectement dans la sphère universitaire.

L'expression de la performance organisationnelle des établissements de l'enseignement supérieur par chacune de ces dimensions fera l'objet d'un système d'indicateurs de performance internes et externes, financiers et non financiers, rendant explicites les arbitrages effectués entre eux et éclairant la motivation de chaque établissement quant à son intérêt à exceller dans le domaine du savoir, devenu de plus en plus un domaine moteur du développement économique.

Cependant, il reste, tout de même, important de souligner les facteurs contingents pouvant influencer l'adoption et/ou la réussite d'un tel modèle, sachant qu'en l'absence d'un cadre réglementaire encadrant la fonction Contrôle de Gestion au sein des universités, le recours à de nouvelles méthodes de gestion sera, à notre avis, le résultat de contraintes internes et externes.

1. Conditions générales d'application du modèle de CG proposé

A la lumière de notre enquête du terrain, plusieurs variables déterminantes ont émergé de nos entretiens. Toutefois, ces variables n'ont pas toutes la même importance pour nos différents interlocuteurs. Ces différences s'expliquent probablement par les spécificités de chaque faculté d'une part, et par les perceptions de chacun de nos interlocuteurs pour la problématique étudiée d'autre part. De ce fait, nous avons choisi de répartir l'ensemble des variables évoquées en deux groupes, représentant des niveaux décroissants des plus déterminants au moins déterminants.

1.1. La volonté politique

Tout d'abord, la volonté du Recteur semble être la première variable déterminante puisqu'elle a été évoquée chez tous les interlocuteurs. Mais qu'est-ce qui explique cette volonté ? Plusieurs raisons en réalité sont derrière cette volonté. Dans certains cas, c'est relatif aux convictions et aux croyances personnelles du Recteur lui-même envers l'importance de la fonction de contrôle de gestion. Dans d'autres cas, la volonté s'explique par les aspirations et les ambitions personnelles des Recteurs au sein de leurs universités, en cherchant le label à titre d'exemple pour montrer qu'il a voulu faire quelque chose.

1.2. L'Autonomie de l'université

Les résultats, des entretiens que nous avons menés, montrent que le lien contrôle de gestion/ autonomie est indéniable. Cela confirme que le besoin de contrôle de gestion est, entre autres, né de la modification de l'environnement et plus particulièrement d'une réforme venue du sommet de l'Etat. L'autonomie découle principalement de deux volontés : une volonté d'améliorer la gestion de l'université et une volonté d'améliorer le service public. Ces deux dernières constituent les deux raisons qui pourraient inciter les responsables d'université à mettre en place le contrôle de gestion. Afin que les agents ne se dévient pas des objectifs qui leurs sont confiés, d'après la théorie d'agence (Charreaux, 1999), des mécanismes de contrôle (notamment le contrôle de gestion) et d'incitation sont mis en œuvre dans les relations d'agence entre le principal (MESRS) et l'agent (université). Cela montre, encore une fois, que cette variable est plus déterminante.

1.3. Le système d'information (système comptable)

La troisième variable, évoquée dans nos entretiens, est relative au système d'information.

Ce dernier, semble être, pour un nombre important des interlocuteurs un élément fondamental au développement des pratiques de contrôle de gestion. Jusqu'aujourd'hui, il n'existe ni comptabilité financière ni comptabilité analytique dans les universités algériennes. Cela justifie l'absence de contrôle de gestion dans ces dernières. Le système comptable est donc une variable déterminante.

1.4. Le contrôle interne (démarche qualité)

Notons que la relation entre contrôle de gestion et contrôle interne est ambiguë, dans la mesure où le contrôle de gestion arrive parfois à englober le contrôle interne alors que des définitions du contrôle interne englobent quant à elles le contrôle de gestion. Pour ce faire, Gibert (2009) propose une distinction fondée sur la finalité de chacune des deux approches : - le contrôle de gestion comme l'ensemble des procédures visant à la recherche de la performance (elle-même entendue comme l'efficacité et l'efficience) ; - le contrôle interne comme l'ensemble des procédures visant l'évitement du risque de toute nature (de détournement de fonds, de poursuites civiles ou pénales, de perte d'avantages concurrentiels...). Lors de nos enquêtes, la totalité des personnes interviewées pensent que la présence d'un dispositif contrôle interne dans l'université est un facteur favorable à l'émergence des pratiques de contrôle de gestion. Ce facteur semble être déterminant pour la mise en place de contrôle de gestion.

1.5. La compétition entre universités

Lors des entretiens que nous avons menés auprès des différents interlocuteurs, plusieurs d'entre eux ont soulevé la question de la compétition. Pour ce faire, cette variable, à notre sens, peut avoir, avec le temps, une forte influence sur les universités publiques. Car elle s'inscrit dans la durée dans le sens où l'évolution de nouveaux entrants est irréversible. La concurrence potentielle entre les universités publiques, les écoles et les universités privées peut être analysée en transposant le modèle de Porter à notre domaine de recherche. En effet, l'Etat (fournisseur), les étudiants (les clients), les nouvelles universités et écoles privées (les entrants potentiels), la présence de barrières à l'entrée d'ordre politique et juridique. Il n'y a ici aucun substitut. La concurrence potentielle des universités et écoles privées pousse les universités publiques à adopter une stratégie et donc à développer le contrôle de gestion. Ce dernier peut être utilisé par les universités pour faire face à un éventuel accroissement de l'intensité concurrentielle.

La compétition entre les universités publiques et/ou privées favorise l'amélioration de la qualité de l'enseignement, et étant donné que celle-ci est parmi les indicateurs de performance, elle constituera donc un moyen d'attraction d'usagers et de ressources. Néanmoins, cette variable semble aujourd'hui moins déterminante.

1.6. La dimension culturelle

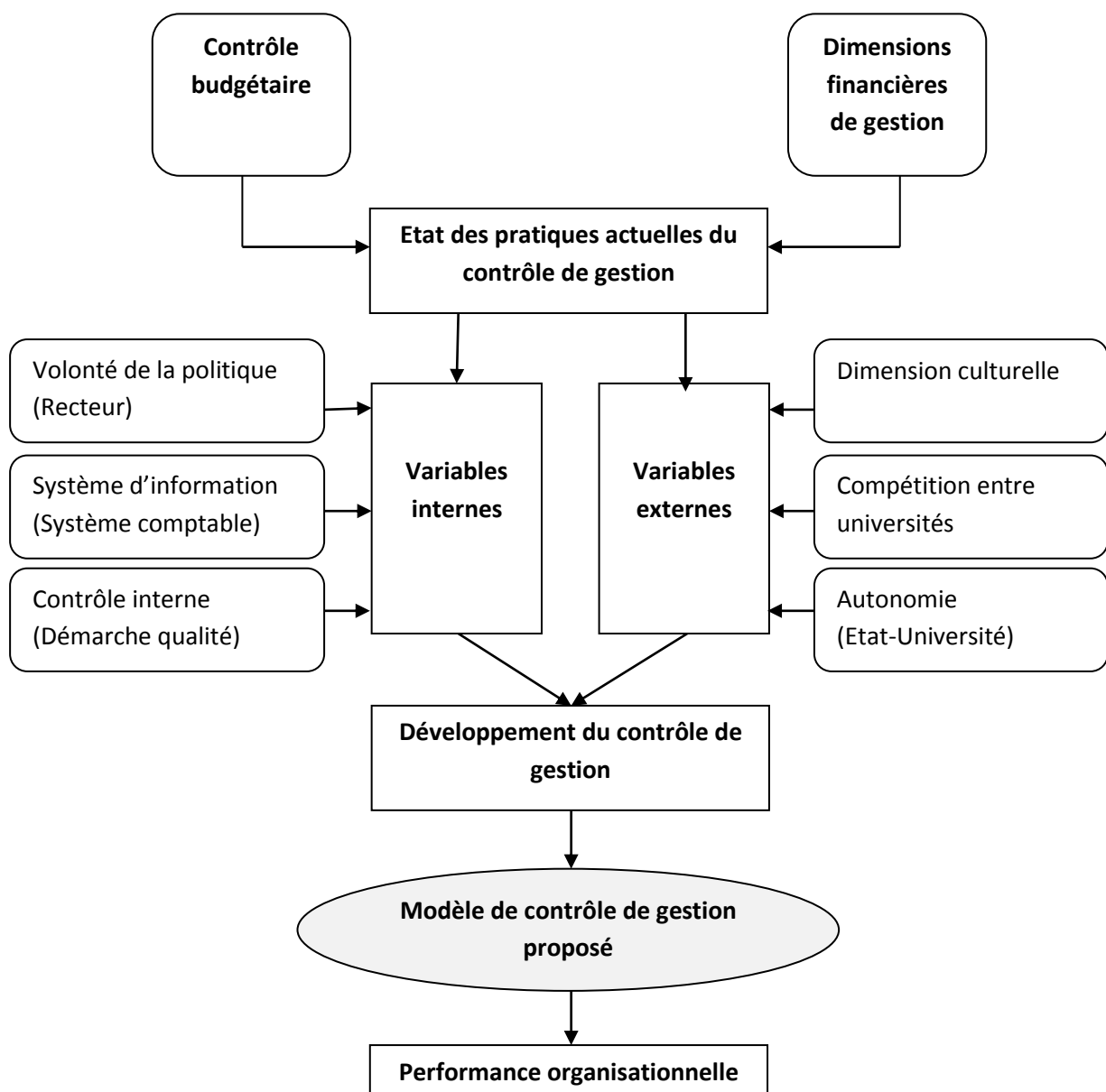
Lors de nos enquêtes, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la prédominance de la culture de service public dans les universités. Cette culture se caractérise par une logique de moyens et non de résultats ; une absence de logique client ; une forte présence syndicale surtout dans ce contexte où il y a énormément de revendications sociales ; une tendance à l'immobilisme ; une résistance marquée à toute innovation. Ceux-ci peuvent ralentir, voire empêcher l'introduction de contrôle de gestion. Or, avec l'adoption d'un projet d'établissement Etat-université, certains répondants (au cours des entretiens) ont évoqué le glissement culturel en cours dans l'université, autrement dit la culture de moyens évolue vers une culture de résultats. Ceci va permettre à préparer le terrain au contrôle de gestion. Pour ce faire, cette modification de la culture peut se faire principalement par le biais : d'université qui diffuse, lors de ses formations, une culture et un enseignement de plus en plus managérial ; de l'Etat qui impulse les objectifs généraux (tels que, par exemple, la qualité) par le biais des contrats avec les universités ; ainsi ce changement culturel pourrait être accéléré par le contrôle de gestion. On constate donc l'influence réciproque entre le changement culturel et le contrôle de gestion. De ce fait, cette variable semble être moins déterminante.

Nous pensons qu'à long terme, sous l'influence de ces facteurs, toutes les universités algériennes adopteront le contrôle de gestion. En effet, les conditions favorables au contrôle de gestion sont une fonction croissante dans le temps. Ainsi, par exemple, avec le temps :

- le contrôle interne va se développer ;
- le système d'information (surtout avec la mise en place de progiciels de gestion intégrés pour la gestion financière et comptable pour les universités algériennes) va s'accroître,
- avec l'adoption d'un système de contractualisation Etat-université, la culture de service public dans les universités va évoluer vers une logique de résultats, ce qui permet de préparer le terrain au contrôle de gestion ;
- avec la création des nouvelles universités privées ayant une logique marchande, la concurrence, entre les universités publiques et privées, va devenir un facteur d'influence pour l'adoption de contrôle de gestion ;

- le projet d'établissement devient aujourd'hui une réalité, ce facteur a entraîné le développement de certaines pratiques de contrôle de gestion dans les UA, Tel que les indicateurs et les tableaux de bord ainsi que le développement d'une culture basée sur la logique de résultat, chose qui n'existait pas avant. - La volonté de la politique (Recteur), c'est le facteur que nous considérons plus important dans la mesure où le seul blocage ultime pourrait provenir de la personnalité du Recteur de l'université. Mais, à long terme, le contrôle de gestion s'implantera car les pressions vont s'accroître. Les Recteurs finiront tous par adopter, soit par choix, soit par contrainte, le contrôle de gestion.

Schéma 08 : Conditions générales d'application du modèle de CG proposé



Source : proposé sur la base des développements ci-haut

2. Les outils nécessaires au fonctionnement du modèle de CG proposé

Le besoin de la mise en place d'outils adaptés pour l'amélioration du pilotage stratégique et le suivi des activités de l'université fut à l'origine du présent travail. Inspirés des pratiques internationales, nous proposons dans ce travail un modèle de contrôle de gestion permettant d'apprécier /mesurer les performances des universités par rapport à leurs pratiques dans les divers champs d'activités. L'intérêt est multiple :

- servir de moyen de communication interne entre les services et les établissements;
- permettre une communication externe entre l'université et ses partenaires créant ainsi un moyen de représentation des activités, des résultats et de l'attractivité sur le plan local, national et international;
- conforter les instruments d'évaluation qualitatifs déjà expérimentés (évaluation institutionnelle interne et externe, évaluation des filières, évaluation des enseignements) ; et
- assurer par le biais d'un calcul périodique des chiffres clés, le suivi de l'évolution dans chaque domaine, l'analyse des corrections à apporter sur le plan stratégique et opérationnel, et le résultat de la mise en œuvre des solutions.

Etant donné que les objectifs des établissements visent à :

- développer et diversifier l'offre de formation initiale,
- répondre aux besoins de qualifications (adaptation formation emploi),
- développer la formation continue et le téléenseignement,
- renforcer les structures de recherche et de valorisation de la recherche,
- développer des pôles de compétitivité et d'excellence,
- améliorer la production scientifique,
- contribuer au développement de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche universitaire,
- renforcer l'autonomie financière par l'instauration du contrôle d'accompagnement,
- développer les compétences du personnel administratif et technique,
- développer le système d'information et intégrer les TIC dans tous les secteurs,
- améliorer l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche,

- instaurer un système d'évaluation interne et externe au sein de l'université,
- optimiser la gestion du patrimoine,
- améliorer la qualité de la vie étudiante.

Nous pensons que les établissements visent l'amélioration de leurs performances vis-à-vis des objectifs généraux qu'ils se sont fixés dans les six volets : gestion, ressources, formation, recherche, gouvernance et ouverture sur leur environnement socioéconomique et sur l'international et ce, grâce aux outils d'évaluation et de pilotage.

2.1. Le tableau de bord de l'université

Cet outil, considéré comme l'un des outils les plus importants en contrôle de gestion, a été explicité dans le deuxième chapitre de ce travail. Cependant, nous tenons à rappeler que le tableau de bord est constitué d'un ensemble d'indicateurs de gestion permettant le pilotage de l'organisation. Dans ce qui suit, nous allons essayer de développer un certain nombre d'indicateurs, restreints mais suffisants à notre avis, de façon à avoir une vision globale sur le modèle de contrôle de gestion de l'université. Ces indicateurs sont largement mis en pratique dans les pays de l'OCDE, et plus récemment dans les pays voisins, notamment au Maroc. En Algérie, le CIAQES a initié des indicateurs de qualité de l'enseignement supérieur.

2.1.1. Indicateurs pour la formation

Dans cette rubrique, nous proposons les indicateurs suivants :

Tableau N°10 : Indicateurs de performance

Qualification des étudiants à l'entrée	Réussite des étudiants et qualité de la formation	Politique d'offre de formation	Ressources mises à la disposition de la recherche	Vie étudiante
-Nombre des nouveaux inscrits	-Existence de structures d'accueil et d'accompagnement des nouveaux étudiants -Durée moyenne des études	-Répartition des filières par établissement	-Ratio nbr. d'enseignants-chercheurs / nbr. d'étudiants	-Pourcentage des boursiers inscrits
-Pourcentage des étudiants inscrits dans tous les niveaux		-Nombre de filières créées, fermées ou modifiées par établissement	-Ratio nbr. de fonctionnaires techniques / nbr. d'étudiants	-Superficie des locaux pour la vie étudiante (logements, foyers, cyberspaces, cafétérias...)
-Taux d'admissions (accès sélectif)				-Nombre d'associations des étudiants

-Nombre d'étudiants hors bassin de recrutement	-Taux des étudiants poursuivant d'autres études	-Ratio nombre de filières professionnelles / total filières	-Ratio nbr. de fonctionnaires administratifs / nbr. d'étudiants	-Existence d'une assistance pour les handicapés
-Nombre et profil de nouveaux étudiants entrants en cycle master	-Taux d'insertion		-Part des fonds alloués à la formation	-Existence d'un centre d'écoute
	- Taux de rétention		-Superficie totale des locaux dédiés à l'enseignement	-Existence d'une assistance médicale
-Proportion nbr. des inscrits en formation continue rapporté au nbr. des inscrits en formation initiale			-Valeur des équipements didactiques et de laboratoires de travaux pratiques	-nbr. de forums / ateliers organisés par les étudiants

Ces indices sont calculés annuellement. Leur évolution sur les cinq (5) dernières années permettra de renseigner sur la corrélation entre ces paramètres et le taux de rétention et de diplômation.

Le taux de rétention peut être influencé par 3 facteurs :

- facteurs institutionnels (services aux étudiants, recrutement des étudiants, pratiques et stratégies de l'établissement, qualité de l'enseignement, soutien académique, ...) ;
- facteurs cognitifs de l'étudiant (niveau de langues, mathématiques, ...) ; ou
- facteurs sociaux (habiletés à interagir avec d'autres personnes, attitudes personnelles,).

2.1.2. Indicateurs pour la recherche

- **Indicateurs de la capacité de recherche**

Structure de recherche	Potentiel humain impliqué dans la recherche	Potentiel des étudiants chercheurs
-Nombre d'équipes indépendantes de recherche	-Proportion d'enseignants-chercheurs membres des structures de recherche	-Effectif des étudiants inscrits en doctorat

-Nombre de laboratoires de recherche	-Ratio "nombre du personnel technique équivalent temps plein, dédié à la recherche / nbr d'enseignants-chercheurs"	-Proportion des doctorants venant d'autres universités
-Nombre de centres d'études et de recherche		-Proportion des doctorants étrangers
-Nombre de réseaux inter-universitaires de recherche	-Ratio "nombre du personnel administratif équivalent temps plein, dédié à la recherche / nbr d'enseignants-chercheurs"	-Proportion de thèses en cotutelle nationale ou étrangère
-Nombre de réseaux internationaux de recherche		-Ratio "nombre doctorants / nbr professeurs"
	-Ratio "nombre de chercheurs contractuels / nbr d'enseignants-chercheurs"	

• **Indicateurs de production des activités de recherche**

Mémoires et thèses	Activités relatives aux manifestations scientifiques	Production scientifique dans des revues indexées et qualité des chercheurs
-Nombre de thèses de doctorat soutenues	-Nombre de communication dans des rencontre nationales / enseignants-chercheur	-Nombre de publications dans des revues indexées
-Proportion des doctorants soutenant leur thèse en 3 ans	-Nombre de communication dans des rencontre internationales / enseignants-chercheur	-Proportion des articles co-publiés avec des chercheurs étrangers dans des revues indexées
-Nombre de mémoires de master soutenus		-Classement de la meilleure revue indexée utilisée pour les publications de l'université
-Nombre de master obtenus en 2ans / total diplômés du Master	-Nombre de communication dans des rencontre nationales / doctorant	-Moyenne des classements des revues indexées utilisées pour les publications de l'université
	-Nombre de communication dans des rencontre internationales / doctorant	-Proportion des doctorants insérés professionnellement
		-Nombre de prix et distinction de recherche

• **Indicateurs de capacité et de production en matière d'innovation et de transfert technologique**

Valorisation de la recherche	Transfert technologique
-Superficie totale des locaux dédiés à la recherche (m ²)	-Nombre de projets de recherche contractuels réalisés au profit des organismes publics et privés

-Valeur totale de l'équipement des structures de recherche (MDA)	-Nombre de demandes de brevets déposés au niveau national
-Budget total des activités de recherche	-Nombre de projets de création d'entreprises innovantes accompagnées dans le cadre d'un processus d'incubation
-Proportion du budget total en budget contractuel et en budget de coopération	
-Nombre de projets de recherche financés au niveau international	-Nombre d'emplois générés par les entreprises par l'accompagnement des structures de valorisation de la recherche
-Budget des activités de recherche / enseignant hors son salaire	-Chiffre d'affaire des entreprises créées grâce à l'accompagnement des structures de valorisation de la recherche ou hébergées par ces dernières
-Effectif des personnels interne et externe de chaque structure de recherche	

2.1.3. Indicateur pour la gouvernance

Capacité d'encadrement	Ressources mises à disposition		Politique financière et d'évaluation
	Bibliothèque	TIC	
- Nombre d'enseignants-chercheurs / établissement	-Durée maximale d'ouverture des bibliothèques	-Nbr. total de connexions	-Subventions Etat allouées au budget sur total recettes
-Nombre de fonctionnaires administratifs / grade	-Nbr. de places physiques dans l'espace de lecture	-Nbr. de services numériques offerts aux étudiants	-Montant des ressources propres procurées par la recherche, la prestation de services et la formation continue / total recettes
	-Ratio "nbr. étudiants / ordinateur"	-Nbr. d'ordinateurs destinés à l'enseignement (pour 100 étudiants)	
-Nombre de fonctionnaires / grade (niveau d'études)	-Nbr. d'ouvrages et revues	-Nbr. de mises à jour, de réalisations (cours, ...) et des nouveautés sur le système d'information de l'université	-Existence d'une structure qualité au sein de l'université
	-Nbr. d'abonnements annuels		-Existence d'une politique de dialogue social, hygiène, sécurité, assurance, action sociale
	-Proportion des ressources électroniques payantes accessibles à distance	-Nbr. comptes professionnels pour étudiants utilisés / nbr. total des comptes	-Evaluation de la formation
	-Dépenses consacrées à la conservation des archives / total budget	-Nbr. comptes professionnels pour enseignants utilisés / nbr. total des comptes	-Evaluation institutionnelle
	-Budget alloué pour l'acquisition des ouvrages		-Evaluation de la recherche

2.1.4. Indicateurs pour la gestion des ressources

Gestion financière	Gestion des emplois et des compétences	Gestion immobilière
-Taux d'exécution du budget (ratio d'engagement et ratio de paiement) pour l'université	-Bilan des départs des enseignants-chercheurs à la retraite pour les 5 années à venir	-Proportion des dépenses consacrées à l'aménagement / équipement ; la construction et la maintenance par rapport au total des dépenses
-Evaluation du montant annuel des ressources générées de la formation continue	- Bilan des départs des fonctionnaires administratifs et techniques à la retraite pour les 5 années à venir	-Existence d'accès, issues, sécurité incendie, installations électriques (oui / non / partiellement)
-Evolution des ressources propres à l'université sur une période de 3 ans	-Bilan des prévisions de recrutement des enseignants-chercheurs	-Taux d'occupation des locaux
-Proportion du budget (investissement et fonctionnement) par total budget	- Bilan des prévisions de recrutement des fonctionnaires administratifs et techniques	
-Part des engagements par voie de marchés publics / total des engagements	-Bilan des avancements de grades des enseignants chercheurs	
-Part des dépenses des fournitures non stockables / budget de fonctionnement	- Bilan des avancements de grades des fonctionnaires administratifs et techniques	
-Part des dépenses allouées au personnel sur total budget de fonctionnement (salaires occasionnels, indemnités, vacances, déplacements, ...)	-Pourcentages des postes occupés par les fonctionnaires administratifs depuis plus de 5 ans par la même personne	
	-Nombre de formations continues pour les enseignants par an	
	-Part, par catégorie, des agents ayant suivi une formation continue par an	

2.1.5. Indicateurs d'ouverture

Dans cette rubrique, on trouve notamment la coopération nationale et la coopération internationale.

• **Coopération nationale**

Relations avec les institutions d'enseignement	Ouverture sur le milieu socioéconomique	Contribution au développement socioéconomique
-Existence de services de mutualisation des activités (enseignement des langues, informatique, ...)	-Niveau d'implication des représentants des collectivités locales et du milieu socioéconomique dans les instances universitaires (assiduité, prise de décision)	-Niveau d'implication des professionnels dans la conception des cursus de formation professionnalisants
-Existence de services de mutualisation des activités culturelles		-Niveau d'implication des professionnels dans la définition des thématiques des projets de fin d'études
-Existence de politique de partage d'expérience en matière d'évaluation	-Nombre de conventions de coopération signées avec les collectivités locales	-Nombre de stagiaires dans les organismes publics et privés
-Nombre de projets élaborés avec les institutions d'enseignement supérieur dans le cadre de partenariat	-Nombre de conventions de coopération signés avec les organismes publics ou privés	-Nombre de formations continues diplômantes et non diplômantes offertes pour les salariés
-Nombre d'actions entreprises pour les établissements d'enseignement secondaire en terme d'information et d'orientation / ans	-Nombre de forum/journées portes ouvertes, journées de la science, ... ; organisés en impliquant le secteur socioéconomique	-Proportion des recettes de la formation continue

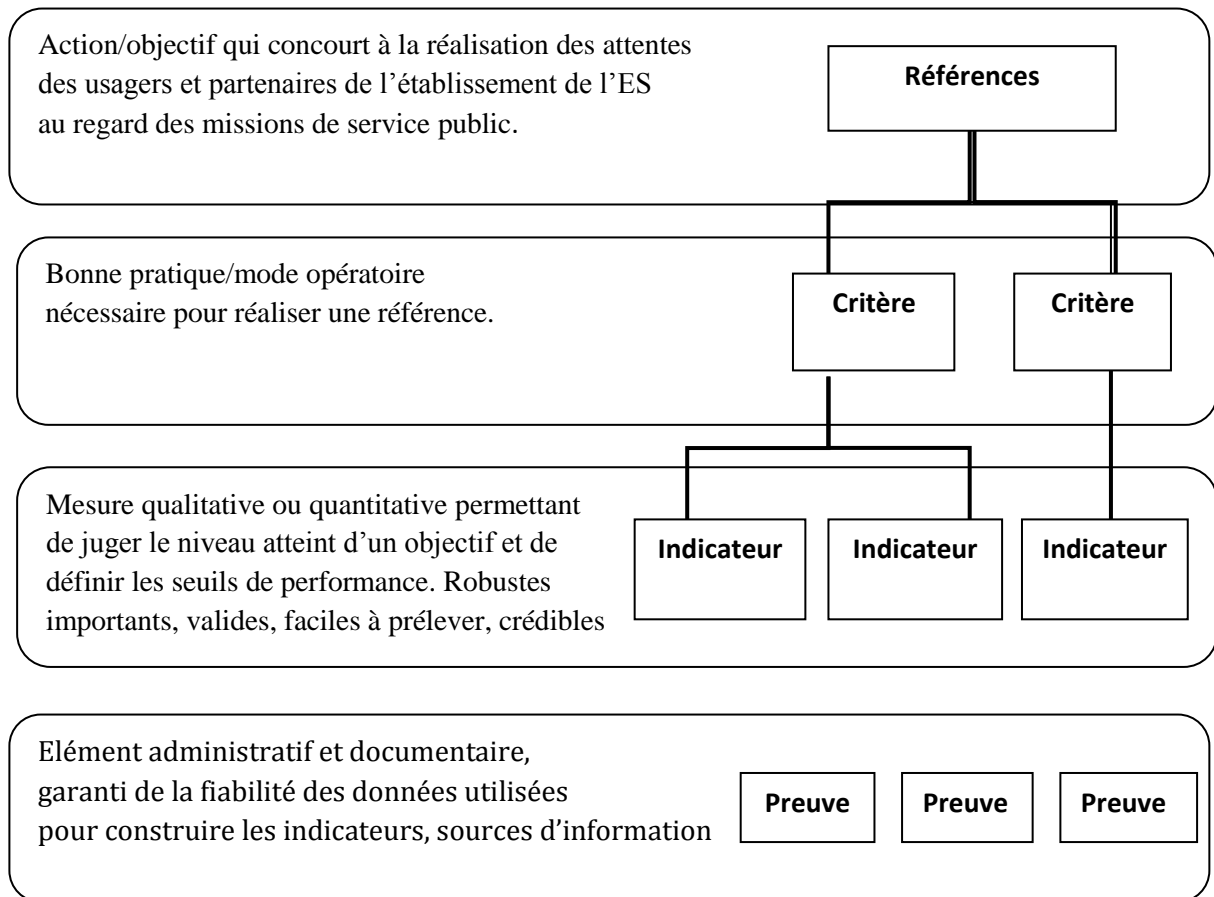
• **Coopération internationale**

Echanges et partenariat	Mobilité
-Nombre d'étudiants impliqués dans des programmes de coopération	-Nombre de visites des chercheurs étrangers dans les laboratoires de recherche
-Nombre de programmes offerts conjointement avec des établissements étrangers et conduisant à la double diplomation	-Nombre des séjours des étudiants dans des laboratoires étrangers
-Proportion des inscrits en thèse en cotutelle	-Nombre de visites des enseignants-chercheurs dans les institutions étrangères
-Proportion des enseignants chercheurs activement impliqués dans des réseaux, structures de recherche internationaux	
-Nombre de publications conjointes au niveau international / nbr. total des publications	

2.2. Flexibilité des outils

Les indicateurs, que nous avons cités ci-dessus, ne sont qu'à titre indicatif. Chaque établissement aura la possibilité de choisir les indicateurs qui représentent le mieux les objectifs définis. Le schéma suivant explicite les étapes à suivre :

Schéma N°09 : étapes de détermination des indicateurs



Source : N. Mezache A. Chahed, La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie : Expérience de contextualisation-Gouvernance-Evaluations, Colloque Qualité du G3 3^{ème} édition, Canada, 2018.

Conclusion

Conforté des conclusions de la partie théorique de notre travail, nous avons essayé dans ce troisième chapitre, d'investir le terrain de la partie pratique. Arrivés à son terme, nous souhaitons rappeler, à titre de conclusion, les principaux constats :

- L'analyse documentaire que nous avons effectuée nous a permis d'analyser les réformes engagées dans l'enseignement supérieur en Algérie, et les efforts de modernisation déployés pour une meilleure gestion des établissements de l'enseignement supérieur. Cette étape nous a conduits également à déterminer le cadre contextuel de l'étude.

- L'étude exploratoire par entretiens nous montre clairement que dans l'université étudiée, le service de contrôle de gestion est rattaché au rectorat. Il n'existe pas une vraie équipe, c'est une seule personne qui est chargée de faire fonctionner le service. Malgré, les directives rectorale définissant les prérogatives du service de contrôle de gestion, force est de constater que ce service ne remplit pas pleinement son rôle. Le contrôle est essentiellement budgétaire donc privilégiant l'aspect financier de comptabilité publique. Il s'agit d'un contrôle à priori par limitation de l'enveloppe financière de l'institution et de ses composantes, et d'un contrôle a posteriori vérifiant l'usage fait des ressources allouées.

Enfin, en s'appuyant sur ces deux démarches, un modèle de contrôle de gestion est proposé, appuyé par un nombre d'indicateurs de tableau de bord, tout en déterminant les conditions de son application par les universités algériennes et les outils nécessaires dans la pratique.

Dans le chapitre suivant, qui est le dernier, toutes ces conclusions et ces constats seront utilisés pour mener une étude quantitative.

CHAPITRE IV

PRATIQUES ET POTENTIELS DE
DEVELOPPEMENT DU CONTROLE DE
GESTION A L'UNIVERSITE NATIONALE

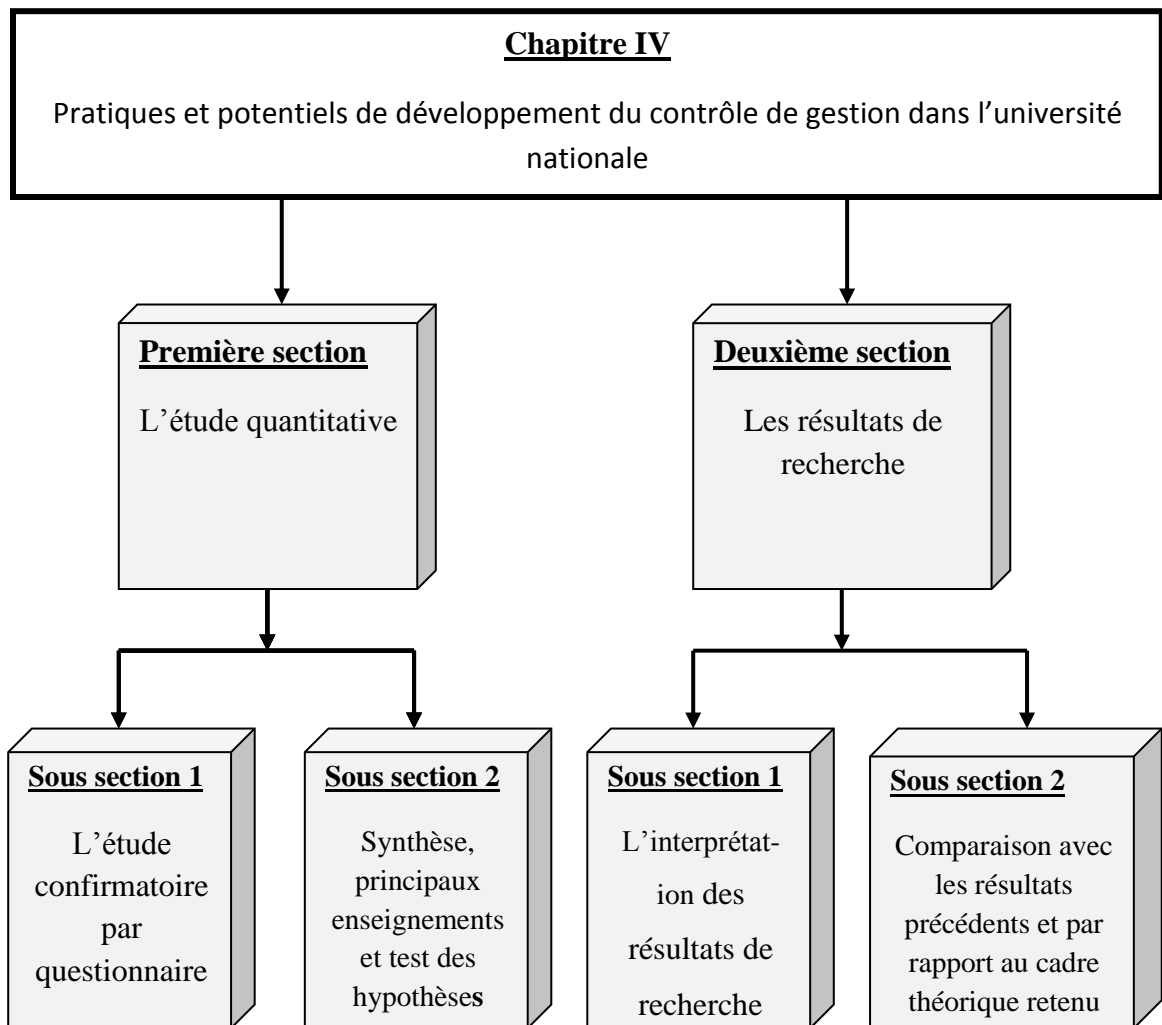
Introduction

Les outils du contrôle de gestion se développent au sein des établissements de services publics alors qu'aucun texte ne les incite ou ne les oblige à le faire. Par ailleurs, l'implantation du contrôle de gestion au sein des établissements de l'enseignement supérieur n'est pas liée à un impératif de rentabilité et de survi de l'organisation comme cela peut être le cas pour les entreprises privées. On peut alors s'interroger sur l'étendue de ce phénomène et sur la manière dont les pratiques de contrôle de gestion se diffusent au sein des établissements de l'enseignement supérieur en Algérie.

Dans ce dernier chapitre, nous présenterons la méthodologie quantitative telle qu'elle sera utilisée pour la collecte, le traitement et l'analyse des données du questionnaire. En effet, après les premiers résultats obtenus par l'étude qualitative, un questionnaire destiné aux gestionnaires des universités a été exploité. Cette étude, de visée confirmatoire, sera réalisée sur un échantillon de quatre (4) universités et sur un total de cent seize (116) gestionnaires répartis sur quatre (4) rectorats et trente et un (31) facultés.

L'objectif de cette démarche est de connaître la perception des gestionnaires, des universités étudiées, sur l'état des pratiques du contrôle de gestion au sein de leurs établissements et les potentiels de développement de celui-ci. Les axes sont choisis selon les composantes du modèle proposé dans le but de déterminer, selon l'avis des interviewés, le niveau de contribution de chacune des dimensions, financières et non financières, du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance organisationnelle des établissements.

A la fin, les résultats obtenus seront interprétés, d'une manière plus au moins subjective, puis une comparaison avec les résultats des autres études est effectuée dans le but de boucler notre recherche avec la théorie retenue.



Objectifs du chapitre

- Présenter le cadre méthodologique de l'étude quantitative.
- Analyser les données du questionnaire et tester les hypothèses de recherche.
- Interpréter et discuter les résultats de recherche.
- Comparer les résultats obtenus avec les résultats d'autres études tout en tenant compte du cadre théorique retenu.

Première section : l'étude quantitative

La question de recherche posée présente des enjeux pratiques d'un part puisque les établissements de l'enseignement supérieur sont souvent dotés d'un système de contrôle de gestion rudimentaire, voire très simpliste. Or, à l'heure de la mondialisation croissante, des pertes de monopole et de compétition, ces établissements sont confrontés à la problématique de la gestion stratégique de leurs activités.

Pour apporter des éléments de réponse à la question de recherche, la méthodologie de recherche choisie est « mixte » (qualitative et quantitative) ou « qualimétrique » selon Saval et Zardet (2004). Cette approche consiste à allier les modèles qualitatifs et quantitatifs pour accroître la validité des observations réalisées sur un phénomène. Cette approche reconnaît également la complémentarité des recherches qualitatives et des recherches quantitatives singulièrement dans le champ du contrôle de gestion, comme l'ont souligné également Burlaud et al. (2004).

Dans cette première section, nous allons donc présenter brièvement la méthodologie de la recherche confirmatoire, par la suite, déterminer les méthodes d'analyse des données et enfin tester les hypothèses et synthétiser par les principaux enseignements.

Sous section 1 : L'étude confirmatoire par questionnaire

Le concept de contrôle de gestion, tel que nous l'avant décrit, a été défini de manière qualitative. Les composantes du contrôle de gestion ne doivent pas être mesurées indépendamment les unes des autres. Ce que nous souhaitons mettre en lumière, ce sont les relations entre ces dimensions, relations dont la nature et la forme spécifiques forment ce que nous appelons une configuration du contrôle de gestion. Sur la base de l'analyse empirique que nous allons réaliser, nous souhaitons déboucher sur la mise à jour probable de configurations organisationnelles. Nous tenons, ensuite à montrer quelles sont les similitudes et les différences entre ces configurations pour être en mesure de comprendre en quoi l'introduction de nouvelles méthodes de management inspirées de la nouvelle gestion publique ont induit des changements dans le contrôle des universités étudiées.

Nous allons analyser les réformes intervenues au sein d'un échantillon d'établissements de l'enseignement supérieur. Ce ne sont pas les cas¹ eux-mêmes, dans leur singularité, qui nous intéressent, mais bien la problématique du contrôle de gestion au regard de ces cas. Dans la mesure où nous ne sommes pas intéressés par toutes les dimensions organisationnelles, mais uniquement celles que nous avons considérées comme étant dans la construction du concept de contrôle de gestion, nous sommes dans l'obligation de structurer notre questionnaire de façon à pouvoir faire parler les acteurs sur des sujets qui sont utiles pour notre recherche.

Le ministère de l'enseignement supérieur a initié de très nombreux changements dès les années 2000 (voir cela dans le chap.3 de ce travail). En ce sens, l'université algérienne n'a pas cessé d'évoluer durant les quinze dernières années, même si les réformes se sont quelque peu accélérées, notamment avec l'adoption du système LMD. Dans notre exposé, nous nous limitons à la période correspondant à l'accélération des initiatives visant à la réforme des établissements de l'enseignement supérieur. D'autre part, nous portons notre attention sur les résultats, les impacts et les paradoxes de l'application du contrôle de gestion, tout en soulignant les expériences qui sont en cours et qui n'ont pas encore fait l'objet d'évaluation.

¹ L'objectivité d'un point de vue constructiviste, c'est également de rappeler que la description faite par un chercheur d'une étude de cas, ou de plusieurs, ne sera jamais la réalité, mais la construction d'une réalité par le chercheur en interaction avec des répondants. Une enquête menée sur la base d'entretiens, par exemple, peut fournir des résultats intéressants. Ces résultats ne prennent sens que par rapport au point de vue théorique adopté par le chercheur qui le guide dans ses différentes démarches scientifiques, mais également par rapport aux points de vue donnés par les répondants eux-mêmes. Donc les résultats sont, en fin d'analyse, un point de vue sur les points de vue (Stake, 1994).

1. Les hypothèses de travail

Le choix d'une méthode doit se trouver en cohérence avec les options paradigmatiques réalisées pour orienter le travail. Il est bien évident qu'une méthode doit constituer un lien solide entre les considérations théoriques et le terrain d'investigation. C'est pourquoi la méthode choisie pour mener un travail de terrain doit, tant que faire se peut, être compatible avec le paradigme sur lequel se fonde le travail théorique (Guba et Lincoln, 1994). En d'autres termes la manière d'appréhender les objets de recherche dépend largement des croyances du chercheur, de sa façon de voir le monde notamment.

Le contrôle de gestion émergent, dans les établissements d'enseignement supérieur expérimentant des réformes s'appuie sur une nouvelle définition du rôle et de la place de leurs services par rapport à la société et aux autres instances politiques. Les principes de gestion et les outils de management changent également considérablement. Les réformes favorisent des principes de gestion de type participatif – notamment le travail par groupe de projet – afin d'assurer une plus grande implication du personnel.

Les jeux d'acteurs au sein des universités expérimentant des réformes se modifient. De nouvelles incertitudes font leur apparition. D'où l'émergence d'une culture de prudence qui se manifeste, notamment, par une demande de protection de la part des acteurs qui se plaignent du manque de directives, de consignes, de règles et routines, susceptibles d'atténuer quelque peu l'incertitude dans laquelle ils se trouvent.

Les instances dirigeantes des universités, à la fois les hauts cadres et les politiques, légitiment les réformes actuellement menées sur la base de deux rhétoriques complémentaires : l'inéluctabilité de ces réformes liées aux problèmes plus généraux de l'état des finances publiques et la concurrence à laquelle les établissements sont nouvellement soumis. Cet élément permet dès lors de justifier l'introduction de nouveaux principes et outils de gestion visant une augmentation de la flexibilité des services et donc de leur capacité à répondre aux besoins des usagers. De manière générale, le contrôle de gestion des universités expérimentant des réformes se transforment. On assiste à l'apparition d'un contrôle de gestion qui a la particularité de jouer sur plusieurs contradictions¹. L'étude documentaire, le cadre contextuel de l'étude et l'étude exploratoire nous ont permis de tirer les hypothèses suivantes :

¹ Pour tenter une mise au point, il semble utile de distinguer la perspective que les enseignants et chercheurs ont construite et celle que les organisations ont développée.

L'hypothèse principale qui fonde notre recherche est que la faible efficacité de contrôle de gestion constitue un obstacle et un facteur de blocage du développement de la gestion des différentes fonctions au sein des universités échantillonnées, ce qui engendre, par conséquent un frein de performance.

1/ : Le contrôle de gestion des universités étudiées est réduit en contrôle budgétaire basé sur des pratiques de comptabilité publique.

2/ : il y a un manque de prise en considération des dimensions non financières dans la gestion de ces universités.

3/ : l'existence d'une dynamique générale de développement du management favorise le développement du contrôle de gestion des universités.

4/ : le développement du contrôle de gestion dans les universités algériennes contribue positivement à l'amélioration de leurs performances.

2. Présentation des établissements constituant notre échantillon

Nous avons choisi dans ce présent travail, quatre universités. A savoir : l'université de Tizi-Ouzou, l'université de Bejaia, l'université de Boumerdes et l'université de Bouira. Nous allons brièvement présenter les quatre universités constituant notre échantillon dans un tableau indiquant : la date de création ; le nombre de facultés ; le nombre d'étudiants ; le nombre de laboratoires de recherche ; et le budget de l'université.

Tableau N° 11 : présentations des établissements

	Création	N. Facs	N. Etds	N.Labos	Budget (milliard DA)
U. T.Ouzou	1989 ¹	9	53.600	29	6,6
U. Béjaia	1983	8	45 700	33	5,4
U. Boumerdes	1998	6	32 534	18	4,3
U. Bouira	2005	8	18 107	9	1,9

Source : documents internes (2016)

Ces universités, à l'instar de toutes les universités algériennes, en tant qu'établissements générateurs de savoir et de connaissances et en tant qu'entités libératrices de compétences au service de l'économie nationale, leur croissance et leur développement exigent, de l'engagement, de l'implication et de l'effort de la part des différents responsables.

¹ Celle-ci existe depuis 1977 en tant que Centre Universitaire, comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre 3.

Les attentes des parties prenantes et celles des partenaires grandissent et se diversifient et des solutions innovantes doivent être mises en œuvre pour faciliter l'adaptation et l'intégration de ces universités dans un environnement complexe et mouvant.

Le programme de réforme de l'enseignement supérieur, engagé pour s'aligner aux pratiques mondiales basées notamment sur le processus de Bologne, incite de s'engager à imprimer une nouvelle voie de gouvernance via une gestion participative et démocratique des affaires des établissements, en privilégiant les compétences et le mérite et en réaffirmant les valeurs de l'effort, de l'excellence et du service public. Chacun doit se sentir concerné par le projet d'une nouvelle université rayonnante, active et ouverte sur les autres universités et sur le monde. Réhabiliter la recherche et la pédagogie suppose l'identification des meilleures pratiques pour les incruster dans le cadre d'un projet ambitieux, à même de permettre une croissance qualitative et quantitative des établissements.

Chaque établissement a la responsabilité de sortir de la spirale négative des conflits sociaux qui impactent, sensiblement et souvent négativement, la qualité des formations et des diplômes. De veiller à l'instauration des ponts de concertation, de dialogue et de communication entre les différents acteurs aussi bien au niveau rectoral qu'au niveau des démembrements facultaires. Et d'écouter activement les attentes, les propositions et les critiques constructives de tous les partenaires pour mieux les satisfaire et les prendre en charge, tout en rappelant à chacun ses devoirs et ses responsabilités.

3. Le questionnaire de l'enquête

Dans ce qui suit, un rappel des principaux axes du questionnaire.

3.1. Les axes du questionnaire

De nombreuses études en sciences cognitives, comme celle de Miller (1956), reposent sur le fait qu'une personne, aux capacités cognitives normales, ne peut percevoir simultanément qu'un nombre limité d'informations (entre cinq et neuf). En conséquence, des auteurs comme Saulou (1982) ou Atkinson et Epstein (2000) préconisent de ne pas dépasser sept (7) axes, puisque l'objectif est de sélectionner un nombre de question nécessaire et suffisant pour représenter les variations du système général à contrôler. Tout dépassement augmentera le risque de fournir une information surabondante masquant l'information essentielle. Pour ce qui est de notre cas, nous avons choisi six (6) axes que nous présenterons dans ce qui suit sous forme de rappel :

3.1.1 Rationalisation de la gestion

Les universités, opérateurs de l'État, sont soumises, en matière budgétaire et financière, à une autonomie encadrée résultant des dispositions du décret précité du 22 octobre 2009. Il modifie l'organisation et la procédure budgétaires et impose aux établissements de se doter d'outils de pilotage et de mesure de la performance (élaboration d'un projet annuel de performances de l'établissement qui présente les objectifs poursuivis, production d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage financier et patrimonial de l'établissement, information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur la situation financière de l'établissement, le respect de ses engagements contractuels et l'évolution de sa masse salariale et de ses emplois). Et de s'assurer de la qualité de ses comptes.

Le poids de l'administration algérienne, bien qu'elle ne soit pas conséquente par rapport à d'autres pays à développement comparable, rencontre un handicap majeur qui se résume en une masse salariale publique importante représentant un niveau parmi les plus élevés à l'échelle mondiale. Pour l'université, Le montant du plafond de masse salariale est arrêté annuellement par le conseil d'administration lors du vote du budget de l'établissement. Il ne peut excéder la dotation annuelle de masse salariale de l'État éventuellement majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement.

Ce plafond de masse salariale auquel est associé un plafond d'emplois est un outil, particulier à la GRH, de la responsabilité de l'université exigé en contrepartie des compétences élargies qui lui sont confiées. Ils sont porteurs d'un risque nouveau - le dépassement des plafonds - qui nécessite, en lui-même, de s'attacher au suivi et à l'analyse des marges de manœuvre budgétaires.

3.1.2. L'utilisation optimale des ressources

Le passage d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est indispensable pour répondre aux enjeux actuels des établissements des universités. Les évolutions les plus importantes liées aux « responsabilités et compétences élargies » ont impacté fortement la fonction ressources humaines des établissements qui ont la responsabilité de l'ensemble de leurs personnels. Ainsi, les enjeux liés au pilotage de la fonction prennent une dimension particulière et doivent tendre vers (P. Gauthier, 2013):

Un équilibre besoins/ressources qui requiert :

- d'avoir les effectifs et les compétences suffisants ;
- d'ajuster les structures aux évolutions des missions de l'établissement ;
- de piloter l'évolution des métiers.

Un équilibre contribution/rétribution qui requiert :

- d'avoir une politique de gestion des carrières ;
- d'avoir une politique indemnitaire équitable ;
- d'accompagner les parcours professionnels des personnes.

Cette démarche permet de mesurer l'impact financier des décisions relatives à la gestion de personnel et de conduire la nouvelle mission de pilotage de la gestion des ressources humaines vers une gestion de la performance.

3.1.3. La formation ou l'enseignement des usagers

Depuis quelques années, le paysage de l'enseignement supérieur a beaucoup évolué. Les publics accueillis sont maintenant plus larges, dans un mouvement de massification de l'enseignement. Il apparaît nécessaire de favoriser de nouvelles formes d'apprentissage et de nouveaux modes d'enseignement. C'est une transformation pédagogique qui s'opère. Elle constitue l'une des clefs de l'évolution de l'enseignement supérieur notamment en regard des objectifs de réussite des étudiants. Les formations universitaires ont changé, notamment avec la mise en place du schéma LMD ou les préoccupations de professionnalisation. Mais les parcours de formation sont encore très rigides et trop linéaires (Bertrand, 2014). La notion de réussite est encore dans une représentation très normée, c'est la trajectoire rectiligne la plus rapide possible. Les publics sont hétérogènes, il convient donc de les traiter de façon diversifiée :

- Assouplir les rythmes d'apprentissage pour ceux qui n'ont pas le temps ;
- Pour les étudiants en difficulté, donner la possibilité de reconnaître leurs erreurs ou mauvais choix, de se réorienter, de prendre plus de temps pour mener à bien leur parcours ;
- Pour les étudiants à fort potentiel, offrir des possibilités d'acquisition de compétences supplémentaires, voire de double parcours.

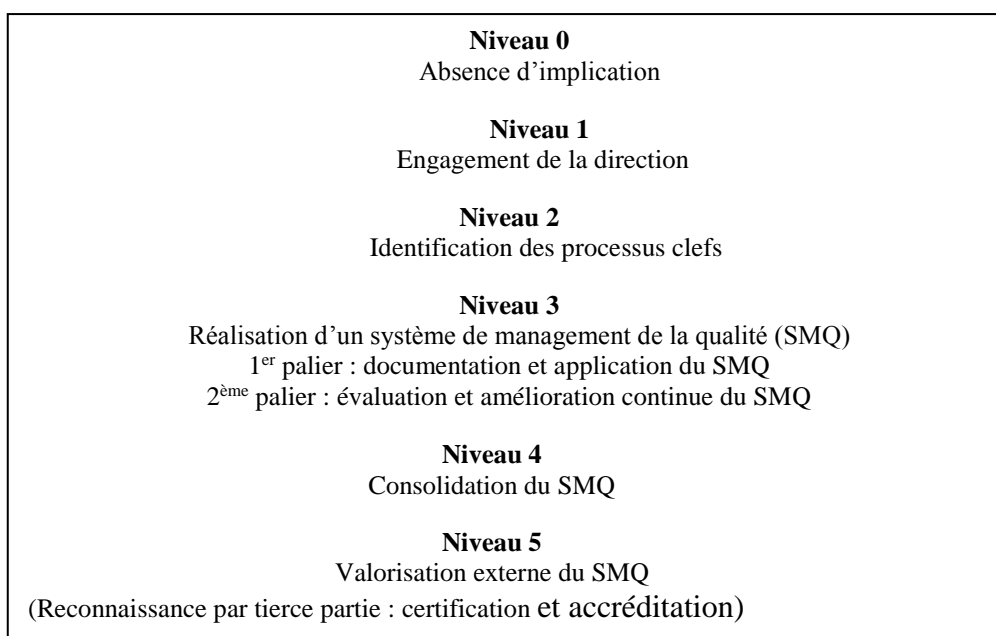
C'est dans ce cadre que se sont mis en place les schémas d'offre de formation LMD, les cadres nationaux de certification fondés sur les résultats attendus de formation et la charge de travail de l'étudiant.

Le système commun de crédits pour décrire les programmes d'étude et faciliter la mobilité des étudiants. Les dispositifs de formation devraient pourtant être fondés sur une approche d'apprentissage centrée sur l'étudiant avec un déplacement du focus mis sur l'enseignant et ce qu'il enseigne vers l'étudiant et ce qu'il apprend.

3.1.4. La recherche scientifique

Les établissements publics de recherche et d'enseignement supérieur intègrent maintenant de façon explicite dans leurs objectifs stratégiques, comme dans leurs discours, des préoccupations qui révèlent des principes de la démarche qualité (Granier et Al., 2010), assez largement mis en œuvre dans les entreprises privées. Le souci de la qualité, préoccupation quotidienne et de longue date du chercheur, est, au plan institutionnel, plus récente au CNE. Depuis 2008, date de la création d'une délégation à la qualité, le CNE a engagé des actions visant à promouvoir son système de management de la qualité en recherche. L'organisation et l'appropriation de la démarche qualité se construisent de façon continue. Des plans d'actions qualité, détaillés et appropriés aux divers établissements, ont été élaborés conjointement par le CNE et les unités de recherche, puis consolidés au sein des départements et à la direction générale par les délégations et les services centraux.

Schéma N°10 : Exemple de plan d'actions proposé par CIRAD¹



Source : Granier et Al., La démarche qualité dans la recherche publique de l'enseignement supérieur, Editions Quæ, France, 2010, P.26.

¹ Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement.

3.1.5. La gouvernance universitaire

Le recteur de l'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études par leurs avis assurent l'administration de l'université. Le président des universités est toujours nommé par le gouvernement ; les membres de l'université ne sont jamais impliqués dans cette décision. Il peut en général être extérieur à l'université, mais doit quasiment toujours faire parti du milieu académique. Il n'y a aucune condition d'avoir un profit managérial ou correspondre à un profit d'emploi précis. Il n'y a généralement pas de limite institutionnelle à la durée de leur mandat.

Le conseil d'administration, lui, aborde toujours les questions budgétaires et ne discutent des questions académiques (admission, examens, programmes) que rarement. Les conseils d'administration abordent également bien plus rarement les questions de stratégies à long terme, de politique de ressources humaines (nomination des enseignants, etc.) et les relations institutionnelles et partenariats. Il existe dans toutes les institutions un double mode de sélection pour les membres du conseil d'administration : une partie d'entre eux est nommée par le gouvernement (principalement des représentants des différents Ministères (Commerce, Agriculture, Energie, Environnement, Infrastructures, etc.), alors qu'une autre partie, composée de représentants des étudiants et du personnel académique et administratif, est élue par ces groupes respectifs. Leur mandat est inférieur à 4 ans.

3.1.6. L'ouverture de l'université

L'ouverture de l'université à son environnement socio-économique reste également une importante piste à ne pas négliger. L'insertion professionnelle des jeunes diplômés est un critère permettant de mesurer le degré d'adaptation des offres de formations aux besoins du secteur socio-économique. Bien que dans des contextes de crise, les conditions changent et il convient de faire une analyse plus profonde.

Le pilotage de la politique d'ouverture internationale, faisant apparaître à titre indicatif quelques indicateurs :

Tableau N°12: Indicateurs et schéma de processus

finalités	Processus	Actions de réglage
Développer l'attractivité de l'université à l'international (indicateur : flux d'étudiants étrangers entrant)	Promouvoir l'université à l'international	Participer à des salons, colloques...
	Fonctionner en réseau avec des partenaires à dimension internationale (répartition géographique du taux de missions à l'étranger)	Développer un système d'évaluation des conventions (taux d'évaluation réalisées sur le nombre de convention)
	Intégrer les étudiants étrangers (sélectionner, accueillir, soutenir, etc.) (taux de satisfaction à l'accueil)	Mettre en place des tutorats (taux d'étudiants bénéficiant d'un tutorat)
		Mettre à dispositif des logements
Former (construire l'offre, adapter le dispositif de formation, etc.)	Diffuser des cours de langues	

Source : Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements, **Guide relatif au fonctionnement et à la gestion des universités, Les dossiers de l'agence, France, 2012, P.17.**

3.2. Les questions de contrôle de gestion

L'analyse des projets de développement du contrôle de gestion dans les universités algériennes, d'une part, et le rapprochement qui peut être fait avec les conceptions les plus fréquemment utilisées en la matière, d'autre part, amènent à utiliser dans cette analyse les composantes du modèle déjà proposé. Le choix de deux groupes de questionnements, répond à notre conviction préalable, que l'application de notre modèle de tableau de bord dépend : d'un côté, de la pratique actuelle du contrôle de gestion au sein de chaque université ; d'un autre côté, du potentiel et leviers du développement de ce dernier.

Les réponses possibles à ces questions mettent en évidence les six composantes permettant de décrire le processus de contrôle de gestion de l'université (gestion, ressources, formation, recherche, gouvernance, et ouverture). Chacune de ces composantes constitue un point d'entrée possible du développement du contrôle de gestion. En effet, si un minimum de présence est indispensable sur chacune de ces six composantes, les stratégies, les circonstances, l'histoire des universités ... peuvent les amener à privilégier certaines de ces entrées. Les questions représentent donc l'essentiel du contrôle de gestion tel que nous l'avons déjà vu dans les chapitres précédents, tout en se focalisant sur le cas particulier de l'université en tant qu'établissement du service public.

Le questionnaire reprend principalement les interrogations suivantes :

- Pratiques de contrôle de gestion

- Regroupement des activités en secteurs ou ensembles homogènes sur le plan de la gestion.
- Explicitation des indicateurs permanents du contrôle de gestion.
- Choix des objectifs, élaboration des programmes d'actions, allocation des moyens.
- Existence et pertinence des systèmes de mesure et d'informations.
- Efficacité des dispositifs d'analyse de gestion et de préparation des décisions.

- Potentiel et leviers du développement du contrôle de gestion.

- Existence d'une dynamique générale de développement du management.
- Etat des convictions, volonté de faire et capacité à conduire de tels projets.
- Existence d'enjeux - bénéfiques ou risques - pour le rectorat et ses facultés.

La plupart des questions contenues dans le questionnaire, proposaient aux répondants de se situer sur une échelle (appelée « échelle de Likert ») allant de 1 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord). Il est important de noter que la moyenne se situe donc à 3.

3.3. Choix des acteurs à questionner

Une étude statistique a été menée par questionnaires. Un pré-test du questionnaire a d'abord été effectué afin de permettre de réajuster les questions en cas de non compréhension ou de mauvaise formulation. Les questionnaires, avec leurs variables de contexte, causales et expliquées ont été auto-administrés. Les interrogations étaient sous la forme de questions fermées par « oui » ou « non », de questions à choix multiples et d'échelles de Likert.

Nous avons indiqué précédemment que notre questionnaire¹ s'adresse principalement aux gestionnaires des quatre universités retenues. Nous tenons cependant à préciser que la population visée est constituée de :

1/ Gestionnaires au niveau des rectorats ;

2/ Gestionnaires au niveau des facultés.

¹ Le questionnaire complet est présenté dans la partie Annexes de ce travail.

Le questionnaire s'adresse à des personnes exerçant des fonctions de contrôle de gestion (même si cela n'est pas déclaré chez eux, comme on l'a vu lors de l'étude qualitative). C'est-à-dire de la mise sous contrôle de l'activité au niveau financier, de l'analyse, de la planification et à la gestion de la performance. 116 réponses ont ainsi pu être collectées et analysées.

A noter que parmi les 116 répondants, 32 femmes gestionnaires ont répondu au questionnaire. L'âge moyen des répondants était de 43 ans, 39 ans comme âge moyen pour les femmes et 45 ans comme âge moyen pour les hommes. Tous les participants sont des gestionnaires qui exercent depuis au moins 5 ans dans les établissements retenus. Par définition, un gestionnaire dans un organisme public est un cadre qui a poursuivi une formation supérieure et le titre de son poste indique sa position hiérarchique.

La distribution des questionnaires a commencé en fin 2017, l'opération de récupération des réponses est terminée en juin 2018.

4. La méthode d'analyse des réponses

Le choix de la méthode d'analyse des réponses collectées doit tenir compte de la nature des résultats recherchés. De notre part, nous avons utilisé deux méthodes d'analyse :

- méthode d'analyse quantitative : nécessitant le passage par une codification des variables pour permettre de faire des comparaisons et des croisements des réponses avec le moyen statistique SPSS.

En effet, l'échelle de Likert permet le classement des réponses sur une grille pour chaque variable de mesure utilisée, ensuite pour chaque sous question ou hypothèse de la problématique principale;

- une méthode d'analyse ou de traitement qualitative des variables, avant de synthétiser avec le reste pour répondre aux questions secondaires et à la question principale, pour confirmer ou infirmer, ainsi les hypothèses de recherche.

Sous section 2 : Synthèse, principaux enseignements et test des hypothèses

Face à une économie mondiale caractérisée par l'ouverture des marchés, la libéralisation des échanges et l'avènement des technologies de l'information ; les universités algériennes sont contraintes de remettre en cause leurs pratiques de contrôle de gestion, ainsi que leur modèle d'organisation afin d'améliorer leur performance et d'être compétitives, condition nécessaire à leur pérennité. Cela est entamé timidement comme nous avons déjà vu dans la deuxième section du troisième chapitre : étude qualitative.

Comme nous l'avons précisé dans les conditions liées à la méthodologie appliquée à notre travail, nous portons notre attention sur un échantillon d'universités – aux niveaux des rectorats et des facultés - . Pour ce faire, nous avons opté pour une approche quantitative basée sur un questionnaire destinés aux différents gestionnaires. En fonction des données ainsi récoltées, nous allons procéder à l'analyse thématique en fonction des dimensions de notre concept de contrôle de gestion présenté dans le modèle proposé.

Sur la base de notre étude empirique, nous souhaitons procéder à une synthèse des informations et à une comparaison entre les résultats. Ces démarches nous permettront ensuite de mener une discussion sur les résultats obtenus et de tirer les principaux enseignements et les grandes tendances relatives aux réformes de l'administration publique actuellement en cours en Algérie. A cette occasion, nous reviendrons à nos hypothèses de travail afin d'en vérifier la validité à l'aune des informations empiriques.

Signalons, avant de débiter cette section synthétique que les données récoltées au moyen de notre enquête quantitative par questionnaire ne nous permettent en aucun cas d'affirmer que nos constatations peuvent et doivent être généralisées à toutes les universités algériennes. Néanmoins, on peut supposer que quelques-unes de nos données possèdent une valeur plus générale et peuvent apporter des pistes de recherches intéressantes pour d'autres études ultérieures.

Traditionnellement présentée comme un modèle de « bureaucratie professionnelle », l'université algérienne est au cœur du débat sur la modernisation du service public. Le but de cette recherche est de s'interroger sur la pertinence des modes de gestions existants et leur possibilité d'évolution.

1. L'analyse des données du questionnaire

L'objet de cette section consiste à étudier les pratiques du contrôle de gestion face aux nouveaux besoins des universités qui sont confrontées à une turbulence de leur environnement. L'illustration sera faite à partir d'une validation empirique dans le contexte algérien. Les questions avaient pour but de déceler l'existence ou l'absence des pratiques de contrôle de gestion au sein des établissements de notre échantillon. Le cas échéant, constater son type et la nature des instruments qui sont mobilisés.

Le questionnaire a été élaboré en vue, d'une part, d'évaluer l'état de la pratique du contrôle de gestion dans les établissements de l'enseignement supérieur échantillonnés, d'autre part, d'identifier les déterminants de cette pratique tout en donnant un modèle de prédiction qui permet d'expliquer la variance de la pratique du contrôle de gestion (variable dépendante) à l'aide d'une combinaison linéaire de facteurs explicatifs (variables indépendantes) sur son développement.

Les travaux d'élaboration de ce questionnaire ont commencé par la revue de la littérature y compris celle des articles concernant le cadre conceptuel du contrôle de gestion, des études de validation des questionnaires, des études évaluant les pratiques du contrôle de gestion, ainsi que des discussions avec les fonctionnaires de certains établissements lors de l'étude exploratoire. Cela nous a permis de retenir plusieurs items que nous avons par la suite répartis en six dimensions :

- La première dimension concerne la rationalisation de la gestion, gestion financière, budgets... avec un score nommé : **1-score** ;
- La deuxième dimension concerne l'utilisation optimale des ressources financières, humaines, en information..., avec un score nommé : **2-score** ;
- La troisième dimension concerne l'activité de formation, son adaptation aux besoins du secteur socioéconomique..., avec un score nommé : **3-score** ;
- La quatrième dimension concerne l'activité de recherche, ses apports, sa qualité..., avec un score nommé : **4-score** ;
- La cinquième dimension concerne la gouvernance de l'établissement, l'autonomie, la responsabilité..., avec un score nommé : **5-score** ;

- La sixième dimension concerne l'ouverture de l'université à son environnement, partenariats..., avec un score nommé : **6-score**.

Une échelle de Likert de 1 à 5 a été retenue comme choix de réponse pour les items évaluant la pratique du contrôle de gestion :

- le premier niveau correspond à : **Pas du tout d'accord** ;
- le deuxième niveau correspond à : **Pas d'accord** ;
- le troisième niveau correspond à : **Un peu d'accord** ;
- le quatrième niveau correspond à : **D'accord** ;
- le cinquième niveau correspond à : **Tout à fait d'accord**.

Les données recueillies seront traitées et analysées par le logiciel SPSS version 21 moyennant un calcul du score d'application des nouvelles pratiques de contrôle de gestion conformément aux réformes de modernisation du secteur par le biais des dimensions de contrôle de gestion du modèle proposé, une statistique descriptive et une régression linéaire multiple.

1.1. Qualité méthodologique de l'instrument de mesure

Pour vérifier que notre échelle est suffisamment fidèle pour être utilisée dans un questionnaire, nous avons procédé à l'analyse des qualités psychométriques de l'instrument de mesure à l'aide :

- des indices de corrélation item-total dont l'analyse est destinée à vérifier si un item est bien construit et s'il démontre une corrélation élevée avec le score total corrigé, sans pour autant présenter une forte corrélation avec un autre item ;
- du coefficient alpha de Cronbach¹ : un coefficient alpha de Cronbach supérieur à 0.70 permettrait de conclure une bonne consistance interne des échelles (Fayers et Machim, 2000).

Nous avons testé un échantillon composé de 116 gestionnaires universitaires.

¹ Ce test est nécessaire car notre étude ne concerne l'observation directe (recherche intervention ou recherche action) des pratiques du contrôle de gestion au sein des établissements échantillonnés, mais de rapporter les observations des acteurs (gestionnaires) qui agissent quotidiennement, chacun dans sa fonction. L'alpha de Cronbach est un indice statistique variant entre 0 et 1 qui permet d'évaluer d'homogénéité (la consistance ou cohérence interne) d'un instrument d'évaluation ou de mesure composé par un ensemble d'items qui, tous, devraient contribuer à appréhender une même entité (ou dimension) "sous-jacente" : le niveau de connaissance ou de compétence sur un thème donné; le niveau d'aptitude, d'attitude, de motivation, d'intérêt dans tel domaine ou par rapport à tel objet, etc.

1.1.1. Matrice de corrélation item-total

Nous allons mettre en relation chaque item avec le score total (application convergée totale) de l'échelle pour évaluer le degré d'association entre chaque item et le score total (corrélation de Pearson).

Les résultats du test montrent que les coefficients de corrélation sont significatifs et varient entre 0.212 et 0.701.

La majorité de ces coefficients sont significatifs au niveau 0.01, ce qui traduit une meilleure corrélation entre les items et le score total.

1.1.2. Fiabilité du questionnaire

La fiabilité du questionnaire est évaluée en mesurant la consistance interne des différentes échelles de satisfaction, qui traduit la façon dont les items d'une même échelle sont inter reliées, à l'aide du coefficient alpha de Cronbach.

D'après les résultats obtenus du test, un coefficient alpha de Cronbach de 0.81 est synonyme d'une bonne consistance interne des échelles de mesure utilisées (tableau 1).

Tableau N°13 : statistiques de fiabilité

Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,812	48

1.1.3. Calcul du score brut, étalonnage et mesure du niveau de contribution

Le calcul des scores bruts se fait en additionnant les réponses attribuées à chaque item. Pour l'étalonnage de ce score et la mesure du niveau contribution de chacune des dimensions du contrôle de gestion, nous allons choisir la méthode suivante :

Répartir les scores calculés sur trois classes égales, avec une étendue calculée selon le critère suivant : **(score supérieur – score inférieur)/3**.

2. Analyse et interprétation des résultats

Rappelons que notre objectif était d'une part d'évaluer le niveau d'application des nouvelles pratiques du contrôle de gestion dans les établissements échantillonnés, d'autre part d'identifier les déterminants de son développement tout en donnant un modèle de prédiction qui permet d'expliquer la variance de la pratique de contrôle de gestion (variable dépendante) à l'aide d'une combinaison linéaire de facteurs explicatifs (variables indépendantes) sur son développement.

Dans notre enquête, nous avons distribué 156 questionnaires et nous avons reçu 127, soit un taux de retour de 81.41%. Puis nous avons annulé les questionnaires présentant des données manquantes qui sont en nombre de 11, ce qui nous a permis d'exploiter 116 questionnaires, soit un taux d'exploitation de 74.36% (voir tableau).

Tableau N°14 : le taux de retour et d'exploitation des questionnaires

Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires retournés	Taux de retour des questionnaires	Nombre de questionnaires exploitables	Taux de questionnaires exploitables
156	127	81,41	116	74,36

Avant de déterminer le niveau de contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance, par le biais de chacune des dimensions (financières et non financières) dans le modèle général proposé ; qui est notre premier objectif, par l'exploitation des scores de notre questionnaire, nous allons examiner les statistiques descriptives de ce score (SCORF).

D'après le tableau ci-dessus, la variable SCORF possède une moyenne de 97,5 avec une variance de 442,8 ; un écart-type de 17.2 ; une médiane de 95 et un mode de 94.

La valeur maximale de la distribution est 141 et la valeur minimale est 54. De plus :

25% de l'échantillon ont un SCORF inférieur à 86.5 ;

50% de l'échantillon ont un SCORF inférieur à 95 ;

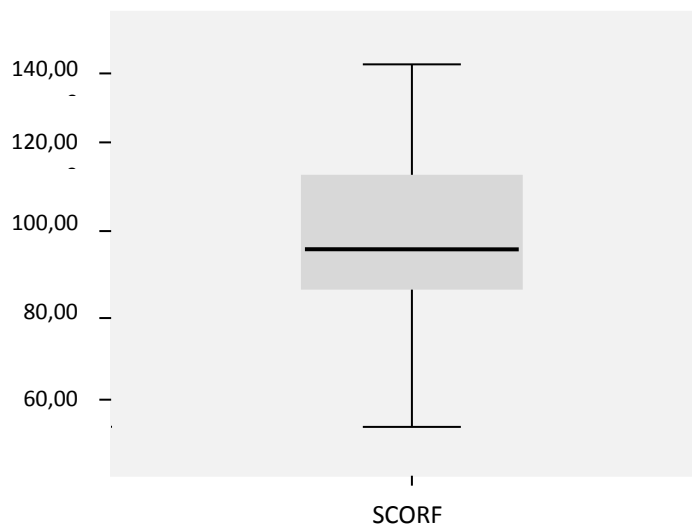
75% de l'échantillon ont un SCORF inférieur à 109.5.

**Tableau N°15 : statistiques
SCORF**

N	Valide		116
	Manquante		0
Moyenne			97,5006
Médiane			95,0000
Mode			94,00
Ecart type			17,23279
Variance			442,893
Minimum			54,00
Maximum			141,00
Centiles	25		86,5000
	50		95,0000
	75		109,5000

La boîte à moustaches, qui représente schématiquement une distribution statistique en intégrant des paramètres de tendance centrale et de dispersion, permet de visualiser ces paramètres de distribution de la variable SCORF.

Figure N°06: Paramètres de tendance centrale et de dispersion



2.1. Niveau de contribution à l'amélioration de la performance

Maintenant, nous allons déterminer les possibilités d'applicabilité des nouvelles pratiques du contrôle de gestion selon la méthode déjà citée en haut :

$$\begin{aligned} \text{L'étendue de chaque classe} &= (\text{score supérieur} - \text{score inférieur}) / 3 \\ &= (141 - 54) / 3 = 29 \end{aligned}$$

Le premier niveau se situe entre : **54** et $54+29=83$ avec une faible contribution par rapport aux deux autres classes, il représente **67,3%** des effectifs de l'échantillon.

Le deuxième niveau se situe entre : **83** et $83+29=112$ avec une contribution moyenne, il représente **21,6%** des effectifs de l'échantillon.

Le troisième niveau se situe entre : **112** et $112+29=141$ avec une contribution élevée par rapport à la classe moyenne, il représente **11,1%** des effectifs de l'échantillon.

2.2. Déterminants de la contribution à l'amélioration de la performance

Après avoir procédé à l'épuration de l'instrument de mesure, nous allons tester la validité de notre modèle à l'aide de la régression linéaire multiple.

Le tableau suivant présente les variables retenues dans notre modèle. Nous avons choisi la méthode Entrée. SPSS a retenu toutes les variables de notre échelle (1-score, 2-score, 3-score, 4-score, 5-score et 6-score) avec notre critère de sélection (la probabilité F est significative à $p < 0,05$) et n'a exclu aucune variable.

Tableau N°16 : Variables introduites/supprimées^a

Modèle	Variables introduites	Variables supprimées	Méthode
1	1-score ^b	-	Entrée
2	2-score ^b	-	Entrée
3	3-score ^b	-	Entrée
4	4-score ^b	-	Entrée
5	5-score ^b	-	Entrée
6	6-score ^b	-	Entrée

a : variable dépendante SCORF

b : toutes variables requises saisies

2.3. Evaluation de la qualité du modèle de régression

Nous vérifions si la première étape du modèle explique significativement plus de variabilité qu'un modèle sans prédicteurs¹. Ensuite, il s'agit de s'assurer que toutes les variables introduites contribuent à améliorer significativement la variabilité expliquée par le modèle final.

¹ (aussi appelés variables indépendantes ou variables d'entrée)

2.3.1. Analyse de variance

Le tableau suivant d'ANOVA nous donne cette information. Dans notre étude, nous voulons savoir si 1-score prédit mieux le SCORF que ne le fait un modèle sans prédicteurs (avec seulement la moyenne) et dans un deuxième temps, si le 2-score, le 3-score, le 4-score, le 5-score et le 6-score prédisent mieux le SCORF qu'un modèle sans prédicteurs.

Tableau N°17 : ANOVA ^a

	Modèle	Somme des carrés	ddl	Moyenne des carrés	F	Sig
1	Régression	41936,113	1	41936,113	135,655	,000 ^b
	Résidu	35241,597	114	309,136		
	Total	77177,710	115			
2	Régression	54802,211	2	27401,105	138,380	,000 ^c
	Résidu	22375,499	113	198,013		
	Total	77177,710	115			
3	Régression	66973,360	3	22324,453	245,027	,000 ^d
	Résidu	10204,350	112	91,110		
	Total	77177,710	115			
4	Régression	70871,163	4	17717,790	311,850	,000 ^e
	Résidu	6306,547	111	56,815		
	Total	77177,710	115			
5	Régression	71985,702	5	14397,140	305,024	,000 ^f
	Résidu	5192,008	110	47,200		
	Total	77177,710	115			
6	Régression	77177,710	6	12862,951	.	. ^g
	Résidu	,000	109	,000		
	Total	77177,710	115			

a. Variable dépendante : SCORF

b. Valeurs prédites : (constantes), 1-score

c. Valeurs prédite : (constantes), 1-score, 2-score

d. Valeurs prédite : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score

e. Valeurs prédite : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score

f. Valeurs prédite : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score, 5-score

g. Valeurs prédite : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score, 5-score, 6-score

Nous constatons à la lecture du tableau que toutes les valeurs F obtenues pour les six modèles (135,655 ; 138,380 ; 245,027 ; 311,850 et 305,024) sont significatives à $p < 0.001$, ce qui indique que nous avons moins de 0.1 % de probabilité de se tromper en affirmant que les modèles contribuent à mieux prédire le SCORF que la simple moyenne.

2.3.2. Evaluation de l'ajustement du modèle de régression aux données

Maintenant que l'on sait que le modèle est significatif, le tableau récapitulatif des modèles permet de déterminer la contribution de chaque bloc de variables.

Ce tableau indique le R2 cumulatif à chaque étape du modèle (colonne R-deux) ainsi que l'apport spécifique de chaque bloc (colonne Variation de R-deux). Les résultats obtenus sont donnés par le tableau suivant :

Tableau N°18 : récapitulatif des modèles^g

Modèle	R	R. deux	R. deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Changement dans les statistiques				Durbin Watson	
					Variation de R. deux	Variation de F	ddl1	ddl2		Sig variation de F
1	,737 ^a	,543	,531	16,25167	,531	132,421	1	114	,000	1,457
2	,842 ^b	,710	,708	13,10075	,167	65,544	1	113	,000	
3	,931 ^c	,867	,865	8,49590	,157	135,158	1	112	,000	
4	,958 ^d	,918	,916	6,47230	,051	69,622	1	111	,000	
5	,965 ^e	,932	,930	5,90893	,014	24,037	1	110	,000	
6	1,000 ^f	1,00	1,000	,00000	,068		1	109		

- a. Valeurs prédites : (constantes), 1-score
- b. Valeurs prédites : (constantes), 1-score, 2-score
- c. Valeurs prédites : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score
- d. Valeurs prédites : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score
- e. Valeurs prédites : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score, 5-score
- f. Valeurs prédites : (constantes), 1-score, 2-score, 3-score, 4-score, 5-score, 6-score
- g. Variable dépendante : SCORF

La valeur de la corrélation multiple (R) représente la force de la relation entre la variable dépendante SCORF et la combinaison des variables indépendantes de chaque modèle. Les valeurs obtenues de R suggèrent que les données sont ajustées de manière satisfaisante au modèle. La signification du R2 est évaluée en fonction de l'apport de chaque étape. La variation de F associée au premier modèle est significative ($p < 0.001$). Ce modèle explique donc une proportion significative de la variance de la variable SCORF. Nous sommes passés de $R^2 = 0$ à $R^2 = 0.543$.

Le deuxième modèle fait passer le R2 de 0.543 à 0.710. Cette variation de 0,169 apparaît comme significative. En effet, la valeur de F est calculée à partir de la variation du R2 entre les étapes. SPSS détermine donc que la différence (0.169) entre le R2 du modèle 2 (0.710) et celui du modèle 1 (0.543) est significative à ($p < 0,001$).

Le troisième modèle fait passer le R2 de 0.710 à 0.867. Cette variation de 0.157 apparaît comme significative à ($p < 0,001$).

Le quatrième modèle fait passer le R2 de 0.867 à 0.918. Cette variation de 0.051 apparaît comme significative à ($p < 0,001$).

Le cinquième modèle fait passer le R2 de 0.918 à 0.932. Cette variation de 0.014 apparaît comme significative à ($p < 0,001$).

Le sixième modèle fait passer le R2 de 0.932 à 1.000. Cette variation de 0.068 apparaît comme significative à ($p < 0,001$).

Chaque étape contribue donc significativement à l'amélioration de l'explication de la variabilité de la variable dépendante SCORF.

3.2.3. Evaluation de la variabilité expliquée par le modèle de régression

La valeur du R2, lorsqu'elle est multipliée par 100, indique le pourcentage de variabilité de la variable dépendante SCORF expliquée par le modèle (les prédicteurs). Les résultats suggèrent que :

54.3 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la rationalisation de la gestion (gestion financière, budgets...);

71 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la combinaison de la rationalisation de la gestion et l'utilisation optimale des ressources (ressources financières, humaines, en information...);

86.7 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la combinaison de la rationalisation de la gestion, l'utilisation optimale des ressources et l'activité de formation (l'adaptation aux besoins du secteur socioéconomique...)

91.8 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la combinaison de la rationalisation de la gestion, l'utilisation optimale des ressources, le contrôle de l'activité de formation et le contrôle de l'activité de recherche (les apports, la qualité...);

93.2 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la combinaison de la rationalisation de la gestion, l'utilisation optimale des ressources, le contrôle de l'activité de formation, le contrôle de l'activité de recherche et la gouvernance (autonomie, responsabilité...);

100.00 % de la contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance est expliquée par la combinaison de la rationalisation de la gestion, l'utilisation optimale des ressources, le contrôle de l'activité de formation, le contrôle de l'activité de recherche, la gouvernance et l'ouverture (environnement, échanges, partenariats...);

L'objectif de cette analyse est de déterminer les degrés de contribution de chacune des dimensions du contrôle de gestion (financières et non financières) à l'amélioration de la performance des universités étudiées.

Les résultats obtenus nous donnent une idée sur ce niveau, plus que la moitié de l'échantillon (67,3%) affirment un niveau bas de contribution des « seules » dimensions financières du contrôle de gestion à la performance des établissements, ce résultat suggère d'une manière générale que les pratiques actuelles, qui se situent au niveau 1-score et niveau 2-score ci-dessus expliqué, ne sont pas suffisantes et que d'autres dimension, notamment non financières, doivent être intégrées dans la gestion.

D'après les résultats de la régression linéaire, toutes les dimensions introduites dans le questionnaire contribuent significativement à expliquer la variabilité de la contribution du modèle globale à la performance. Nous avons donc bien choisi les facteurs constituant le modèle du contrôle de gestion.

Toutefois, Il nous paraît important de signaler quelques remarques de cette analyse :

- La taille de l'échantillon (n= 116) ne permet pas d'avoir un échantillon représentatif de la population étudiée surtout le nombre important des gestionnaires, il est possible qu'avec un plus grand échantillon les résultats soient améliorés et les tendances statistiques puissent devenir plus significatives.
- L'échantillon a concerné seulement les gestionnaires au niveau des établissements de quatre wilayas, il faut élargir le champ d'étude incluant d'autres willayas afin de confirmer les résultats obtenus.
- Il faut introduire d'autres variables pour enrichir cette recherche et voir l'impact de ces variables sur le modèle globale. Pour notre cas, nous nous sommes basés sur l'étude exploratoire, le rapport du ministère de l'enseignement supérieur "Nadwa 2016" et d'autres ressources documentaires dans la détermination des variables.

Nous souhaitons à cet égard élargir le champ d'investigation à d'autres établissements de l'enseignement supérieur en Algérie.

Deuxième section : Les résultats de la recherche

Dans cette section, les résultats obtenus seront interprétés puis comparés en prenant en considération deux points essentiels :

Premièrement, le cadre théorique de la recherche : c'est-à-dire relier les résultats obtenus à certains constats développés dans la partie théorique de ce travail ;

Deuxièmement, le cadre contextuel de l'étude : dans notre cas, le contexte de réformes de l'enseignement supérieur et de modernisation du service public.

Préalablement aux réformes de l'enseignement supérieur, les outils développés et utilisés par les universités étaient relativement sommaires comme le montre l'étude menée en 2010 sur les pratiques de contrôle de gestion au sein des universités algériennes (Berkane et al., 2010). Ainsi, au sein de l'université, les outils de contrôle de gestion étaient principalement utilisés au niveau des services centraux avec une dimension de reporting plus que de pilotage. Il ressort de cette analyse une vision instrumentale de la performance et centralisatrice des outils du contrôle de gestion. Ces processus d'instrumentation constituent de véritables ruptures pour des organisations traditionnellement régulées par des normes juridiques. De plus, l'implantation de nouveaux outils de gestion ne constitue pas seulement un enjeu technique d'adaptation ou d'innovation managériale. En effet, la construction des outils de gestion se confrontent à de nombreux enjeux qui ne sont pas propres aux organisations publiques mais qui s'accroissent de part leurs spécificités.

Ainsi, le transfert ou l'invention d'outils de gestion propre à l'organisation publique ne peut pas uniquement reposer sur les qualités intrinsèques des outils. En effet, les enjeux techniques se combinent à des enjeux organisationnels, stratégiques et humains particulièrement prégnant dans des organisations évoluant au sein de la sphère publique.

Sous section 1 : l'interprétation des résultats de recherche

L'interprétation des résultats de recherche ne doit pas être confondue avec leur analyse. L'analyse consiste à rendre compte des données par rapport à l'objet de recherche ; leur interprétation consiste : à en livrer le sens dans le contexte théorique ; à en livrer le sens par rapport à la problématique de recherche et à faire ressortir les pistes de recherche sur lesquelles les résultats nous amènent. L'analyse constitue une description objective des faits. L'interprétation, par contre, peut être subjective.

Dans cette étape, nous allons interpréter les résultats obtenus de la manière suivante :

Dans un premier temps, La notion de performance trouve-t-elle une résonance au sein des services publics ? Les récents débats sur la modernisation du service public résument à eux seuls la prégnance de cette notion pour les organisations publiques. Toutefois, si la notion de performance est au cœur des dernières réformes managériales mises en œuvre dans les universités algériennes, différentes nuances doivent être apportées.

Dans un second temps, l'environnement actuel dans lequel évoluent le service public amène à se poser la question de la performance avec plus d'acuité. En effet, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) votée en 2018, amène les organisations du secteur public à développer une instrumentation de gestion et d'évaluer la performance de leurs actions. Les outils de contrôle de gestion intègrent le contexte et la finalité première des organisations publiques (satisfaire des besoins sociétaux tout en respectant les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité du service public). Ainsi, le triptyque « objectifs - moyens - résultats » traditionnellement mis en avant pour appréhender la performance doit être adapté afin d'intégrer les spécificités des organisations publiques

1. L'évaluation des activités des établissements

Le cadre méthodologique de H. Bouquin¹ permet d'analyser l'institution universitaire comme une entité productrice de services (système opérant ou système technique) tributaire d'un mode de fonctionnement bureaucratique (système de pilotage) dont le système d'information est fortement marqué par le poids de la contrainte réglementaire (logique de la dépense publique).

Dans notre cas, l'ensemble des universités étudiées² affichent une triple vocation de contribuer au développement de la recherche, à la réduction des inégalités et à la croissance nationale. Cela implique le développement et la transmission du savoir et l'adaptation des formations aux besoins. A ce titre, recherche et enseignement sont composantes essentielles et indissociables.

Au regard de leur mission, les universités étudiées affirment devoir satisfaire les attentes des acteurs suivants : les organismes de tutelle (l'Etat,...), les autres bailleurs de fonds (les entreprises,...), les clients directs (les étudiants) et les clients finaux (les employeurs). Ainsi, elles se situent au centre d'un système client et prend en compte les demandes des milieux économiques et politiques, les évolutions technologiques et les attentes de la société en générale.

Il faut souligner que la mutation de la demande sociale pousse tous les acteurs du système à se rapprocher et fait converger les services attendus pour chacun d'entre eux : les entreprises veulent que les formations répondent aux besoins, l'Etat veut diminuer les dépenses, et les étudiants souhaitent accéder aux meilleurs emplois. Le coté utilitaire des formations, en termes de débouchés professionnels ou scientifiques, s'étend à toutes les disciplines et contribue à une transformation progressive de la physionomie des enseignements.

¹ Voir "L'analyse modulaire du système universitaire" en annexes.

² Avant nos déplacements pour recueillir les informations par questionnaire, nous avons préparé les visites par la collecte de données disponibles sur la performance et son pilotage dans les quatre établissements retenus dans notre échantillon (articles scientifiques ou communications en congrès, diaporamas de présentation en colloque, page web dédiées à la gestion de chaque université et toute la documentation téléchargeable depuis ces sites, ...). Ce matériau très varié va nous permettre de faire des rapprochements avec ce que nous allons collecter par questionnaire, et de confirmer autant que possible par triangulation les résultats obtenus.

Les activités directement reliées à la production de service, et qui sont prises en charge par les enseignants-chercheurs, sont : l'enseignement, la recherche, le développement de réseaux scientifiques, professionnels, institutionnels... et les tâches relevant de l'organisation et de la gestion interne de ces activités (activités logistique et administrative).

Les services logistiques contribuent à la gestion du service de base et les services administratifs permettent d'assurer la gestion de l'établissement lui-même (direction, service du personnel, comptabilité...). L'ensemble des universités étudiées affirment donc la nécessité d'organiser de façon optimale les éléments physiques et humains qui entrent dans la fabrication du service en tenant compte du fait que l'étudiant devient un consommateur de moins en moins passif.

1.1. Contrôle de gestion et secteurs d'activités homogènes

Dans cette partie, nous avons demandé à chacun de nos interlocuteurs d'évaluer la façon dont les activités de leur établissement sont regroupées en secteurs d'activités homogènes, notamment aux plans des politiques, des objectifs et des programmes d'actions, des responsabilités, de l'allocation des ressources, et du suivi.

1.1.1. Manque d'homogénéité des documents comptables et budgétaires

Les comptes financiers ne traduisent pas toujours fidèlement la vie des établissements étudiés tant pour des raisons techniques qu'à cause de certaines particularités. Bien que fixées par la comptabilité publique, les règles de comptabilisation donnent lieu à des pratiques d'enregistrement hétérogènes. En matière de recettes, les principales disparités tiennent à l'interprétation du principe « des droits constatés¹ », à la notion de « ressource affectée² » et au traitement des subventions d'équipement. Quant aux dépenses, leur enregistrement est en général faussé par l'absence de « comptabilité d'engagement³ » et la pratique non systématique de dotations aux amortissements.

¹ La technique des « droits constatés » consiste à retenir, pour l'exercice de rattachement, la date à laquelle naissent les droits, créances ou dettes et non la date à laquelle s'effectue le paiement ou l'encaissement.

² La technique des « ressources affectées » permet le suivi d'opérations dont l'exécution est susceptible de s'étendre sur plusieurs exercices. En conséquence, le report automatique et immédiat de crédits correspondant aux restes à réaliser sur la convention de ressources affectées est autorisé.

³ La comptabilité d'engagement est une méthode d'enregistrement comptable par laquelle les recettes et les dépenses sont comptabilisées lorsqu'elles sont acquises (recettes) ou engagées (dettes) même si elles se rapportent à des opérations qui ne se sont pas dénouées sur le plan financier (payées).

En fin d'année, le redressement des comptes auxquels il faudrait procéder pour donner une image fidèle de la gestion n'est que rarement effectué.

1.1.2. Faible culture budgétaire

Comme nous l'avons vu, la communauté universitaire est composée de deux catégories de personnels : les enseignants-chercheurs qui contribuent directement à la production du service demandé, le personnel administratif et technique qui assure la fonction logistique et de contrôle (y compris l'enregistrement et le traitement comptable des opérations). On peut s'interroger sur la qualité des processus budgétaires dans un milieu aussi fragmenté, longtemps soumis à une logique de « tiers payant ».

Une approche globale de la construction budgétaire, et non la succession de répartitions sectorielles, l'utilisation d'indicateurs d'activité, et non la seule référence à la dotation antérieure, la prise en compte des résultats de l'exercice précédent, ne sont pas des pratiques courantes dans tous les établissements ; il en résulte des allocations peu rationnelles, d'autant plus que les faiblesses du suivi et la technique des reports généralisés masquent la réalité du coût des activités.

La légitimité de la direction de l'établissement doit être forte pour contrer le sentiment de propriété des crédits qu'ont les responsables des différentes entités lorsqu'il s'agit de mettre en place une contribution aux coûts communs à partir des ressources propres telles que les recettes de formation continue ou de contrats. Ce mode de fonctionnement budgétaire entraîne souvent une absence de lien entre politique de l'établissement et politique budgétaire ainsi que la juxtaposition de situations de pénurie et d'excédents mal exploités.

Le système de pilotage subit la double contrainte de l'environnement socioculturel et économique (partenaires, collectivités locales, entreprises...) et de la hiérarchie (politique de modernisation et de contractualisation) tout en étant à la recherche permanente de sa propre légitimité (coexistence d'une double hiérarchie). Le système d'information ne remplit que très imparfaitement son rôle : sa fonction de régulation automatique n'est pas exempte de dysfonctionnement (enregistrement comptable des opérations), sa fonction de pilotage est quasiment inexistante (insuffisance de culture budgétaire, absence de tableaux de bord et d'indicateurs de mesure de la performance), sa fonction d'anticipation et d'évaluation stratégique demeure embryonnaire.

L'université obéit à ce titre aux règles classiques du droit budgétaire (annualité, unité, universalité, spécialité)¹. Dans sa présentation traditionnelle, le budget retrace l'ensemble des opérations effectuées selon une présentation issue du plan comptable des EPSCP. Ce document technique est présenté en deux sections : la première dite de fonctionnement, décrit les opérations liées au fonctionnement courant (produits et charges en distinguant généralement, parmi les charges, les frais de personnel, des autres charges). La seconde, dite, des opérations en capital, récapitule les opérations d'investissement et de financement et renseigne sur l'évolution de la situation patrimoniale.

1.2. Les indicateurs nécessaires à la maîtrise des activités

Pour un système de contrôle de gestion englobant processus et structure, peut-on dire que l'université algérienne a mis en place, à l'heure actuelle, l'ensemble des actions et changements organisationnels nécessaires ?

Une procédure de contrôle de gestion demande la participation active des différents niveaux du management : le processus s'ordonnant autour des individus, les considérations d'ordre psychologique sont fondamentales (activité de communication et d'animation). Au sein des universités étudiées, les différents niveaux ont-ils été correctement identifiés et suffisamment mobilisés ?

Les objectifs doivent être précisés à l'occasion de la formulation de la stratégie. Pour la communauté universitaire, la politique contractuelle est-elle l'occasion d'affirmer des objectifs stratégiques et de s'y tenir, ou l'élaboration d'un simple catalogue sans priorité, ni arbitrage ?

Par ressources, il faut entendre les équipements, les matières premières consommables, les ressources financières, l'information mais également les ressources humaines. Si l'on relie objectifs et moyens, trois types d'actions doivent être mis en œuvre : des actions stratégiques décidées au sommet consistant à définir objectifs et moyens ; des actions de gestion pour lesquelles l'objectif est donné mais où le responsable dispose d'une certaine latitude dans l'allocation des moyens ; action d'exécution enfin, réalisées par la base sans réelle marge de manœuvre.

¹ Le principe de l'annualité budgétaire consiste à rattacher les opérations à l'année civile où naissent les droits, créances ou dettes. Les règles d'unité et d'universalité sont l'expression d'une même idée sous deux aspects différents ; l'autorisation budgétaire porte sur le total des recettes et dépenses sans contraction entre elles, rassemblées dans un document unique. Le principe de spécialité implique que les crédits ouverts par le gadget à un chapitre de dépense ne peuvent être affectés à d'autres chapitres.

Enfin, l'articulation entre objectifs et moyens pose le problème de la pertinence des choix (objectifs en rapport avec les moyens) de l'efficacité de l'organisation (niveau d'atteinte des objectifs) et de l'efficience (appréciation des résultats par rapport aux moyens engagés). Dans le même ordre d'idée, les équipes de direction ont-elles pris conscience de la nécessité de disposer d'indicateurs de mesure de la performance tels que les tableaux de bord et les ratios ?

A titre d'exemple, la check-list suivante a été élaborée afin d'identifier, pour chaque établissement, les indicateurs dont il dispose :

- indicateurs significatifs du contexte dans lequel opèrent l'administration ou ses services : population concernée, paramètres sociaux ou économiques... ;
- indicateurs de volume d'activité : nombre de prestations délivrées, d'heures ou de jours de travail, de personnes diplômées... ;
- indicateurs de moyens utilisés : quantité de ressources consommées, et/ou coût de ces ressources ;
- indicateurs de performance :
- efficacité socio-économique de l'activité : ce qui permet de mesurer l'impact final recherché, ou la contribution à l'impact final ;
- qualité du service apporté à l'utilisateur : fiabilité, délai, accessibilité... ;
- efficience ou productivité : ce qui permet de rapporter l'activité aux ressources utilisées

En pratique, l'élaboration d'un système de contrôle de gestion passe donc par trois phases. La phase de finalisation consiste à définir des plans d'actions et les budgets permettant d'atteindre les objectifs et de mesurer la performance. La phase de pilotage a pour but d'organiser le suivi des actions (anticipation des évolutions, identification des écarts et mise en œuvre des actions correctrices). La phase de mesure de la performance permet d'apprécier les résultats obtenus, d'en tirer les conséquences tant pour l'institution que pour les différents responsables.

1.3. L'adéquation des systèmes d'informations aux besoins de suivi des indicateurs

Dans chaque établissement étudié, toute activité est assurée par un système, c'est-à-dire un ensemble d'éléments finalisés et en interaction, ouvert sur l'extérieur et comportant trois sous-systèmes (Mintzberg, 1982) : le système technique ou système opérant (service, département), le système de pilotage (direction) et le système d'information. Le système global est finalisé dans la mesure où des objectifs précis lui sont assignés. Pour fonctionner correctement, le système de pilotage doit connaître les finalités poursuivies, détenir des moyens d'agir sur le système opérant et être informé de l'Etat présent et futur de ce même système d'information¹.

Un système d'information peut être défini comme un ensemble d'éléments (matériels, logiciels, personnels) permettant d'acquérir, mémoriser et communiquer l'information. Ainsi défini, le concept de système d'information révèle son caractère ambivalent ; c'est d'abord un instrument de gestion (système d'information pour gérer ou piloter), mais aussi un ensemble de ressources affectées à des fonctions particulières (système d'information à gérer). Cela est particulièrement vrai au sein de l'université où l'on doit s'interroger en permanence sur la nature des informations à produire et sur l'importance des moyens à y consacrer (application d'ampleur nationale). Globalement le système est fortement marqué par le poids des contraintes, le manque d'homogénéité des documents fournis, et la faible culture de gestion de la plupart de ses membres.

2. Potentiels et leviers de développement du contrôle de gestion

Cette partie montre que si la volonté politique est forte dans l'université, une démarche méthodologique découplant les dimensions de la performance et s'appuyant sur les attentes des parties prenantes rend possible la clarification des objectifs et la conception de systèmes de contrôle apportant aux universités les moyens de piloter leurs activités et évaluer leur performance globale.

Les éléments qui peuvent favoriser le développement du contrôle de gestion sont nombreux, les éléments suivants ont été recensés à titre d'exemple :

2.1. S'appuyer sur des éléments de développement du management

Voici quelques éléments du management qui favorisent le développement de CG :

¹ Bouquin, 1997.

2.1.1. Le développement des pratiques d'assurance qualité de l'enseignement supérieur

« L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur est une démarche visant la mise à niveau des établissements d'enseignement supérieur, par une mise en conformité avec les normes standards en matière d'enseignement, de recherche, d'organisation, de gestion et d'évaluation »¹. La qualité de la formation reste un défi majeur pour l'ensemble du système éducatif algérien - dont l'enseignement supérieur - et une réponse aux besoins des secteurs économiques et sociaux utilisateurs dont les attentes se focalisent sur les profils des formations et la qualité des diplômés.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a créé la Commission nationale pour l'Implémentation de l'Assurance Qualité dans l'Enseignement Supérieur – CIAQES - le 31 Mai 2010. Elle fut chargée de réfléchir sur le système d'assurance qualité, son élaboration et son implémentation.

Tableaux N°19 : Enjeux de l'assurance qualité dans l'ES

ENJEUX	Pédagogiques	De gouvernance	Economiques	Sociétaux
ACTIONS	-amélioration de la qualité des formations des diplômés ; -reconnaissance des diplômés ; -harmonisation des cursus et des curricula.	-efficacité et efficience de la gestion ; -reddition des comptes.	-réponses aux attentes des besoins des secteurs utilisateurs ; -développement de la mobilité ; -développement de l'employabilité.	-protection des étudiants et leurs parents dans le secteur de l'enseignement privé ; -participation et transparence.

Source : S. Bakouche, "Introduction à la qualité", CIAQES, 2012, pp. 5-6.

La démarche qualité dans sa mise en œuvre : améliore l'efficacité et l'efficience des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. L'AQ en tant que démarche et outil d'amélioration de la qualité demeure un mode de régulation dans le fonctionnement des établissements universitaires. Elle améliore la qualité de la formation du capital humain par le renforcement des capacités des apprenants en termes d'adaptation aux mutations, de création et d'innovation au service du développement économique et social.

Elle travaille également à la promotion des libertés académiques qui stimulent la créativité, l'innovation, les compétences et le développement de la recherche scientifique pour une formation conforme aux normes internationales. Enfin, elle répond aux besoins socio-

¹ S. BAKOUCHE, L'implémentation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur : contexte et enjeux, CIAQES, HERE (2010).

économiques, à l'adaptation aux mutations économiques et culturelles et assure le transfert des connaissances et de la technologie pour le développement et la compétitivité internationale. Les principes de participation par implication de tous les acteurs de la communauté universitaire dans un climat de transparence facilitent l'instauration de processus de démocratisation des décisions qui est un enjeu social central.

2.1.2. La valorisation de la conduite du changement

Le développement de l'enseignement supérieur dans le monde s'est accompagné de tendances lourdes dont l'impact est certain sur les modalités d'accès, les modes de gestion, le financement et la qualité de l'enseignement supérieur. Ces tendances se rencontrent dans : L'apparition de nouveaux offreurs de formation et d'éducation (sociétés multinationales, universités d'entreprise et entreprises de médias, ...), de nouvelles formes d'enseignement, tels que l'enseignement à distance, le e-learning,...et une diversification des diplômes et des qualifications, une mobilité accrue des étudiants, des enseignants et des programmes au-delà des frontières nationales.

La mise en place d'un projet e-learning, par exemple, dans le contexte universitaire modifie profondément les habitudes et les comportements vis-à-vis les pratiques pédagogiques. À cet égard, pour faciliter l'adhésion et l'acceptation des changements induits par l'implémentation des dispositifs e-learning dans l'activité d'enseignement et de réduire ainsi les facteurs de refus auprès des professeurs de l'enseignement supérieur, que certains d'entre eux perçoivent « les propositions d'innovation comme de réels sacrilèges, parce que l'on remet en question des pratiques ou des structures qu'ils considéraient comme intouchables, ce qui crée chez eux une réelle résistance au changement » (Lison et al., 2014), il est nécessaire d'adopter une stratégie de conduite du changement qui joue un rôle crucial dans la réussite de la mise en place d'un projet e-learning et son intégration efficace.

2.1.3. L'amélioration de la diffusion et l'accès à l'information

L'information doit répondre au plus près, aux besoins des professionnels, des décideurs, des usagers qui sont de plus en plus soucieux et conscients de son importance face à la surinformation, la dissémination et la multiplication des sources.

Ils souhaitent la maîtriser sans y consacrer plus de temps qu'avant l'arrivée des nouvelles technologies qui ont métamorphosé le paysage de l'information et l'accessibilité à celle-ci.

Informé c'est pouvoir communiquer à travers un message clair et intelligible par tous, c'est prendre en compte les mots nouveaux qui apparaissent en permanence et dont le sens évolue sans cesse¹. Aujourd'hui, face à la surinformation, à la multiplication et à la dissémination des sources d'information, risquent d'être confrontés au « trop d'information, tue l'information ». J-P Escande remarque à juste titre « ...qu'à force d'être informés nous ne parvenons plus à digérer les informations ».

Le besoin d'informations, de connaissances, de savoirs, quel que soit le choix à effectuer, est indissociable de celui d'aides et régulateurs de la décision. Certaines aides peuvent jouer un autre rôle, celui de régulateur. Il en va ainsi de l'expertise, du principe de précaution et de la notion de niveau de risques acceptables. L'expertise nécessite de disposer de connaissances scientifiques et techniques précises et pose la question de la part du débat contradictoire dans la connaissance.

2.2. La légitimation du contrôle de gestion et le développement des compétences

Le développement du contrôle de gestion doit faire partie des priorités du ministère de l'enseignement supérieur et les plans annuels des services doivent inclure des actions favorisant ce développement.

Les postes de contrôleur ou de conseiller de gestion sont attribués à des éléments à potentiel. Les contrôleurs ou conseillers de gestion doivent être membres et faire partie des comités de direction. Les chefs de départements sont clairement tenus pour responsables de la qualité de leur gestion. Celle-ci fait l'objet d'inspection ou d'audit réguliers.

Le réseau des contrôleurs ou conseillers de gestion doit faire l'objet d'une animation permettant la formation, l'échange d'expérience et le repérage des meilleures pratiques. Pour être, par la suite, mobilisé par les administrations centrales pour l'élaboration des méthodes de gestion du ministère.

Les dispositifs de communication interne et le dialogue syndical, permettent aussi une bonne compréhension des enjeux et des objectifs du contrôle de gestion par les agents.

Les contrôleurs de gestion doivent être largement mobilisés sur cette action de communication. La compétence des cadres en matière de gestion doit être prise en compte dans le cadre de leur affectation.

¹ C. Cecchi, La place de l'information dans la décision en santé publique, Santé Publique, vol. 20, p.389.

2.3. La mobilisation des services en faveur du développement du contrôle de gestion

Les services sont de plus en plus amenés à rendre des comptes sur leurs performances, leurs activités et leurs coûts à diverses instances. Les ressources doivent être allouées aux services en référence à leurs indicateurs d'activité, de moyens et de performances. L'adéquation des ressources du ministère à l'évolution de ces missions rend indispensable de connaître et de savoir dégager les marges de manœuvre. Le service peut obtenir une plus grande globalisation de ses ressources, et/ou disposer d'engagements pluriannuels en la matière, en fonction de la qualité prouvée de ses dispositifs de contrôle.

3. Discussion des résultats par rapport aux hypothèses de recherches

Nous souhaitons, maintenant, revenir à chacune des hypothèses formulées après la construction de notre cadre théorique, pour les confronter à nos résultats empiriques et pour en vérifier la validité. Rappelons que ces hypothèses ont été définies afin de pouvoir mettre la lumière sur les pratiques du contrôle de gestion des universités étudiées suite aux réformes introduites dans le secteur et surtout afin de déterminer des pistes de réflexion quant à l'émergence d'un type spécifique de contrôle de gestion qui soit commun aux établissements de l'enseignement supérieur en Algérie.

Voyons maintenant si l'on peut valider ou non ces différentes hypothèses qui sont autant d'intuitions intellectuelles. Sachant que nous reviendrons sur ce point dans la conclusion générale pour synthétiser les enseignements de cette recherche.

Après un rappel de chacune d'entre elles nous les discutons à la lumière des éléments empiriques.

1/ : le contrôle de gestion des universités étudiées est réduit en contrôle budgétaire basé sur des pratiques de comptabilité publique.
--

A n'en pas douter, le rôle et la place des établissements de l'enseignement supérieur, en Algérie, se sont transformés suite à l'introduction des réformes.

En ce qui concerne la gestion de ces établissements, la nature très spécifique des changements intervenus, ainsi que le déclencheur "politique" du processus de transformation, permettent d'estimer que les établissements étudiés ont perdu de leur autonomie et de leur liberté de décision dans le courant des transformations initiées.

L'objectif principal des changements visent donc à mettre sur pied des règles de fonctionnement organisationnel différentes, de sorte que le politique puisse mieux contrôler les agissements de son administration.

Le contenu des changements ne comprend pas la mise en œuvre de nouveaux instruments ou outils de gestion, même si des projets d'évaluation sur la base des performances font actuellement l'objet de débats par la tutelle comme par les professionnels des différents établissements.

Notre étude montre, en effet un faible degré de cohérence entre le système de contrôle de gestion et les structures des universités étudiées. Plus que la moitié de l'échantillon (67,3%), comme déjà vu dans la première section de ce chapitre, affirment un niveau "bas" de contribution du contrôle de gestion aux réformes de modernisation visant l'amélioration de la performance, ce résultat suggère d'une manière générale que les pratiques du contrôle de gestion actuelles sont essentiellement d'ordre financier répondant à des besoins de comptabilité publique.

Cette première hypothèse est vérifiée dans la mesure où les réformes de l'enseignement supérieur devraient impliquer bel et bien un changement du rôle et de la place des systèmes de gestion des établissements et en l'occurrence le système de contrôle de gestion.

On peut également suggérer, comme piste de réflexion supplémentaire, que des réformes axées sur la refonte des programmes administratifs ont tendance à responsabiliser plus le politique et aboutit à un contrôle plus serré s'exerçant du politique sur l'administratif. Alors que, au contraire, des transformations plus managériales responsabilisent plus l'administratif et aboutissent à la création d'une plus grande marge de manœuvre administrative.

Il reste qu'il est bien difficile d'affirmer ces dernières idées, dans le contexte algérien, car notre étude est bien insuffisante pour en prouver la validité.

2/ : il y a un manque de prise en considération des dimensions non financières dans la gestion des universités.

Les critères non financiers s'insèrent dans les mécanismes incitatifs et de contrôle afin d'éviter que le dirigeant gaspille de la valeur potentielle. Ils permettent de réduire les conflits et ceci davantage que les critères financiers, car ils sont aussi des moyens plus adaptés pour évaluer la performance. Ils s'insèrent également dans les mécanismes incitatifs et de contrôle des salariés afin d'éviter un gaspillage de la valeur potentielle.

Cette hypothèse est vérifiée car, en plus des constats de l'étude qualitative par entretiens qui montrent que le contrôle de gestion de l'université nationale est encore dans sa phase embryonnaire, les résultats du questionnaires montrent que les pratiques du contrôle de gestion sont pour l'essentiel des pratiques financières (rationalisation de la gestion et utilisation optimale des ressources) et représentent 71% de l'ensemble des pratiques. Ces pratiques répondent, dans leur globalité, à des soucis de régularité.

3/ : l'existence d'une dynamique générale de développement du management favorise le développement du contrôle de gestion des universités nationales.

L'analyse des réformes managériales des services publics montre qu'elles ont contribué à faire évoluer certains aspects de fonctionnement sans pour autant que l'on puisse parler de «révolution». Loin de constituer des ruptures, les changements dans ce domaine s'apparentent à des processus itératifs et prudents, souvent engagés à l'occasion d'opportunités offertes aux décideurs politiques ou créées volontairement par eux. Parmi ces opportunités et incitations, on pense naturellement à la décentralisation, à l'harmonisation, à la dérégulation, au développement de nouvelles technologies... Il faut également évoquer l'effet de contamination des transformations managériales au plan international, dont les impacts à travers le monde s'avèrent plus ou moins réussis, suivant que les changements ont été «parachutés» ou profondément adaptés au contexte local.

Dans l'étude qualitative, nous avons analysé les facteurs qui aident au développement des pratiques du contrôle de gestion. Parmi ces facteurs, nous avons conclu que la volonté de développer le management en général (volonté politique) est le facteur le plus déterminant quant au développement des pratiques de contrôle de gestion

Cette hypothèse est validée aussi par les résultats de l'analyse qualitative du questionnaire présentés dans ce chapitre : interprétation des résultats du questionnaire.

4/ : Le développement du contrôle de gestion dans les universités algériennes contribue positivement à l'amélioration de leurs performances.

Les organisations publiques tentent d'implanter des outils de contrôle chargés d'évaluer leur performance. La LOLF (votée, en Algérie, en juin 2018) est souvent identifiée comme le point de départ de ces réformes en incitant les organisations publiques à décliner une logique de performance par l'intermédiaire d'outils favorisant le pilotage de leurs actions.

Le déploiement d'un objectif de performance se traduit par la volonté de mesurer quantitativement les activités. L'évaluation de la performance consiste alors à sélectionner et à collecter des données relatives aux objectifs de performance, elle repose donc sur des conventions qui ont conduit à définir la performance. Le chiffrage devient donc la manifestation la plus tangible de la recherche de performance.

La relation entre le contrôle de gestion et la performance est incontestable. Cette hypothèse est donc validée dans la mesure où le développement du contrôle de gestion soit légitime (accepté par tous) pour obtenir l'adhésion de tous les acteurs (changement culturel : le contrôle de gestion est là pour aider à maîtriser les activités et non pas pour sanctionner).

Sous section 2 : Comparaison avec les résultats précédents et par rapport au cadre théorique retenu

Pour effectuer une comparaison des résultats de recherche, plusieurs démarches de comparaison s'offrent aux chercheurs. Nous citerons, entre autres, deux démarches que nous pensons adéquates à notre domaine de recherche :

- Une comparaison verticale, ou temporelle, porte sur la mesure et la comparaison des performances d'une même organisation à différentes périodes. Elle permet de mettre en évidence des variations, des défaillances ou des points forts, dont l'analyse approfondie peut constituer une source d'apprentissage pour une meilleure connaissance des structures de l'organisation et des leviers de sa performance.

- Une comparaison horizontale, ou spatiale, est relative à la mesure et à la comparaison des performances d'organisations similaires à un moment donné. Des différences de résultats – à contextes et niveaux de ressources comparables – représentent des potentiels d'apprentissage. Leur investigation est susceptible de mettre en lumière une série de leviers, ou d'obstacles, pour l'amélioration des performances.

De notre part, nous utiliserons ces deux démarches pour comparer nos résultats avec es résultats d'autres études portant sur notre thème de recherche.

1. En Algérie

Dans ce qui suit, quelques études réalisées dans le contexte algérien :

1.1. Concernant la gestion des ressources

Les dimensions financières de la gestion de l'université algérienne ont fait l'objet de plusieurs études de terrain. Une étude récente (M. Kellou, 2017) basée sur l'enveloppement des données (DEA) comme procédé d'analyse pour l'évaluation de l'efficacité relative des universités algériennes, a utilisé le nombre du personnel enseignant, et les dépenses de fonctionnement comme inputs (intrants), et le nombre des étudiants inscrits en graduation et les nombres de diplômés en graduation ont été utilisés comme des outputs (sorties). Il a été constaté que le nombre des universités avec un score d'efficacité technique pure de (100%) était de 8 sur 25 universités, ce qui indique un pourcentage de 32%. L'efficacité moyenne (ETP) de l'ensemble des universités algériennes est de 87,70 % pour l'orientation output, ce qui signifie qu'on peut augmenter les outputs de 12 % avec les mêmes inputs ; et de 88,17 % pour l'orientation input, ce qui signifie un gaspillage de ressources de presque 12 %.

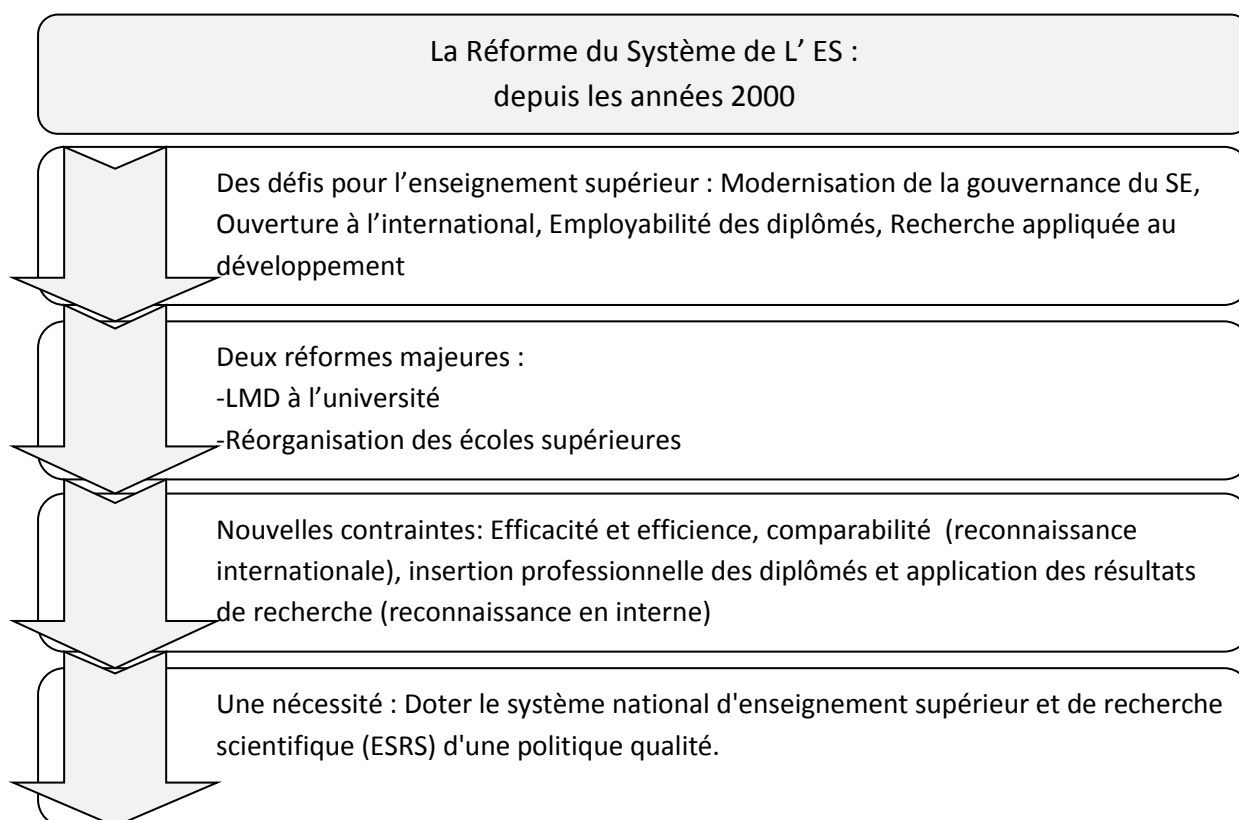
Par contre, peu d'études concernant les dimensions non financières ont été effectuées. Il s'agit, en général, de rapports du MESRS (NADWA, 2016), des actes de colloques portant sur l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (CIAQES, 2012), le rapport de la Banque Mondiale sur la gouvernance des universités algériennes (BM, 2012), etc. Celles-ci ne sont pas basées essentiellement sur les perspectives et les orientations des experts nationaux et internationaux. La qualité de l'enseignement supérieur, la gouvernance, l'ouverture de l'université à son environnement, etc. sont les dimensions auxquelles nous souhaitons mener des débats en réalisant des études statistiques et comparatives.

Dans ce cas rappelons-le, Johnson et Kaplan expliquent qu'il faut accorder une place croissante aux indicateurs non financiers dans les systèmes de contrôle de gestion. Ils ajoutent que ces indicateurs doivent s'appuyer sur la stratégie d'ensemble de l'organisation et inclure des mesures relatives à la production, au marketing et à la recherche et au développement. Les systèmes de mesure des performances doivent suivre selon eux l'évolution des facteurs stratégiques clés de l'organisation (Johnson et Kaplan, 2007).

1.2. Concernant l'assurance qualité

Dans leur récente intervention au Canada, dans le Colloque Qualité G3, dans sa 3^{ème} édition (2018), N. Mezache et A. Chahed ont communiqué les résultats de la démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie : expérience de contextualisation, gouvernance et évaluation. Leurs conclusions sur les réformes de l'enseignement supérieur sont portées dans la figure suivante :

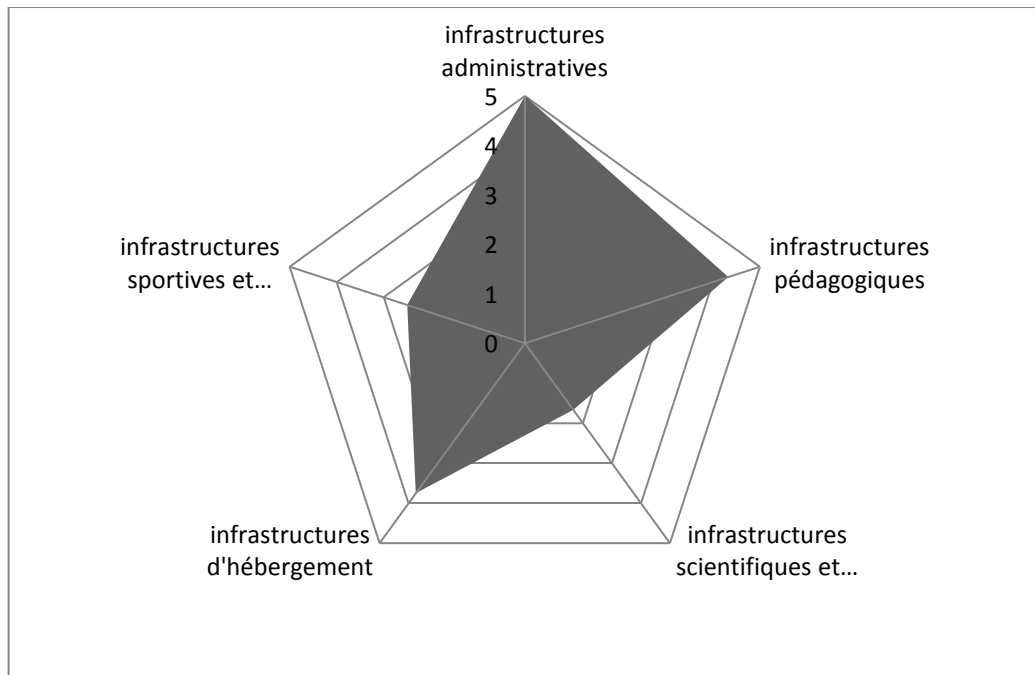
Figure N°07 : réformes de l'enseignement supérieur



Source : N. Mezache A. Chahed, « La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie Expérience de contextualisation-Gouvernance-Evaluations », Colloque Qualité du G3 3^{ème} édition, Canada, 2018.

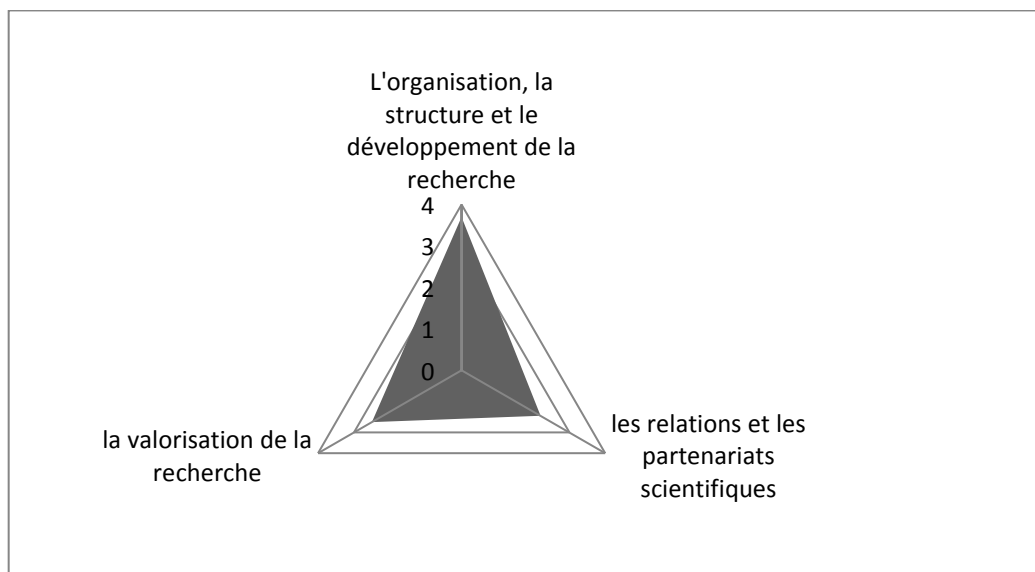
Pour favoriser le développement des pratiques d'assurance qualité dans les établissements universitaires algériens, en travaillant prioritairement sur l'évaluation interne du terrain, dans une démarche d'amélioration de leur gouvernance ainsi que leurs programmes d'enseignement et de recherche, une représentation graphique des résultats d'auto-évaluation a été présentée :

Graphes N°04 : résultats de l'autoévaluation

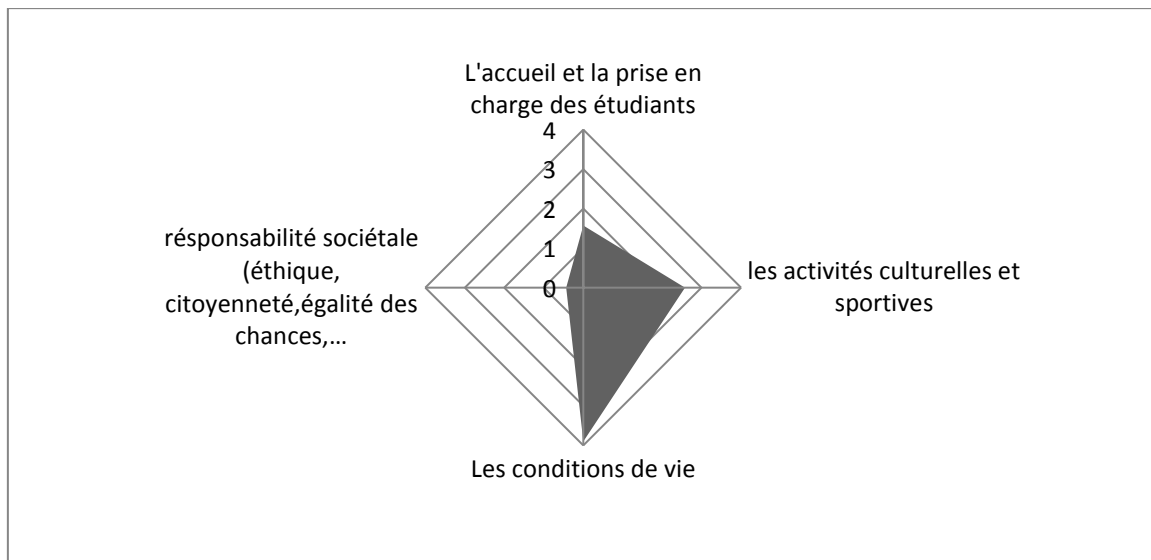


Source : N. Mezache A. Chahed, « La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie Expérience de contextualisation-Gouvernance-Evaluations », Colloque Qualité du G3 3^{ème} édition, Canada, 2018.

Ce graphe montre l'importance c'occupent les infrastructures administratives dans les universités algériennes. Les infrastructures scientifiques viennent en dernier dans le classement. Par contre le graphe suivant montre une distribution peu dispersée des actions relatives à la recherche.



Source : N. Mezache A. Chahed, « La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie Expérience de contextualisation-Gouvernance-Evaluations », Colloque Qualité du G3 3^{ème} édition, Canada, 2018.



Source : N. Mezache A. Chahed, « La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie Expérience de contextualisation-Gouvernance-Evaluations », Colloque Qualité du G3 3^{ème} édition, Canada, 2018.

Ce dernier graphe montre la faible prise en considération de la dimension sociétale dans les universités algériennes. Par contre les conditions de vie au sein de ces établissements viennent en premier dans le classement. Rappelons que ces statistiques sont fondées sur les rapports d'auto-évaluation remis par les différents établissements de l'enseignement supérieur en Algérie (universités, centres universitaires, écoles normales, écoles supérieures et écoles préparatoires), après 18 mois du lancement de l'opération d'auto-évaluation, sachant que le taux de participation était de 81,1%.

2. Les pays magrébins

Nous présentons ici l'expérience des pays voisins :

2.1. Concernant l'autonomie et la contractualisation

Daanoue R. et al. (2016) pensent que la performance des universités est justifiée au travers de la qualité ou de l'efficacité des services rendus, mais également au travers de l'optimisation des ressources. Pour répondre à ces exigences (qualité, efficacité, optimisation) et évaluer précisément ces résultats, les universités sont obligées de se doter d'un système efficace de contrôle de gestion. Dans cette optique, leur étude est focalisée sur le contrôle de gestion dans les universités et, plus particulièrement au sein de l'université marocaine. Les auteurs ont essayé de donner des éléments de réponse à la problématique qu'ils ont formulée ainsi : Dans quelle mesure le système de contrôle de gestion serait-il nécessaire pour le pilotage des Universités Marocaines en contexte d'autonomie et de contractualisation?

Dans le cadre des missions qui leurs sont dévolues par la loi, les universités marocaines, aujourd'hui, peuvent assurer par voie de convention, des prestations de services à titre onéreux, créer des incubateurs d'entreprises innovantes, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Conformément à la législation en vigueur, et dans la limite des ressources disponibles dégagées par ces activités, les universités marocaines peuvent, dans le but de renforcer leurs activités entrepreneuriales. Prendre des participations dans des entreprises publiques et privées, sous réserve que ces participations ne soient pas inférieures à 20% du capital social de ces entreprises créer des sociétés filiales sous réserve que ces sociétés aient pour objet la production, la valorisation et la commercialisation de biens ou services dans les domaines économique, scientifique, technologique et culturel, et que les universités détiennent au moins 50% du capital social de ces filiales.

Aboussalah M. (2014) a comparé la gestion des universités marocaines, en ce qui concerne notamment la gouvernance, à la gestion des universités de la région MENA¹. Son travail est mené en se basant sur six (6) dimensions : le contexte général, la mission et les objectifs; l'orientation managériale; l'autonomie; la responsabilisation; et la participation.

Particularités dégagées:

- Relative homogénéité d'ensemble hormis le dernier axe portant sur la participation.
- Faible participation et, pour cet axe, divergence forte entre auto-évaluation et carte de positionnement.
- A l'exception de l'axe portant sur l'autonomie, les moyennes des universités marocaines sont légèrement plus élevées que celles des pays étudiés – Egypte, Maroc, Palestine et Tunisie – mais les formes générales de leurs auto-évaluations et de leurs cartes de positionnement sont très similaires.
- Les résultats en termes de participation sont généralement bas pour les quatre pays étudiés. Toutefois, la participation semble en général avoir été plus large au Maroc. Ceci est probablement à mettre en relation avec la volonté de l'Etat d'associer les parties prenantes à l'élaboration des différents textes de réforme.

2.2. Concernant l'analyse de la performance

Pour Dhaoui I. (2016), l'objectif global de son étude est la présentation d'une base de données de référence permettant de suivre et d'évaluer l'enseignement supérieur en Tunisie.

¹ Middle East and North Africa

Les actions réalisées permettent de faire le constat sur les niveaux de coût, de scolarisation et d'efficacité selon les différents critères socioéconomiques. L'étude met en évidence les principales évolutions (états des lieux et indicateurs de performance) en explorant les efforts engagés et les progrès restant à accomplir. Elle propose ainsi quelques recommandations servant comme outils de pilotage.

En Tunisie, les politiques publiques donnent une priorité au secteur de l'enseignement supérieur. Cela se traduit en particulier par l'importance des ressources qui sont allouées à ce secteur par rapport au budget de l'Etat et au PIB. Les efforts consentis se traduisent par plusieurs acquis dont l'augmentation des taux brut de scolarisation, la démocratisation de l'enseignement et la concrétisation du principe d'égalité de genre, et des évolutions positives de la majorité des indicateurs quantitatifs.

En dépit des progrès, surtout quantitatifs, remarquables réalisés, le diagnostic des états des lieux a soulevé plusieurs problèmes et met à nu plusieurs insuffisances caractérisant le fonctionnement du système d'enseignement supérieur. La quantité et la qualité sont deux concepts inconciliables sans réformes, sans innovation et sans diversification.

En ce qui concerne l'efficacité interne, l'auteur constate un faible taux de valorisation des diplômes. En effet, la valeur marchande des diplômes est à la baisse malgré un coût élevé d'enseignement. Cette inefficacité est de jour en jour confirmée par les avis des étudiants, professeurs et divers experts. Les classements que font certaines institutions internationales confirment aussi ce constat.

Par ailleurs, plusieurs entraves caractérisent le processus d'élaboration des réformes de l'enseignement supérieurs.. La corruption dans le milieu universitaire, la gouvernance et l'égalité de chances sont autant de sujets qui nécessitent un véritable diagnostic pour agir sur le court terme et pour repenser le long terme.

En ce qui concerne l'efficacité externe, le système d'enseignement supérieur est caractérisé par une attractivité et une massification. Cependant, ceci engendre un leurre d'employabilité et désillusion à la sortie. En effet, la situation de l'emploi est discriminante au détriment des femmes et des jeunes depuis plusieurs années. Cette situation s'est aggravée par l'augmentation du nombre de diplômés du supérieur demandeurs d'emplois. Encore une fois, la situation est plus critique dans les régions de l'intérieur du pays.

Par ailleurs, la croissance économique produit un volume d'emplois insuffisant. L'inadéquation entre une offre qui reste à concevoir et une demande insuffisante a totalement déséquilibré le marché du travail. Ce décalage donne lieu à des délais plus longs avant de décrocher un premier emploi. Ceci génère à son tour une dépréciation du capital humain en plus du problème de déclassement.

L'évaluation des instruments publics d'aide à l'insertion professionnelle et les programmes de lutte contre le chômage n'arrivent pas à modérer ces effets.

Du côté de l'efficacité des politiques destinées à promouvoir le travail indépendant, l'université tunisienne n'a pas misé sur l'entrepreneuriat afin de pouvoir répondre aux vagues croissantes de jeunes de plus en plus instruits. Le volet entrepreneurial reste à instaurer au niveau des mentalités, des formalités et des financements. La solution consiste à « marketer » les établissements d'enseignement supérieur et changer leur vocation leur rôle pour qu'ils deviennent un passage pour un projet et non un simple sentier vers un poste hypothétique dans le secteur public. Il faut ainsi, repenser l'entrepreneuriat et la valorisation en composantes majeures de paysage universitaire.

Une perspective de renouvellement de la manière de diagnostiquer et d'agir sur l'enseignement supérieur consiste à délimiter les objectifs et les périmètres des réformes. Les missions des divers intervenants doivent être en synergie dans le cadre d'un projet de développement global et concerté.

3. Les pays occidentaux

Dans ce point, nous présentons l'expérience des pays occidentaux.

3.1. Concernant le pilotage

En France, B. Gérard et J. Mourroux (2014) présentent la première étude nationale dédiée au pilotage des EPSCP. En effet, confrontés aux enjeux d'attractivité, de financement public et de soutenabilité, les établissements renforcent progressivement leur fonction de pilotage pour répondre aux exigences internes et externes plus fortes. L'enquête a pour objectif de fournir à la communauté d'ESR une information sur les évolutions récentes conduites dans le secteur.

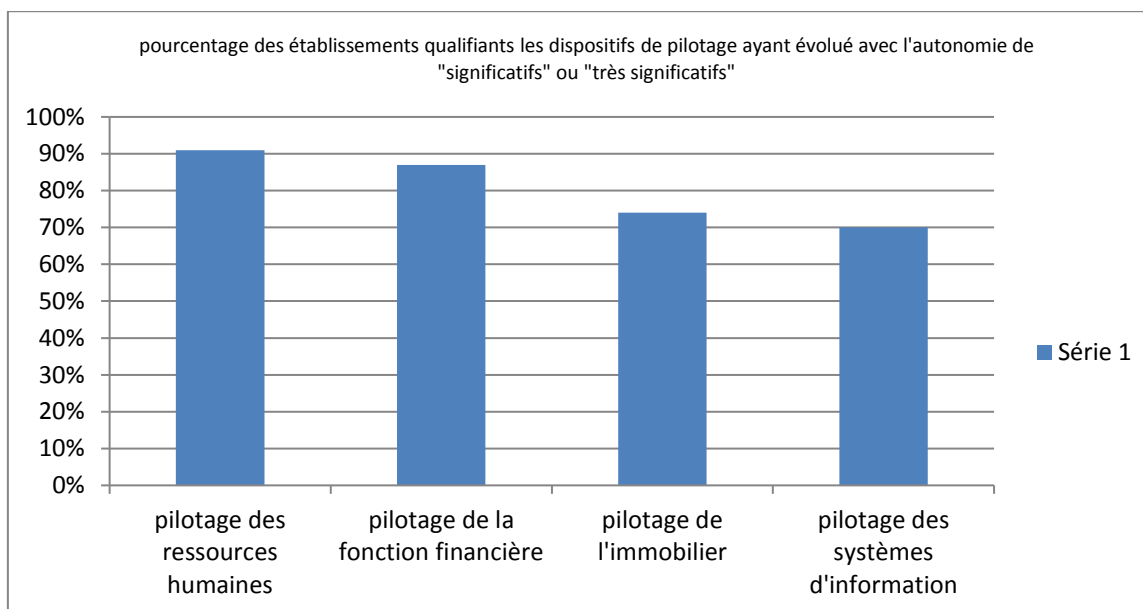
L'étude a été réalisée à partir d'un questionnaire de 80 questions, adressées aux présidents et directions des établissements. Les questions comportent un volet quantitatif et un volet qualitatif.

23 établissements ont acceptés de répondre au cours du premier semestre 2014, éclairant la perception qu'ont les gouvernances des établissements des problématiques de pilotage.

La gouvernance des établissements sont apparues sensibles à l'enjeu d'adapter leurs stratégies et de réussir des mutations fortes. Pour faire face à ces changements, et conduire des politiques d'enseignement et de recherche qui mobilisent des acteurs internes nombreux (composantes, laboratoires, services communs et centraux, partenaires), la fonction de pilotage apparait comme essentielle : une information fiable, actualisée et sécurisée est nécessaire pour atteindre des objectifs fixés.

Selon les auteurs, la fonction de pilotage a évolué rapidement dans les domaines des ressources humaines, de la finance, de l'immobilier et des systèmes d'information. L'évolution que les établissements ont connue a été plus significative sur les fonctions support que sur les fonctions soutien, avec une nette prépondérance des problématiques RH comme le présente le graphe suivant.

Graphe N°05 : évolution de la fonction de pilotage



Source : B. Gérard et J. Mourroux, « Etude sur le pilotage des EPSCP français », Equipe Secteur Public d'EY, 2014, p. 21.

3.2. Concernant l'efficacité des contrôles de gestion

Il existe une grande diversité dans la manière utilisée par les différents pays pour établir, mettre en place et faire fonctionner leurs systèmes de contrôle dans la pratique. Cette diversité reflète en partie des différences d'ordre constitutionnel (par exemple, le pays considéré se caractérise-t-il par un régime parlementaire, comme certains pays d'Europe, ou par un régime fondé sur la séparation des pouvoirs, comme aux Etats-Unis), ainsi que l'extrême diversité des influences politiques, législatives et culturelles, d'une part, et des structures de gestion du service public, d'autre part. Certaines des principales différences sont explicitées dans les paragraphes suivants.

A l'évidence, l'existence de systèmes de contrôle de gestion efficaces est essentielle dans les administrations publiques. Ces systèmes doivent en effet, d'une part, servir de garde-fou contre le gaspillage, les abus et la fraude et, d'autre part, garantir que les règles édictées par la direction sont correctement appliquées par l'organisme. Cependant, comme l'observe Havens (2007), une vigilance permanente est nécessaire dans la mesure où l'évolution des circonstances et des procédures de fonctionnement peut rendre inopérant même le système de contrôle conçu avec le plus grand soin.

Ce n'est pas la seule limite à laquelle se heurte l'efficacité des contrôles de gestion. Havens cite ainsi l'exemple du programme américain d'assurance médicale aux personnes âgées Medicare. Du fait de sa taille et de sa complexité - ce système gère des dizaines de millions de transactions chaque année - il s'est avéré impossible de mettre au point des contrôles de gestion présentant un bon rapport coût/efficacité ou des procédures d'audit capables d'empêcher ou de détecter les abus avec fiabilité. Les mécanismes d'acquisition et de passation de marchés de la défense sont tout aussi difficiles à contrôler. En outre, Havens observe que même les contrôles de gestion bien conçus n'atteignent leur objectif que si le personnel satisfait aux exigences du système de contrôle et si la direction réagit aux rapports faisant état de dysfonctionnements. Les contrôles peuvent aisément donner une impression trompeuse de sécurité. C'est vrai dans le secteur public comme dans le secteur privé. Ainsi, dans le cas récent et largement médiatisé de la filiale de la banque Barings à Singapour, il apparaît que la hiérarchie n'est pas intervenue après avoir été informée que l'un des opérateurs de la banque s'aventurait au-delà des limites fixées par la banque. En un temps relativement bref, les énormes pertes accumulées par cet opérateur - plusieurs centaines de millions de livres sterling - ont ainsi placé la banque en cessation de paiement.

Havens (2007) met en lumière une autre faiblesse potentielle des systèmes de contrôle de gestion. Ces systèmes sont censés donner une garantie raisonnable aux hauts responsables que tous les échelons de l'organisme concerné respectent les règles énoncées par la direction et préservent les intérêts financiers de l'organisme. Cependant, s'il est vrai que ces systèmes permettent aux dirigeants de contrôler le fonctionnement de leur organisme, ils ne les contrôlent pas eux-mêmes. Pour les hauts responsables qui sont inclinés à le faire, il est relativement aisé de contourner ou de mettre en échec les contrôles de gestion. Le secteur privé fournit de nombreux exemples d'abus de biens sociaux par des hauts responsables. Dans certains cas, c'est seulement lors du dépôt de bilan de l'entreprise concernée que ces détournements de fonds ont été mis en lumière. Le secteur public connaît lui aussi des cas célèbres du même ordre. Havens décrit ainsi celui du scandale du ministère américain du Logement et de l'urbanisme (HUD Scandal). Ce scandale a éclaté à la fin des années 80 aux Etats-Unis, lorsque la corruption dans le ministère concerné (HUD : Department of Housing and Urban Development) a atteint les plus hautes sphères dirigeantes.

Les trois études de cas décrivent des exemples analogues illustrant la vulnérabilité des systèmes de contrôle de gestion. Ces exemples portent sur des programmes dans les domaines de l'agriculture, de la protection sociale et de la construction routière, au Danemark, aux Pays-Bas et en Allemagne, respectivement. Ainsi, dans l'étude allemande, Sparberg (2005) montre combien il est important de mettre en place des contrôles de gestion solides pour faire face à un certain nombre de problèmes dans le domaine de la construction routière et mentionne les aspects pour lesquels il s'est avéré difficile de mettre en place des contrôles efficaces :

- l'entente sur les prix, lorsque les soumissionnaires d'un marché public s'accordent pour déterminer lequel d'entre eux sera le moins offrant et à quel prix (supérieur) les autres chiffreront leur offre,
- les imperfections existant dans les procédures de passation des marchés, lorsque, par exemple, les soumissionnaires ont la possibilité de modifier leur offre à leur propre avantage pendant la période comprise entre l'expiration de la période de soumission et l'attribution du marché,
- la collusion, lorsque le fonctionnaire responsable au sein du service ou de l'autorité adjudicatrice et le soumissionnaire s'entendent secrètement pour assurer à l'entreprise soumissionnaire un avantage concurrentiel dans la procédure d'adjudication.

De la même manière, l'étude de Lashmar (2011) consacrée au Royaume-Uni donne des exemples récents de domaines dans lesquels les systèmes de contrôle de gestion se sont avérés inappropriés, avec d'importantes pertes à la clef pour les comptes de la nation. Ces exemples concernent le programme de travaux du ministère de la Défense, les contrôles douaniers et des importations destinés à réguler les achats transfrontaliers et les primes de licenciement versées par le ministère de la Santé. Pour le Canada, Kirby (2008) cite deux exemples d'administrations fédérales - l'Agence canadienne pour le développement international et la Commission nationale des valeurs - dans lesquelles il a fallu nommer de nouveaux responsables afin de résoudre de graves problèmes de fraude et d'inefficacité par la mise en place de nouveaux systèmes de contrôle de gestion.

4. Particularités du contexte algérien par rapport aux autres pays

Pour pouvoir comparer entre les différents résultats présentés ci-dessus, il faut prendre en considération les expériences, les conditions et le contexte, les objectifs socio-économiques très différents vu le régime économique en Algérie, qui, jusqu'à une période pas lointaine était issu de l'héritage de la période de l'économie centralisé ou socialiste.

La prise en considération de tous ces facteurs de contingence, et en comparaison avec les autres pays, nous conduit à dresser des conclusions optimistes quant aux développements des pratiques de gestion dans le service public algérien en général et le développement du contrôle de gestion dans les universités nationales en particulier. En effet, ces points de comparaison peuvent être soulevés :

- Le développement du contrôle de gestion dans le secteur public peut être comparé à une véritable politique de modernisation de la gestion qui a fait l'objet d'une inscription à l'agenda au cours de ces dernières années. La LOLF votée que récemment, en juin 2018, en Algérie contrairement en France, par exemple, où celle-ci est en vigueur depuis 2001 et au Maroc depuis 2015.

- Le développement des procédures dites « contractuelles » entre l'Etat et les universités nationales va participer, par ailleurs, à l'émergence des pratiques de contrôle de gestion et d'évaluation. Ces procédures sont présentes depuis plusieurs années dans les universités des pays de l'OCDE et plus récemment dans les universités marocaines suite au « programme d'urgence » (2009-2012) pour la réforme du secteur universitaire marocain.

Conclusion

Présentée comme un modèle de « bureaucratie professionnelle », l'université algérienne est au cœur du débat sur la modernisation du service public. Le but de ce chapitre était de s'interroger et d'essayer d'apporter des éléments de réponses, par le biais d'une étude quantitative, sur la pertinence des modes de contrôle de gestion existants et leur possibilité d'évolution.

Les résultats de l'étude quantitative montre, en effet, que l'amélioration des instruments existants (meilleure connaissance des flux financiers et maîtrise accrue du processus budgétaire dans son sens le plus réglementaire), et une réflexion en profondeur du rôle de l'université : les missions traditionnelles de production de service ou d'accompagnement sont en complète transformation (amélioration de la productivité et de la qualité du service rendu) sous l'influence grandissante du consommateur final.

Bien que les résultats de l'étude montrent, que les pratiques de contrôle de gestion de l'université nationale se résument à des pratiques « classiques » de CG, de nouvelles pratiques de gestion sont entrain d'apparaître et qui se traduiront à terme par une évolution des structures, et par conséquent, l'évolution du contrôle.

L'instauration d'une véritable démarche contrôle de gestion des universités est tributaire d'une triple contrainte. Les objectifs et finalités du système doivent être clairement définis, les différents niveaux de management plus étroitement associés, malgré une certaine tendance à la centralisation. L'université doit s'adapter plus rapidement mais la modification des comportements individuels ne peut être obtenue que par le biais d'actions s'inscrivant dans la durée. Techniquement, le succès de la démarche passe par une amélioration des instruments mis en œuvre et, sur le plan humain, par une plus grande attention aux besoins des utilisateurs.

Conclusion de la deuxième partie

A l'issu de toutes les considérations théoriques et pratiques développées dans ce travail, ce qui frappe d'emblée, dans l'université nationale, c'est la complexité de l'institution tant sur le plan structurel que procédural. En tant que système, l'université est un « producteur de service public » de plus en plus soumis à la pression consumériste. Son système de pilotage subit la double contrainte de l'environnement et des politiques publiques, tout en étant à la recherche permanente de sa propre légitimité. Ceci implique que :

- l'université nationale remplit les missions qui sont celles du service public de l'enseignement supérieur et obéit à ce titre aux règles classiques du droit budgétaire ;

- le système de l'université nationale est fortement marqué par le poids des contraintes réglementaires et la faible culture de gestion de l'ensemble de ses membres ;

- les réformes de l'enseignement supérieur engagées au début des années 2000 portent sur une politique de modernisation qui se traduit par une globalisation croissante des moyens, et la mise en place de grandes applications informatiques visant à améliorer la gestion quotidienne des établissements dans les domaines de la scolarité, du personnel et des finances ;

- l'organisation fonctionnelle présente dans ces établissements, contrairement à la vision hiérarchique qui repose sur les notions d'arborescence et de centres de responsabilité et consiste à affirmer le rôle de l'établissement, permet d'analyser les enjeux des gestionnaires ;

- techniquement, les pratiques comptables et budgétaires se sont améliorées, l'introduction d'outils n'a pas pour l'instant, donné lieu à la mise en place de véritables instruments de pilotage budgétaire et de contrôle de gestion.

La création d'un processus de contrôle de gestion des universités passe par une meilleure prise en compte des spécificités de l'institution universitaire, des besoins des différentes catégories d'utilisateurs et la définition d'une démarche associant plus étroitement les personnels impliqués (enseignants-chercheurs et personnel administratif).

CONCLUSION GÉNÉRALE

Conclusion générale

Dans cette partie conclusive, et comme nous avons répondu à la confirmation des hypothèses à la fin du dernier chapitre empirique, nous revenons sur les constats et enseignements que nous avons pu dégager à l'aide de nos études de terrain, qualitative et quantitative, pour les mettre, une fois de plus, en perspective par rapport à un certain nombre d'éléments théoriques ou de réflexions qui sont susceptibles d'apporter des éléments supplémentaires. Nous rappelons que la question principale de la recherche était : Pourquoi malgré l'existence de la fonction contrôle de gestion, la performance de l'université algérienne est remise en cause ? Et comment un système de contrôle de gestion (intégrant plusieurs dimensions) peut constituer le maillon fort de sa chaîne de valeur ? A cette occasion, notamment, il nous est possible d'insister sur les apports incontournables de la littérature portant sur le service public, littérature qui recèle des idées souvent pas assez exploitées. Suite de quoi, nous revenons sur les expériences de la NGP et menons une analyse de ces dernières selon des principes propres au contrôle de gestion, qui est notre concept de base, et en fonction des dimensions propres aux établissements de l'enseignement supérieur. Nous constatons, à l'occasion de cette démarche, l'insuffisance de la vision financière qui se dégage des pratiques du contrôle de gestion au sein des universités étudiées et que celles-ci restent à améliorer selon les principes et les outils propres à la NGP. Nous pensons qu'un tel retour est indispensable dans le sens où toute méthode de management, qu'elle soit nouvelle ou non, se base sur une vision de ce qui est bien ou mauvais, bref sur des jugements de valeurs qui font le tri entre ce qui est préférable et ce qui ne l'est pas, en d'autres termes sur des référentiels particuliers.

En toute fin de cette partie conclusive, nous proposons des pistes pour dépasser quelques impasses identifiées suite à notre étude. Ces quelques réflexions peuvent ouvrir des perspectives pour contourner ou éviter certains écueils lors de l'introduction de changements au sein des établissements de l'enseignement supérieur.

Les constats que nous avons tirés de notre étude nous indiquent clairement qu'un nouveau type de contrôle de gestion est entrain de faire son chemin dans les organisations du service public. Nous avons souligné que celui-ci est spécifique à une forme particulière d'institutions : le service public. Ce concept, contrôle de gestion, central dans ce travail, peut être développé sur la base des constats dressés suite à l'analyse de notre étude. Il a l'avantage de permettre une synthèse efficace des problèmes que notre étude soulève.

De plus, nous estimons que cette notion de contrôle illustre particulièrement bien la réalité de gestion des établissements de service public, ses contradictions et ses impasses. Elle souhaite signifier qu'il existe bel et bien une configuration spéciale en émergence au sein des établissements de service public en période de mutations inspirées par les préceptes et principes de la NGP.

Dans les organisations publiques, comme dans les organisations privées, l'émergence de systèmes de contrôle de gestion peut s'expliquer par la nécessité d'apporter une réponse sous forme d'outils aux besoins des gestionnaires. Les chercheurs en contrôle de gestion interrogent et identifient les dispositifs les mieux adaptés aux besoins des organisations. Ces dispositifs de contrôle de gestion ne peuvent être développés par les organisations que par la pression de l'environnement et des changements organisationnels. C'est la conception, que défendait Chandler dès 1977, selon laquelle nous pouvons expliquer l'émergence de la fonction contrôle de gestion comme une réponse des structures organisationnelles aux contraintes de leur environnement.

Trois facteurs environnementaux ou externes principaux peuvent expliquer le besoin d'outils de contrôle de gestion dans les organisations publiques en général et des universités en particulier: il s'agit d'une évolution de la société vers le managérialisme, des réformes structurelles de modernisation de la gestion publique et des restrictions budgétaires.

Dans le champ qui est le nôtre, celui des universités, les évolutions politiques majeures récentes auxquelles nous nous sommes intéressés sont celles qui s'inscrivent dans le courant du Nouveau Management Public (New Public Management (NPM)). Ce dernier a été défini par Hood (1991) comme « l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970 ». L'idée principale du NPM est que les méthodes de management du secteur privé peuvent être transposées au secteur public. Ce dernier est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des « clients » tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers.

Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de service public, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience» (Urio, 1998.) – est à l’opposée de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l’efficacité par sa dimension rationaliste.

Dans ce contexte de « managérialisation » de la société, les outils, techniques et concepts du contrôle de gestion sont les premiers concernés par cette importation, par exemple en France, le Comité interministériel pour la Réforme de l’État (CIRE) a érigé, en octobre 2000, la généralisation du contrôle de gestion dans les services comme moyen de modernisation de la gestion publique. Plus récemment, la réforme budgétaire, portée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a créé les conditions institutionnelles et légales pour que la dépense publique puisse être désormais gérée par les résultats et a fait de la « gestion par la performance » la pierre angulaire de la réforme de l’État et l’antithèse de son mode de gestion traditionnel, présenté comme archaïque et contre performant.

Au Maroc, par exemple, c’est avec l’introduction du principe de globalisation des crédits et de contractualisation dans le budget à partir de la loi des finances de 2002 que le contrôle de à gestion a commencé à s’introduire dans les mœurs de l’administration. Auparavant le discours politique parlait de «la rationalisation des dépenses budgétaires», inspirée de la pratique française du RCB, elle-même inspirée de la méthode PPBS pratiquée aux USA depuis les années 1970. Dans ce contexte le contrôle de gestion est de nouveau présenté comme une fonction centrale qui doit permettre aux gestionnaires d’assurer leur responsabilité de pilotage des politiques publiques, et les aider à identifier les leviers permettant d’améliorer l’efficacité et la qualité de leur action. Par ailleurs, en faisant de l’autonomie et de la responsabilisation des gestionnaires l’un des piliers de la modernisation de la gestion publique, ces reformes ont conduit à une multiplication des centres de décision et, de fait, à l’émergence d’une demande de management pour soutenir et accompagner ces centres dans leurs nouvelles responsabilités.

Rochet (2004) souligne que la réforme budgétaire intervient à un moment où les dépenses publiques ont atteint un niveau préoccupant par leur mode de financement, l’endettement, et le rendement décroissant des services publics. Dans un tel contexte, limiter les déficits publics tout en conservant des services publics forts implique d’améliorer l’efficacité de ces derniers et de prendre en compte la divergence entre logique budgétaire et efficacité.

C'est en effet la tension entre ces deux éléments qui explique la volonté de faire évoluer la culture de gestion des moyens vers une logique de programmes et d'objectifs et, pour ce faire, de recourir aux outils développés dans les entreprises pour répondre à des préoccupations similaires.

Le développement d'outils de management et de contrôle dans les organisations de service public tient, en effet, à l'élargissement de leurs missions, leur ouverture à de nouveaux partenaires et la modification de leurs modalités de fonctionnement.

Les universités sont créées par la loi, c'est des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elles ont pour missions principales: la formation initiale et la formation continue ; le développement et la diffusion du savoir, de la connaissance et de la culture ; la préparation des jeunes à l'insertion dans la vie active notamment par le développement des savoir-faire ; la recherche scientifique et technologique ; la réalisation d'expertises ; la contribution au développement global du pays ; la contribution à la promotion des valeurs universelles.

La diversification de leurs activités conduit parfois ces organisations à intégrer des activités marchandes qui doivent être fiscalisées. C'est le cas, par exemple, des cycles de formation continue dans les universités qui doivent être facturés aux entreprises au prix du marché. Cette intégration justifie doublement le besoin d'outils de gestion. Tout d'abord la fiscalisation de ces activités oblige les institutions à se doter d'une comptabilité analytique permettant d'isoler les coûts de ces seules prestations afin d'en déterminer les résultats pour en permettre l'imposition. Ensuite, ces activités marchandes, parce qu'elles ne participent pas à proprement parler du cœur de mission de l'organisation, n'ont vocation à être maintenues que si elles sont rentables, voire si les bénéfices qu'elles permettent de dégager bénéficient aux activités non marchandes. Là encore, seule la mise en place d'outils de contrôle permet d'éclairer ces questions et de fonder un jugement sur la pertinence de pérenniser de telles activités.

Dans le cadre de l'exercice des missions qui leur sont imparties, les universités nationales, avec la nouvelle réforme, jouissent de l'autonomie pédagogique, scientifique et culturelle, sous réserve des dispositions de la loi. Ainsi, la lame de fond de la responsabilisation, poussée par le mouvement du NPM, s'inscrit et répond au besoin exprimé d'autonomie. Elle témoigne d'un principe contractuel bien connu en contrôle de gestion : plus d'autonomie en échange de plus de responsabilité.

En résumé, plusieurs facteurs internes et externes expliquent, donc, le besoin de contrôle de gestion dans les établissements publics notamment les universités.

Les apports de la recherche

L'objectif de cette thèse était de traiter la problématique de contrôle de gestion dans les établissements de service public en Algérie. Après avoir réalisé la synthèse de la littérature académique, nous avons effectué une enquête de terrain : une étude exploratoire suivie d'une étude confirmatoire auprès de 116 gestionnaires algériennes au niveau de 4 établissements d'enseignement supérieurs. Cela nous a permis, dans un premier temps, de proposer un modèle de contrôle de gestion des universités dans un contexte de changements, suite aux réformes engagées dans le secteur de l'enseignement supérieur. Ce modèle contient aussi bien des dimensions financières que des dimensions non financières. Dans un second temps, nous avons utilisé l'étude statistique afin d'identifier la nature des pratiques actuelles, en termes de contrôle de gestion, au sein des établissements étudiés, les perspectives de développement de cette fonction et la perception des acteurs interrogés sur la contribution du contrôle de gestion sur la performance managériale de l'établissement.

Cette première étape nous a permis de confirmer certaines de nos hypothèses, en effet l'étude exploratoire nous a montré que le contrôle de gestion au sein de l'université étudiée est réduit à un contrôle budgétaire.

Les résultats de l'étude qualitative montrent clairement que le contrôle de gestion exercé au sein des universités algériennes est dans un état embryonnaire, il existe un manque flagrant en termes d'outillage de gestion (comptabilité générale ; comptabilité analytique ; tableaux de bord...). L'étude montre aussi que les pratiques de contrôle de gestion sont dispersées dans les différents services de l'établissement et qu'il manque de la coordination. À l'issue de cette étude :

- nous avons proposé un modèle de contrôle de gestion pour y remédier à tous les problèmes cités ci-dessus. Ce modèle qui tient en compte simultanément les préoccupations de l'Etat, que chaque établissement est dans l'obligation de rendre des comptes et aussi les préoccupations propres à chaque établissement. Il permet également de visualiser et de dresser l'état de chaque établissement à tout moment, et aussi d'effectuer des comparaisons entre établissements (benchmarking).

Le modèle comporte aussi bien des dimensions financières et des dimensions non financières, ce qui permet de dépasser la vision financière qui prime sur la gestion de l'université.

- ensuite nous avons souligné les conditions générales d'application du modèle. Certes la volonté politique, représentée par le Recteur de l'université joue un rôle important dans l'adoption d'une telle ou telle méthode de gestion. La culture au sein de l'établissement également peut représenter un facteur de blocage contre tout changement, surtout quand la stratégie est mal comprise ou bien y a un manque d'implication de tous les acteurs. L'autonomie aussi est un facteur favorisant la souplesse et l'élargissement des marges de manœuvre bien que celle-ci soit décrite par la loi, elle reste limitée dans toutes ces formes : administrative, financière et pédagogique. Y a aussi d'autres conditions, à savoir le développement du système d'information en général et le contrôle interne en particulier qui est la source des informations utilisée en contrôle de gestion ; en fin y a la compétition entre universités.

- enfin nous avons développé un certain nombre d'indicateurs de tableau de bord qui sert comme un outil de gestion. Ces indicateurs ont été largement appliqués dans les pays de l'OCDE, ils ont été aussi adoptés par les pays voisins à savoir le Maroc et la Tunisie. De notre part, nous avons proposé une batterie d'indicateurs que nous avons jugés révélateurs et significatifs dans le contexte actuel que vit l'université algérienne.

Dans l'étude quantitative, nous avons élargi l'étude à 3 autres établissements. L'objectif étant, d'un côté, de connaître la perception des gestionnaires par rapports aux 6 dimensions du contrôle de gestion proposées, les classer selon leur importance et leur contribution à l'amélioration de la performance managériale (en utilisant l'échelle Lickert), et d'un autre côté, leur perception par rapport aux perspectives de développement de la fonction contrôle de gestion au sein de chaque établissement.

Les résultats montrent que plus que la moitié de l'échantillon (67,3%) affirment un niveau bas de contribution des « seules » dimensions financières du contrôle de gestion à la performance des établissements, ce résultat suggère d'une manière générale que les pratiques actuelles, qui se situent au niveau 1-score et niveau 2-score ci-dessus expliqués, ne sont pas suffisantes et que d'autres dimensions, notamment non financières, doivent être intégrées dans la gestion de ces universités.

En plus l'analyse qualitative du questionnaire montre, d'une part, que les perspectives de développement du contrôle de gestion dépendent de la volonté de développement du management d'une façon générale, et d'autre part, que le développement du contrôle de gestion contribue positivement dans l'amélioration de la performance des établissements de l'enseignement supérieur en Algérie.

Cette étape nous a permis donc de confirmer le reste des hypothèses de recherche.

A la lecture des caractéristiques, confirmées par d'autres écrits (Belarbi Y. et Ziour H., 2011), on est frappé de constater de pareilles similitudes avec les enseignements que nous avons pu tirer de notre propre recherche empirique. Est-ce à dire que les développements du contrôle de gestion dans le secteur public sont entrain de se calquer sur celle en vigueur au sein du secteur privé. Du fait des contraintes, notamment externes, il est possible pour l'université d'obtenir une plus grande implication malgré le développement d'une plus grande précarité dans le travail, d'accorder plus d'autonomie en multipliant les mécanismes de contrôle de gestion.

Les limites de la recherche

Finalement, Soulignons encore une fois, que nous avons défini le contrôle de gestion comme un processus. Cependant, nous ne sommes pas en mesure d'appréhender ce processus dans sa dimension dynamique, même si nous prenons bien soin de replacer les changements intervenus dans une perspective diachronique plus générale. C'est dire que nous avons été amenés à réaliser une sorte « d'arrêt sur image », à figer le film des événements, pour décrire, cette fois-ci de façon synchronique, la nature du contrôle de gestion. Cette manière de procéder vise à décrire la nature d'une situation particulière, en grossissant ses traits, pour en dégager les informations les plus saillantes et les plus intéressantes. Nous sommes bien conscient, néanmoins, que ce faisant la dynamique processuelle du contrôle de gestion nous échappe en partie.

Les cibles de l'enquête ont été les contrôleurs de gestion ou les directeurs financiers dans des universités où la fonction existe. Mais vu les difficultés pratiques (réticences à répondre, etc.), et comme le nombre de retour n'était pas suffisant, nous avons renouvelé l'opération en s'adressant aux autres gestionnaires à condition qu'ils aient occupé le poste pendant 5 ans ou plus.

Et comme nous l'avons déjà précisé dans les considérations méthodologiques, nous précisons que les résultats obtenus ne peuvent pas être généralisés aux autres établissements de l'enseignement supérieur en Algérie ou ailleurs.

Aussi, nous souhaitons préciser que nous étions contraints de nous référer, dans certains cas, à des ressources documentaires secondaires en raison de non disponibilité des ressources documentaires primaires. Ceci peut entraîner, à notre avis, le risque de déformation de l'information par la succession des auteurs, par rapport à l'information initiale.

Les avenues de la recherche

Les constats que nous avons tirés de nos études nous indiquent qu'un nouveau type de contrôle de gestion devrait faire son chemin dans les établissements de l'enseignement supérieur. Nous avons souligné que celui-ci est spécifique à une forme particulière du service public. Le concept central dans ce travail, peut être développé sur la base des constats dressés suite à l'analyse de nos études. Le modèle proposé a l'avantage de permettre une synthèse efficace aux problèmes que notre étude soulève. De plus, notre modèle n'est pas anodin puisqu'il met en exergue les deux pans du contrôle de gestion des universités : un côté très contrôlé, des dispositifs de mise en conformité très présents, voire plus nombreux suite à l'introduction des réformes et, d'un autre côté, de nouvelles possibilités, de nouvelles ouvertures représentées notamment par une délégation plus importante de certaines compétences. Il s'agit, toutefois, d'aboutir à la création d'une plus grande marge de manœuvre managériale pour les services administratifs, de flexibiliser leur fonctionnement, de sorte à ce qu'ils puissent s'adapter le plus rapidement possible aux demandes changeantes des usagers.

Nous avons vu, en effet, que certains instruments ou outils de cette mouvance réformatrice apportent effectivement des avantages quant à une meilleure gestion et une plus grande transparence des affaires publiques. Les organisations publiques ne sont pas rigides et inflexibles, elles ne sont pas non plus réfractaires aux transformations qui les affectent. Du moins pas nécessairement, car nous avons vu que les freins aux changements proviennent avant tout des processus de défense des groupes contre des actions qui menacent leur existence même. Ainsi, le changement revient à la remise en cause du système de contrôle, alors la réaction défensive sera importante.

D'autre part, la lourdeur administrative et les freins au développement des carrières incitent les fonctionnaires à tenter des changements. En d'autres termes c'est la présence de moyens d'incitation et de motivation, qui est responsable, en partie des bonnes pratiques au sein des organisations. De plus les insécurités professionnelles se multiplient, qu'ils s'agissent des pressions internes ou externes ou de l'évaluation de la performance individuelle, le contrôle est contesté. De ce fait, les dirigeants ont été amenés à se politiser et à s'approcher des milieux politiques pour leur faire partager leurs soucis en terme de gestion et de management, leur faire prendre conscience des contraintes internes auxquelles ils sont également soumis.

Par ailleurs, les contrats de prestations ont favorisé la politisation des dirigeants puisque ceux-ci sont responsabilisés par rapport aux résultats de leur établissement. Cette responsabilisation accrue des dirigeants va de pair avec la déresponsabilisation progressive des responsables politiques. Les transformations visent à augmenter l'efficacité productive et à satisfaire les différentes parties prenantes. Dans cette optique, l'accent est porté principalement sur la modernisation des processus de contrôle de gestion. Des secteurs d'activités sont définis au sein des services afin de permettre de développer leurs pratiques en cohérence avec leurs structures. Les dirigeants sont sollicités de plus en plus et on exige d'eux qu'ils soient plus efficaces et plus efficaces, qu'ils prennent systématiquement en compte les coûts engendrés par leurs différentes actions et qu'ils soient sensibles aux demandes émanant des usagers. Des efforts considérables sont donc à fournir afin de mener à bien les objectifs ambitieux des différentes réformes.

Les dirigeants de l'université doivent donc posséder de nouvelles compétences professionnelles, et pas des moindres, puisqu'il s'agit bien souvent des compétences liées à la gestion. Ils doivent donc se montrer polyvalents, flexibles, capables de communiquer efficacement. Mais faut-il encore souligner que les décisions se prennent souvent au sein des hautes sphères dirigeantes, les personnes qui se trouvent au front, quand à elles, ne sont souvent pas consultées en vue de mettre en œuvre des changements alors même qu'elles sont les mieux placées pour faire des propositions constructives en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de leurs services. C'est ce qui explique pourquoi les décisions « top-down », comme le sont trop souvent celles qui accompagnent les transformations au sein de le service public, sont souvent inefficaces, inefficaces, voire même contre-productives. Et ce tout simplement parce que l'on a oublié, ou tout simplement ignoré, l'expertise des gens qui se trouvent au front.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Références bibliographiques

ABOUBACAR Y.I., 2007, « Comment analyser la gouvernance : définir les indicateurs d'une bonne gouvernance », Editions l'Harmattan,.

ALCHIAN A. A. et DEMSETZ H., 1972, « Production, Information Costs, and Economic Organization », American Economic Review, 62, december, pp.777-795.

ALECIAN, S., FOUCHER, D., 2003, « Le management dans le service public », Paris, Éditions d'Organisation.

AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G. et LIVIAN Y.F., 1996, « Les nouvelles approches sociologiques des organisations », Paris, Seuil.

AMINTAS A., 1995, « Un modèle d'apprentissage pour les outils de gestion », Congrès de l'Association Française de Comptabilité, pp.47-64.

AMOKRANE A., BEKOUR F., 2014, « Les indicateurs de mesure de performance comme moyen d'évaluation de la compétitivité des PME », Revue des reformes Economique et intégration dans l'économie mondiale », Volume 9, Numéro 18, Pages 31-57.

AMYOTTE L., 2002, « Techniques quantitatives : application à la recherche en sciences sociales », ERPI, 2^{ème} édition, Québec, Canada.

ANDERSON C.A. et ANTHONY R.N., 1986, « The new corporate directors, insights for board members and executives », Somerset, John Wiley and Sons.

ANQUETIL A., 2014, « Le droit de l'enseignement de l'éthique des affaires : L'étudiant dans le rôle d'un législateur », éditions l'Harmattan.

ANTHONY R.N. et DAY J.S., 1952, « Management control in industrial research organisations », Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administrations, Division of Recherche.

ANTHONY R.N. et HERZLINGER R., 1975, « Management control in nonprofit organizations », Homewood, R.D. Irwin.

ANTHONY R.N. et MAURIEL J.J., 1966, « Misevaluation of investment center performance », Harvard Business Review, March-April, pp. 98-105.

- ANTONY R.H., 1993, « La Fonction Contrôle de Gestion », éditions Publi-Union, France.
- ARDOIN J.L. et JORDAN H., 1979, « Le contrôleur de gestion », éditions Flammarion.
- ATKINSON A., EPSTEIN M., 2000, « Measure for measure: realizing the power of the balanced scorecard », CMA Management, vol. 74, n° 7, pp. 22-28.
- AUGE B., NARO G., VERNHET A., mai 2010, « Le Contrôle De Gestion Au Service Du Gouvernement De L'université », Actes colloque : Crises et nouvelles problématiques de la valeur, Nice, France.
- AUTISSIER D., 2007, « Mesurer la performance du contrôle de gestion », Editions d'Organisation.
- AZAN W., 2002, « L'évolution des systèmes comptables, contrôle externe et réseaux de culture : (KonTraG) et (NRE) », Comptabilité-Audit-Contrôle, vol.2, tome 8, pp. 29-50.
- BADDARI K., BOUBAKOUR F., HERZLLAH A., 2013 « Assurance-Qualité dans l'enseignement supérieur: conduire et réussir l'autoévaluation, Méthode SWOT FFOM », Office des Publications Universitaires, Alger.
- BARTOLI A., BLATRIX C., 2015, « Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action », Editions Dunod, 4^{ème} édition.
- BARTOLI A., CHOMIENNE H., 2011, « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », Informations Sociales, vol.5, n°167, pp. 24-35.
- BASLE M., 2008, « Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes », Editions Economica.
- BEAUD M. et al. , 2010, « Refonder l'université : pourquoi l'enseignement supérieur reste à reconstruire », Editions la Découverte.
- BEAUD M., 1999, « L'art de la thèse : comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, de magister ou un mémoire de fin de licence », Editions Casbah, Guides Approches, Alger.
- BELARBI Y. et ZIOUR H., 2005, « Les défis internes de l'enseignement en Algérie », Les Cahiers du Cread, n° 72.

BEN YOUSSEF Adel, RALLET Alain., 2009, « Usage Des T.I.C. Dans L'enseignement Supérieur ». Réseaux. Communication - Technologie - Société, Editions Hermes, La Découverte.

BENCHEIKH El A., 2008, « Le Contrôle De Gestion Dans Les Universités : Cas Des Universités Marocaines », Communication.

BENSAIDANE-MEZACHE N., CHAHED A., 2018, « La démarche assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Algérie : Contextualisation Gouvernance-Évaluations », Colloque Qualité G3, Montréal, Canada.

BENZERFA M., 2007, « L'introduction de la Blanced Scorecard dans les administrations », Politiques et Management Public, vol. 25, n°4, pp. 81-97.

BERGER A., HUNTER W.C. et TIMME S.G., 1993, « The efficiency of financial institutions: A review and preview of research past, present and future », Journal of Banking & Finance, vol. 17, issue 2-3, 221-249

BERLAND N., 2005, « Anthony G. Hopwood : le contrôle comme phénomène organisationnel et social », dans « Les grands auteurs en contrôle de gestion », éditions EMS, Ouvrage collectif.

BERLAND N., De Rongé Y., 2013, « Contrôle de Gestion : Perspectives stratégiques et managériales », Pearson, France.

BERNAOUI R., ISSOLAH R., 2005, « Evaluation et Planification de la recherche scientifique : Enjeux et méthodes », Office des Publications Universitaire, Alger.

BERNOUX P., 2009, « La sociologie des entreprises », éditions Seuil.

BERRY M., 1983, « Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes », sous la direction de C.R.G-École polytechnique, rapport pour le Ministère de la recherche et de la technologie.

BERTIN E., 2007, « Audit Interne : Enjeux et pratiques à l'international », Editions Eyrolles.

BESCOS P.L. et al., 1997, « Contrôle de gestion et management », Editions Montchrestien, Collection Entreprendre, Paris, France.

- BLANCHET A. et GOTMAN A., 1992, « L'enquête et ses méthodes : l'entretien », Paris, Nathan.
- BOUQUIN H., 2001, « Le contrôle de gestion : Contrôle de gestion, Contrôle d'entreprise », Eyrolles, 5^{ème} édition.
- BOUQUIN H., 2005, « Les fondements du contrôle de gestion », Que sais-je, Presses Universitaires de France.
- BOUQUIN H., 2001, « Le contrôle de gestion, Presses Universitaires de France », Paris, 5^{ème} édition.
- BOUQUIN H., FIOL M., mai 2007, « Le Contrôle De Gestion : Repères Perdus, Espaces à Retrouver », Comptabilité et environnement, halshs-00543107.
- BOUQUIN H., mai 2005, « Herméneutiques Du Contrôle », Comptabilité et connaissances, halshs-00581134.
- BOUQUIN H., 1994, « Les fondements du contrôle de gestion », Presse universitaire de France « Que sais-je ? », N°2892, Paris.
- BOUZID N., ZERROUCHE Z., 2012, « L'assurance Qualité dans l'Enseignement Supérieur », Office National des Publications Universitaires, Alger.
- BOWER J.L., DOZ Y.L., 1977, « Strategy formulation : A social and political process », In Schendel, D.E. and Hofer C.W., Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning, Boston: Little Brown and Company.
- BRUNS W.J. et WATEHOUSE J.H., 1975, « Budgetary control and organizational structure », Journal of Accounting Research, Volume 33, pages 177 -203.
- BURLAUD A., SIMON C., 2000, « Comptabilité de gestion : coûts et contrôle », éditions Vuibert, 2^{ème} édition.
- BURNS, J. et SCAPENS, R.W., 2000, Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework », Management Accounting Research, vol. 11, n°1, pp.3-25.
- CALOZ-TSCHOPP M.C., 2004, « Contraintes, Dilemmes, Position des Travailleurs du Service Public : Entretiens », Editions l'Harmattan.

- CAPITOLIN M.D., 2014, « Outils De Gestion Et Management Public: Etude Du Déploiement du système De management par la qualité à pole emploi ». Gestion et management. Université de Poitiers. France.
- CAUQUIL G., BRACONNIER P., 2010, « Evaluation des politiques publiques : Le développement d'une nouvelle culture », Editions CNDP- Chasseneuil-du-Poitou.
- CHANDLER A. D., 1962, « Strategy and structure », Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- CHANEGRIH T., mai 2007, « Les Changements En Contrôle De Gestion : Une Etude Empirique », Comptabilité et environnement, halshs00543241, France.
- CHANLAT J.F., 2003, « Emotions, organisation et management : une réflexion critique sur la notion d'intelligence émotionnelle », Martin Média, « Travailler », n° 9, pp. 113-132
- CHARLIER J.E, CROCHE S. et LECLERQ B., 2012, « Contrôler la qualité dans l'enseignement supérieur », Louvain-la-Neuve : Academia.
- CHARLIER J.E, CROCHE S. et LECLERQ B., et NDOY A.K., 2009, "Les université africaines francophones face au LMD, les effets du processus de Bologne sur l'enseignement supérieur au-delà des frontières de l'Europe », Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant, P.341.
- CHARPENTIER M., GRANDJEAN P., 1998, « Secteur public et Contrôle de gestion : pratiques, enjeux et limites », Editions d'Organisation.
- CHATELAIN-PONROY S., MIGNOT G., MUSSELIN C., SPONEM S., 2012, « La Gouvernance Des Universités Françaises, pouvoir, évaluation et identité », halshs-00729058.
- CHATELAIN-PONROY S., SPONEM S., 2009, « Culture Du Résultat Et Pilotage Par Les Indicateurs Dans Le Secteur Public », Bernard PRAS (COORD.). Management : enjeux de demain, Vuibert, pp.163-171.
- CHEVALIER-KUSZLA C., 1998, « La théorie de la structuration : vers une typologie des rôles du contrôle organisationnel », Revue de Gestion des Ressources Humaines, n° 26-27.
- CHIAPELLO E., 1996, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », Ève Association Francophone de Comptabilité, « Comptabilité - Contrôle - Audit » Tome 2, pages 51 à 74.

CHILD J., 1972, « Organizational structure, environment and performance : the role of strategic choice », *Sociology*, Volume 6, pages 1-22.

CHTIOUI T., 2008, « Vers Une Typologie Des Modes De Contrôle De Gestion Fondée Sur La Communication », *La comptabilité, le contrôle et l'audit entre changement et stabilité*, France.

CHTIOUI T., 2006, « Le Paradoxe De La Communication / Contrôle De Gestion », *Comptabilité, contrôle, audit et institution(s)*, Tunisie.

COHEN A.G., 2012, « La nouvelle gestion publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques : contrôle interne et audit public », *Editions Lextenso, Gualino*, 3^{ème} édition.

COHEN E., HENRY C., 1997, « Service public, Secteur public », *La documentation française*, Conseil d'Analyse Economique.

COLLINS L., 1999, « Questions de contrôle », *Editions PUF*, 1^{ère} édition.

D'ARVISENET P., 2015, « The Genesis of the Eurozone Sovereign Debt Crisis », *The Chicago Society*, University of Chicago.

DEMEESTERE R., 2005, « Le contrôle de gestion dans le secteur public », *Editions LGDJ-Montchrestien*, 2^{ème} édition.

DENT, J. F., 1990. « Strategy, organization and control: some possibilities for accounting research ». *Accounting, Organizations and Society*, vol. 15, n°2, pp.3-25.

DESIRE-LUCIANI M. N. et al., 2013, « Le grand livre du contrôle de gestion », *Editions Eyrolles*.

DETCHESSAHAR M., 2013, « Faire face aux risques psycho-sociaux : quelques éléments d'un management par la discussion », *Dans Négociations*, n° 19, pp. 57 -80

DOELEMAN H et al., 2012, « The Moderating Role Of Leadership In The Relationship Between Management Control And Business Excellence », *total quality management & business excellence*, vol. 23, n°6, pp. 591-611

- DONDEYNE C., 2014, « La légitimité du contrôleur de gestion dans le secteur public : le cas d'une organisation publique professionnelle », le CEA.. Gestion et management. Université Montpellier II., <tel-01313296>
- DRUCKER P., 1954, « What Is a Business? In: The Practice of Management », Harper and Row, New York.
- DRUCKER P.F., 1954, « The Practice of Management », Harper & Row, New York, p. 145.
- DUCROCQ C. et al. 2012, « Les compétences du contrôleur de gestion : des besoins autant humains que techniques », Revue Management et Avenir, vol.5, n°55, pp. 36-57.
- DUPUIS J., 1991, « Le Contrôle de gestion dans les organisations publiques », Editions PUF.
- DUPUY Y., 1999, « Faire de la recherche en contrôle de gestion : de la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique », Editions Vuibert.
- DURAN P., 2010, « Penser l'action publique », Droit et Société.
- ETTIJANI M., 1991, « Culture D'entreprise Et Contrôle De Gestion ». Les Cadres Conceptuels, France.
- ETZIONI A. 1965, « Dual Leadership in Complex Organizations », American Sociological Review, Volume 30, Issue 5
- EVAH-MANGA E., 2015, « Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales », l'Harmattan, France.
- FAMA EF., 1980,, « Agency problems and the theory of the firm », Journal of Political Economy, vol. 88, n° 2, pp. 288-307.
- FAYOL H., 2016, « Administration Industrielle et Générale », Luc MACRO, France.
- FIOL M. (2005), « Mary Parker Follett : le contrôle pour penser », dans « Les grands auteurs en contrôle de gestion », éditions EMS, Ouvrage collectif.
- FIOL M., 1991, « Managing Culture as a Competitive Resource: An Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage », Journal of Management, <https://doi.org/10.1177/014920639101700112>
- FIOL M., JORDAN H., SULLAE., 2004, « Renforcer la cohérence d'une équipe : diriger et déléguer à la fois », Editions Dunod.

FIOL M., HUGUES J., SULLA E., 2004, « Renforcer La Cohérence D'une Equipe », éditions DUNOD.

FIOL M., 2005, « Contrôler Pour Penser, Penser Pour Contrôler ». Comptabilité et connaissances, France.

FLIGSTEIN N., 1996, « Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions », American Sociological Review, Vol. 61, N°4. p. 661.

FNINO B., Meyssonnier F., « L'usage des outils de controle de gestion dans l'administration de l'éducation de Dubaï (KHDA) », l'IEMN-IAE (Université de Nantes, France

FORT F.X., 2003, « La contractualisation, facteur de renforcement de l'autonomie des universités », Revue Sciences de la Société, n°58, p.59-72

FOUCHER D. et ALECIAN S., 2002, « Le management dans le service public », éditions d'Organisations, Eyrolles

FOUCHET R., 1999, « Performance, Service Public Et Nouvelles Approches Managériales », politiques et management public, vol. 17 n° 2.

FRANÇOIS-NOYER V., 1994, « La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Lille 1.

FREZAL S., 2010, « Modèles et Mesures : éléments d'épistémologie économique », Editions Ellipses.

GAVANOU J.F., GUTTMANN C., LE VOURC'H J., 2006, « Controlor & auditor », Editions Dunod.

GAVARD-PERRET M.L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., 2012, « Méthodologie de la recherche : réussir son mémoire ou sa thèse en science de gestion », Editions Pearson.

GHALAMALLAH M., 2012, « L'université algérienne est toujours otage de la bureaucratie », Journal of Higher Education in Africa, Volume 8, n° 2,

- GIAUQUE D., 2003, « La Bureaucratie Libérale : Nouvelle Gestion Publique Et Régulation Organisationnelle », l'harmattan.
- GIBERT P., 1995, « Les mutations de la gestion publique locale », Revue Politiques et Management Public, vol. 18, n°1.
- GIBERT P., 2009, « Tableau de bord pour les organisations publiques », Editions Dunod.
- GIBERT P., 2002, « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », Politiques et Management Public, Vol. 20, N°1, pp. 8-12.
- GIROUX S., TREMBLAY G., 2009, « Méthodologie des Sciences Humaines : La recherche en action », ERPI, Canada, 3^{ème} édition.
- GIROUX S., TRIMBLAY G., 2000, « La Recherche En Action », ERPI, Canada.
- GOSELIN M., 1997, « The effects of strategy and organizational structure on the adoption and implementation of activity based costing », Accounting, Organizations and Society, Volume 22, Issue 2, pages 105 – 122.
- GOSELIN M., 2000, « Influence de la stratégie sur l'adoption et la mise en œuvre d'une comptabilité par activités », Finance Contrôle Stratégie, Volume 3, Issue 4, pages 37-56.
- GRANDGUILLAUM N., 1994, « Théorie générale du contrôle », Editions Economica, France.
- GRANIER et Al., 2010, « La démarche qualité dans la recherche publique de l'enseignement supérieur », Editions Quæ, France, P.26.
- GRANLUND M. et MALMI T., 2002, « Moderate impact of ERPS on management accounting: a lag or permanent outcome? », Management Accounting Research, vol. 13, pp. 299–321
- GRENIER C., BONNEBOUCHE J., 2003, « Auditer et Contrôler les Activités de L'entreprise », Edition d'Organisation, Paris.
- GUBA, E. G., et LINCOLN, Y. S., 1994, « Competing paradigms in qualitative research ». In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), Handbook of qualitative research (pp. 105-117). Thousand Oaks, CA: Sage

GUERET-TALON L., 2004, « Management Par La Qualité : Et Si Le Service Public Devenait Une Référence Sur Le Marché ? », politiques et management public, vol. 22 n° 2.

GUYON C. et al., 1998, « Moderniser les services publics : mission impossible », éditions d'Organisation, Paris.

GUYON F., EVAH-MANGA E., 2003, « Réussir le changement dans le service public », Editions d'Organisation, 2^{ème} édition, Collection Service Public.

HARTMANN F., 2000, « The appropriateness of RAPM : toward the further development of theory », Accounting, Organizations and Society , Volume 25, pages 451-482.

HEMISSI O., 2014, « Déterminants, Leviers et Supports de Conduite du Processus de Changement Organisationnel : Cas d'un Etablissement de Service Public », Thèse de Doctorat sous la Direction du Pr. SADEG M., Ecole Supérieure de Commerce d'Alger.

HENRY S., 2000, « L'université virtuelle », Editions Hermes Science, Les cahiers du numérique.

HOFSTEDE G., 1981, « Management Control of public and not-for-profit activities », Accounting, Organizations and Society, Vol. 6, N°3, pp.193-211.

IRIBARNE P., VERDOUX S., 2008, « La haute performance publique : comment piloter et évaluer les performances des organismes publics », Editions Afnor.

KAPLAN R.S., NORTON D.P., 2007, « L'alignement Stratégique, Créer Des Synergies Par Le Tableau De Bord Prospectif », Eyrolles, éditions d'organisation, France.

KELLOU M., 2017, « Evaluation de l'Efficienc e Relative des Universités Algériennes par la Méthode DEA (Data Envelopment Analysis) », Revue Académique des sciences humaines et sociales -A/ Sciences économiques et droit, Vol. 17, N°2, pp. 10-12.

KHANDWALLAH P.N., 1972, « The effects of different types of competition on the use of management controls », Journal of Accounting Research, Volume 10, Issue 2, pages 275-285.

KHEMAKHEM A., 1976, « La dynamique du contrôle de gestion », éditions Dunod.

KHEMAKHEM A., ARDOIN J.I., 1971, « Introduction au contrôle de gestion », Editions Bordas.

KHLIF W., ZEGHAL D., 2002, « La Complémentarité Confiance-Contrôle », Technologie et management de l'information : en jeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit, France.

KNOEPFEL P., VARONE F., 1999, « Mesurer La Performance Publique : Méfions-Nous Des Terribles Simplificateurs », politiques et management public, vol. 17 n° 2.

KOVACS C., 2010, « Contrôle de gestion secteur public/privé, Vers une homogénéisation des pratiques ? », SAP Secteur public : Emploi, Sécurité Sociale et Santé,

KUSZLA C., 2005, « Robert L. Simons : pour une théorie générale du contrôle des organisations complexes ? », dans "Les grands auteurs en contrôle de gestion", éditions EMS, Ouvrage collectif.

LABOURDETTE A., 1996, « Les difficultés des méthodes de gestion privée dans les communes », in Rigal J.J. et Le Duff R., « Le Maire-Entrepreneur ? », publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, Presses universitaires de PAU.

LAMBERT C., SPONEM S., 2009, « La fonction de contrôle de gestion : proposition d'une typologie », Comptabilité - Audit – Contrôle, vol.2, tome 15, pp. 113-144.

LAMERZELLE D., 2005, « La face cachée de la territoriale », éditions Eyrolles

LASSOUED K., 2008, « L'adaptation Culturelle Du Contrôle De Gestion Cas De La Tunisie », La comptabilité, le contrôle et l'audit entre changement et stabilité, France.

LAWRENCE P.R. et LORSCH J., 1967, « Organization and environment ». Boston: Harvard Business School, Division of Research.

LEMOINE M., MADIÉS, P., MADIÉS. T., 2016, « Les grandes questions d'économie et de finance internationales : décoder l'actualité », Editions De Boeck, 3^{ème} édition.

LIBBY T. et WATERHOUSE J., 1996, « Predicting Change In Management Accounting Systems », Journal of Management Accounting Research, pages 137-150.

LICHTENBERGER Y., MACRON E., PADIS M.O., 2007, « La réhabilitation inattendue de l'université au sein de l'enseignement supérieur », Revue : Esprit, pp. 9-22.

LONING H., 2005, « Geert Hofstede », dans « Les grands auteurs en contrôle de gestion », éditions EMS, Ouvrage collectif.

LORINO P., 1995, « Comptes et récits de la performance : Essai sur le pilotage de l'entreprise », éditions Eyrolles.

LOWE E.A., 1971, « On the idea of a management control system: integrating accounting and management control », *Journal of Management Studies*, vol.8, issue 1.

MAAMER R., 2006, « Le Gouvernement Des Universités Françaises: Transversalités Des Champs D'analyse Et Réflexion Sur Les Compétences Des Managers Universitaires », Congrès international de l'AFIRSE "logiques de gestion et approches critiques de l'éducation".

MAGNE L., BAZIN Y., 2012, « Le contrôle comme pratique (control –as–practice) – proposition d'une autre grille de lecture du contrôle organisationnel », *Comptabilité et Innovation*, hal-00691152, Grenoble, France, p.11.

MARTINET A.C., 2013, « Epistémologies et Sciences de Gestion », FNEGE, CEFAG, Editions Economica.

MARTINEZ C., 1991, « L'orientation Des Comportements: Contrôle De Gestion Et Culture D'entreprise ». Les cadres conceptuels, France.

MAZZELLA S., 2008, « Introduction. Une "Libéralisation D'Etat" De L'enseignement Supérieur ? » Maisonneuve et Larose. L'enseignement supérieur dans la mondialisation libérale, Karthala, pp.356.

MENY Y., THOENING G.C., 1989, « Politiques publiques » Presses Universitaires de France – Collection Thémis – Série Sciences politiques, p. 278.

MERCHANT K.A., 1981, « The design of corporate budgeting system : influences on managerial behaviour and performance », *The Accounting Review*, , Vol 56, n°4, p 813-829.

MERIADE L., MAINETTI N., « Les Limites De L'évaluation De La Performance A L'université : une lecture Réflexive à partir des simplifications du management »

MERRIEN François-Xavier, 1999, « La Nouvelle Gestion Publique : Un Concept Mythique », *lien social et politiques*, n° 41, p. 95-103.

MEYSSONNIER F., 1993, « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les organisations publiques », *Politiques et Management Public*, vol.11, n°1, pp. 129-145

MEYSSONNIER F., POURTIER F., 2005, « Les ERP Changent-Ils Le Contrôle De Gestion ? », Comptabilité Et Connaissances, France.

MIGNON S., 2013, « Pilotage de la pérennité organisationnelle : Normes, représentations et contrôle », Editions EMS.

MILES R.W. et SNOW C.C., 1978, « Organizational strategy, structure and process », New York, Mc Graw Hill.

MINTZBERG H., 1990, « The Design School: Re-Evaluating the Basic Premises of Strategic Management », Strategic Management Journal, Vol. 11, N° 3, pp. 171-196.

MINTZBERG H., 1997, « Managing on the edges », International Journal of Public Sector Management, Vol. 10, N° 3, pp.131-153.

MORIN E., 2014, « Introduction à la pensée complexe », éditions Seuil.

MORIN E. et BIBARD L., 2018, « Complexité et organisation : faire face au défis de demain », éditions Eyrolles.

MOULA A., DADDI-ADDOUN N., 2016, « Le contrôle de gestion au sein de l'université algérienne : une étude exploratoire au sein de l'université de Tizi-Ouzou », Revue des Sciences Commerciales, Vol. 15, N°2, pp.161-166.

NIKITIN M., 2002, « Modéliser le fonctionnement des organisations », Editions l'Harmattan.

NISKANEN W.A., 1971, « Bureaucracy and representative government », Chicago, Aldine, Atherton.

NOGATCHEWSKY G., SPONEM S., 2002, « L'utilisation de l'e-mail dans le contrôle organisationnel: le cas de la relation supérieur – Subordonné », Technologie et management de l'information: enjeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit, France, halshs-00584516.

ORY, J.F., 2015, « Contrôle et pilotage de la performance globale des universités. Une approche par les parties prenantes: l'exemple du développement durable ». Gestion et management. Université de Reims Champagne-Ardenne, France.

OTLEY D., 1999, « Performance Management: A Framework For Management Control Systems Research », management accounting research, 10, 363-382.

OUCHI W.G. JOHNSON J.B., 1978, « Types of organizational control and their relationship to emotional well-being », *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, pp. 293-316.

OUCHI W.G., Sep., 1979, « A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms », *Management Science*, Vol. 25, N°9, pp. 842-844.

OUDAI M., 2017, *Analyse des principaux indicateurs internationaux de performance de l'enseignement supérieur* », *Journal of Financial, Accounting and Managerial Studies*, vol.4, N°2, pp. 29-48.

PERRET B., 2008, « L'évaluation des politiques publiques », Editions la Découverte.

PESQUEUX Y., 2004, « La Notion De Performance Globale. Forum international Ethics », Tunis, Tunisie.

PEZET A., 2005, « Peter Miller : les dispositifs de contrôle comme technologie de gouvernement », dans « Les grands auteurs en contrôle de gestion », éditions EMS, Ouvrage collectif.

PICHAULT F. et al, 2008, « la Recherche-Intervention Peut-Elle Etre Socialement Responsable », AGRH, Vuibert.

POCHET B., 2012 « Lire et écrire la littérature scientifique », Presses agronomiques de Gembloux, Belgique.

PORTER M. E., 1980, « Competitive Strategy », New York: The Free Press.

RANGEON F., 1993, « La notion d'évaluation », *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF.

REIX R., 2002a, « Systèmes d'information et management des organisations », 4ème édition, Vuibert.

RING P.S., PERRY J.L., 1985, « Understanding and Managing Public Organizations » *The Academy of Management Review*, Vol. 10, N°2, p. 276.

RIVIERE A., BOITIER M., 2011, « Liberté Et Responsabilité Des Universités Comptabilité », économie et société, Montpellier, France.

- ROUBAN L., 1994, « Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politiques de modernisation administrative », Paris, La Documentation française.
- ROUSSARIE O., 1994, « Les outils de contrôle de gestion utilisés dans les services publics urbains - observation et interprétation des pratiques », thèse de doctorat en sciences de gestion, Sous la direction de GOUADAIN D.
- SAINSAULIEU R., 1995, « Sociologie de l'entreprise : Organisation, Culture et Développement », éditions Dalloz.
- SANTO V.M. et Verrier P.E., 1993, « Le management public », Paris : PUF.
- SEGAL J.P., 1991, « Peut-On Vaincre Les Résistances Au Contrôle De Gestion En France ? », Les cadres conceptuels, France.
- SELMER C., 2014, « Concevoir le tableau de bord : Méthodologie, outils et modèles visuels », éditions Dunod, 4e édition.
- SERIEYX H., 1993, « Le Big-Bang des organisations », Calmann- Lévy.
- SHIBA S., MOREL M., 2007, « Le Management Selon Shiba : Capter Les Signaux De Changement Pour Une Performance Durable », Eyrolles, éditions d'organisation.
- SIMONS R., 1987a, « Accounting control systems and business strategy : an empirical analysis », *Accounting Organizations and Society*, Volume 12, Issue 4, pages 357-374.
- SPANO A, 2009, « Public Value Creation And Management Control Systems », *international journal of public administration*, vol. 32, n°4, pp.328-348.
- SPONEM S., NOGATCHEWSKY G., 2002, « Technologie et Management de l'Information : Enjeux et Impacts dans la Comptabilité, le Contrôle et l'Audit », halshs-00584516, France, p. 18.
- STAKE R.E., 1994, « Case Studies », in N.K. Denzin and Y. Lincoln (eds). *Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications, pp.236–247.
- STANSBURY J. et BARRY B., 2007, « Ethics programs and the paradox of control'business ethics quarterly », vol.17, n°2, pp. 239-261.
- TABATONI P. et JARNIOU P., 1975, « Relativité culturelle et management des entreprises africaines: le cas du Zaïre », éditions Puf.

- TANNENBAUM A.S.,1968, « Control in Organisations », New York : McGraw Hill.
- THOENING J.C., 2000, « Action Publique », éditions l'Harmattn.
- TOUCHAIS L., 2006, « Le contrôle de gestion dans une dynamique de changement: Définition d'un cadre d'analyse », Comptabilité, Contrôle, Audit et Institution(s), Tunisie. halshs-00558383
- TRANNOY A., 2013, « La croissance verte, le rôle de la demande », Presses Universitaires de France.
- TROSA S., 2012, « La crise du management public : Comment conduire le changement », collection : Méthodes & Recherches, éditions De Boeck Supérieur, Bruxelles, Belgique.
- TROSA Sylvie, 2012, « La Crise Du Management Public : Comment Conduire Le Changement », de boeck, Bruxelles, Belgique.
- TULKENS H., « La Performance Productive D'un Service Public. Définitions, Méthodes De Mesure Et Application A La Régie Des Postes En Belgique », l'actualité économique, vol. 62, n° 2, 1986, pp. 306-335.
- TURKI O., 2006, « Les Pratiques Du Contrôle De Gestion Face Au Changement » comptabilité, contrôle, audit et institution(s), Tunisie.
- TURC E., GUENOUN M., 2009, « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales», Gestion et Management Publics, vol.7.
- VALLEMONT S., 1991, « Moderniser l'administration : Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines », éditions Nathan, Paris.
- VALLÉE M., 2006, « Le contrôle et la culture nationale : Le cas des gestionnaires de la fonction publique du Maroc », ENAP, Canada.
- VILLARMOIS O., 2001, « L'évaluation de la performance par la méthode DEA », CLEMCO, P. 07.
- VOLLET D. et HADJAB F., 2008, « Manuel de l'évaluation des politiques publiques », éditions Quae, 1^{ère} édition

VON KROGH G., ROOS J., 1996, The Epistemological Challenge: Managing Knowledge and Intellectual Capital », *European Management Journal*, Vol. 14, Issue 4, pp. 333-432

WARIN P., 1999, « La Performance Publique : Attentes Des Usagers Et Réponses Des Ministères », *politiques et management public*, vol. 17 n° 2.

WATERHOUSE J. et TIESSEN P., 1978, « A contingency framework for management accounting systems research », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.3, Issue 1, pages 65-76.

WEGMANN G., 2009, « Investigations autour du potentiel stratégique du contrôle de gestion : réflexions théoriques, empiriques et exploratoires ». *Humanities and social sciences*. Université Nice Sophia Antipolis.

WILKINS A. L., OUCHI W. G., 1983, « Efficient Cultures: Exploring the Relationship Between Culture and Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly* », Vol. 28, N°3, pp. 468-481.

WILLIAMS J. et SEAMAN A.E., 2001, « Predicting change in management accounting systems: national culture and industry effects », *Accounting, Organizations and Society*, Volume 26, ISSUES 4-5, pages 443-460.

WILLIAMSON O.E., 1991, « Strategizing, economizing, and economic organization », *Strategic Management Journal*, vol. 12, issue S2.

ZIADI J. et GHARBI L., 2005, « Evolution de la Conception, des Missions et des Outils du contrôle de gestion : Aperçu théorique suivie d'une application Sur le CAS de la Tunisie », *Revue Tunisienne d'Economie et de Gestion*, Numéro 22, pages 365-392.

ZIMNOVITCH H., 1999, « La recherché historique en contrôle de gestion », In *faire de la recherche en contrôle de gestion*, Vuibert, FNEGE.

ZIMNOVITCH H., 2005, « Henri Fayol : ses contributions au contrôle de gestion », dans « Les grands auteurs en contrôle de gestion », éditions EMS, Ouvrage collectif, pp. 22- 31.

ZOUIDI L., 2013, « La Contribution Du Contrôle De Gestion A L'amélioration De La Performance Dans Le Secteur Public : Le Cas Du Maroc », thèse de doctorat, Québec, Canada.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Table des illustrations

<u>Numéro</u>	<u>Illustrations</u>	<u>Pages</u>
Figures		
Figure N°01	Le processus de contrôle	024
Figure N°02	La double fonction de production des organisations non marchandes	053
Figure N°03	Le triangle de modernisation	058
Figure N°04	Le TBP : les quatre axes de mesure de la performance globale	087
Figure N°05	l'articulation contrôle – stratégie	107
Figure N°06	Organigramme des facultés	157
Figure N°07	Paramètres de tendance centrale et de dispersion	199
Figure N°08	réformes de l'enseignement supérieur	222
Schémas		
Schéma N°01	La notion de processus	079
Schéma N°02	Le rectangle de la performance	084
Schéma N°03	L'évaluation de la performance	112
Schéma N°04	Objets et critères de mesure de la performance publique et le PPP	115
Schéma N°05	le concept de chaîne de résultats	117
Schéma N°06	chaîne de valeur de l'action publique	120
Schéma N°07	Schéma relatif à la proposition du modèle	163
Schéma N°08	Conditions générales d'application du modèle de CG proposé	170
Schéma N°09	étapes de détermination des indicateurs	178
Schéma N°10	Exemple de plan d'actions	189
Tableaux		
Tableau N°01	Les six dimensions de l'analyse des modes de contrôle en organisations	044
Tableau N°02	Les principes de la NGP	064
Tableau N°03	Quelques modèles de modernisation dans le secteur public	065
Tableau N°04	Problèmes d'imputabilité et de contrôle politique	068
Tableau N°05	Vision systémique du contrôle de gestion	077
Tableau N°06	Vision technique du contrôle de gestion	090
Tableau N°07	Un exemple de l'utilisation de chaîne de résultats	116
Tableau N°08	Grille d'analyse des divergences CG et EPP	120
Tableau N°09	La réforme dans l'enseignement supérieur algérien	143
Tableau N°10	Indicateurs de performance	172
Tableau N°11	présentations des établissements	185
Tableau N°12	Indicateurs et schéma de processus	191
Tableau N°13	statistiques de fiabilité	197
Tableau N°14	le taux de retour et d'exploitation des questionnaires	198
Tableau N°15	Statistiques	199
Tableau N°16	variables introduites/supprimées	200
Tableau N°17	ANOVA	201
Tableau N°18	récapitulatif des modèles	202

Tableau N°19	Enjeux de l'assurance qualité dans l'ES	213
Graphiques		
Graphe N°01	Le recours aux méthodes de régression pour l'évaluation de la performance	091
Graphe N°02	L'évaluation de la performance par les méthodes d'enveloppement des données	091
Graphe N°03	Représentation des concepts d'efficacité technique et d'efficacité d'échelle	092
Graphe N°04	résultats de l'autoévaluation	223
Graphe N°05	Evolution de la fonction de pilotage	228

TABLEAU DES ABREVIATION

Tableau des abréviations

<u>Abréviation</u>	<u>Signification</u>
ABC	<i>Activity Based Costing</i>
ABM	Activity Based Management
AFIRSE	Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
BSC	Balanced Scorecard
CA	Conseil d'Administration
CAM-I	Consortium for Advanced Management – International
CG	Contrôle de Gestion
CNES	Conseil national des Enseignants du Supérieur
CNAM	Conservatoire National des Arts et des Métiers
CNE	Conseil National d'évaluation
CNH	Commission Nationale d'Habilitation
CS	Conseil Scientifique
CSE	Conseil Supérieur de l'Éducation
CU	Centre Universitaire
CUTO	Centre Universitaire de Tizi Ouzou
DEA	data envelopment analysis
EPA	Etablissement Public Administratif
EPP	Evaluation des Politiques Publiques
EPSCP	Etablissement Public à caractère Scientifique, Culturel et professionnel
ERP	Enterprise Resource Planning
ES	Enseignement Supérieur
FMI	Fond Monétaire International
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IFRS	International Financial Reporting Standards
LMD	Licence Master Doctorat
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MSB	Modernisation du Système Budgétaire
NGP	Nouvelle Gestion Publique
NPM	New Public Management
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OVAR	Objectifs, Variables d'Action et Responsables
PIB	Produit Intérieur Brut
PPP	Pilotage des Politiques Publiques
RAPM	Reliance on Accounting Performance Measures
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
SCG	Système de Contrôle de Gestion
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UA	Université Algérienne
UMMTO	Université Mouloud Maameri Tizi Ouzou
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

ANNEXES

Annexe 1**Fonctionnement et organisation des universités étudiées**

Les universités étudiées sont composées d'un rectorat, d'organes décisionnels et pédagogiques, de facultés et départements. Elles comportent des services administratifs et techniques communs.

Le rectorat placé sous l'autorité du recteur de l'université comprend:

- Des vice-rectorats placés sous la responsabilité de vice-recteurs.
- Un secrétariat général de l'université chargé du fonctionnement et de la gestion administrative et financière des structures placées sous son autorité.
- Une bibliothèque centrale de l'université placée sous la responsabilité d'un directeur chargé du fonctionnement et de la gestion des structures.

Les organes décisionnels:

- Le **conseil d'administration** étudie et propose toute mesure susceptible d'améliorer le fonctionnement de l'université et de favoriser la réalisation de ses objectifs.
- Le **conseil scientifique** propose les orientations des politiques de recherche et de documentation scientifique et technique de l'université et donne son avis sur toute autre question d'ordre pédagogique et scientifique qui lui est soumise par son président.

Les organes pédagogiques:

- Conseil de discipline
- Équipe de formation
- Comité pédagogique par matière
- Équipe pédagogique

Annexe 2**Secrétariat général**

Sous l'autorité du Recteur, le Secrétaire Général est chargé de la gestion administrative de l'université, et veille au respect des règles administratives. En effet :

- Il assure la gestion des carrières des personnels dans le respect des attributions des facultés.
- Il prépare le projet de budget de l'université et suit son exécution.
- Il assure le suivi du financement des activités des laboratoires de recherche.
- Il veille au bon fonctionnement des services communs de l'université :
- Le centre d'enseignement intensif des langues (C.E.I.L).
- Le centre d'impression et d'audio-visuel.
- Le centre des systèmes et réseaux d'information et de communication, de télé-enseignement et d'enseignement à distance.
- Le hall de technologie.
- Il met en œuvre les programmes d'activités culturelles et sportives de l'université et les promouvoir.
- Il assure le suivi et la coordination des plans de sûreté interne.
- Il assure la gestion et la conservation des archives et de la documentation du rectorat.
- Il assure le fonctionnement et la gestion du bureau d'ordre de l'université.

Le secrétariat général comprend aussi :

- La Sous Direction des Personnels et de la Formation ;
- La Sous Direction de Budget et de Comptabilité ;
- La Sous Direction des Moyens et de la Maintenance ;
- La Sous Direction des Activités Scientifiques, Culturelles et Sportives.

Annexe 3

Sous Direction des Personnels et de la Formation

Cette direction est chargée de :

- Gérer la carrière des personnels relevant du rectorat et des services communs et de ceux dont la nomination relève du recteur de l'université.
- Élaborer et mettre en œuvre les plans de formations, de perfectionnement et de recyclage des personnels administratifs, techniques et de service.
- Assurer la gestion des effectifs des personnels de l'université et leur répartition harmonieuse entre les facultés.
- Coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion des ressources humaines de l'université.
- La sous direction des personnels et de la formation comprend
- Le service des personnels enseignants.
- Le service des personnels administratifs, techniques, et de service.
- Le service de la formation et du perfectionnement.

Sous Direction de Budget et de Comptabilité

Cette direction est chargée de :

- Préparer le budget de l'université sur la base des propositions des doyens de facultés.
- Suivre l'exécution du budget de l'université.
- Préparer les délégations de crédits aux doyens de facultés et d'assurer le contrôle de leur exécution.
- Suivre le financement des activités de recherche assurées par les laboratoires de recherche.
- Tenir à jour la comptabilité de l'établissement.

Sous Direction des Moyens et de la Maintenance

Cette direction est chargée de :

- Assurer la dotation en moyens de fonctionnement des structures du rectorat et des services communs.
- Assurer l'entretien et la maintenance des biens, meubles et immeubles du rectorat et des services communs.
- Tenir les registres d'inventaire.
- Assurer la conservation et l'entretien des archives de l'université.
- Assurer la gestion du parc automobile du rectorat.

Sous Direction des Activités Scientifiques, Culturelles et Sportives

Cette direction est chargée de :

- Promouvoir et développer les activités scientifiques et culturelles au sein de l'université.
- Mettre en œuvre les activités de loisir.
- Soutenir les activités sportives dans le cadre du sport universitaire.
- Mener des activités d'action sociale au profit des personnels de l'université.

Annexe 4**Vice Rectorat des Relations Extérieures et des Manifestations Scientifiques**

Le Vice Rectorat des relations extérieures est chargé de la gestion et du suivi de :

- Accords de partenariat nationaux et internationaux
- Cotutelles de thèses de doctorat
- Programme Européens (Tempus, Erasmus Mundus, Erasmus +, ...)
- Projets bilatéraux de recherche (CMEP, CNRS, PHC Maghreb, PCIM,)
- Visites des étrangers (Accueils, Programmes, ...)
- Bourses à l'étranger (Erasmus Mundus, AUF, Banque Islamique de développement (BID),...)
- Dossiers de visa
- Partenariat avec le secteur socioéconomique
- Structures d'appui (CASAM, BLEU, Maison de l'entrepreneuriat, Bureau PAPS, ...)
- L'organisation des manifestations scientifiques et techniques (Forum, Salon de l'emploi, ...)
- L'élaboration des bulletins d'information de l'université
- La diffusion des informations et actualités Internationales sur le site web de l'université
- L'élaboration des dépliants, brochures, posters, guide, etc...
- La gestion du compte manifestations scientifiques et techniques de l'université

Le Vice Rectorat de la Formation Supérieure de Troisième Cycle, l'Habilitation Universitaire, la Recherche Scientifique et la Formation Supérieure de Post-Graduation

Est composé des services suivants :

Service de la formation de post-graduation: Ce service assure

le suivi des dossiers d'offres de formations (habilitation et reconduction) en magister et doctorat avant et après expertise.

Le suivi des concours d'entrée en formations post-graduées.

Les inscriptions et réinscriptions des étudiants (opération centralisée au Vice Rectorat).

La délivrance des diplômes (Magister, Doctorat Classique et Doctorat LMD).

L'authenticité des diplômes et des certificats de scolarité.

L'établissement des différents bilans.

L'établissement des différents canevas des statistiques demandées par les différentes autorités

Service de l'habilitation universitaire : Ce service assure

L'inscription à l'habilitation universitaire.

Le suivi des dossiers d'habilitation universitaire.

La gestion des dossiers de soutenances et la délivrance des diplômes de l'Habilitation Universitaire.

Service du suivi des activités de recherche et de la valorisation de ses résultats: Ce service assure

Le suivi des activités de recherche des unités et laboratoires de recherche et la valorisation de leurs résultats.

La gestion des projets de recherche CNEPRU et PNR ainsi que la valorisation de leurs résultats.

L'établissement des attestations de recherche et des autorisations de recherche.

L'étude des dossiers de promotions aux grades de recherche.

Le suivi des bilans et des budgets triennaux des unités et laboratoires de recherche.

la collection et la diffusion des informations sur les activités de recherche menées par l'Université.

Le Vice Rectorat chargé de la formation supérieure de graduation, de la formation continue et des diplômes

-Formations dispensées
-Diplômes délivrés

-étudiants étrangers
-mobilité des étudiants
-délivrance de diplômes
-authentification de documents

-Transfert arrivé
-réorientation
-transfert départ

-nouveaux bacheliers
-autres inscriptions
-réinscriptions

-règlementation
-circulaires et moyennes minimales

Le Vice Rectorat du Développement, de la Prospective et de l'Orientation

Le Vice Rectorat du Développement, de la Prospective et de l'Orientation est chargé de :

- Réunir les éléments nécessaires à l'élaboration des projets de plans de développement de l'université.
- Effectuer toute étude prospective sur les prévisions d'évolution des effectifs étudiant de l'université et proposer toute mesure pour leur prise en charge, notamment en matière d'évolution d'encadrement pédagogique et administratif.
- Tenir le fichier statistique de l'université en veillant à sa mise à jour périodique.
- Procéder à l'élaboration de tout support d'information sur le cursus d'enseignement assurés par l'université et leurs débouchés professionnels
- Mettre à la disposition des étudiants toute information devant les aider dans leur choix d'orientation
- Suivre les programmes de construction et assurer la mise en œuvre des programmes d'équipement de l'université en relation avec les services concernés

Annexe 5**Centre des systèmes et réseaux**

Créé suite à l'arrêté interministériel du 24 Août 2004, fixant la nouvelle organisation administrative de l'université et ses services communs, il se charge de la gestion de toutes les ressources informatiques de l'université ainsi que de l'assurance de la continuité des services informatiques et de leurs maintenances, tels que le service pédagogique, la disponibilité de la connexion aux réseaux intranet et internet et l'exploitation des différents services offerts, et enfin la maintenance du parc informatique de l'université.

Chaque département, chaque laboratoire de recherche et chaque service administratif du rectorat et des facultés se sont vus dotés de l'outil internet qui se fait à partir du nœud central domicilié au service des réseaux, via une liaison spécialisée de 100 Mbps sur un support en fibre optique monomode reliée au fournisseur CERIST pour intégrer le réseau universitaire ARN (Academic Research Network).

Le centre des systèmes et réseaux se compose de trois sections :

1) Section Système d'Information

La Section Système d'Information (S.I), a pour mission de mettre en œuvre la politique des systèmes d'information et des technologies de l'information et de la communication, la gestion d'une manière plus générale à tout ce qui touche au traitement automatique de l'information.

2) Section Réseau

La section réseau a pour missions de maintenir le fonctionnement normal du réseau intranet de l'université, d'assurer la sécurité des équipements réseaux et des services offerts par le réseau au système d'information et aux applications et enfin de fournir des services de connexion internet, de messagerie électronique, de support utilisateur, d'étude et de suivi des projets réseau de l'université.

3) Section chargée du Télé-enseignement (e-learning)

Le domaine technique englobe la mise en place d'une solution e-learning répondant à la fois aux besoins et aux ambitions de cette université. Il s'agit notamment de l'installation, de l'administration et de la maintenance des plates formes de e-learning. En plus de cela, cette cellule gère une salle de visioconférence.

TABLE DES MATIERES

Table des matières

Sommaire	I
Remerciements	II
Dédicace	III
INTRODUCTION GENERALE.....	001
<u>PREMIERE PARTIE : LE CONTRÔLE DE GESTION : REVUE DE LA LITTERATURE.....</u>	018
CHAPITRE 1 : LE CONTROLE DE GESTION DANS SON CADRE GENERAL : SITUER POUR COMPRENDRE	019
Première section : Etat de la question et positionnement intellectuel.....	021
Sous section 1 : le contrôle organisationnel : en quête d'une théorie générale.....	022
1. Quelques contributions à la théorie générale du contrôle.....	023
1.1. R.N. ANTHONY : un cadre conceptuel, une référence.....	023
1.1.1. La planification stratégique	024
1.1.2. Le contrôle de gestion	024
1.1.3. Le contrôle opérationnel	025
1.2. W.G. Ouchi : du contrôle à la théorie Z : un cadre conceptuel.....	026
1.2.1. Le contrôle de l'organisation (type A).....	026
1.2.2. Le contrôle de l'organisation (type Z).....	027
1.3. R.L. Simons : pour une théorie générale du contrôle des organisations complexes.....	027
1.3.1. Relations entre contrôle et stratégie.....	027
1.3.2. Le contrôle comme vecteur de changement.....	028
1.4. M.P. Follett : le contrôle pour penser	028
1.4.1. Le contrôle : processus de coordination.....	029
1.4.2. Le contrôle : processus d'organisation.....	029
1.4.3. Le contrôle : processus d'apprentissage.....	029
1.5. G. Hofstede : le contrôle et la culture organisationnelle.....	030
1.5.1. Le contrôle des styles budgétaires.....	030
1.5.2. Le contrôle des organisations sans but lucratif.....	030
1.6. A. G. Hopwood : le contrôle comme phénomène organisationnel et social.....	031

1.6.1. Le contrôle dans son contexte organisationnel.....	031
1.6.2. Le contrôle dans son contexte social.....	032
1.7. P. Miller : les dispositifs de contrôle comme technologies du gouvernement.....	032
1.7.1. Du contrôle au gouvernement des individus.....	032
1.7.2. De l'efficacité nationale à l'efficacité individuelle.....	033
2. Limites de la pratique de contrôle dont nous renseigne la littérature.....	033
2.1. Un contrôle souvent orienté vers le passé.....	034
2.2. Le manque de légitimité du contrôleur.....	034
2.3. L'insuffisance des connaissances du contrôleur.....	034
3. Prospective de contrôle : pistes ouvertes par les recherches antérieures	035
3.1. Valoriser la dimension humaine du contrôle	035
3.2. Rapprochement contrôle public, contrôle privé	036
3.3. Un contrôle plus prospectif	036
3.4. Réhabiliter le contrôle.....	036
4. Notre contribution : un angle d'analyse particulier.....	037
Sous section 2 : relations entre contrôle et fonctionnement organisationnel.....	039
1. Quelques considérations de méthodes d'analyse du fonctionnement des organisations....	040
1.1. L'individualisme méthodologique	040
1.2. Le holisme méthodologique	041
1.3. La méthodologie constructiviste.....	041
2. Un cadre d'analyse des relations contrôle-fonctionnement organisationnel.....	043
2.1. Modes de contrôle, modes de fonctionnement d'une organisation	043
2.2. Fonctions de contrôle, services fonctionnels dans l'organisation.....	045
Deuxième section : Terrain d'enquête, problème étudié.....	046
Sous section 1 : organisations publiques : complexité du contrôle	047
1. Spécificités des organisations publiques et enjeux en matière de contrôle	048
1.1. Les spécificités des organisations publiques	048
1.1.1. La poursuite de finalités externes.....	048
1.1.2. Le cadre et le champ d'action.....	049

1.1.3. L'interférence du politique dans l'action des organisations publiques.....	050
1.1.4. La pluralité des modes d'intervention.....	051
1.1.5. La nature de la concurrence dans l'environnement des organisations publiques.....	051
1.2. Les enjeux en matière de contrôle des organisations publiques.....	052
1.2.1. Une conception spécifique de la performance : une dualité et ambiguïté.....	052
1.2.2. Un processus de contrôle imbriqué dans le processus général du management public.....	054
1.2.3. Le contrôle face à une forte intégration de l'environnement.....	055
Sous section 2 : Contrôles privé et public : des passerelles floues.....	056
1. La gestion d'une organisation privée diffère d'une organisation publique.....	057
1.1. Une application du droit administratif ou une intendance des grandes décisions.....	057
1.2. Les dominantes des organisations publiques : Objectifs éclatés et inefficacité opérationnelle.....	059
2. La nouvelle gestion publique : entre le « partout pareil » et le « toujours différent ».....	061
2.1. Fondements, principes et émergence de la NGP	063
2.1.1. Les principes de la NGP : multiples mais loin d'être universels.....	063
2.1.2. Les modèles de la NGP : la nécessité d'une hybridation en l'absence d'un « modèle type »	065
2.1.3. Les problèmes posés, en matière de contrôle, par les principes de la NGP.....	067
3. Des interférences et des transferts croisés en matière de gestion des deux secteurs	068
CHAPITRE 2 : LE CONTROLE DE GESTION : GAGE DE LA MAITRISE DE L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC.....	072
Première section : Le cadre théorique, les concepts, les dimensions	074
Sous section 1 : Qu'entendre par contrôle de gestion ?.....	075
1. Le contrôle de gestion : un concept trinitaire	076
1.1. Le contrôle de gestion est un processus.....	078
1.2. Le contrôle de gestion : de la maîtrise à l'influence	080
1.2.1. La vision première du contrôle : de la surveillance au feedback	080
1.2.2. La vision large du contrôle : de la maîtrise à l'influence	081

1.2.3. De la rémunération au mérite.....	081
1.3. Le contrôle de gestion : une assurance face à l'incertitude.....	081
1.3.1. Les stratégies des acteurs	083
2. Le contrôle de gestion et la performance organisationnelle.....	083
2.1. La pertinence.....	085
2.2. L'efficience.....	085
2.3. L'efficacité.....	086
Sous section 2 : Le contrôle de gestion : dimensions en interaction.....	088
1. La dimension économique du contrôle de gestion.....	089
2. Dimensions comportementale et culturelle du contrôle de gestion.....	093
3. Dimensions politique et légitimationnelle du contrôle de gestion.....	094
4. Dimensions environnementale, institutionnelle et sociale du contrôle de gestion.....	096
Deuxième section : L'élargissement du cadre théorique en fonction du contexte de l'étude	099
Sous section 1 : Le contrôle de gestion dans une dynamique de changement	100
1. Un contrôle de gestion favorisant la responsabilisation des acteurs.....	102
2. Un contrôle de gestion moteur de la coordination et de la coopération.....	103
3. Un contrôle de gestion intégrant d'avantage les ERP.....	105
4. Un contrôle de gestion levier de déploiement de la stratégie.....	107
5. Un contrôle de gestion face au risque comportemental.....	108
Sous section 2 : Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques	110
1. Position de l'évaluation par rapport au contrôle de gestion.....	113
2. Certains outils d'évaluation des politiques publiques.....	115
2.1. La chaîne de résultats.....	115
2.2. La chaîne de valeur.....	119
3. Points de divergence entre contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques....	120
4. Contrôle et évaluation, clé de la bonne gouvernance.....	121

DEUXIEME PARTIE : LE CONTROLE DE GESTION DANS LES EPSCP

<u>ALGERIENS</u>	126
-------------------------------	------------

CHAPITRE 3: LE CONTROLE DE GESTION ET LES REFORMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR NATIONAL	127
--	------------

Première section : Présentation et historique	129
--	------------

Sous section 1 : L'université algérienne sous la loupe	130
---	------------

1. L'évolution du statut des universités : plus d'autonomie sur le plan juridique.....	131
--	------------

2. La gouvernance de l'université nationale... ..	135
---	------------

3. La réforme budgétaire dans l'enseignement supérieur national.....	138
--	------------

Sous section 2 : Le cadre contextuel de l'étude	142
--	------------

1. Les différentes phases de la réforme de l'enseignement supérieur national	143
--	------------

2. Mise en œuvre de la réforme par les établissements d'enseignement supérieur nationaux	144
--	------------

3. Les nouveaux concepts de gestion introduits par la réforme	145
---	------------

3.1. Constats du terrain	146
--------------------------------	------------

3.2. L'assurance qualité.....	147
-------------------------------	------------

3.3. Le projet d'établissement.....	148
-------------------------------------	------------

3.4. La coopération.....	149
--------------------------	------------

3.5. La gouvernance.....	150
--------------------------	------------

3.5.1. Le contrôle de gestion : levier d'amélioration de la gouvernance de l'université nationale.....	151
--	------------

Deuxième section : L'étude qualitative de contrôle de gestion de l'université nationale	152
--	------------

Sous section 1 : L'étude exploratoire par entretiens	153
---	------------

1. La présentation de l'UMMTO.....	154
------------------------------------	------------

2. Organisation de l'UMMTO.....	155
---------------------------------	------------

2.1. Au niveau du rectorat de l'UMMTO.....	155
--	------------

2.1.1. Le recteur : pilotage.....	155
2.1.2. Conseil de l'UMMTO : instance de décision.....	156
2.2. Au niveau des facultés de l'UMMTO.....	156
2.2.1. Le doyen de la faculté aidé par ses adjoints et le secrétaire général.....	156
2.2.2. Direction de la faculté dont sont issus les sous-directions	156
2.3. Les services de l'UMMTO : répartition des attributions.....	156
3. Les résultats de l'étude exploratoire et proposition du modèle.....	156
3.1. Les résultats de l'étude exploratoire.....	158
3.1.1. Les pratiques du contrôle de gestion dans l'UMMTO.....	158
3.1.2. Les contrôles exercés au sein de l'UMMTO.....	159
3.1.3. Les obstacles de la mise en place du contrôle de gestion au sein de l'UMMTO.....	161
3.2. Proposition du modèle.....	162
Sous section 2 : Proposition du modèle de recherche.....	166
1. Conditions générales d'application du modèle de CG proposé.....	167
1.1. La volonté politique	167
1.2. L'Autonomie de l'université.....	167
1.3. Le système d'information (système comptable)	167
1.4. Le contrôle interne (démarche qualité)	168
1.5. La compétition entre universités	168
1.6. La dimension culturelle.....	169
2. Les outils nécessaires au fonctionnement du modèle de CG proposé.....	171
2.1. Le tableau de bord de l'université	172
2.1.1. Indicateurs pour la formation	172
2.1.2. Indicateurs pour la recherche	173
2.1.3. Indicateur pour la gouvernance	175
2.1.4. Indicateurs pour la gestion des ressources	176
2.1.5. Indicateurs d'ouverture.....	176
2.2. Flexibilité des outils	178

CHAPITRE 4 : PRATIQUES ET POTENTIELS DE DEVELOPPEMENT DU CONTROLE DE GESTION A L'UNIVERSITE NATIONALE	180
Première section : L'étude quantitative.....	182
Sous section 1 : L'étude confirmatoire par questionnaire.....	183
1. Les hypothèses de travail	184
2. Présentation des établissements constituant notre échantillon	185
3. Le questionnaire de l'enquête.....	186
3.1. Les axes du questionnaire.....	186
3.1.1 Rationalisation de la gestion	187
3.1.2. L'utilisation optimale des ressources.....	187
3.1.3. La formation	187
3.1.4. La recherche scientifique.....	189
3.1.5. La gouvernance universitaire.....	189
3.1.6. L'ouverture de l'université.....	190
3.2. Les questions de contrôle de gestion.....	191
3.3. Choix des acteurs à questionner	192
4. La méthode d'analyse des réponses ;;.....	193
Sous section 2 : Synthèse, principaux enseignements et test des hypothèses.....	194
1. L'analyse des données du questionnaire.....	195
1.1. Qualité méthodologique de l'instrument de mesure.....	196
1.1.1. Matrice de corrélation item-total.....	197
1.1.2. Fiabilité du questionnaire.....	197
1.1.3. Calcul du score brut, étalonnage et mesure du niveau de contribution.....	197
2. Analyse et interprétation des résultats.....	198
2.1. Niveau de contribution à l'amélioration de la performance.....	199
2.2. Déterminants de la contribution à l'amélioration de la performance.....	199
2.3. Evaluation de la qualité du modèle de régression	200
2.3.1. Analyse de variance.....	201

2.3.2. Evaluation de l'ajustement du modèle de régression aux données.....	201
3.2.3. Evaluation de la variabilité expliquée par le modèle de régression.....	203
Deuxième section : Les résultats de la recherche.....	205
Sous section 1 : L'interprétation des résultats de recherche.....	206
1. L'évaluation des activités des établissements.....	207
1.1. Contrôle de gestion et secteurs d'activités homogènes	208
1.1.1. manque d'homogénéité des documents comptables et budgétaires.....	208
1.1.2. Faible culture budgétaire.....	209
1.2. Les indicateurs nécessaires à la maîtrise des activités	210
1.3. L'adéquation des systèmes d'informations aux besoins de suivi des indicateurs.....	212
2. Potentiels et leviers de développement du contrôle de gestion.....	212
2.1. S'appuyer sur des éléments de développement du management.....	212
2.1.1. Le développement des pratiques d'assurance qualité de l'enseignement supérieur...	213
2.1.2. La valorisation de la conduite du changement.....	214
2.1.3. L'amélioration de la diffusion et l'accès à l'information.....	214
2.2. La légitimation du contrôle de gestion et le développement des compétences.....	215
2.3. La mobilisation des services en faveur du développement du contrôle de gestion.....	216
3. Discussion des résultats.....	216
Sous section 2 : Comparaison avec les résultats précédents et par rapport au cadre théorique retenu	220
1. En Algérie.....	221
1.1. Concernant la gestion des ressources.....	221
1.2. Concernant l'assurance qualité.....	222
2. Les pays magrébins.....	224
2.1. Concernant l'autonomie et la contractualisation.....	224
2.2. Concernant l'analyse de la performance.....	225
3. Les pays occidentaux.....	227
3.1. Concernant le pilotage.....	227
3.2. Concernant l'efficacité des contrôles de gestion.....	229

4. Particularités du contexte algérien par rapport au autres pays	231
CONCLUSION GENERALE.....	234
Références bibliographique	243
Table des illustrations	260
Tableau des abréviations	262
Annexes	263
Table des matières	271