

INGRÉDIENTS POUR UNE IMPLANTATION EFFICACE DU SYSTÈME DE TABLEAUX DE BORD DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES – CAS DU MAROC –

Driss EL KADIRI BOUTCHICH

Laboratoire MADEO
École Supérieure de Technologie
(Maroc)

Nizar GALLOUJ

Laboratoire MADEO
École Supérieure de Technologie
(Maroc)

RÉSUMÉ

Les collectivités territoriales sont soumises à des impératifs de développement de leurs systèmes de gestion pour améliorer leurs performances et notamment maîtriser leurs environnements qui deviennent complexes. Or, leurs systèmes de contrôle sont entachés d'insuffisances qui empêchent de répondre aux impératifs précités (primauté du contrôle externe sur le contrôle interne, caractère tardif du contrôle et superficialité du contrôle de gestion). Pour parer à ces insuffisances et améliorer leurs performances, nous proposons aux collectivités territoriales des ingrédients pour une implantation efficace du système de tableaux de bord : méthodologie de conception UML (Unified modeling language), principes de choix des indicateurs du tableau de bord et révision dudit système.

MOTS-CLÉS : Système de tableau de bord, UML, interactivité cognitive, maintenance/évolution, performance intégrale

Face à la complexité de leurs environnements, les collectivités territoriales, au Maroc, connaissent un mouvement de réorganisation relativement marqué. Si nous nous limitons à l'année 2009, nous pouvons relever les évolutions suivantes : nouvelle charte communale de janvier 2009 imposant, pour chaque président communal, de tenir un plan de développement local, projet de gouvernance locale et stratégie lancée par le ministère de l'intérieur en mai 2009 baptisée "commune à l'horizon 2015". Cette dernière propose des nouveaux standards destinés à l'amélioration de la gestion des collectivités territoriales à travers notamment la mise en place de procédures, manuels, instruments...

Toutefois, le mécanisme de contrôle en vigueur servant de base au jugement d'efficacité de la gestion ainsi que de la bonne conduite des services des collectivités territoriales demeure étroitement restreint aux actions budgétaires. Cet état de choses ne favorise nullement la maîtrise des dysfonctionnements nécosant le corps de ces établissements.

Pour remédier à cette insuffisance et accompagner l'évolution que connaissent leurs environnements, les collectivités territoriales doivent mettre en place un système de contrôle de gestion et plus particulièrement un système de tableaux de bord qui leur est le plus adéquat, compte tenu de leurs caractéristiques organisationnelles et managériales.

La question qui se pose alors est la suivante : quels ingrédients retenir pour une implantation efficace du système de tableaux de bord dans les collectivités territoriales ?

La réponse à cette question conduit à traiter, dans un premier volet, les insuffisances du système de contrôle dans les collectivités territoriales, accompagnées de pistes de solutions, face aux performances escomptées et particulièrement aux exigences de l'environnement de celles-ci. Dans un second point, nous présentons les ingrédients pour une implantation efficace du système de tableaux de bord dans les collectivités territoriales. Avant d'aborder le premier volet, nous donnons des définitions simplifiées aux termes de l'intitulé de notre sujet, puis nous explicitons le mode d'investigation sur le terrain.

Les ingrédients sont des éléments dont l'agrégation aboutit à l'émergence d'un output utile ou d'une solution. L'implantation comporte l'adoption, la mise en œuvre et l'adaptation à travers la maintenance/évolution. Le système de tableau de bord comporte le tableau de bord en interaction avec les variables environnantes spatiales et temporelles (acteurs, fonctions circuits informationnels et périodes) en vue du contrôle des activités. Le système de tableaux de bord à concevoir est d'ordre de gestion.

Le terme efficace désigne l'atteinte des objectifs fixés et spécialement l'adhésion aux besoins de l'environnement interne et externe des collectivités territoriales. Enfin, ces dernières désignent les régions, préfectures, conseils provinciaux, communes urbaines, et rurales et récemment les mairies et les unités de ville.

Nous avons réalisé notre investigation sur le terrain auprès de six collectivités territoriales situées dans la région orientale du Maroc. Le mode d'investigation présente les caractères interactif, clinique et constructiviste, du moment qu'il s'est tablé sur des navettes cognitives et l'analyse in situ.

1. INSUFFISANCES DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET PISTES DE SOLUTIONS

Le système de contrôle dans les collectivités territoriales est entaché des insuffisances suivantes :

- Primauté du contrôle externe sur le contrôle interne ;
- Caractère tardif du contrôle ;
- Non suivi des dysfonctionnements dépistés ;
- Superficialité du contrôle de gestion.

1.1. PRIMAUTÉ DU CONTRÔLE EXTERNE SUR LE CONTRÔLE INTERNE

Les instances du contrôle externe sont beaucoup plus nombreuses et influentes que celles du contrôle interne. En effet, le contrôle externe est effectué par des instances extérieures diverses : comptable public, cour régionale des comptes, inspection générale des finances et inspection générale de l'administration territoriale. En plus, ces instances disposent d'un champ de contrôle très vaste : contrôles budgétaire, financier, administratif, technique, de régularité et de gestion. Par contre, le contrôle interne est exercé singulièrement par les assemblées délibératives des collectivités territoriales comportant l'ensemble des conseils tels que les conseils régionaux, provinciaux, préfectoraux et communaux. Pour comble, les opérationnels internes des collectivités territoriales restent marginalisés et à l'ombre des types de contrôle précités.

Or, le contrôle interne est utile non seulement pour la collectivité territoriale, mais également pour le contrôleur externe, car l'existence d'un tel contrôle signifie que l'organisme a mené une réflexion sur son propre fonctionnement et s'est doté d'un instrument susceptible de l'éclairer quant à son action (Rosenau, 1993, p.72).

Le contrôle interne est également important étant donné que le contrôle externe exercé par les cours régionales des comptes ne peut pas couvrir toutes les collectivités territoriales et assurer régulièrement leur suivi. Le nombre des collectivités territoriales est très grand (1503 en 2009) par rapport aux missions accomplies par les cours régionales des comptes. Par exemple, le nombre des missions de contrôle de gestion effectuées par les cours régionales des comptes dans les collectivités territoriales en 2008 a été de 72 et de 86 en 2007.

1.2. CARACTÈRE TARDIF DU CONTRÔLE

Le contrôle dans les collectivités territoriales qu'il soit interne ou externe se caractérise par son caractère tardif à cause de son intervention à posteriori ou bien après le déroulement des opérations budgétaires. Le contrôle s'opère ainsi tardivement après que les dysfonctionnements perdent leur portée et leur impact sur les budgets (Angermann, 1993, p.76).

Pourtant, des nouveaux défis s'imposent dans la gestion du domaine territorial, en termes de satisfaction des citoyens dans les meilleures conditions de temps et de qualité. Ainsi, les collectivités territoriales doivent concilier entre satisfaction des besoins des citoyens et une meilleure gestion des dépenses publiques (Dos Santos et Mousli 2009, p.5).

Dans cette perspective, les collectivités territoriales sont appelées à être plus vigilantes en transcendant le contrôle à posteriori et ayant des réactions flexibles et rapides. En effet, le contrôle à posteriori (ou en boucle fermée) se révèle trop long et donc risqué. Il convient de le compléter par des signaux d'alerte (Dupuy et Rolland, 1994, p.12).

Les collectivités territoriales doivent développer, en plus du contrôle à posteriori, un contrôle à priori pour éclairer particulièrement les instances délibératives. Elles doivent aussi opter pour un contrôle concomitant permettant de surveiller, en permanence, le déroulement des actions, d'éviter les dérives, de constater les failles et de proposer des actions correctrices. Aussi, la démarche méthodologique du contrôle, dans les collectivités territoriales, comporte plusieurs composantes dont la surveillance qui nécessite un certain potentiel de réactivité (Carlier et Ruprich, 2005, p.241 et p.206).

Pour avoir la réactivité, il est préférable d'avoir des informations simples en temps réel que d'avoir des informations complètes données tardivement (Charron et Sépari, 2004, p.321). Egalement, pour disposer de la réaction automatique (réactive), est indispensable la conjugaison d'un enchaînement harmonieux des phases du système d'information mis en place et d'un comportement d'ouverture aux points de vue des autres, permis par la souplesse de ce système d'information (Serieyx, 1982, p.58). Pareillement, la réactivité s'accroît par la compression de la hiérarchie décisionnelle et le partage de pouvoir, la délégation et la participativité (Godet et collaborateurs, 2004).

1.3. NON SUIVI DES DYSFONCTIONNEMENTS DEPISTÉS

Les cours régionales des comptes observent que les collectivités territoriales subissent des dysfonctionnements qui affectent sensiblement leurs performances. Cependant, ces observations ne font pas l'objet de recommandations ténues et ne donnent pas lieu à des suites, à cause de l'absence d'un contrôle précis, régulier et de courte périodicité. Or, il est intéressant de traduire les dysfonctionnements en des indicateurs précis de pilotage pour faciliter leur suivi, accroître la vigilance et éviter leur réapparition (Savall et Zardet 2009, p.18). Aussi, Il est commode d'opérer un contrôle et un suivi réguliers à travers des instruments appropriés touchant tous les espaces organisationnels, car il est impossible que les dysfonctionnements soient concentrés dans un service de l'organisation ou sur une seule fonction (Savall et Zardet, 1992, p.41). Et même les interstices doivent être suivis car les coûts cachés de dysfonctionnements résultent de l'agrégation des coûts micro-économiques dans les espaces segmentés et ceux qui se produisent aux interfaces de la segmentation (Savall, 1985, p.5).

Enfin, le contrôle envisagé doit impliquer toutes les catégories d'acteurs des collectivités territoriales (participativité) parce que chaque individu, quels que soient son emploi et son niveau hiérarchique, est témoin de dysfonctionnements : il en provoque, il en subit, mais il est aussi en mesure de rendre des suggestions, pour les réduire (Savall et Zardet 2003, p.253).

1.4. SUPERFICIALITÉ DU CONTRÔLE DE GESTION

Bien que les dispositions de la loi n°62-99 visent l'intégration, dans le système de contrôle global des collectivités territoriales, du contrôle de gestion, ce dernier reste superficiel, eu égard au contrôle budgétaire et financier, à cause de son caractère externe, non régulier et de périodicité longue.

Aussi et se focalisant sur la recherche d'adéquation entre objectifs fixés et ressources utilisées notamment en matière budgétaire, le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales, ne couvre pas toutes les facettes du cadre théorique du contrôle de gestion. En effet, ce dernier doit s'analyser comme un système de valeurs, une approche, une fonction et un ensemble d'instruments.

1.4.1. CONTRÔLE DE GESTION COMME UN SYSTÈME DE VALEURS

Dans le contexte organisationnel, le système de valeurs est issu du partage et de la socialisation d'un ensemble de "culturèmes" (éléments d'une culture). Impactant fortement la performance de l'organisation, ces "culturèmes" sont de trois types : formels, comportementaux et moraux (Fauvet, 1987, p.227-231). Les premiers sont liés aux structures physiques directement observables, les seconds comprennent pratiques, habitudes et attitudes et les troisièmes englobent système de satisfaction des besoins, normes sociales et mentalité collective. Le système de valeurs influence donc le style de gestion et de contrôle dans les collectivités territoriales.

Il y a quelques décennies, le style de gestion et de contrôle étatique, au Maroc, était purement centralisé et bureaucratique. Cet état était dû au refus des responsables de vivre une situation d'égalité avec les subalternes et de déléguer effectivement le pouvoir et au personnel de base qui n'était pas habitué et habilité à la prise de décision à cause de la faiblesse de son niveau de formation.

Actuellement, il y a une tendance vers la délégation du pouvoir et une velléité d'appliquer l'autocontrôle (Gallouj, 2010, p.125). Mais, le style de gestion et de contrôle, reste toujours marqué par la bureaucratie à cause du conformisme juridique, procédural, budgétaire et politique qui régit la mentalité des responsables dans les collectivités territoriales. Cela les amène à prioriser le contrôle de régularité et de conformité.

La bureaucratie reste également un mode d'organisation garante de l'intérêt général à travers le respect des règles et des procédures (Huteau, 2010, p.22-23). Néanmoins, le mode bureaucratique ne peut être véritablement opérant que dans l'hypothèse d'une stabilité du contexte des collectivités territoriales, laquelle hypothèse n'est pas vérifiée de nos jours, car leur environnement s'est complexifié surtout quant à leur relation avec l'utilisateur et leur fonctionnement interne.

Ainsi, une certaine dose de flexibilité et de décentralisation est nécessaire pour maîtriser la complexité de l'environnement des collectivités territoriales.

1.4.2. CONTRÔLE DE GESTION COMME APPROCHE

Une approche est définie comme une manière d'analyser un problème en prenant en considération un ensemble de méthodes et de variables sans en proposer un schéma d'explication (Savall, 1975, p.63).

Trois familles d'approches en contrôle de gestion sont distinguées : approches organisationnelles, économiques et informationnelles. Les premières se basent sur une analyse microscopique des structures et des comportements dans l'organisation afin d'y dégager le mode de fonctionnement le meilleur. Les secondes transposent les principes appliqués au marché (coûts de transactions, équilibre, agence...) à l'organisation. Elles se basent sur les notions de contrats explicites ou implicites et de routines organisationnelles pour comprendre et maîtriser le fonctionnement d'une organisation. Quant aux troisièmes, elles considèrent que l'architecture informationnelle constitue la clé de voûte pour l'entendement et le pilotage des organisations.

Nous avons mené une investigation auprès des collectivités territoriales pour y connaître l'applicabilité des approches en contrôle de gestion selon les critères d'indicateurs et leviers de performance, classification des dysfonctionnements et méthodologie de pilotage de ceux-ci. En somme, nous déduisons que l'approche socioéconomique est la plus applicable dans les collectivités territoriales, du moment qu'elles préfèrent associer indicateurs orthofonctionnels (correspondant à un fonctionnement orthodoxe) et dysfonctionnels, comportements et structures et méthodologie de pilotage qualimétrique (qualitatif, quantitatif et financier).

1.4.3. CONTRÔLE DE GESTION COMME FONCTION

Le caractère formalisé de cette fonction est apprécié par référence à trois attributs : organigramme, écrit et standardisation. Cette dernière définit à l'avance, les opérations, les objectifs de performance et les compétences des employés et concerne le contenu du travail, le résultat du travail et le savoir faire (Dupuy et al. 1989, p.34-35).

La fonction du contrôle de gestion dans les collectivités territoriales est informelle du moment qu'il y a absence des caractères de formalisation précités. Mais, s'agit-il d'un dysfonctionnement ou d'un atout ? La réponse à cette question permet de dire si le formel est mieux que l'informel ou inversement, sur le plan organisationnel.

L'adéquation entre communication et coordination, indispensable pour assumer la fonction de contrôle de gestion, est assurée par des ajustements mutuels non prévus par le mode formel (Reix, 1998, p.48).

De même, le modèle bureaucratique de gestion formalisée a prévalu efficacement dans un contexte de stabilité d'environnement et de mécanicité de l'organisation.

Or, actuellement l'environnement n'est ni modélisable ni prévisible avec précision. Ainsi, le modèle bureaucratique ou formalisé ne peut pas gérer l'organisation (Pavy, 2002, p.5-7).

En dépit des arguments susmentionnés militant en faveur de l'informel, une vision calculatoire est indispensable pour mieux comprendre les phénomènes organisationnels et prendre les décisions y afférentes selon, au moins, une vision de rationalité limitée (Charreaux, 1998, p.3-6).

Ainsi, l'informel et le formel sont tous les deux indispensables et complémentaires et doivent être articulés l'un à l'autre (Touchais, 1998, 170-171). Cependant, leur articulation doit se faire en tenant compte de leur différenciation. Ainsi, les systèmes formels font référence aux outils, aux supports, mais aussi à la structure officielle du système d'information ou d'organisation. Les systèmes informels, eux, concernent les pratiques sociales, le jeu des acteurs et les modes d'emploi des systèmes précités (Löning, 1999).

Enfin, une étude portant sur 45 organisations a montré que la formalisation a un impact favorable très significatif sur leurs performances, exprimées en terme d'adéquation entre information souhaitée et information produite réellement par le système d'information de chaque organisation (El Kadiri, 2007, p.289-293).

Ainsi, nous insinuons que la fonction du contrôle de gestion doit être formalisée dans les collectivités territoriales et nous pensons que ce n'est pas le fait de formaliser qui pose problème, mais plutôt la façon de formaliser qui doit être souple et appropriée.

1.4.4. CONTRÔLE DE GESTION COMME ENSEMBLE D'INSTRUMENTS

Le contrôle de gestion est un ensemble d'instruments qui ont pour but d'améliorer la rationalité et la démarche du contrôle. Dans ce domaine, une multitude d'instruments, relevant du secteur privé, a été transposée aux collectivités territoriales : comptabilité financière, comptabilité de gestion, cercles de qualité, système budgétaire adoptant un découpage fonctionnel ou décisionnel...

Au Maroc, plusieurs instruments ont été proposés pour améliorer la gestion des collectivités territoriales : comptabilité générale (décret n°2-09-144), comptabilité de gestion (décret n°2-09-441) et d'autres instruments empruntés au secteur privé. Mais, la comptabilité générale fournit des informations historiques ne permettant pas une véritable prise de décision et action. La comptabilité de gestion reste jusqu'à présent en instance à cause des contraintes humaines, organisationnelles et réglementaires qui freinent son application. Quant aux autres instruments, leur application, dans les collectivités territoriales, n'a pas donné des résultats probants à cause de la non prise en compte de leurs finalités et le non discernement de leur caractère non familial (Huteau, 2010, p.34-35).

Sur le plan instrumental, nous pensons que le système de tableau de bord est l'instrument le plus applicable aux collectivités territoriales, dans la mesure où il ne provoquera pas un choc culturel très grand et n'affectera pas les pratiques de nombreuses années enracinées dans les mentalités du personnel territorial.

SYNTHÈSE DES INSUFFISANCES ET DES PISTES DE SOLUTIONS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALE

Pour pallier les insuffisances du système de contrôle, en vue d'améliorer leurs performances et s'adapter à leurs contextes, les collectivités territoriales doivent développer le contrôle interne et notamment le contrôle concomitant et par alerte. Ledit contrôle interne doit permettre une réactivité procurée par la simplicité et la souplesse du système d'informations et un suivi des dysfonctionnements dépotés à travers la précision et la régularité du pilotage.

Une mention particulière doit être accordée au contrôle de gestion, du moment qu'il joue un rôle important dans le pilotage et la synchronisation entre système d'information, d'organisation et de finalisation.

A ce niveau, nous proposons le système de tableaux de bord comme instrument de contrôle de gestion, dans la mesure où il se prête aisément à la formalisation nécessitée par les impératifs de performance et de structuration dans l'organisation. De même, il est compatible au système de valeurs des responsables des collectivités territoriales puisqu'il ne demande pas une mutation profonde de leur système organisationnel et informationnel et ne va pas à l'encontre des instruments de contrôle qui y sont appliqués. De même, il permet une décentralisation souple et un contrôle participatif, régulier et méticuleux.

Pour être efficace, le système de tableaux de bord doit être issu d'ingrédients assurant les caractères souple, dynamique, interactif, participatif et adaptatif du système de contrôle de gestion et qui cadrent bien avec le système de valeurs, les souhaits et les attributs organisationnels des collectivités territoriales.

2. INGRÉDIENTS POUR UNE IMPLANTATION EFFICACE DU SYSTÈME DE TABLEAUX DE BORD

Compte tenu des caractères précités conférés au système de tableaux de bord, nous proposons les ingrédients suivants : méthodologie UML, principes de choix des indicateurs à intégrer dans le tableau de bord et révision dudit système pour une meilleure performance des collectivités territoriales

2.1. MÉTHODOLOGIE UML POUR LA CONCEPTION ET LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE TABLEAUX DE BORD

D'abord, nous présentons la méthodologie UML sur le plan théorique, puis nous abordons son application aux collectivités territoriales.

2.1.1. MÉTHODOLOGIE UML SUR LE PLAN THÉORIQUE

La méthodologie UML fait partie des méthodologies orientées-objets développées au début des années 90. Ces dernières modélisent les éléments réels sous forme d'objets échangeant entre eux des messages. L'objet va du bit à l'élément le plus complexe et se décline en trois types : objet élémentaire (ou instance de classe), classe (ensemble d'objets élémentaire ayant les mêmes attributs) et superclasse qui regroupe les classes et conditionne leur structure et comportements.

La méthodologie UML comporte deux vues : structurelle et comportementale assorties de l'utilisation de deux types de diagrammes : structurels et comportementaux (Roques, 2008, p.5). Les premiers font apparaître les classes d'objets avec attributs, opérations et relations entre elles. Les seconds reflètent la vision comportementale et dynamique de la conception du système.

La méthodologie UML utilise quatre types de relations : relation structurelle ou association, relation d'héritage ou de spécialisation/généralisation, relation de réalisation et relation de dépendance. La première relation est durable et caractéristique entre objets ou classes d'objets. Elle comprend l'agrégation qui est une relation non symétrique et de subordination de type ensemble/élément et la composition qui est une agrégation forte. La seconde relation fait que les éléments de la classe spécialisée, héritant la structure de la classe générale avec quelques différenciations, peuvent se substituer aux éléments de cette dernière. Dans la troisième relation, une classe spéciale (interface) définit un protocole réalisé par une classe d'implémentation. Enfin, la quatrième relation est utilisée lorsque le lien entre objets ou classes d'objets est limité dans le temps.

Pour mettre en relief les atouts de la méthodologie UML, elle est comparée aux méthodologies systémiques (notamment MERISE), d'après trois critères : organisationnel, technique et temporel.

D'après le critère organisationnel, la méthodologie UML procède à un découpage processuel de l'espace analysé qui ne tient pas compte, nécessairement, du niveau hiérarchique, alors que les méthodologies systémiques sont ascendantes- descendantes.

Selon le critère technique, la méthodologie UML procède à une intégration des données et des traitements et à une modélisation simple et souple à travers des diagrammes. Par contre, les méthodologies systémiques conduisent à une juxtaposition des données et des traitements et adoptent une modélisation lourde à travers trois modules : conceptuel, organisationnel et opérationnel.

Selon le critère temporel, la méthodologie UML est totalement dynamique et permet de parer aux instabilités des données et des traitements, tandis que les méthodologies systémiques sont partiellement dynamiques du moment qu'elles admettent une certaine stabilité des données.

2.1.2. MÉTHODOLOGIE UML APPLIQUÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans la vue structurelle, trois superclasses sont créées : tableau de bord, acteurs et indicateurs. La surclasse "tableau de bord" est mise en relation de dépendance avec les classes: types d'indicateurs, normes, périodicité, écart et interprétation des résultats.

Les types d'indicateurs privilégiés par les collectivités territoriales sont les indicateurs d'orthofonctionnements et de dysfonctionnements, d'une part, et les indicateurs financiers, quantitatifs et qualitatifs, d'autre part.

Les normes sont dégagées à partir de la politique générale des collectivités territoriales et par référence au passé.

La périodicité la plus retenue est mensuelle. Les autres périodicités oscillent entre la quotidienne et l'annuelle en fonction des types d'indicateurs et de la nature du tableau de bord.

L'écart est présenté soit d'une manière chiffrée ou sous forme d'appréciation lorsque la différence entre réalisation et norme n'est pas mesurable.

Enfin, l'interprétation se fait selon une approche médicale qui fait que les propositions thérapeutiques ne seront établies que dans le cas d'un écart négatif.

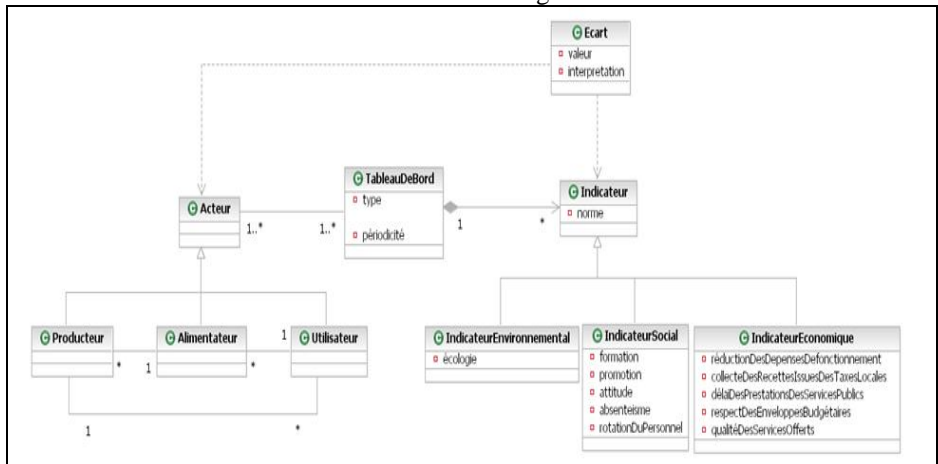
La surclasse "acteurs" est mise en relation d'héritage avec les alimentateurs, les producteurs et les utilisateurs des informations du tableau de bord.

Les alimentateurs sont les acteurs placés en amont du système, en l'occurrence les chefs de divisions et de services. Les producteurs sont les secrétaires généraux et l'entité contrôle de gestion qui doit être créée. Finalement, les utilisateurs sont le conseil communal, les présidents communaux et les vice-présidents.

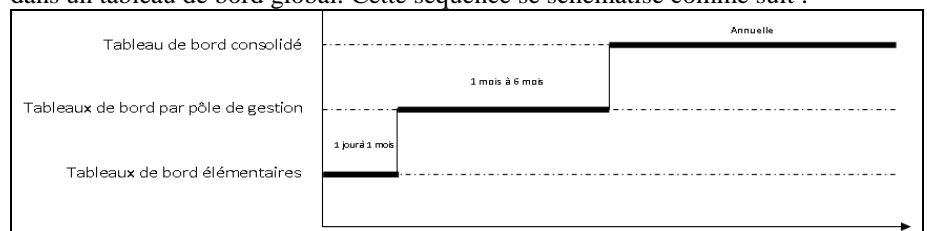
La surclasse "indicateurs" est mise en relation d'héritage avec les indicateurs sociaux, économiques et environnementaux.

Par la suite, sont indiquées les relations entre superclasses et classes. Ainsi une relation structurelle est établie entre acteurs et indicateurs, d'une part, et entre alimentateurs, producteurs et utilisateurs du tableau de bord, d'autre part. Aussi, une relation de composition est nouée entre tableau de bord et indicateurs. Dans ce dernier cas, tout changement de l'indicateur affectera le tableau de bord et la suppression d'un type de tableau de bord conduira nécessairement à la suppression des indicateurs qui le composent.

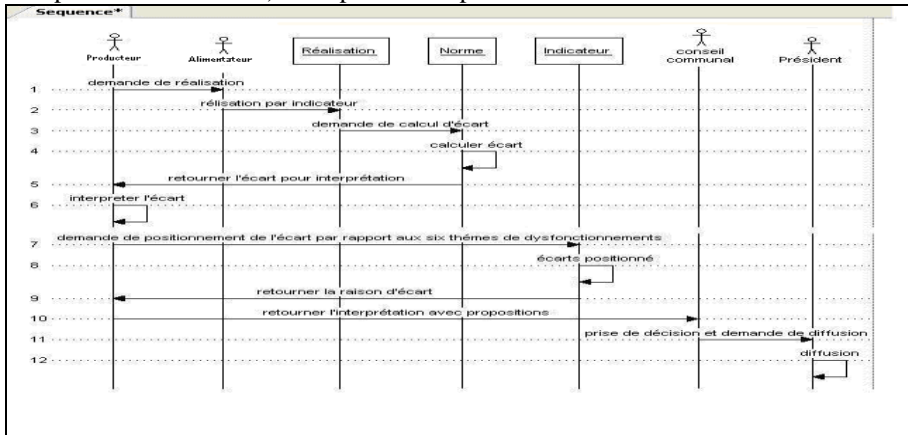
La vue structurelle se schématise à travers le diagramme de classes suivant :



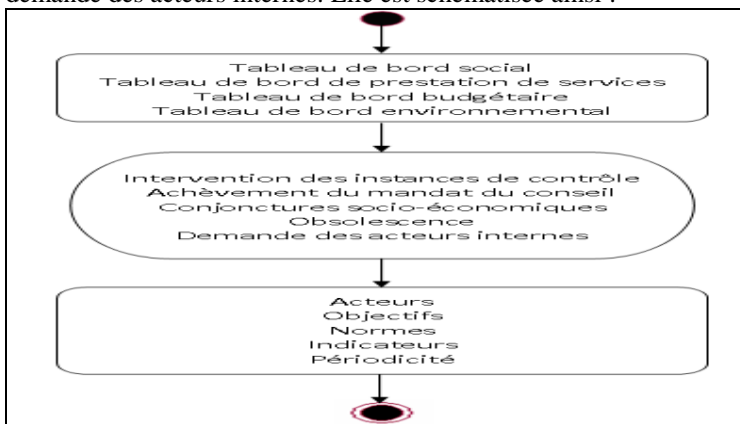
Dans la vue dynamique, sont établies deux séquences et une transition. La première séquence traduit le processus d'élaboration des tableaux de bord. Au début, les indicateurs élémentaires donnent lieu à la création de mini- tableaux de bord conséquents. Par la suite, ces derniers sont regroupés dans des tableaux de bord par pôles de gestion (tableau de bord social, tableau de bord des prestations de service, tableau de bord budgétaire et tableau de bord environnemental). Enfin, les tableaux de bord par pôles de gestion sont consolidés annuellement dans un tableau de bord global. Cette séquence se schématise comme suit :



La seconde séquence décrit les circuits informationnels, les acteurs et les phases de fonctionnement du tableau de bord (mesure des résultats, calcul de l'écart et interprétation de celui-ci). Elle peut être représentée comme suit :



Finalement, la transition exprime le passage du système de tableaux de bord d'un état initial à un état plus développé imposé par les changements contextuels liés aux mandats des responsables des collectivités territoriales, à l'intervention des instances de contrôle, à la conjoncture socioéconomique, à l'obsolescence et sur demande des acteurs internes. Elle est schématisée ainsi :



2.2. PRINCIPES DE CHOIX DES INDICATEURS À INTÉGRER DANS LE TABLEAU DE BORD

Le choix des indicateurs s'effectue sur la base des critères pertinents suivants :

- Compatibilité des indicateurs avec les systèmes de valeurs et des objectifs des responsables des collectivités territoriales ;
- Génération des indicateurs à partir de l'interactivité cognitive ;
- Harmonie des indicateurs avec les approches de contrôle de gestion applicables dans les collectivités territoriales ;
- Quête de la performance intégrale à travers les indicateurs proposés.

2.2.1. COMPATIBILITÉ DES INDICATEURS AVEC LES SYSTÈMES DE VALEURS ET DES OBJECTIFS DES RESPONSABLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce critère oblige à ne pas négliger les indicateurs qui tiennent compte des objectifs coutumiers des collectivités territoriales (objectifs d'intérêt général, budgétaires et procéduraux) et du système de valeurs de leurs responsables qui privilégient le contrôle de régularité et de conformité. Les indicateurs qui répondent à ces impératifs sont les indicateurs de prestations de services (satisfaction des citoyens dans les meilleurs délais et qualité des services offerts) et indicateurs budgétaires (réduction des dépenses de fonctionnement, respect des enveloppes budgétaires et collecte des recettes issues des taxes locales).

2.2.2. GÉNÉRATION DES INDICATEURS À PARTIR DE L'INTERACTIVITÉ COGNITIVE

Ce critère commande que les indicateurs retenus ne doivent pas être imposés ou transposés aux collectivités territoriales, mais résulter d'une interactivité cognitive entre elles et l'intervenant-chercheur. L'interactivité cognitive est un principe développé par l'approche socioéconomique pour désigner le processus par lequel les intervenants-chercheurs produisent des connaissances scientifiques, à travers leurs négociations et concertations successives et répétitives avec le terrain (Savall et Zardet, 1995, p.32-33).

Ces négociations et concertations ont montré que les collectivités territoriales accordent beaucoup d'importance aux indicateurs socioéconomiques et avec un degré moindre aux indicateurs environnementaux et des ressources humaines.

2.2.3. HARMONIE DES INDICATEURS AVEC LES APPROCHES DE CONTRÔLE DE GESTION APPLICABLES DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce critère impose à prendre en considération les approches de contrôle de gestion applicables dans les collectivités territoriales, étant donné que les approches correspondent aux variables devant faire l'objet de pilotage pour solutionner les problèmes posés au sein des dites collectivités.

Comme nous l'avons déjà souligné, il s'est décelé que l'approche socioéconomique est la plus applicable dans les collectivités territoriales, dans la mesure où elles ont pris un parti net pour ses indicateurs, ses leviers de performance (comportements et structures), sa classification aux thèmes de dysfonctionnements et à sa méthode QQFI (qualitative- quantitative- financière).

En plus de l'approche socioéconomique, les collectivités territoriales manifestent leur intérêt pour les approches environnementale et des ressources humaines au niveau des indicateurs et de leur classification. L'intérêt pour ces deux dernières approches est impulsé par la stratégie nationale baptisée "commune à l'horizon 2015" et la charte communale issue de l'article 36 du Dahir n°1.02.297 de 2002 qui donnent de l'importance aux dimensions humaine et environnementale.

2.2.4. QUÊTE DE LA PERFORMANCE INTÉGRALE À TRAVERS LES INDICATEURS PROPOSÉS

Ce critère stipule que les indicateurs choisis permettent de représenter la performance intégrale. Cette dernière est différente de la performance globale qui est l'agrégation des performances économique, sociale et environnementale. Elle englobe, en plus, le triptyque qualitatif- quantitatif- financier et le diptyque orthofonctionnements (éléments visibles)- dysfonctionnements (éléments cachés). Toutes les dimensions constituant la performance intégrale doivent être articulées dans un schéma cohérent et intégré.

Sur le plan des collectivités territoriales, ce critère a conduit à intégrer dans les tableaux de bord des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux et les décliner en indicateurs qualitatifs, quantitatifs et monétaires d'une part, et en indicateurs orthofonctionnels et dysfonctionnels, d'autre part. L'articulation des différentes dimensions est assurée par le tableau de bord consolidé qui procède à un rapprochement desdites dimensions et leur affectation dans les six thèmes de dysfonctionnements socioéconomiques.

2.3. RÉVISION DU SYSTÈME DE TABLEAUX DE BORD

Nous présentons d'abord les objectifs et la légitimation de la révision, puis nous exposons les éléments, objets de révision et événements qui lui donnent lieu.

2.3.1. OBJECTIFS ET LÉGITIMATION DE LA RÉVISION

La révision est effectuée en vue de la maintenance ou de l'évolution du système de tableaux de bord. La maintenance consiste à garder le système conforme aux spécifications de départ, alors que l'évolution consiste à le modifier pour une meilleure performance ou adaptation contextuelle.

Selon le diagramme de séquence présenté précédemment, les éléments qui font l'objet de révision sont : acteurs, objectifs, normes, indicateurs et périodicité. Ils sont soumis à des changements contextuels qui conduisent à les repenser et les réviser chaque fois que nécessaire.

Cette révision est justifiée par la théorie du chaos qui énonce que chaque système comporte des germes de désordre qui peuvent l'affecter s'il n'est pas adapté à son contexte. Elle est aussi légitimée par la théorie de complexité qui stipule qu'un système comporte une variété de composants en interaction, laquelle peut faire émerger des éléments nouveaux. Enfin, elle est imposée par la théorie de l'évolution dont les traits peuvent être innés (évolution graduelle darwinienne) ou acquis (évolution lamarckienne).

Ainsi, les composants du tableau de bord, à l'instar des indicateurs, sont des éléments vivants soumis aux lois darwiniennes (ou lamarckiennes), du moment qu'ils doivent évoluer en s'adaptant au temps et au contexte (Lee, 2006, p.99).

2.3.2. ÉLÉMENTS, OBJETS DE RÉVISION ET ÉVÉNEMENTS LUI DONNANT LIEU

D'après les résultats de notre investigation auprès des collectivités territoriales, nous avons obtenu que l'intervention des instances de contrôle peut amener, à travers ses remarques et recommandations, à substituer les indicateurs et même aussi parfois les normes en vigueur par d'autres dans l'objectif d'amélioration des pistes et des aspects contrôlés.

Aussi, l'achèvement de six ans, délai de mandat des conseils des collectivités territoriales peut jouer à contre-courant. La mutation du conseil territorial permettra certainement un changement d'orientation générale et d'objectifs et même de structure, ce qui va influencer les acteurs, les normes, la périodicité ainsi que les indicateurs.

Egalement, les conjonctures socio-économiques locales, nationales et même internationales sont à prendre en compte notamment en matière budgétaire, là où nous pouvons constater fortement des changements d'objectifs, de normes et d'indicateurs.

Autant, la mise en œuvre de projets spéciaux (démarche –qualité, implantation d'un sous-système d'informations donné, utilisation d'une nouvelle technologie de production de l'information...) doit déclencher une révision du système de tableaux de bord pour assurer la cohérence d'ensemble.

Pareillement, les révisions de tous les composants du tableau de bord peuvent avoir lieu sur la demande de l'ensemble d'acteurs des collectivités territoriales et notamment l'encadrement.

Enfin, l'obsolescence est un événement qui frappe le système de tableaux de bord (ou ses composants) à l'instar de tous les systèmes. Ainsi, une révision systématique devra avoir lieu périodiquement.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En réponse à la problématique, les ingrédients à retenir pour une implantation efficace du système de tableaux de bord dans les collectivités territoriales sont : la méthodologie de conception et de développement du système de tableaux de bord (méthodologie UML), principes de choix des indicateurs à intégrer dans le tableau de bord et révision dudit système.

Concernant la méthodologie UML, il s'est avéré qu'elle permet une grande souplesse au niveau de la modélisation, des données et des traitements. Appliquée aux collectivités territoriales, elle a mis au clair la structure du système de tableaux de bord, les relations diverses entre ses composantes et les séquences, transitions et interactions y relatives.

Ainsi, la méthodologie UML a conféré au système de tableaux de bord ses caractères dynamique, évolutif et intégré.

Les types d'indicateurs à intégrer dans le tableau de bord doivent correspondre aux objectifs des collectivités territoriales, résulter de l'interactivité cognitive entre intervenant-chercheur et elles, être en cohérence avec les approches applicables en leur sein et couvrir la performance intégrale.

Le deuxième ingrédient milite clairement en faveur de l'approche socioéconomique, à travers ses indicateurs multiformes (sociaux/économiques, orthofonctionnels /dysfonctionnels, qualitatifs/quantitatifs/financiers) et sa quête à la performance intégrale.

Quant enfin au troisième ingrédient, il insiste sur l'importance de la maintenance et de l'évolution du système de tableaux de bord. Concernant la maintenance, elle doit être assurée par la formalisation et la normalisation des aspects organisationnels des collectivités territoriales et l'investissement dans les domaines de formation, de communication- coordination- concertation et de scrutation de l'environnement interne et externe.

Quant à l'évolution, elle permet l'adaptabilité aux aléas contextuels, la longévité du système de tableaux de bord et l'amélioration de la performance des collectivités territoriales.

Nous clôturons la conclusion par les limites et les perspectives de notre recherche.

Eu égard aux limites, nous n'avons pas enquêté auprès d'un échantillon grand, mais cette limite est compensée par notre mode d'investigation interactif et constructiviste.

Egalement, les ingrédients proposés, pour une implantation efficace du système de tableaux de bord dans les collectivités territoriales, ne sont pas exhaustifs mais se prêtent parfaitement à l'élargissement et au peaufinage.

Concernant les perspectives, nous proposons de collecter des renseignements, auprès des collectivités territoriales, sur l'obsolescence des informations alimentant le système de tableaux de bord en détectant celles qui ne sont plus conformes aux spécifications de départ ou non adaptées au contexte. Ces renseignements permettent d'utiliser les modèles stochastiques de durée de vie (usure, maintenance, remplacement) pour pouvoir calculer l'espérance mathématique de l'âge d'apparition de l'obsolescence, les taux de corrections, d'adaptations ou de remplacements des informations et la périodicité systématique de révision du système de tableaux de bord.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Angermann F. (1993), Les limites de l'examen à posteriori, in l'examen de la gestion : concept et pratique actes de la journée d'études du 5 novembre 1993, Chambres régionales des comptes.
- Carlier B. et Ruprich-R. (2005), Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales, éditions Berger-Levrault.
- Charreaux G. (1998), La théorie des transactions informelles : une synthèse, perso.orange.fr/gerard.charreaux/perso/articles/TRUST.pdf.
- Charron J-L. et Sépari S. (2004), Organisation et gestion de l'entreprise, Dunod.
- Dos-S et Mousli M., (2009), L'approche socioéconomique pour un développement durable des établissements hospitaliers et une croissance favorable du système de santé : le cas français, in Cahier de recherche de L'ESC Clermont-Ferrand, (5).
- Dupuy Y. et al (1989), Systèmes de gestion, Vuibert.
- Dupuy Y. et Rolland G. (1994), Contrôle de gestion, Dunod.

- El Kadiri B. D. (2007), Conception d'un modèle de choix efficace d'un système de gestion des coûts pour les entreprises marocaines" – Doctorat d'Etat en Sciences Economiques – FSJES - Rabat- Agdal- Maroc.
- Fauvet J-C. (1987), La culture et le projet d'entreprise, in Biolley et équipe du CRC (coordonné par), Mutation du management, Entreprise moderne d'édition.
- Gallouj N. (2010), Renforcement du système de contrôle dans les collectivités locales à travers un système de tableau de bord : Esquisse de conception à partir de l'approche socioéconomique, FSJES- Oujda-Maroc.
- Godet M. et collaborateurs (2004), La boîte à outils de prospective stratégique. Problèmes et méthodes, in Cahiers du LIPSOR, n° 5.
- Huteau S. (2010), Le management public territorial : Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales, Editions du Papyrus, T1.
- Löning H. (1999), Universel ou local ? La problématique interculturelle du contrôle de gestion//www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche/loning.html
- Pavy G. (2002), La logique de l'informel. A la découverte des jeux de pouvoir dans l'entreprise, Les Editions d'Organisation.
- Reix R. (1998), systèmes d'information et management des organisations, Vuibert.
- Roques P. (2008), UML2 modéliser une application web, Eyrolles.
- Rosenau C. (1993), la prévention de la mauvaise gestion : examen du rôle du contrôle interne (ou du contrôle de gestion ou du contrôleur financier), in l'examen de la gestion concept et pratique actes de la journée d'études du 5 novembre 1993, Chambres régionales des comptes.
- Savall H. (1975), Enrichir le travail humain dans les entreprises et organisations, Dunod.
- Savall H. et al. , La méthode socio- économétrique: contribution innovante à la gestion des entreprises", Article publié dans la Revue Humanisme et Performance, Cahiers du Centre d'Etudes et de Recherches n° 162.
- Savall H. et Zardet V. (1992), Le nouveau contrôle de gestion méthode des coûts performances cachés, Eyrolles.
- Savall H. et Zardet V. (2003), Maîtriser les coûts et les performances cachés, Economica.
- Savall H. et Zardet V. (2009), Mesure et pilotage de la responsabilité sociale et sociétale de l'entreprise –résultats de recherches longitudinales. Revista del Instituto Internacional de Costos, n° 4.
- Serieyx H. (1982), La réactique, l'un des secrets japonais, in Revue Harvard l'Expansion, n°24.
- Touchais L. (1998), Le contrôle de gestion et l'exportation : une combinaison originale de pratiques formelles et informelle, Finance Contrôle Stratégie – Volume 1, N° 4.