

**Pilotage stratégique par l'outil Balanced Scorecard :
Eléments de réflexion pour la promotion de l'agriculture de la
région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaïr dans le cadre
d'une régionalisation avancée**

**Strategic piloting through the use of the balanced scorecard:
Reflection elements for promoting agriculture in the Rabat-Salé-
Zemmour-Zaïr region as a part of an advanced regionalization**

Salma BOUGAR

Contrôleur de gestion
Salma.bougar@gmail.com

Ahmed Fath Allah RAHMOUNI

Enseignant chercheur, ENCG El Jadida, Laboratoire de Recherche en Sciences Economiques
et de Management (LERSEM), Université Chouaïb Doukkali, El Jadida- Maroc
arahmouni@gmail.com

Badr ABOUZAIID

Enseignant chercheur - ENCG de Tanger
Laboratoire de recherche en stratégie, management et gouvernance des organisations
Département stratégie et gouvernance des organisations
Université Abdelmalek Essaâdi - Tanger - Maroc
b.abouzaid@encgt.ma

Résumé :

La régionalisation agricole s'est traduite par la volonté du ministère de l'agriculture de décentraliser ses pouvoirs par la création des directions régionales afin d'assurer la proximité aux citoyens et de permettre de bien traduire sa vision en programmes d'action territorialisés.

Une régionalisation réussie de l'agriculture doit tenir compte de plusieurs éléments, tels que l'implication de toutes les parties prenantes et l'adoption d'une stratégie compétitive des territoires, d'où la nécessité d'instaurer de nouveaux instruments de management et de gouvernance tels que le Balanced Scorecard (BSC). Cet outil a fait preuve de réussite dans plusieurs organismes américains et européens et s'est imposé comme un outil efficace pour le pilotage stratégique.

L'objet de cet article porte sur la conception d'un modèle de Balanced Scorecard adaptée à un organisme public. A travers une étude de cas sur la Direction Régionale d'Agriculture de la Région Rabat-Salé-Zemmour-Zaïr (DRAR), nous tenterons de répondre à la question de recherche suivante :

Compte tenu des spécificités de la DRAR, quel est le modèle de mesure de la performance le plus adéquat qui permettra de gérer et de coordonner entre les intérêts de ses diverses parties prenantes qui sont dans la plupart du temps contradictoires ?

Mots clés : Balanced Scorecard; Pilotage de la performance; Régionalisation agricole ; Management public.

Abstract:

Agricultural regionalization reflects the Ministry of Agriculture's desire to decentralize its authorities through the creation of regional directorates to ensure proximity to citizens and to translate its vision into territorialized action programs.

A successful agricultural regionalization must consider several elements, such as the engagement of all the stakeholders and the adoption of a competitive strategy of territories. It is therefore necessary to introduce new management and governance instruments such as the Balanced Scorecard (BSC). This tool has been successful in several American and European organizations, and has established itself as an effective tool for strategic management.

The purpose of this article is to design a Balanced Scorecard model adapted for a public organization. Through a case study on the Regional Directorate of Agriculture of the Rabat-Salé-Zemmour-Zaïr Region (DRAR), we will try to answer the following research question:

Given the specificities of the DRAR, what is the most appropriate performance measurement model that will allow management and coordination between the interests of its various stakeholders that are mostly contradictory?

Key words: Balanced Scorecard; performance management; Agricultural regionalization; Public management

Introduction

La nouvelle stratégie agricole du ministère d'agriculture marocain ne peut réussir dans ses objectifs, si les modèles actuels de gouvernance et de pilotage de la performance du secteur agricole, aussi bien au niveau central et régional, ne jouissent pas d'une véritable régionalisation permettant une réelle prise en main du développement agricole par les acteurs professionnels et locaux.

Un modèle de gouvernance, basé sur les principes de l'efficacité, de l'efficience, de la responsabilisation et de la reddition des comptes, est de nature à renforcer et à consolider le rapport entre l'Etat, ses services décentralisés et les acteurs professionnels et locaux pour un développement agricole et rural équilibré et durable.

Afin de permettre au ministère d'agriculture d'apporter au moment opportun les amendements nécessaires à la mise en œuvre de sa stratégies « Plan Maroc Vert », il est primordial de mettre en place un système de gestion, de mesure de la performance, de coordination, de suivi, et d'évaluation intégré et participatif qui va définir ses éléments clés, ses principales composantes, son fonctionnement ainsi que ses indicateurs.

Selon Robert Kaplan et David Norton, «*On ne gère que ce que l'on mesure*». La gestion ne saurait s'exercer en l'absence d'un ensemble d'instruments permettant de rendre compte, d'analyser, d'interpréter et de se projeter dans l'avenir.

En matière de contrôle de gestion stratégique, les organisations contemporaines sont confrontées à une multiplicité d'instruments de pilotage. Plus ou moins innovants, ces outils partagent une approche commune de la performance, qui privilégie l'analyse multidimensionnelle de l'organisation. Le Balanced Scorecard (BSC) fait partie de cet ensemble d'outils.

Partant du constat que les systèmes traditionnels de mesure de la performance, essentiellement fondés sur les indicateurs financiers, ne sont plus adaptés aux besoins des entreprises, Kaplan et Norton ont engagé en 1990 une étude des systèmes de pilotage en association avec 12 entreprises. Cette étude a abouti à la mise au point, deux ans après du Balanced Scorecard (BSC). Ses auteurs, Robert Kaplan et David Norton, qualifient leur outil par le terme *balanced* ou équilibré pour le différencier des approches traditionnelles dominées par les indicateurs financiers à court terme. Le BSC repose sur quatre axes stratégiques : financier, clients, processus internes et apprentissage organisationnel. Elle a pour vocation d'offrir une vision multidimensionnelle du pilotage en définissant un cadre rigoureux pour l'élaboration, la mise en œuvre et la communication de la stratégie.

Apparu comme une réponse aux besoins de mesure de la performance globale des entreprises privées, le Balanced Scorecard connaît un grand succès dans les secteurs privé et public à travers le monde.

Dans cette étude nous nous intéressons plus particulièrement à l'introduction du BSC dans les organisations du secteur public, et nous allons étudier le cas de la Direction Régionale de l'Agriculture de la Région Rabat-Salé- Zemmour-Zaïr (DRAR) qui est l'une des directions régionales créées par le ministère de l'agriculture et de la Pêche Maritime dans l'objectif de rapprocher le service public au citoyen et pour agir au mieux au niveau opérationnel.

Cet article a pour objectif de discuter la capacité du Balanced Scorecard à aider les établissements publics à assurer une meilleure gestion afin de rendre un bon service public et puis de résoudre le problème de la diversité des intérêts des parties prenantes auxquels l'organisme public doit répondre.

Dans la revue de la littérature nous allons projeter la lumière sur l'approche du New Public Management (NPM), ensuite la confrontation théorique du Balanced Scorecard dans le contexte des organismes publics. Et enfin une partie empirique qui expose les différentes phases d'implantation du BSC au sein de la DRAR.

1. La revue de littérature

1.1. La réforme des organisations publiques (the New Public Management)

Les organisations et administrations du secteur public ont toujours fait l'objet des transformations et des modernisations depuis leur création (Peter & Savoie, 2011 ; Emery, 2000).

C'est ainsi que le Nouveau Management Public (NMP) (*New Public Management*) trouve son origine dans les laboratoires d'idées néolibérales des années 1970. Le fonctionnement des organisations publiques est le point principale du NMP, il consiste d'un côté à repenser le fonctionnement interne des administrations, leurs structures et processus de fonctionnement (*making government works better*), en vue d'atteindre une plus grande efficacité productive, de l'autre 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 publiques. (Giauque, 2003)

Les principes du NMP ont fait l'objet de consensus d'un grand nombre d'auteurs (Holloway et al., 1995 ; Pollit, 1995, 2000 ; Ferlie et al., 1996 ; Kettl, 1997 ; Du Gay, 2000) Il repose sur : la prise en compte d'une compétition entre les services administratifs « *encourage competition rather than monopolies* » (Osborne & Gaebler, 1992) ; la concentration de l'attente sur les outputs et outcomes et non plus sur les inputs ; la conduite des organisations

et de leurs membres sur la base de missions et de visions, non plus sur la base de règles et procédures formelles « *Be driven by missions, rather than rules* » (Osborne & Gaebler, 1992) ; la prise en compte de la rentabilité ; la décentralisation de la prise de décision avec l'encouragement d'un management participatif ; la création des partenariats publiques/privées ; l'ouverture des services aux usagers pour l'amélioration de la qualité des prestations « *it is not government's obligation to provide services, but to see that they're provided* » (Cuomo, 1932) ; et la séparation entre le stratégique et l'opérationnel...

La satisfaction des usagers fait aussi une partie inhérente et centrale des principes du NMP. Elle incite les gestionnaires publics et les décideurs à détourner leur attention de la conformité et le respect des procédures à la prestation ou le produit final. Depuis le début des années 2000, de nombreuses organisations à travers le monde ont adopté des approches qui impliquent directement les citoyens dans la conception de mesure du rendement. (Epstein et al., 2006; Holzer & Kloby, 2005; Modell, 2001; Yang & Holzer, 2006). Selon Arnaboldi (2010), l'implication des usagers dans le système de performance des organisations publiques est considérée comme bénéfique pour la construction d'une relation de confiance entre les deux parties. Dans le même sens, Trosa (2006) souligne que l'une des façons de se centrer sur le cœur du métier des administrations et de faire participer l'utilisateur à la production du service public, « *La personne qui est servie fait inévitablement partie du processus de service. En conséquence le niveau de motivation et les compétences nécessaires au citoyen dans le cadre du service public sont très différents de celles d'un simple client qui achète un produit. Un résultat de service public est la plupart du temps coproduit* ».

Selon plusieurs auteurs, le NMP ne peut pas avoir une seule forme (Lynn,1998). Compte tenu des spécificités et particularités institutionnelles et politiques de chaque pays (Pollitt, 2000), on ne peut donc parler d'un modèle universel applicable à tout organisme. Il est à noter que plusieurs difficultés ont été rencontrées lorsque les systèmes de réforme sont appliqués «universellement» par les gouvernements, dans différents types d'institutions (Beryl, 2000; Boland and Fowler, 2000; Bouckaert, 1990, 1993; Bouckaert and Balk, 1991; De Bruijn, 2002; Holzer, 1991; Smith, 1993).

L'observation attentive des initiatives de réformes dans différents pays a permis de conclure à l'existence de plusieurs modèles du la NMP (Ferlie, et al., 1996).

- 1- **Le modèle de l'efficience** : il vise à rendre les organisations du secteur public plus efficaces, en les mesurant notamment avec leurs homologues du secteur privé (les notions économiques de concurrence et performance productive sont dominantes).
- 2- **Le modèle du downsizing (décentralisation)** : l'idée centrale est la décentralisation des responsabilités administratives en vue de « l'amaigrissement » de la machine bureaucratique.
- 3- **Le modèle de la recherche de l'excellence** : il s'agit de modifier la culture des organisations publiques de manière à ce qu'elles soient en mesure de développer des processus continus d'apprentissage et d'amélioration.
- 4- **Modèle d'orientation service public** : il s'agit de renforcer les missions du secteur public par l'application de principes de gestion provenant du secteur privé.

D'autres auteurs ont proposé différents idéaux-types du la NMP. Selon Môtks (1998) « *cette absence ou cette rareté de modèle « pur » devrait être prise en compte lors de l'étude du NMP* »

Enfin il est a noté que la plupart des expériences du NMP correspondent à l'introduction de méthodes et principes de gestion issus du secteur privé au sein des organismes publics. Ces études concernent par exemple le calcul des coûts, le pilotage de la performance, le management par processus, le management de la qualité, le management des ressources humaines, le marketing et la satisfaction des citoyens, etc.

Dans les organisations qui ont choisi d'intégrer des outils de gestions issues du domaine privé, se pose généralement le problème de la diversité et la divergence entre les intérêts des différentes parties prenantes. Comment peut-on agencer les objectifs et les intérêts de ces différentes parties afin d'améliorer la satisfaction des usagers et d'atteindre les objectifs de performance de l'organisme public ? Dans les sections qui suivent, nous allons tenter de répondre à cette question en utilisant un outil de mesure de la performance multidimensionnelle, à savoir le Balanced Scorecard.

1.2. Le Balanced Scorecard pour la réforme des organisations publiques

Le modèle de contrôle public a été largement critiqué pour les limites qu'il impose à une gestion moderne des organismes publics. Ces dernières ont mis en place des démarches d'évaluation des politiques publiques afin de contrôler les ressources engagées et les impacts des actions déployées. Au sens de Barnard (1938) le contrôle dans la logique du secteur public privilégie les moyens mis en œuvre au détriment des finalités de l'action publique, en d'autres mots il met l'accent sur l'efficience à la place de l'efficacité.

Une modernisation du système de contrôle public devient alors primordiale et doit avoir axé sur les résultats ainsi que sur les moyens ou les procédures (Chauvey, 2005).

Hofstede (1981) insistait sur la contingence des techniques traditionnelles du contrôle public en montrant que le contrôle bureaucratique traditionnel nécessitait la clarté des objectifs, la possibilité de mesurer les résultats, le caractère répétitif des actions, et la connaissance des conséquences des actions correctrices. Par ailleurs, Batac et Carassus (2004) ont, expliqué que les logiques de contrôle doivent se réorienter sur les finalités de l'action publique, en mesurant non seulement les moyens engagés et les résultats afférents, mais également les impacts générés.

En général, les systèmes traditionnels de contrôle ont été largement critiqués. Ces systèmes ne prennent pas en considération les déterminants non financiers de la performance, par conséquent ne permettent pas aux organisations publiques de s'adapter aux enjeux de la gestion publique moderne (Kloot & Martin, 2000).

Le BSC est une innovation managériale majeure des années 1990 (Ittner et Larcker 1998). Il a principalement été développé pour le secteur privé, mais il a fait également l'objet de diverses expériences de mise en œuvre dans le secteur public. Nous citons notamment les études de Irwin (2002) au Royaume-Uni au sein d'un ministère, Kloot et Martin (2000) au Ministère des Finances de Finlande, Zelman et al. (2003) dans le secteur de la santé, Kaplan et Norton (2001) au sein de plusieurs organismes publics (commune, hôpital).

Le succès remarquable du BSC dans le secteur privé a poussé plusieurs gestionnaires publics à l'adopter. En réponse à ce besoin, Kaplan et Norton ont proposé, pour répondre aux particularités des organismes publics de redessiner le modèle BSC original, mettant l'accent sur la mission de l'organisation.

Cette approche BSC modifiée pour les organisations publiques est représentée par les critères suivants :

- Le modèle du BSC modifié conserve les quatre axes.
- La mission de l'organisation se déplace vers le haut du modèle, alors que la stratégie est toujours dans le cœur du système de tableau de bord.
- L'axe client devient au sommet, en mettant l'accent sur les parties qui sont définis comme des clients. Dans cet axe on essaie de répondre à la question suivante : comment l'organisation peut créer de la valeur pour ses clients.
- Le positionnement de la perspective financière est modifiée, dans cette perspective on doit répondre à la question suivante : comment pouvons-nous ajouter de la valeur pour les clients tout en maîtrisant les coûts?

- La dimension des activités internes se concentre sur des processus d'affaires afin de satisfaire les clients tout en respectant les contraintes budgétaires.
- D'autre part, pour assurer la capacité de l'organisation à grandir et à changer, l'objectif de la formation des employés étant primordiale.

En effet la revue de la littérature a indiqué que les études d'adaptation du BSC dans les organismes publics (ou en générale les *organisations à but non lucratif*) se concentrent généralement sur le développement d'un BSC complet, résultant du fait que la plupart des études se contente de mettre l'accent sur l'élaboration des indicateurs de performance et de l'élaboration d'un modèle de mise en œuvre. En termes pratiques, un indice de performance totale n'est pas suffisant pour appliquer le BSC. Les dirigeants de l'organisation espèrent généralement avoir une architecture complète qui va leur guider lors de l'application d'un BSC. Ainsi, qu'un modèle complet qui décrit le but, les niveaux de responsabilité, les tâches, et les méthodes d'évaluation pour permettre aux dirigeant une meilleure prise des décisions.

2. Méthodologie de recherche

2.1. La recherche documentaire

Dans une première étape nous avons procédé à la recherche des données provenant de sources multiples pour notre recherche qualitative tel que : des revues et articles académiques, des textes de loi relatifs à la gestion de l'organisme public étudié, et des publications gouvernementales.

Pour cerner le sujet de notre thématique sur le volet théorique aussi que pratique, nous nous sommes basés sur une revue de la littérature centrée sur les travaux de réforme des organisations publiques (à but non lucratif), de mesure de la performance, et d'application du BSC, in fine, nous avons développé une base théorique en relatant et en analysant les études précédentes.

2.2. Méthode d'étude de cas

Comparé à d'autres méthodes de recherche en sciences de gestion, l'étude de cas porte essentiellement sur un contexte ou un événement particulier et tente d'identifier les causes et les effets des événements et de la relation entre les phénomènes (Stake, 1995).

Ce document passe en revue l'architecture du modèle BSC et emploie une étude de cas pour valider et vérifier le modèle. Pour recueillir les données connexes pour l'étude de cas, des entrevues en profondeur ont été menées.

2.3. Les entrevues

Cette étude de cas a fait appel à des entrevues semi directifs pour obtenir des informations générales sur les activités de l'organisme public étudié (Direction régionale d'Agriculture) et

sa structure organisationnelle. Ces entrevues ont couvert l'ensemble des responsables de l'organisme étudié : à travers lesquels nous avons identifié la stratégie, les objectifs, les processus et les activités déployés par l'organisme en question, ainsi que les indicateurs déjà utilisés pour le suivi de la performance, ils nous ont permis également d'identifier les besoins des partenaires afin de concevoir un modèle équilibré du BSC répondant à la multiplicité des intérêts des parties prenantes.

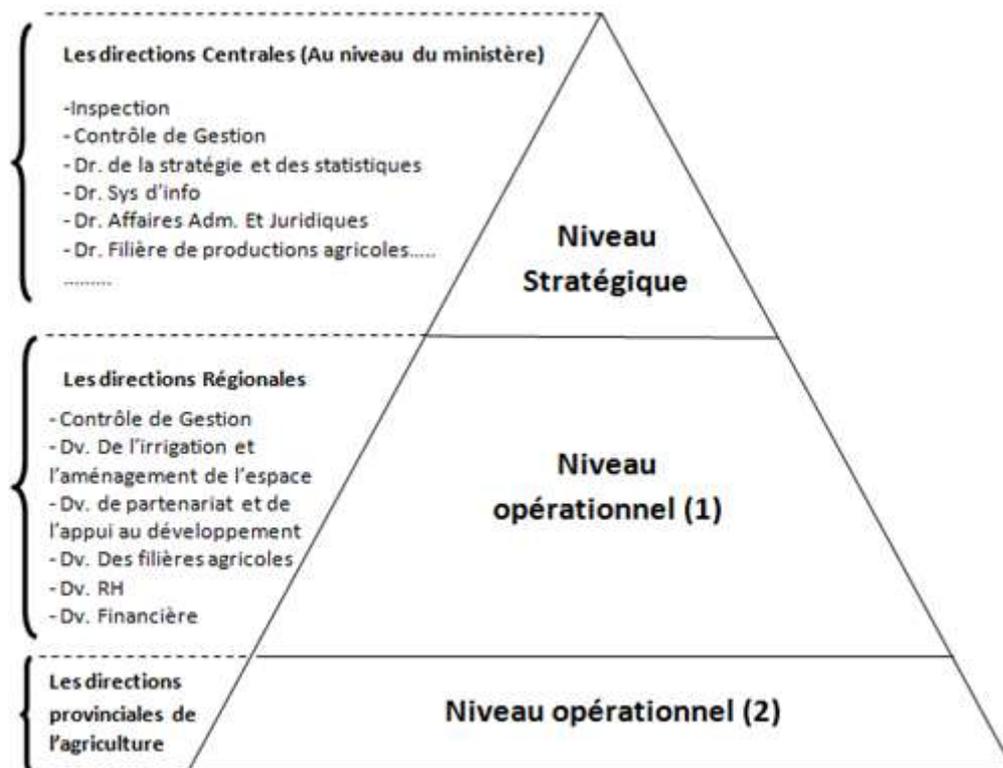
3. Le contexte de recherche

Dans le cadre d'une régionalisation avancée, la Direction Régionale d'Agriculture de Rabat (DRAR) a été officiellement fondée en 2009 par le ministère d'Agriculture dans pour la décentralisation de ses pouvoirs au niveau régional afin d'assurer la proximité aux citoyens et bien traduire sa vision en programmes d'action territorialisés.

La DRAR a pour mission :

- Aider à l'étude et l'élaboration d'une stratégie d'intervention visant l'amélioration du secteur agricole ;
- Appliquer les dispositions nécessaires pour rationaliser l'utilisation des ressources en eau pour l'irrigation ;
- Mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la promotion de la production agricole et assurer la mise à niveau des organisations professionnelles agricoles dans le cadre des filières de production ;
- Mettre en œuvre la stratégie dans les domaines de l'enseignement supérieur agricole, de la recherche agronomique et de la formation technique et professionnelle agricoles.

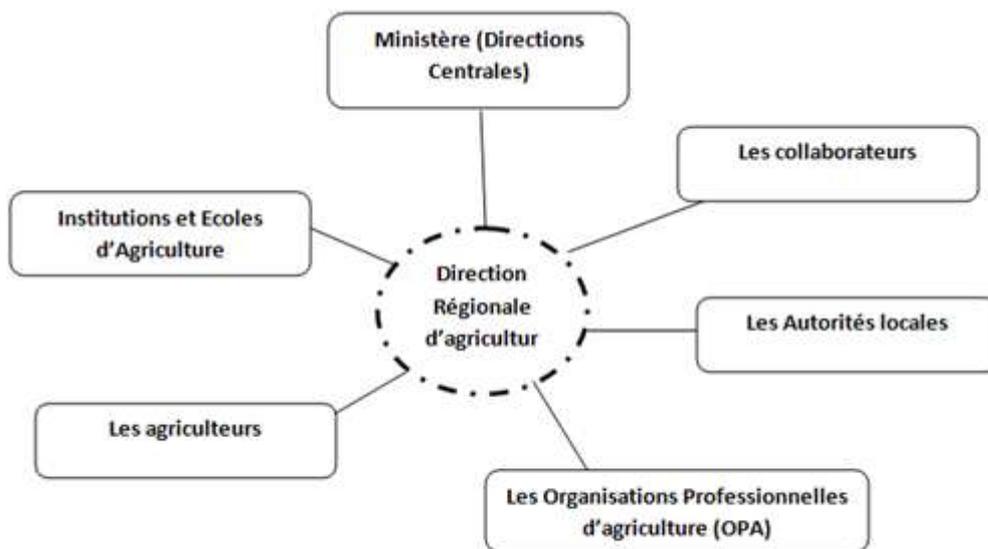
Figure 1 : la structure du pilotage du département agricole



Source : élaboré par l'auteur.

Pour accomplir sa mission de base, la DRAR est en interaction permanente avec ses parties prenantes qu'elle doit veiller à satisfaire et qui se présentent ainsi :

Figure 2 : les parties prenantes de la DRAR



Source : élaboré par l'auteur.

4. Etude empirique

Le processus de mise en place d'un Balanced Scorecard au sein de la Direction Régionale de l'Agriculture de la Région de Rabat-Salé Zemmour Zaïr a passé par quatre phases : une Analyse de l'environnement de la DRAR, la phase de la planification du BSC, le Développement du BSC, et la constitution des indicateurs de performance.

4.1. Etape 1 : L'analyse de l'environnement

Pour analyser l'environnement de la DRAR nous nous sommes basés sur les résultats et les statistiques enregistrés dans la monographie de la région de Rabat- Salé- Zemmour- Zaïr (2012) qui constitue l'environnement sur lequel la DRAR agit pour la réalisation de ses missions et pour la mise en œuvre de sa stratégie.

Nous avons analysé l'environnement suivant la méthode d'analyse SWOT (figure 3):

Figure 3 : Analyse SWOT de la DRAR

<p style="text-align: center;">Les Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none">- L'absence d'un système de la communication et d'information efficace.- Le manque et la mauvaise exploitation des ressources hydrique de la région.- les exploitations agricoles se caractérisent par la petite taille.- Contribution de la région dans la production nationale et la valeur ajoutée créée reste faible par rapport aux autres régions du royaume.	<p style="text-align: center;">Les Menaces</p> <ul style="list-style-type: none">-La sécheresse reste la menace la plus importante surtout dans l'absence des ressources hydriques autres que les eaux souterraines sachant bien que seulement 7% de la superficie agricole utilisée qui est irriguée et les 68% restantes des SAU sont exposé à ce problème.
<p style="text-align: center;">Les Forces</p> <ul style="list-style-type: none">- Une production diversifiée des produits de terroir.-Une production animale diversifiée : TIMEHDIT, OULMES, EL HAMRA ET BARCHA.	<p style="text-align: center;">Les Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none">- Les caractéristiques pédologiques des soles favorisent une agriculture diversifiées.- Une superficie agricole très large d'environ 935000 hectares.- Le climat favorable à l'agriculture

Source : élaboré par l'auteur.

4.2. Etape 2 : Construction de la carte stratégique

La démarche de mise en place du Balanced Scorecard implique une première phase de réflexion sur la vision et objectifs de la stratégie et sa déclinaison en quatre perspectives.

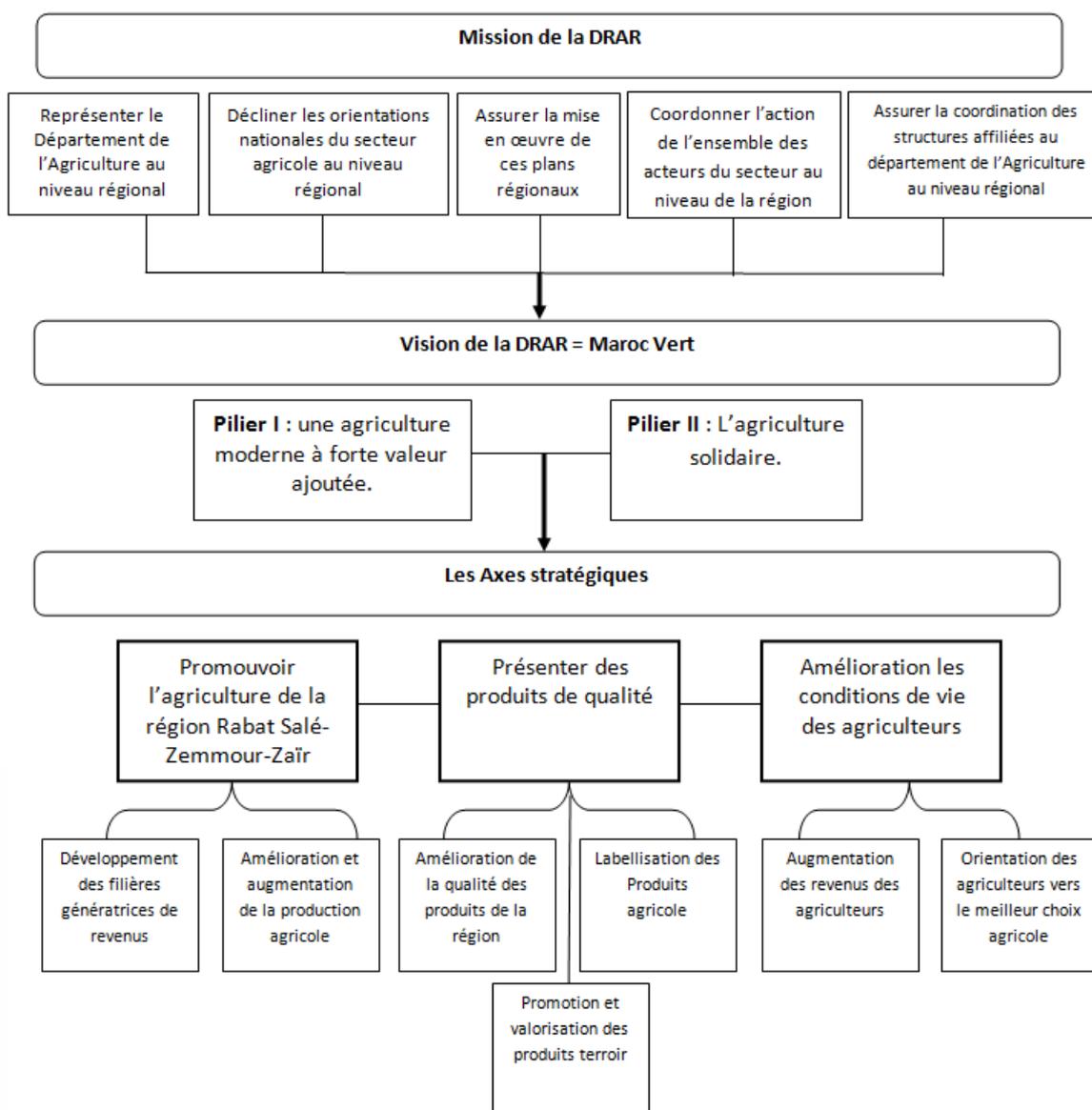
Six entretiens ont eu lieu avec les responsables des activités principalement lié à la mission de la Direction Régionale d'Agriculture pour vérifier si la vision et la stratégie de la direction est comprise de la même manière par tous ses collaborateurs.

Nous avons en conséquence constaté que la stratégie de la Direction Régionale d'Agriculture n'est pas comprise de la même manière par les collaborateurs à cause d'une part de l'absence de la communication sur sa politique stratégique et, d'autre part du manque de connaissance des responsables sur les textes de lois, ce qui pose des difficultés pour la conception de la carte stratégique.

a) La relation entre les missions de base et la stratégie de la DRAR

Au début des travaux de conception de la carte stratégique de la DRAR, un rappel enchainé des missions générales de cet établissement liées à sa vision et à ses axes stratégiques nous a permis d’avoir plus de garantie quant à la cohérence des quatre perspectives de la carte stratégiques. Le schéma suivant illustre la relation en cascade qui existe entre ces composantes stratégiques :

Figure 4 : Relation entre, mission, vision et stratégie

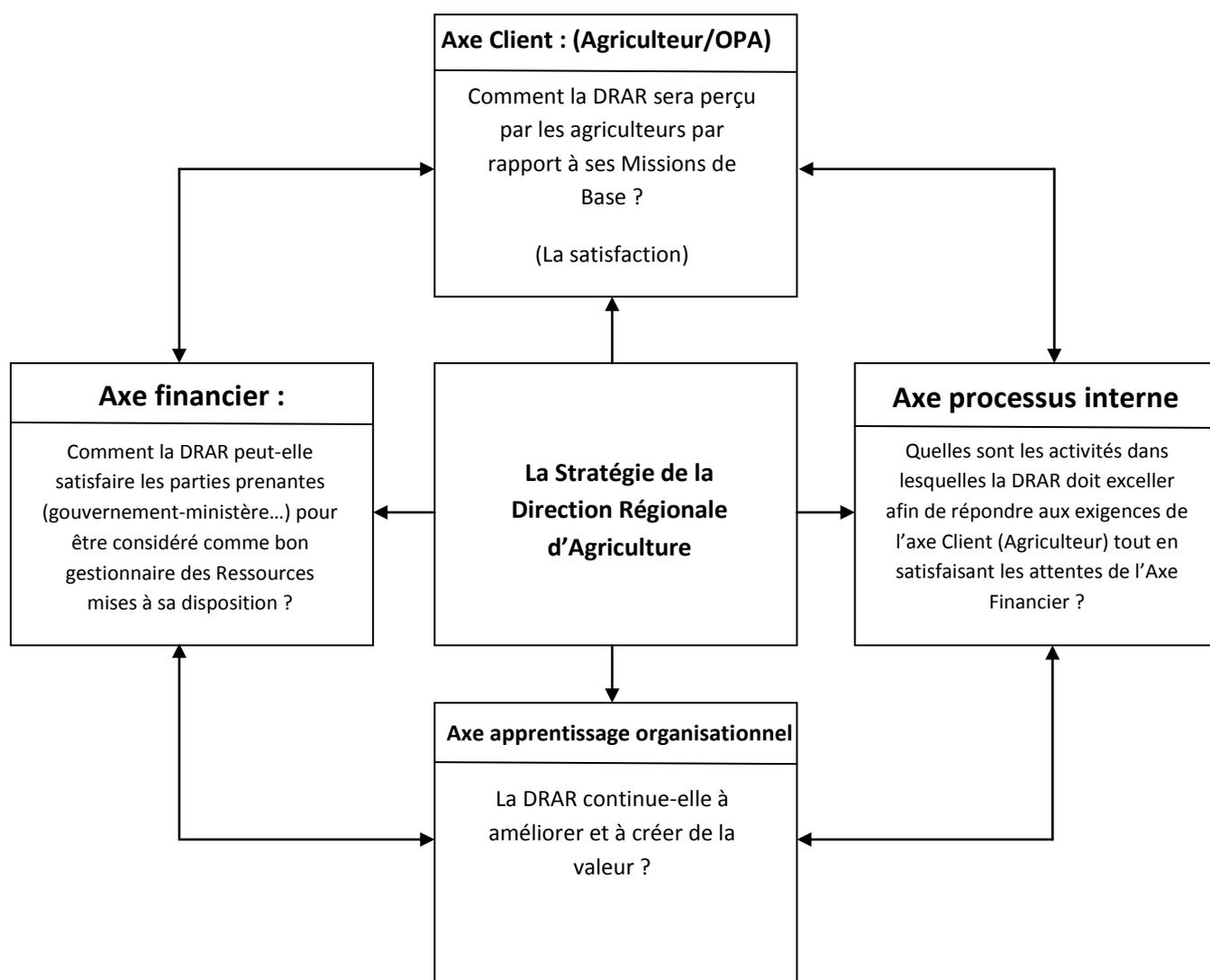


Source : élaboré par l'auteur.

b) Modèle du Balanced Scorecard

En s'appuyant sur les modèles de BSC développés dans les organismes publics (Kaplan et Norton, 1992 et 2004 ; Niven, 2002 et 2003; Olve et al., 1999; Ching C.Y., 2005), nous avons conçu un modèle adaptable à la nature de la mission de la DRAR à partir duquel nous avons mis la lumière sur les principales questions qui composent les perspectives du Balanced Scorecard de la DRAR (figure 5).

Figure 5 : Modèle de Balanced Scorecard (Cas de la DRAR)



Source : élaboré par l'auteur.

c) Développement des axes de la carte stratégique

Pour construire la carte stratégique, nous avons mené des entretiens pour assurer l'accord des responsables sur un modèle unique répondant aux différents exigences des parties prenantes.

Axe client :

L'axe client constitue le point de départ de la conception de la carte stratégique et du Balanced Scorecard.

Dans cet axe l'ambition principale de la DRAR est de mieux répondre aux besoins des agriculteurs pour améliorer leurs conditions de vie et pour la promotion de l'agriculture de la région. Il traduit aussi la multiplicité des intérêts des parties prenantes, et répond à leurs objectifs, il s'agit: des agriculteurs ; des coopératives ; des agrégateurs ; et des associations.

Axe Financier :

La finalité de l'axe financier dans les organismes publics est différente de celle du secteur privé. Ce dernier cherche à générer du bénéfice en augmentant le chiffre d'affaires. La Direction Régionale d'Agriculture n'effectue en effet que des opérations de crédit c'est-à-dire ne fait que dépenser le budget alloué par le ministère au profit des projets destinés aux agriculteurs et les OPA pour améliorer leurs conditions de vie et pour la promotion de l'agriculture de la région. En d'autre terme, elle doit respecter le budget alloué par le ministère de tutelle.

Cet axe vient répondre aux exigences financières des parties prenantes concernées : Le ministère ; les agriculteurs ; et les agriculteurs regroupés en coopératives et en associations.

Axe processus Interne :

Afin de satisfaire les parties prenantes, nous nous sommes intéressés aux processus internes créateurs de richesse. Il s'agit de la chaîne de valeur qui permettra à la DRAR de mieux réaliser ses missions de base et de performance.

A ce niveau, les processus de la DRA se présentent ainsi :

- Processus de développement des produits et filière agricoles ;
- Processus de gestion des partenariats et de l'apui au développement ;
- Processus de valorisation des ressources en eau ;

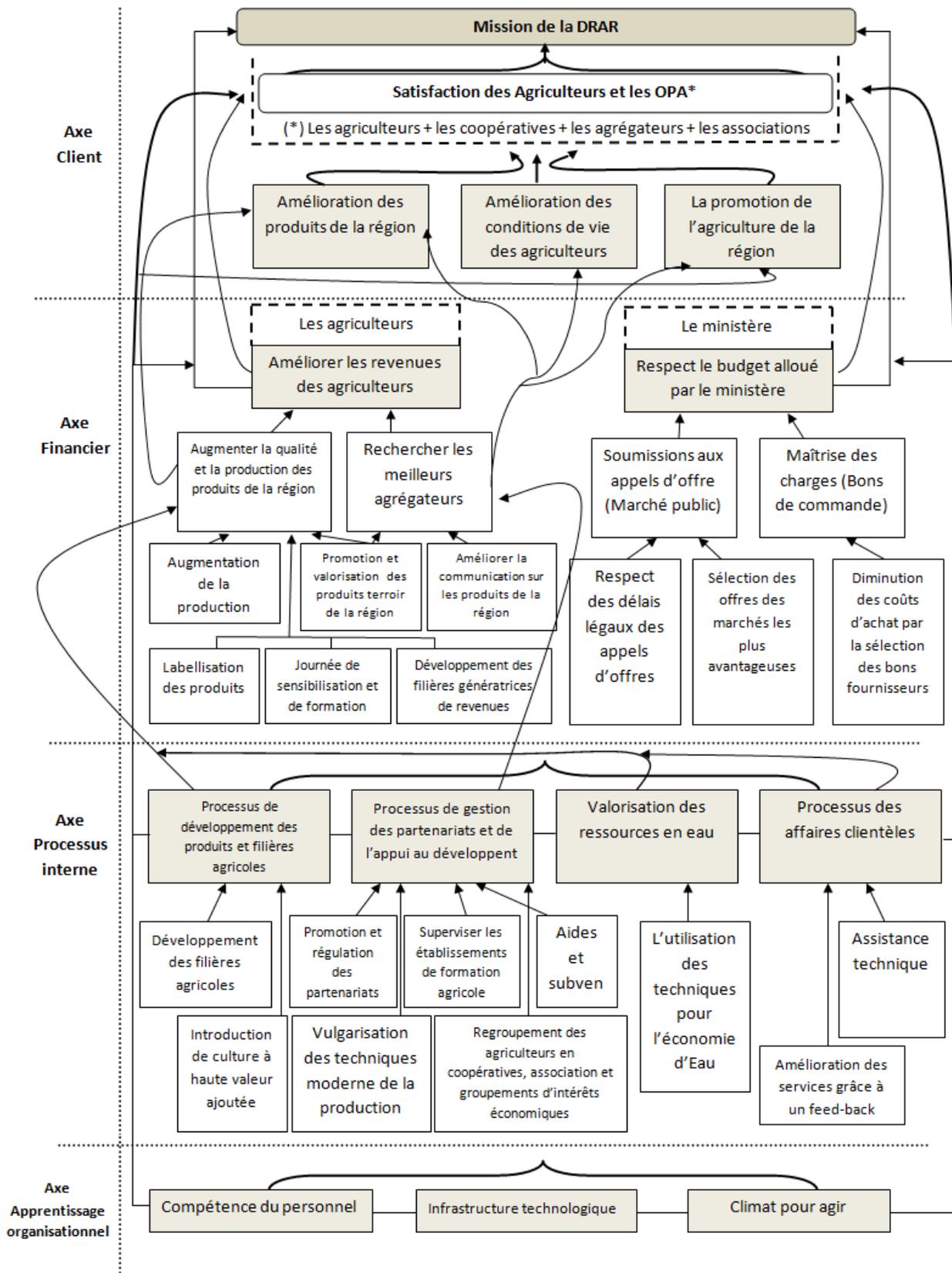
Pour que le processus interne de la DRAR soit parfaitement orienté vers la satisfaction des client il nous est averé essentiel de mettre en place un quatrième processus « Processus de gestion des affaires clientèles », ce service aura à fonctionner pour avoir le feed-back des bénéficiaires des prestations des organismes publics afin d'améliorer les services publics et pour qu'un service public soit au bon service du public.

Axe Apprentissage organisationnel :

La perspective d'apprentissage organisationnel comprend les moyens permettant d'atteindre les objectifs de performance de l'organisme, ces moyens se déclinent en trois composantes : le potentiel des salariés ; les capacités des systèmes d'information ; le climat c'est à dire la motivation du personnel. L'objectif pour cet axe étant de combler l'écart entre les capacités

actuelles des hommes, des systèmes d'information et des procédures de gestion et celles nécessaires pour améliorer la performance.

Figure 6 : Carte Stratégique de la DRAR



Source : élaboré par l'auteur.

L'élaboration de la carte stratégique a pour objectif d'expliciter la stratégie de l'entreprise en la rendant compréhensible à travers sa traduction en objectifs présentés sous quatre axes : Clients, Financier, Processus internes et Apprentissage organisationnel.

Mais, l'utilité suprême de la carte stratégique réside dans les liens de causalité qu'elle permet de ressortir entre les différents objectifs. Elle met en exergue par arborescence les différentes relations entre les objectifs stratégiques. L'objectif est de doter le personnel et le management d'une image claire, cohérente et pratique de la stratégie de leur structure. Ceci, leur permettra d'agir en parfaite connaissance et harmonie avec la vision et les orientations de la Direction Générale.

A la DRAR, à travers l'élaboration de la carte stratégique, nous avons essayé de ressortir les axes stratégiques prioritaires de cet établissement public.

Dans cette optique la DRAR vient répondre à la vision du ministère pour un « Maroc Vert » qui vise une agriculture moderne à forte valeur ajoutée et pour une agriculture solidaire.

Ces principes directeurs sont le socle sur lequel la DRAR a bâti sa stratégie en vue de réaliser ses missions de base, ces principes directeurs sont basés au tour de trois thèmes stratégiques qui sont :

- Promouvoir l'agriculture de la région Rabat Salé- Zemmour-Zaïr
- Amélioration de la qualité des produits de la région
- Amélioration les conditions de vie des agriculteurs

Comme il a été annoncé au début, nous avons adopté pour le cas de la DRAR une structure de la carte stratégique différente de celle des entreprises privées : ici l'axe financier n'est pas une priorité. Il est un atout permettant à la DRAR de bien gérer ses moyens financiers alloués par le ministère pour apporter de la valeur à ses clients par ce qu'ils font la raison d'être de la DRAR.

De ce fait la lecture de la carte stratégique permet de ressortir les liens suivants entre les objectifs des différents axes :

Au niveau de l'axe *client*, la satisfaction de ses clients (agriculteurs, associations, coopératives, agrégateurs) constitue le souci principale de la DRAR.

Pour être au mieux au service du public et y exceller la DRAR doit dépasser le stade de prestataire de service ordinaire vers un niveau supérieur en jouant le rôle de partenaire à ses clients, dans ce cadre nous avons fixé trois leviers d'actions visant d'impliquer les clients dans la décision, de fournir des prestations transparente et de qualité en termes de délais et de qualité des produits et services rendus et de mettre en place des projets de développement du secteur visant l'amélioration des outils de production des clients.

Dans l'axe *financier*, les objectifs financiers permettent de répondre à ceux de l'axe client. Ceci grâce par à la gestion des ressources financières disposées par le ministère de tutelle et qui va permettre de réaliser un maximum de projets de développement et de satisfaction de la clientèle.

A ce niveau deux axes prioritaires ont été retenus dans une logique de « Ressources » et « emplois »

- **Ressources** : respect du budget alloué par le ministère.

- **Emplois** : Amélioration des conditions de vie des clients à travers les leviers d'action décrits dans la carte stratégique.

En ce qui concerne l'axe *processus interne*, la DRAR doit se procurer d'une organisation solide, souple orientée vers le client. Cette organisation doit être animée par des processus qui s'intéressent au développement du secteur agricole au niveau de la région ainsi qu'un processus dédié à la gestion des relations avec les clients et qu'on l'a nommé « service de gestion client » afin d'améliorer la relation « feed-back » avec les clients à travers l'assistance technique et l'écoute des réclamations des clients.

Avoir des processus efficaces pour gérer ses ressources financières et satisfaire ses clients ne peut se faire sans la motivation du personnel.

A ce niveau dans l'axe *apprentissage organisationnel*, et dans la perspective de mobiliser et motiver son personnel, la DRAR fixe deux leviers stratégiques d'actions, il s'agit premièrement de la gestion des compétences via la formation. Deuxièmement, la capacité des systèmes d'informations en mettant à la disposition de personnel des systèmes d'information performants leur permettant de travailler dans les meilleurs délais de performance. Troisièmement la création d'un climat motivant et encourageant l'initiative personnel pour veiller à ce que le personnel travaille dans les conditions les plus favorables. Cet axe comme nous l'avons précisé précédemment constitue un socle pour les autres axes, il a un impact sur la performance globale dans son ensemble.

4.3. Etape 3 : Choix des indicateurs de performance

La dernière étape qui suit l'élaboration de la carte stratégique est le choix des indicateurs de mesure de mise en œuvre des objectifs stratégiques.

Un indicateur stratégique, par définition, identifie la nature de l'information nécessaire pour contrôler la réalisation des objectifs stratégiques afin d'évaluer le degré de la performance recherchée.

L'indicateur est un indice par rapport auquel il est vérifié le degré d'atteinte d'un objectif. Il doit répondre à un certain nombre de critères, notamment :

- La fidélité : c'est-à-dire bien refléter le sens et l'importance de l'aspect étudié
- La clarté et le lien avec l'action : c'est-à-dire pouvoir être facilement compris
- La risque de manipulation : c'est-à-dire ne pas être facilement compris
- La capacité d'anticipation : c'est-à-dire pourvoir alerter avant que les conséquences ne soient irréversibles, en étant situé en amont, dans la chaîne de causalité.

Les indicateurs de performance ont été choisis suivant les indicateurs déjà utilisés par le contrôleur de gestion et ceux proposés et acceptés par l'unanimité des responsables de la DRAR.

4.4. Etape 4 : Conception final du Balanced Scorecard de la DRAR

Cette étape est présentée dans la figure suivante (figure 7) :

Figure 7 : Le Balanced Scorecard de la DRAR

Vision de la DRAR : une agriculture moderne à forte valeur ajoutée + L'agriculture solidaire			
	Les objectifs stratégiques	Les leviers d'actions	Les indicateurs de performance
Axe Client	-Amélioration de la qualité des produits de la région	Réduire la durée des prestations rendues aux clients	-Nombre de jour moyen pour l'accomplissement d'un projet.
	-Amélioration des conditions de vie des agriculteurs	Répondre avec transparence aux besoins des clients	-Taux de réclamation des clients auprès des centres de travaux.
	-La promotion de l'agriculteur de la région	Améliorer et sauvegarder la qualité des produits et des services rendus	-Taux de réalisation physique des projets. -Taux des réclamations des clients.
Axe Financier	Respecter le budget alloué par le ministère de l'agriculture	Respecter les délais légaux pour les soumissions aux Appels d'offre	-Nombre de jour pris pour un AO (date comprise entre la publication et l'ouverture des plis).
		Attribuer les marchés et les contrats aux sociétés dont les offres les plus avantageuses	-Prix proposé le moins élevé -La qualité des prestations rendues
		Diminution des coûts d'achat	-Nombre de projets financé ou réalisé/Nbr de projets prévus. -Coût engagé/ ligne de budget. -Taux de réduction des charges par nature.
	Améliorer les conditions de vie des agriculteurs et des OPA	Développer les filières génératrices de revenus	-Le surplus de revenu généré/ hectare (La Valeur ajoutée créée)
		Augmenter la production	-La quantité récoltée ou produit réalisé en N/N-1
		Journées de formation et sensibilisation	-Nombre de Jours de formation/Mois -Nombre d'agriculteurs bénéficiaires des formations/ Nbr total des agriculteurs de la région -Degré de compréhension des agriculteurs (évaluation sur terrain)
		Labellisation des produits	-Nombre de produits labellisés vendus en M/M-1
Promotion et valorisation des produits terroir de la région	-Nombre de participation de la DRA aux foires et salon d'agriculture		
Recherche des meilleurs agrégateurs	-Nombre de contrats signés/ Nbr d'agrégateurs contactés		
Axe processus interne	Développer les filières et produits agricole de la région	Développement des filières agricoles	-La Valeur Ajoutée créée -Taux de commercialisation
	La gestion des partenariats et l'appui au développement de la région	Mettre en oeuvre la politique de promotion et de la régulation des partenariats	-Nombre de partenariats conclu N/N-1
		Assurer l'aide et la supervision des établissement de l'enseignement technique et de formation professionnelle ;	-Nbr de lauréats recrutés dans la région N/N-1
		Vulgarisation des techniques modernes de la production	-Taux d'utilisation des techniques modernes de production par les agriculteurs
	Aides et subventions	-Nombre de dossiers traités et subventionnés N/N-1	
	organiser les agriculteurs en : Associations, coopératives et groupement d'intérêt économique	-Nombre d'association, coopératives, et GIE créé en N/N-1	
Valoriser les ressources en eau	utiliser des techniques modernes pour l'économie de l'eau ;	-Nombre de puits réalisés -Taux d'implantation des nouvelles techniques d'économie d'eau -Nombre d'hectares irrigués d'eau	
Assurer la gestion d'un service destiné aux clients	Améliorer les services en assurant un service pour le feed-back	-Taux des clients bénéficiaires des prestations du feed-back	
Axe apprentissage organisationnel	Développer les compétences du personnel	Multiplier les opportunités de formation	-Nombre de jours de formation par employé -Nombre de formations /an
	Améliorer la capacité des systèmes d'information	Poursuivre l'amélioration des systèmes d'information existants et le taux de maîtrise des outils informatique	-Taux de maîtrise des connaissances informatiques
	La motivation du personnel	-Encourager un cadre de travail participatif et stimulant -Encourager l'initiative personnelle	-Taux de mobilité verticale/an -Nombre de grèves

Source : élaboré par l'auteur.

Conclusion

L'objectif du Balanced Scorecard étant d'adapter une gestion par objectif comme nouveau mode de management afin de satisfaire les intérêts des parties prenantes et pour donner une bonne image sur aux services publics en offrant des produits et services de qualité et qui répondent réellement aux besoins du public.

Toutefois, cette mission n'a pas été sans difficultés. La principale était de montrer l'utilité de cet outil et d'amener les gens à y adhérer. L'objectif est de déployer cet outil au niveau de la structure afin de converger tous les efforts vers la même cible.

Le Balanced Scorecard constitue, donc, un outil efficace de pilotage stratégique. Mais à condition qu'il fasse partie d'un large processus de changement dans l'organisation.

Les auteurs ont résumé les clés de réussite de son déploiement dans la notion de « l'organisation orientée stratégie » c'est-à-dire faire de l'organisation un serviteur de la stratégie générale.

Toutefois, les causes d'échec les plus communes dans sa mise en œuvre proviennent des insuffisances culturelles et organisationnelles au niveau du secteur public et non d'une conception médiocre des tableaux de bord. Les principales causes de cet échec et que nous avons rencontré dans notre projet, peuvent se résumer dans les points suivants :

- Le manque d'engagement de la part de la Direction Générale ;
- Le nombre restreint des salariés impliqués ;
- La conservation des tableaux de bord au sommet ;
- Le traitement des tableaux de bord en tant qu'événement ponctuel...

Quelles que soient les causes d'échec, le Balanced Scorecard a fait ses preuves et s'est imposé comme un outil efficace pour le pilotage stratégique. Il a aidé les responsables à communiquer leur vision, d'initier le changement et à responsabiliser tout le personnel pour qu'il imagine de nouveaux moyens pour accomplir son travail quotidien. L'objectif final est d'aider l'organisation à atteindre ses objectifs stratégiques.

Finalement, la réussite du BSC dépend du leadership de la Direction Générale. C'est elle qui crée un climat favorable au changement, à la communication, aux échanges et aux discussions interactives et à l'apprentissage sur la stratégie.

Bibliographie

- Arnaboldi M., Azzone G., (2010), « Constructing performance measurement in the public sector », *Critical Perspectives on Accounting* N° 21, p. 266-282.
- Barnard C.I., (1938), *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Batac J., Carassus D., (2004), « Evolution de la norme du contrôle organisationnel : degré d'application au contexte public local », *actes du congrès de l'AFC*.
- Beryl AR., (2000), «The government performance and results act and the tradition of federal management reform: square pegs in round holes? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, N°1, p. 111–135.
- Boland T, Fowler A., (2000), « A systems perspective of performance management in public sector organizations », *International Journal of Public Sector Management*, vol.13, N°5, p. 417–446.
- Bouckaert G, Balk W., (1991) «Public productivity measurement: diseases and cures Public » *Productivity & Management Review*, vol.15, N°2, p. 229–235.
- Bouckaert G., (1990), « The history of the productivity movement », *Public Productivity & Management Review*, vol.14, N°1, p. 53–89.
- Bouckaert G., (1993), « Measurement and meaningful management », *Public Productivity & Management Review*, Vol.17, N°1, p. 31–43.
- Braun D, Merrien F, (1999), «Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View», London, Jessica Kingsley.
- CHAUVEY J.N., (2005), « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des Départements français », *Comptabilité et connaissances*, France.
- Ching C.Y., et al., (2005), « A study of implementing Balanced Scorecard (BSC) in non-profit organizations: A case study of private hospital », *Human Systems Management*, vol.24, p. 285–300.
- Clary B., Eberstein S., & Harlor S., (2000), « Organizational Change Issues in Performance Government: the case of contracting », *Public productivity & Management Review*, Vol. 23, N° 3, p.282-296.
- Dawson S., Dargie C., (1999), «New public management: an assessment and evaluation with special reference to UK health», *Public Management*, Vol.1, N°4, p 459-481.
- De Bruijn H., (2002), « Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risk of performance measurement », *The International Journal of Public Sector Management*, vol.15, N°7, p.578–594.
- Du Gay P., (2000), «In praise of Bureaucracy», London/ Thousand Oaks/New delhi, Sage Publications.

Emery Y. (2000), «L'administration dans tous ses états : réalisations et conséquences», Lausanne : les presses polytechniques et Universitaire Romandes.

Epstein P, Wray L, Harding C. (2006), « Citizens as partners in performance management », *Public Management*, November, p.18–22.

Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald, L., & Pettigrew A., (1996), «The New Public Management in Action», oxford: Oxford University Press.

Giauque D., (2003), *La bureaucratie libérale : Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, édition l'Harmattan.

Hofstede G., (1981), «Management control of public and non-for-profit activities», *Accounting, Organization and Society*, vol.6, n°3, pp 193-211.

Holloway J., Lewis L., et al. (1995), «Performance Measurement and Evaluation», London, Sage.

Holzer M, Kloby K., (2005), «Public performance measurement: an assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation», *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol.54, N°7, p 517–532.

Holzer M. (1991), «Building capacity for productivity improvement», *Public productivity & Management Review*, vol.15, N°2, p 113–122.

Irwin D., (2002), « Strategy mapping in the public sector », *Long Range Planning*, vol.35, p.637- 647.

Ittner C.D., Larcker D.F., (1998), «Innovations in performance measurement: trends and research implications», *Journal of Management and accounting research*, vol 10.

Kaplan R, Norton DP. (1992), «The balanced scorecard measures that drive performance», *Harvard Business Review*, vol.70, N°1, p.71–79.

Kaplan R.S., Norton D.P., (1992), « The Balanced Scorecard: measures that drive performance », *Harvard Business Review*, vol.70, p.71–79.

Kaplan R.S., Norton D.P., (2001), «The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment», *Harvard Business School Press*.

Kaplan R.S., Norton D.P., (2004), «Strategy Map: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes», *Harvard Business School Press*, Boston.

Kettl D.F., (1997), « The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links », *Journal of policy Analysis and Management*, Vol.16, N°13, p 446-462.

Kloot L., Martin J., (2000), «Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government», *Management Accounting Research*, vol.11, p.231-251.

- Lauzel P, Cibert A. (1959), «Des Ratios au Tableau de Bord», Paris: Entreprise moderne d'édition, reprint in 1962.
- Lynn L.E., (1998), «The New Public Management: How to transform a theme into a legacy », *Public Administration Review*, Vol.58, N° 3, p 231-237.
- Modell S., (2001), «Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform», *Management Accounting Research*, vol.12, N°4, p.437–464.
- Môncks J., (1998), «La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique, la pensée comptable». H.M. Paris/Genève, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.
- Niven P.R., (2002), «Balanced Scorecard Step-by-step: Maximizing Performance and Maintaining Results», Wiley, New York.
- Niven P.R., (2003), «Balanced Scorecard: Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies», Wiley, Hoboken, NJ.
- Olve N.G., Roy J., Wetter M., (1999), «Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard», Wiley, England, p.49–83, 317–324.
- Osborne D., Gaebler T., (1992), «Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public Sector», Addison-Wesley Publ. Co.
- Peters G.B, & Pierre J., (2000), «Citizens versus the New Public Manager: the problem of mutual Empowerment », *Administration and society*, vol.32, N°1, P.9-28.
- Peters G.B., & Savoie d.J., (2001), «La gouvernance au XXème siècle : revitaliser la fonction publique», Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Pollit C., (1995), «Justification by Works or by Faith? Evaluation the New Public Management», *Evaluation*, Vol. 1, N°2, p 133-154.
- Pollit C., (2000), «Is the emperor in his Underwear? An analysis of the impacts of public management reform », *Evaluation*, Vol. 2, N°2, p 181-199.
- Smith P. (1993), «Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector». *British Journal of Management*, vol.4, N°3, p.135–151.
- Stake R., (1995), «The Art of Case Study Research», Newbury Park, Sage, CA.
- Trosa S., (2006), «Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'Etat, une réforme de la société», l'Harmattan.
- Yang K, Holzer M., (2006), «The performance—trust link: implications for performance measurement», *Public Administration Review*, vol.66, N°1, p.114–126.
- Zelman W. N., Pink G. H., Matthias C. B.,(2003), «Use of the Balanced Scorecard in Health Care», *Journal of Health Care Finance*, summer, p.29-34.