

Le pilotage de la performance publique locale : Adaptation du Balanced Scorecard aux spécificités des collectivités territoriales

Managing local public performance: Adapting the Balanced Scorecard to the specificities of local authorities

BARAKATE Hayat

Enseignante chercheuse

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion –EL Jadida

Université Chouaib Doukkali - Maroc

Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Sciences Economiques et de Management

(LERSEM)

MAROC

Barakate.hayat@ucd.ac.ma

Date de soumission : 10/11/2022

Date d'acceptation : 08/01/2023

Pour citer cet article :

BARAKATE. H (2022) «Le pilotage de la performance publique locale : Adaptation du Balanced Scorecard aux spécificités des collectivités territoriales», Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 6 : numéro 4» pp : 190 - 214

Résumé

Nul ne peut contester l'importance de mesure de la performance des organisations publiques locales. Toutefois, la question légitime qui se pose c'est comment mesurer cette performance ? En effet, l'ultime obligation des managers des collectivités territoriales est de rendre compte de la gestion de ces organisations. Ils doivent, par conséquent, mesurer la performance des services rendus. Cette action de mesure va leur permettre de se procurer régulièrement des informations crédibles sur la contribution des politiques publiques et par conséquent l'appréciation de leur aptitude à remplir les obligations sociales les plus répandues. Dans cette perspective, et à l'instar du secteur privé, le Balanced Scorecard a connu une large vulgarisation dans le secteur public comme modèle de mesure de la performance et continue à faire l'objet d'ampleur recherches de la part des chercheurs et professionnels dans le but de le reconfigurer pour qu'il réponde aux spécificités du secteur public. Dans le cadre de ce travail, nous avons opté pour l'analyse de cet outil comme principale formule de management de la performance à adapter aux spécificités des collectivités territoriales. L'objectif de cet article est de proposer un tableau de bord public local comme modèle global de mesure de la performance des collectivités territoriales.

Mots clés : Tableau de bord prospectif ; performance publique ; collectivités territoriales ; secteur public.

Abstract

The importance of measuring the performance of local public organizations is undeniable. However, the question that imposes itself is how to measure this performance? Actually, the ultimate obligation of local authority managers is to report the management of these organizations. These managers must therefore measure the performance of the services rendered. This measurement action will enable them to regularly obtain reliable information on the contribution of public policies and consequently the assessment of their ability to fulfill the corporate social responsibility. In this respect, like the private sector, the Balanced Scorecard has been widely popularized in the public sector as a performance measurement model, and continues to be subject to extensive research done by researchers and professionals in the aim of reconfiguring it so that it responds to the specificities of the public sector. As part of this work, we have opted for the analysis of this tool as the main performance management formula to be adapted to the specificities of local authorities. The objective of this article is to suggest a local public dashboard as a global model for measuring the performance of local authorities.

Keywords: Balanced Scorecard; public performance; local authorities; public sector.

Introduction

La performance qu'on recherche consiste à s'assurer de la maîtrise des ressources de l'État, de l'adaptation en permanence des organisations publiques à l'évolution de la société et de la satisfaction des utilisateurs des prestations et services publics. Elle renvoie en effet, aux trois appréciations respectivement des citoyens/citoyennes, des usagers des services publics et des contribuables. (OUMA H. & DAGOU DWH, 2019).

Personne ne peut nier l'importance de mesurer la performance des organisations appartenant à la sphère publique locale, mais comment le faire c'est la question légitime et la plus complexe ? En effet, la mesure la performance publique locale requiert un double rôle : d'un côté, elle permet d'apprécier les impacts des différents concours et interventions publiques et d'un autre côté, elle permet d'indiquer l'allocation des ressources de la façon la plus optimale. Dans ce contexte, (Cécile ADELIN, 2021) avance que l'ultime obligation des managers des collectivités territoriales est de rendre des comptes. Ces dirigeants doivent par conséquent mesurer la performance des organisations dont ils ont la charge. Cette action de mesure de la performance va leur permettre de se procurer régulièrement et constamment des informations crédibles et fiables sur la contribution des politiques publiques et par conséquent l'appréciation de leur aptitude à remplir les obligations et les nécessités sociales les plus répandues, à attribuer de façon efficiente et optimale les ressources de l'État, de contrôler les décisions prises et les réorienter et à publier les résultats. Dans ce sens, (Bureau. D, 2010) affirme que la performance de l'action publique peut être évaluée à travers le passage de l'activité aux résultats. Les tableaux de bord sont au cœur de ce processus de management de la performance, ils fournissent davantage une assistance aux décideurs pour améliorer de façon continue la démarche de la performance au sens de la stratégie menée. En effet, l'expertise de tout décideur en son domaine d'intervention est tributaire de sa disposition d'un tableau de bord à part entière contenant des indicateurs soigneusement choisis par ses soins (Alain Fernandez, 2013).

Les organisations peuvent réaliser cela sous forme de tableaux de bord de la performance. Cependant, est ce qu'on peut utiliser ces outils (tableaux de bord) dans le contexte des collectivités territoriales ? Telle est la problématique de ce travail. Pour répondre à cette question, nous allons se focaliser sur une recherche documentaire en consultant la littérature qui a traité le sujet pour dégager les transformations successives qu'a connu le tableau de bord, ensuite, nous allons mobiliser ses différentes configurations véhiculées par la littérature

pour proposer un modèle global de gestion adapté aux spécificités des Collectivités territoriales (CT).

Pour ce faire, nous allons adopter le plan suivant : Dans un premier titre, nous allons proposer un bref éclairage sur en quoi consiste le pilotage de la performance publique et sa mesure, à travers l'analyse du tableau de bord comme dispositif de pilotage et en exposant ces différentes formules ; puis, dans un deuxième titre, nous allons examiner son déploiement dans le secteur public ; pour finir, en troisième étape, par son adaptation au contexte public local, en proposant un modèle partenarial du BSC, global et compatible avec les caractéristiques des collectivités territoriales.

1. La mesure de la performance publique locale

Dans ce titre, nous allons appréhender le pilotage de la performance des organisations publique, puis nous allons présenter le tableau de bord utilisé comme outil de mesure.

1.1. Le pilotage la performance publique locale

La mission de toute organisation publique est d'offrir une prestation de service aux usagers, une prestation et un service public qui se différencient par leur caractère éphémère, immatériel, difficilement mesurable et qu'il est consommable en même temps de sa production. Toutes ces spécificités et autres rendent la gestion des services publics complexe. Dans ce sens, les collectivités territoriales doivent se doter de certaines compétences spécifiques liées à la planification, l'implémentation et l'évaluation pour répondre à l'évolution et à la diversité de la demande. La gestion des organisations locales se différencie aussi par la spécificité de ces propres valeurs qui l'encadrent. D'un côté les collectivités doivent remplir la finalité de l'intérêt général et d'autre coté, ces organisations doivent assurer le service public en veillant à la satisfaction des besoins de leurs citoyens/usagers/contribuables. Ces deux missions/valeurs se rapportent absolument au contexte public local et par conséquent, elles affectent le management de ses organisations compétentes. Dans ce cadre, le management public s'intéresse à la performance interne de façon à utiliser les outils de gestion qui permettent aux services publics d'élucider leurs coûts de fonctionnement. Néanmoins, la mission d'une collectivité consiste également à transformer l'environnement économique, social, culturel, industriel etc., ou, le cas échéant, de le prémunir. Le champ d'analyse du management public ne peut, de ce fait, se contenter à l'organisation elle-même, mais, il doit prendre en considération les finalités externes ainsi que

les changements environnementaux escomptés. Cette vigoureuse intégration de l'environnement est justifiée par la masse et la diversité d'acteurs qui se transforment autour des collectivités territoriales et qui par conséquent impactent amplement l'action publique locale. Ainsi, la raison d'être d'une collectivité territoriale est de répondre aux besoins de ces divers partenaires qui font partie intégrante de l'action publique locale. Dans cette perception, (Gibert P., 2003) confirme que les politiques publiques locales déployées par les pouvoirs publics compétents comblent la carence saisie dans l'environnement en question.

En outre, les collectivités territoriales ont pour obligation de rendre des comptes aux citoyens/usagers/contribuables et de ce fait, elles doivent justifier leur performance, cela se fait à travers l'appropriation des outils de gestion, Elles peuvent ainsi, le faire à travers le déploiement des tableaux de bord dédiés à la performance publique locale. La performance dont on parle se mesure, c'est de ce fait que l'on évalue son progrès (Alain Fernandez, 2019) et cela qui justifie que le management de la performance se formule dans le cadre d'une logique d'amélioration de façon continue.

La mesure donc de la performance publique locale permet de se procurer des informations crédibles et de façon régulière sur la contribution des politiques publiques locales. Elle permet aussi de contrôler les prises de décisions et de justifier les budgets assignés et de partager les résultats des actions mises en œuvre. En conséquence, la mesure de la performance des collectivités territoriales couvre une double finalité à savoir l'appréciation des impacts des politiques publiques locales et l'allocation optimale des ressources de la collectivité. Pour réaliser cette mesure de la performance. Nous avons, dans ce cadre, choisi d'analyser le tableau de bord comme formule de mesure et de pilotage de la performance des organisations.

1.2. Les outils de mesure de la performance organisationnelle : le Tableau de Bord

1.2.1 Définition du Tableau de Bord Prospectif

Le tableau de bord prospectif (TBP) ou balanced scorecard (BSC) en anglais, appelé également le tableau de bord équilibré, est appréhendé en tant qu'instrument moderne de mesure de la performance des organisations, c'est une formule développée par (Robert S., et al., 1992) pour mesurer les activités d'une entreprise suivant quatre volets ou axes équilibrés en permanence qui sont : client, processus, apprentissage, finances. Il est dit prospectif parce que ces fondateurs projettent une nouvelle vision de la stratégie de l'organisation sur l'avenir

à l'encontre des autres instruments traditionnels qui se fondent sur la seule vision financière de la stratégie en se référant aux chiffres précédents et le concept Balanced indique un tableau équilibré car il met en place à la fois des indicateurs financiers et non financiers.

Alain Fernandez avance que le Balanced Scorecard (BSC) n'est plus un simple outil de mesure pour une organisation (Alain Fernandez. 2019), mais son esprit commence depuis la formulation de la stratégie en vue de poursuivre son déploiement. Les auteurs Robert Kaplan et David Norton, le conçoivent comme un système complet de théorisation de la stratégie de l'organisation pour assurer la performance de sa mise en place. D'où la nécessité d'instaurer une nouvelle pratique de management plus adaptée. La version initiale du BSC l'expose comme un instrument de mesure de la performance incorporant à la fois des indicateurs de nature financière et non financière. En 2000, Kaplan et Norton présente le BSC en tant que système stratégique de pilotage des organisations (Kaplan & Norton, 2000).

Le Balanced Scorecard (BSC) est un tableau de bord stratégique qui dispose d'un certain nombre de caractéristiques, d'après les auteurs de cet outil on peut les synthétiser comme suit : la combinaison entre l'information financière et non financière, l'existence d'un nombre restreint des indicateurs de performance qui favorisent l'anticipation, l'élaboration du BSC se fait suivant une démarche « top down » fondé sur les facteurs et les relations causales de performance, (Kaplan & Norton, 2007)

L'expérience a permis aux concepteurs des Balanced Scorecards de faire évoluer le concept. Dans cette perspective, (Alain Fernandez, 2019), distingue entre trois stades primordiaux :

Le premier stade dénommé les quatre perspectives : dans cette période, le BSC à l'origine est un outil de gestion qui identifie les quatre principales perspectives : finance, marchés, processus, apprentissage & connaissances).

La deuxième période représente le lien de causalité avec la stratégie de l'organisation et ainsi établir des objectifs stratégiques adéquats.

La troisième étape est caractérisée par l'établissement de la carte stratégique qui schématise les interrelations qui agissent sur l'implémentation de la stratégie et par conséquent sur le pilotage de la performance. Dans ce stade, la conception et la mise en place de la dite stratégie deviennent faciles pour l'organisation, parce que le BSC n'est plus un simple tableau de bord mais il est transformé en un système de gestion globale.

1.2.2 Le tableau de bord prospectif (BSC) de KAPLAN et NORTON

Kaplan et Norton ont proposé en 1992, « the balanced scorecard » qui offre aux managers une vision étendue à l'aide d'un ensemble d'indicateurs sur leurs activités.

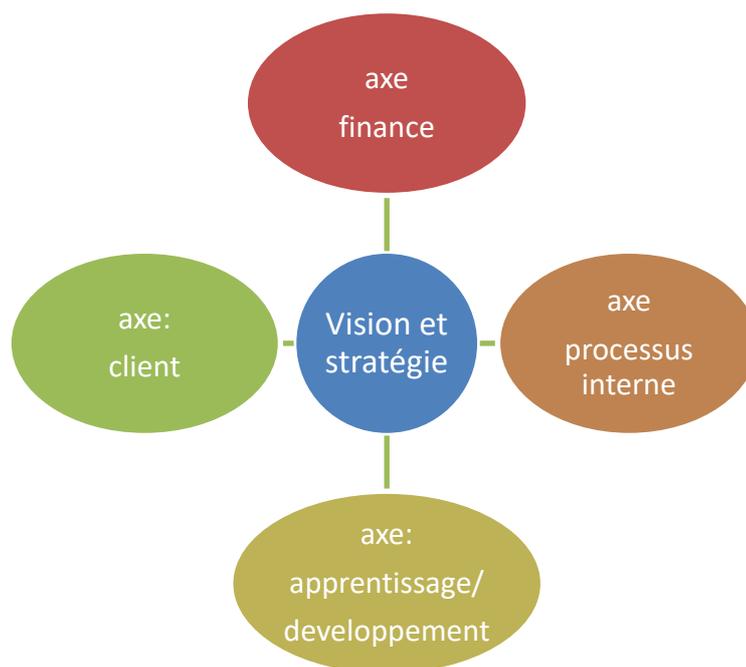
L'apport des auteurs consiste à intégrer des indicateurs de nature non financière puisque ceux de nature financière seuls ne permettent pas de refléter globalement la performance de l'organisation dans un cadre de cohérence et de complémentarité. Ce modèle du tableau de bord prospectif vise également l'adéquation entre les ressources internes de l'organisation et la réalisation des exigences des clients et des actionnaires (KAPLAN & NORTON, 1996). Il est développé en respectant quatre axes essentiels pour mesurer la performance des entreprises : le premier axe comporte des indicateurs financiers qui mesurent la rentabilité financière, il cible ainsi la performance financière, comment donc satisfaire les actionnaires ? ; le deuxième axe client comporte des indicateurs de résultats dont la cible est la recherche de la satisfaction des besoins et la fidélisation des clients en plus des indicateurs significatifs qui évaluent la pertinence des services fournis à ces clients visés. L'axe processus internes est la troisième dimension du BSC qui permet aux managers la recherche de l'efficacité, il comporte des indicateurs visant la prospection d'une source d'avantages concurrentiels pour l'entreprise. C.-à-d. comment améliorer et maîtriser les processus clés en relation avec les clients et les actionnaires pour atteindre les objectifs définis à l'avance ; Le dernier axe d'apprentissage et développement comporte des indicateurs qui permettent de gérer le capital humain, les systèmes et les procédures : c'est l'axe de la performance organisationnel, comment donc piloter l'organisation ; gérer le changement pour une performance maximale ? Ainsi, la performance maximale serait atteinte en impliquant et alignant tous les services de l'entreprise pour apporter des réponses concrètes et cohérentes aux décisions stratégiques.

Ces axes nous permettent de tirer les idées suivantes :

- La performance de l'organisation est une soudure entre la performance exogène et celle endogène, ce qui justifier la prise en considération d'un côté : des différentes attentes du « client » pour l'entreprise privée et l'usager/citoyen pour les collectivités territoriales, et d'autre côté : des processus mis en place par l'organisation pour remplir ces attentes ;
- La performance résulte également d'un processus d'apprentissage continu qui recentre la place du management des ressources humaines.

Cette configuration originale du BSC, n'est pas compatibles avec la plus part des organisations publiques vu qu'elles ne visent pas particulièrement des gains financiers¹. C'est la raison pour laquelle ce modèle doit être révisé pour l'adapter mieux aux caractéristiques des collectivités territoriales objet de cette étude.

Figure N°1 : le tableau de bord prospectif



Source : Adapté de (Robert S. Kaplan et David P. Norton, 1992,1996)

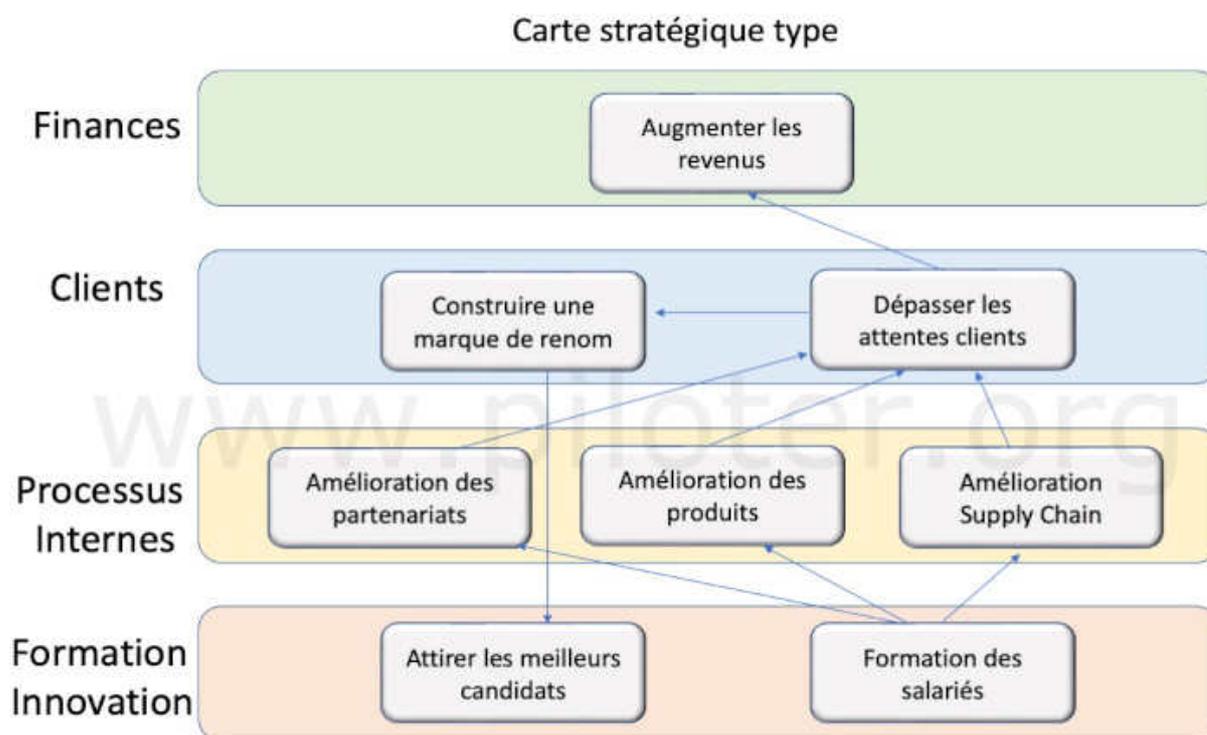
1.2.3 la carte stratégique

Faute de formule globale, et depuis longtemps, le développement de la stratégie de l'entreprise se contente à l'élaboration d'une matrice SWOT. Depuis, Robert S. Kaplan et David P. Norton se sont inclinés sur le sujet et ont bâti un système de management de la stratégie, à savoir le tableau de bord prospectif. Dès lors, les cartes stratégiques ou strategy maps constituent le fond de la formule Balanced Scorecard conçue par Kaplan et Norton. Elles forment par conséquent le plan de labeur de la phase de la conception stratégique, de sa déclinaison en cartes stratégiques et de sa mise en place dont le but de piloter le déploiement de la stratégie dans un processus global et permanent (Alain Fernandez, 2022).

¹ Des entreprises publiques marocaines comme par exemple l'OCP, l'ONEE ... cherchent la maximisation des gains financiers.

L'auteur ajoute que la carte stratégique est un système incontestable de management qui incorpore la stratégie "top-down" – selon laquelle les décisions sont déclinées du sommet de la hiérarchie vers le bas.

Figure N°2 : Exemple de carte stratégique



Source : (Alain Fernandez, 2022)

Le principe de la carte stratégique c'est qu'elle permet davantage de mettre en exergue les divers objectifs de l'organisation sous forme d'un diagramme causes-effets élaboré et ordonné suivant les quatre axes spécifiques des balanced scorecards.

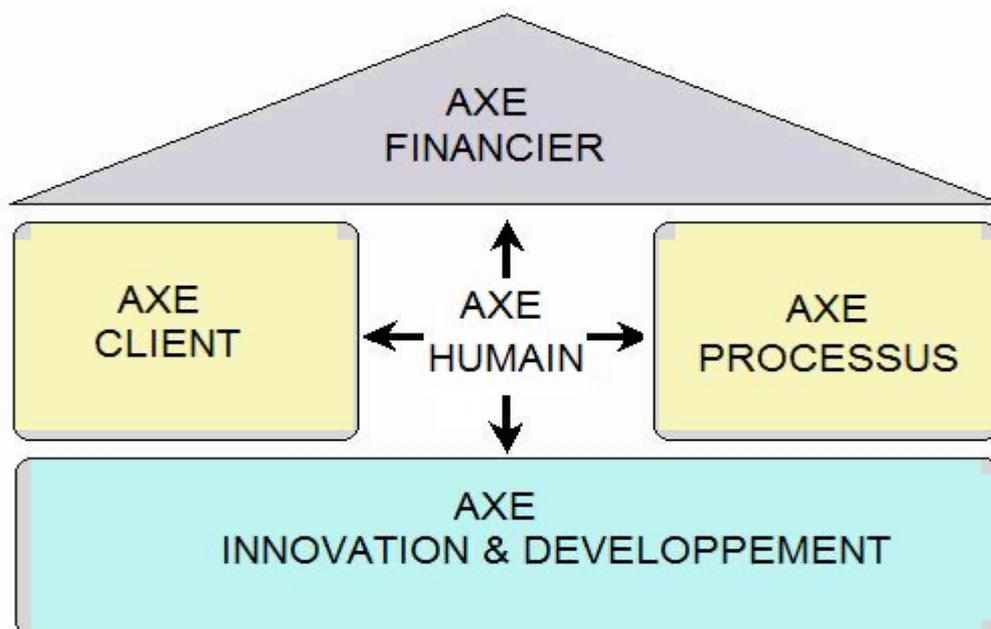
1.2.4 Le Navigateur Skandia

Les bouleversements que connaissent actuellement les études en contrôle de gestion sont représentés par le navigateur de Skandia inventé par (Leif Edvinsson & Michael Malone, 1997), et le balanced scorecard » conçu par (KAPLAN & NORTON 1996), Le navigateur Skandia est un précurseur d'une nouvelle génération des systèmes conçus pour le pilotage de la performance. D'après (Alain Fernandez, 2022), C'est un modèle innovant qui constitue une approche originale mettant l'humain au centre de la démarche en privilégiant le pilotage de tout ce qui est immatériel et exactement le capital intellectuel en tant qu'incontestable moteur de création de valeur.

Le navigateur Skandia présente un "tableau de bord" comportant 5 volets rassemblés dans le cadre d'une dimension temporelle : « Aujourd'hui, le centre de la figure, Hier, le bas de la figure, et Demain le haut du schéma.

- Le volet financier : le long terme : qu'a-t-on fait hier ?
- Le volet client : le présent
- Le volet humain : au centre de la démarche
- Le volet processus : le présent
- Le volet innovation et développement : que prépare-t-on pour demain ? » (Alain Fernandez, 2022).

Figure N°3 : Modèle du Navigateur Skandia



Source : (Alain Fernandez, 2022)

1.2.5 Les indicateurs de performances

Pour mesurer la performance publique locale, il est fondamental de se baser sur des indicateurs de performance appelés en anglais Key performance Indicator (KPI) et de confronter les résultats réalisés aux objectifs définis à l'avance. En effet, les managers utilisent les indicateurs de performance pour récapituler les informations dans le tableau de bord de tous les services dans l'organisation et de communiquer celles spécifiques, (Cécile ADELIN, 2021) présente une classification de ces indicateurs selon trois importantes catégories : la première catégorie d'indicateurs permet de mesurer l'efficacité socio-

économique des actions menées, la deuxième catégorie permet d'évaluer la qualité des services fournis, et la dernière catégorie permet d'évaluer l'efficacité.

Pour qu'ils soient pertinents, les collectivités territoriales doivent veiller à la pertinence de ces indicateurs en s'assurant de leur lisibilité et leur significativité. Ainsi, l'étape de détermination et de choix des indicateurs revêt une grande importance. Il s'agit en effet d'une sélection à réaliser et à partager avec les divers récepteurs et utilisateurs du tableau de bord. La particularité de ce TBS c'est qu'il intéresse non exclusivement les résultats financiers, mais également il se colle à des questions humaines qui amènent à ces résultats.

1.3 La mobilisation de la théorie des parties prenantes

1.3.1 Définition

D'après, (Freeman, 1984), est considéré comme partie prenante « *tout individu ou groupe d'individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs d'une organisation* ». Les parties prenantes soient qu'elles portent des intérêts convergents ou divergents concourent à la réalisation de la performance d'une organisation, le management de cette performance présume selon (Marie-Annick Montalan & Béatrice Vincent, 2013), de faire une réconciliation, un arbitrage et une gestion de cette diversité.

Pour transposer le BSC dans le secteur public local, nous allons se baser sur la doctrine des parties prenantes, cette théorie s'intéresse au type des rapports qui lient l'organisation avec ses parties prenantes en ce qui concerne les processus de prise de décisions au niveau managérial et aux résultats. Cette théorie s'appuie sur deux postulats : le premier postulat stipule que l'organisation entame des rapports avec plusieurs groupements qui l'impactent et qui sont impactés par les objectifs fixés par cette organisation ; Le deuxième postulat admet que ces parties prenantes ont des intérêts caractérisés par une valeur immanente et intrinsèque et par conséquent aucun intérêt ne domine les autres (Donaldson & Preston, 1995).

1.3.2 Les champs d'application de la théorie des parties prenantes

La théorie dite des parties prenantes s'applique aux processus et résultats des relations entre une organisation et ses parties prenantes, dans ce sens, (Donaldson & Preston, 1995) rappellent que ce réseau de rapports, qui se développe entre l'organisation et ses acteurs, est vaste parce qu'il concerne plusieurs parties prenantes et compliqué parce que ces parties peuvent développer entre elles divers types de relations.

En effet, le déploiement de la BSC dans le secteur public est amplement impacté par cette théorie dont l'implication se justifie par le rôle important des différents partenaires dans le management public. Dans ce cadre, (Ring & Perry, 1985), mettent l'accent sur la difficulté de gestion de cet éventail très diversifié d'acteurs et d'intérêts, cette difficulté s'amplifie plus au stade d'évaluation des résultats de ce management.

2. L'utilisation du tableau de bord prospectif (BSC) dans le secteur public

Dans ce titre, nous allons analyser l'utilisation du BSC dans le secteur public tout en essayant de définir ses caractéristiques.

2.1. Le tableau de bord prospectif : Outils de pilotage adapté au secteur public

Le tableau de bord en tant qu'outil antique du secteur privé, s'inscrit dans un nouveau contexte axé sur la gestion par la performance, et s'intègre en force dans le secteur public. En effet, le BSC tel qu'il a été conçu par (Kaplan & Norton, 1996) représente un cadre stratégique logique pour toute organisation : Il s'agit d'un système de mesures, d'objectifs et d'actions articulés qui retracent de façon collective la stratégie d'une organisation et les modalités dont cette stratégie peut être exécutée. Même si le BSC ait été employé plus particulièrement dans le secteur privé, il offre pareillement d'autant d'opportunités éventuelles pour les organisations du secteur public, surtout en ce qui concerne la clarification et l'obtention du consensus sur la stratégie ainsi que sa communication et diffusion dans toute l'organisation (Max Moullin, 2017)). L'auteur ajoute que malgré ces avantages, l'architecture et la méthodologie du BSC ont tendance à refléter ses origines dans le secteur privé. Une partie du problème est qu'il est généralement organisé en quatre perspectives clés : finance, client, processus interne et innovation, apprentissage et croissance.

Dans ce sillage, il est souhaitable, au lieu d'adapter un modèle du secteur privé à tous les secteurs, de concevoir un modèle spécifiquement dédié au secteur public qui réalise des avantages semblables à ceux du BSC dans le secteur privé.

2.2. Les caractéristiques du Public Sector Scorecard (PSS)

Nous allons examiner dans ce titre les questions les plus importantes liées au succès de la gestion de la performance à travers l'utilisation du Public Sector Scorecard dans le secteur public, nous allons présenter cinq caractéristiques primordiales à prendre en compte pour monter un tableau de bord prospectif :

Intégration de la gestion des risques

La gestion de la performance d'une collectivité territoriale en tant qu'organisation publique locale nécessite la prise en compte du risque comme l'une spécificité primordiale du PSS. Dans ce sens, (Moullin, 2006), affirme que l'acte de l'identification et le traitement des risques importants est nécessaire à toute organisation qui veut être performante et par conséquent toute démarche d'évaluation de la performance n'intégrant pas la gestion du risque est incomplète et imprécise.

Focalisation sur les résultats

Tout projet qui dit PSS doit s'établir dans un cadre de concentration sur les résultats et comment on va pouvoir les mesurer, le fait de se concentrer sur la réalisation des résultats ne substitue pas la focalisation sur les intrants et les extrants. Dans cette perspective, (Niven, 2003) voit que le fait de se concentrer sur les résultats permet d'orienter une organisation vers ses objectifs exacts et par conséquent consolider la responsabilisation. Toutefois, la mesure de ces résultats doit se faire via des indicateurs de performance, dans ce sens, (Kaplan & Norton, 1996) estiment que toute mesure de résultats sans indicateurs de performance ne va pas communiquer aux managers comment les résultats vont ou doivent être atteints.

Travailler au-delà des frontières organisationnelles

Par opposition au BSC qui est compatible seulement pour une organisation individuel et promouvoir l'approche compétitive, le PSSL, favorise la coopération, le partenariat dans le cadre d'une vision partagée, ainsi les collectivités territoriales doivent travailler au-delà de leurs frontières.

Culture d'amélioration, d'innovation et d'apprentissage

Le problème majeur qui confronte les managers du secteur public est le développement d'une culture descendante réprimande. Dans ce cadre, (Moullin, 2004) affirme que, le développement d'une culture d'amélioration, d'innovation et d'apprentissage au lieu d'une culture de blâme est sans doute plus importante pour réaliser le succès escompté.

Implication des utilisateurs de services publics et engagement des parties prenantes

À l'encontre de (Kaplan, 2009) qui préconise la construction d'un tableau de bord spécifique à la gestion des risques en parallèle du BSC initial, (Moullin, 2017) recommande que le PSS doive prendre en considération de manière explicite le risque et par conséquent incorporer ces facteurs capitaux lors de l'élaboration de la carte stratégique. Toute réduction d'un risque est considéré en tant qu'objectif réalisé, concernant les processus qui sont impliqués dans la diminution du risque en question sont considérés comme prestation de services.

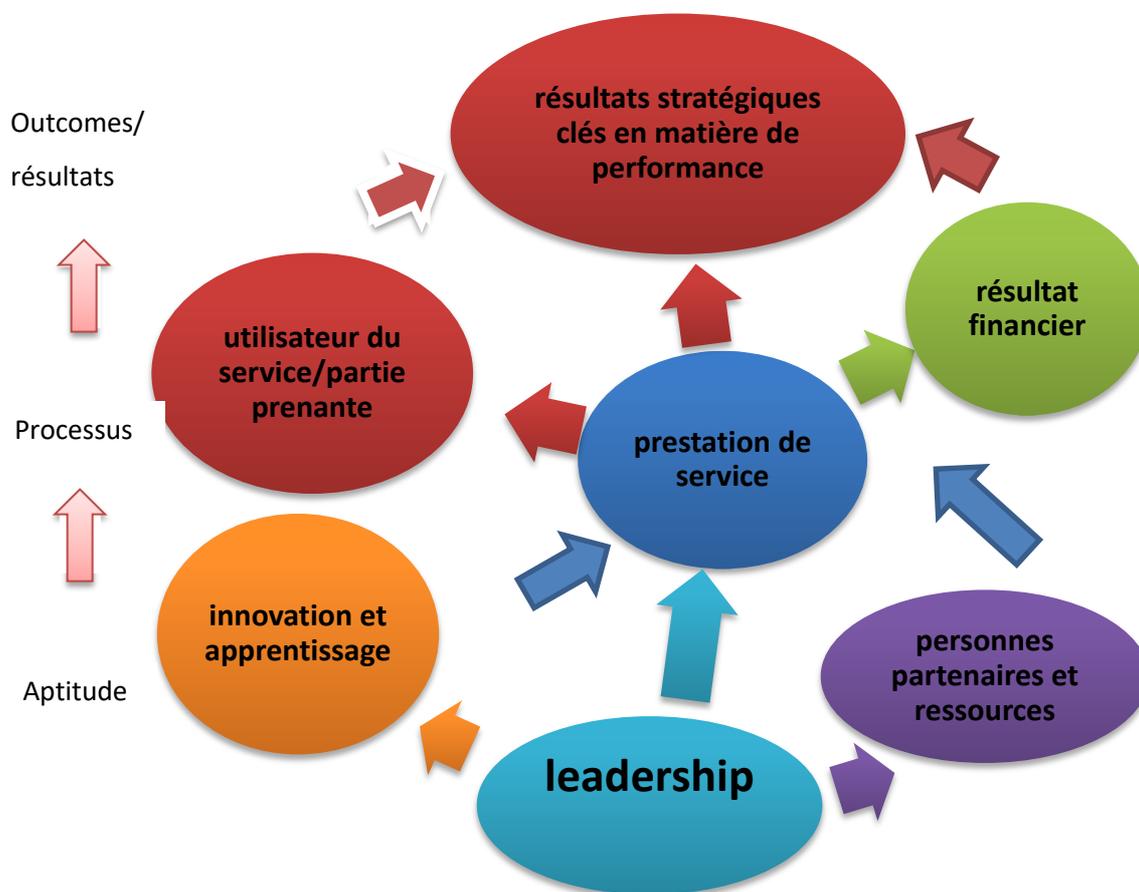
2.3. Public Sector Scorecard de MOULLIN

Le modèle de BSC ajusté au secteur public développé par Moullin se fonde sur la théorie des Parties prenantes (PP). L'auteur estime que cette combinaison entre l'approche du BSC avec l'approche des PP va permettre au secteur public de se doter d'un système pertinent de pilotage de la performance.

Pour combler les insuffisances du déploiement de la BSC au secteur public, Moullin conçoit une nouvelle variante du BSC en tant que formule générique dénommée « Public Sector Scorecard» (PSS) qui favorise l'engagement de l'ensemble des acteurs, la cartographie des processus et la gestion des risques, spécialement conçue pour les secteurs public et associatif, (Moullin M., 2004).

Selon le même auteur, la Public Sector Scorecard (PSS) repose sur cinq dimensions ou vues au lieu des quatre axes qui composent la BSC. La BSC n'intègre pas le degré de réalisation des résultats de l'organisation, c'est pour cela que Moullin renforce la version originale par une cinquième perspective dite stratégique désignée par des outcomes. Autre perfectionnement de la BSC pour la rendre compatible au secteur public concerne l'axe clients qui est substitué par la dimension usagers/parties prenante puisque c'est cette perspective qui constitue la raison d'être de l'organisation publique. Max Moullin, améliore la formule initiale du PSS en (2017), en proposant un cadre intégré d'amélioration des services et de gestion des performances pour le secteur public. Il comporte trois phases - cartographie de la stratégie, amélioration du service, et mesure et évaluation.

Figure N°4 : les sept perspectives du tableau de bord du secteur public



Source : Adapté de (Max Moullin, 2017)

La figure du tableau de bord public telle qu'elle a été modélisée par Max Moullin, en 2017 est composée de deux parties : une première partie gauche qui décrit l'aptitude de l'organisation à prendre en considération des facteurs organisationnels et culturels et des ressources pour créer et concevoir des processus efficaces qui conduisent vers l'accomplissement des résultats escomptés par les managers, le personnel, les usagers de services et les autres parties prenantes.

Une deuxième partie droite qui formule les sept dimensions/axes du modèle qu'on va les exposer et décrire les liens qui existent entre eux dans ce qui suit :

L'axe «principaux résultats de performance» : cette perspective détermine les résultats sollicités par les usagers du service public et les diverses parties prenantes jugées indispensables que doit accomplir l'organisation publique.

L'axe « résultats financiers » : cette perspective engage l'organisation à inclure l'optimisation de ces ressources financières et veiller à son équilibre financier.

La prestation de services : elle se diffère du service et des politiques programmés, elle représente le vécu réel et concret des usagers et des différentes parties prenantes. Dans ce cadre, l'aptitude saisit ce qui doit être fait pour soutenir le personnel et les processus dans la production des résultats requis. Cela suppose l'implication des personnes dotées d'une formation sérieuse et justifiées de motivation, la réalisation d'un travail efficace dans un cadre de partenariat et l'existence de ressources assez suffisantes, cela nécessite une culture fondée sur l'innovation et l'apprentissage. L'ensemble de ces dimensions doivent être soutenues par la perspective du leadership qui doit être efficace et prouvé de solidarité.

Ces sept dimensions du TB Public sont différentes des quatre axes du BSC privé. En effet, la dite distinction a été mise en valeur par la mise en évidence des objectifs primordiaux de l'organisation publique et les valeurs qu'ils produisent en mettant l'axe « principaux résultats de performance » en haut du tableau de bord, l'intégration de l'aspect financier et le remplacement de l'axe client par la dimension « utilisateur du service public et les parties prenantes », et l'alignement de l'axe « prestation de services » avec la dimension « processus interne » du BSC privé.

Les processus eux même ne conduisent pas forcément à la performance requise. Cette dernière est tributaire au fonctionnement en commandite. En effet, un personnel dépourvu de formation ou mal formé, dénué de motivation, l'inadéquation des ressources allouées ou l'inefficacité de la direction conduisent vers des processus inefficaces et par conséquent aboutissent à des performances insuffisantes et incomplètes.

Le PSS est donc un cadre flexible et, comme pour le BSC, les noms des sept perspectives peuvent être modifiés pour répondre aux besoins de toute organisation. Pour le cas des collectivités territoriales on peut remplacer l'axe « résultats », par la dimension « attentes des usagers/citoyens/contribuables » et « gestion des ressources » au lieu de « stratégique », « utilisateur du service et partie prenante » et « personnes, partenariats et ressources », respectivement, mais sinon, respectez le format standard.

Dans ce qui suit, nous allons essayer de proposer une adaptation du PSS au secteur public local en se référant aux formules présentées.

3. Adaptation du BSC au secteur public local : Design du tableau de bord prospectif local

Dans ce titre nous allons exposer un modèle global expliquant la performance publique dans les collectivités territoriale en abordant dans un premier lieu les cartes stratégiques, ensuite nous analysant le déploiement du tableau de bord prospectif (BSC) dans le contexte public local via l'adaptation du modèle de Kaplan et Norton et la proposition du Balanced Scorecard Public Local (BSCPL)

3.1. Les cartes stratégiques en tant que modèle explicatif global de la performance publique

Les objectifs du secteur public local sont généralement formulés à travers des critères non-financiers, raison pour laquelle il faut mobiliser des outils de mesure de la performance qui permettent, aux gestionnaires des organisations appartenant à ce secteur, l'appréciation de la réalisation des dits objectifs. Il est donc intéressant d'après (Jean-Noël Chauvey, 2005) d'appréhender la performance des collectivités territoriales à l'aide des indicateurs équilibrés en respectant les quatre dimensions proposées par Kaplan et Norton, pour aller au-delà des critères de nature budgétaires ou qui vise la régularité. D'autres chercheurs suggèrent des BSC établis sur la base de six axes : les deux premiers axes indiquent les résultats de la stratégie déployée à savoir les résultats financiers et la compétitivité et les autres renvoient aux dimensions qui déterminent ces résultats à savoir, l'optimisation des ressources, la flexibilité, la qualité et l'innovation, (Fitzgerald, et al., 1991).

La mesure de la performance dépasse le constat à l'explication des réalisations pour soit : les poursuivre en cas d'évolution favorables soit : les améliorer et c'est cet impératif de l'évaluation qui justifie le pouvoir d'action que comporte le concept de pilotage. Cela a été largement exposé par (Crozier, 1997) qui révèle que l'objectif de l'évaluation est d'éclairer dans le court terme la portée concrète d'un résultat et dans le long terme de décomposer les mécanismes qui y en mène qui constituent des liens de causalités.

Ces liens sont formalisés dans des cartes stratégiques en tant que modèle intégral qui explique la performance des organisations et détaille les rapports entre les actions exécutées au niveau opérationnel et les résultats engendrés via des indicateurs plus pertinents qui ne laissent aucun endroit à des représentations.

3.2. Le déploiement du tableau de bord prospectif dans le contexte public local : adaptation du modèle de Kaplan et Norton

(Alexis Savkín, 2022), affirme qu'il n'existe pas de recette fixe pour le BSC, les organisations utilisent cet outil et le modifient en fonction de leurs besoins. Le plus important est que l'entreprise/l'organisation voit l'amélioration de ces performances. Nous aussi, nous allons faire la même chose, on va prendre un Tableau de bord prospectif classique comme méthode de base et en va l'adapter aux besoins et contexte des collectivités territoriales.

Le modèle managérial qui résulte de l'adaptation du tableau de bord prospectif au contexte du secteur public local s'inscrit dans un schéma de régulation du système de management dans les collectivités territoriales (Cts).

Dans cette perspective, les transformations successives du modèle de Kaplan et Norton ont permis une configuration du tableau de bord ajustée au pilotage des Cts comportant cinq axes stratégiques alliés entre eux suivant une logique causes/effets : citoyens/usagers/contribuables, processus, apprentissage organisationnel, politiques/actions et moyens. La formule équilibrée du tableau de bord aboutie par ces auteurs est relativement rompue du fait que la détermination de ces dimensions est différente de celle adaptée au secteur public local. Cette dernière donne le privilège à l'axe « citoyens/usagers » puisqu'il présente un intérêt managérial aligné au contexte des CTs.

3.3. Le tableau de bord prospectif « local » de HUTEAU

(HUTEAU, 2006) dévoile un tableau de bord prospectif « local » conçu autour des quatre dimensions de la performance, largement inspiré du BSC de KAPLAN et NORTON :

- La dimension : « client/usager/citoyen, évalué par des indicateurs d'évaluation de l'efficacité socio-économique et des indicateurs d'évaluation de la qualité des prestations rendues ;
- La dimension financière, mesurée par des indicateurs d'efficacité de la gestion ;
- La dimension processus interne, mesurée par des indicateurs d'efficacité ou de qualité, voire d'efficacité ;
- La dimension apprentissage organisationnel, mesurée par des indicateurs de motivation et de compétences du personnel et des indicateurs d'efficacité des systèmes d'information.

3.4. Vers un modèle partenarial de pilotage de la performance spécifique aux CT : Proposition du Balanced Scorecard Public Local (BSCPL)

Nous allons présenter un BSCPL qui s'inspire du modèle de KAPLAN et NORTON, de HUTEAU, de Moullin et autre et qui se fonde sur les dimensions de la performance publique locale proposée par (David Carassus, et al., 2011). La particularité de ce BSCP c'est qu'il se caractérise par la perspective causale de ces axes dirigée vers les valeurs et finalités du service public local, et la contingence des indicateurs de performance aux stratégies des collectivités territoriales, à leurs parties prenantes, et à leurs spécificités organisationnelles.

À notre sens, le BSCPL doit être appréhendé dans le cadre d'un modèle global de gestion de la performance publique. Dans ce cadre, (David Carassus, et al., 2011) effectuent une analyse croisée des modèles de gestion de la performance et dépassent leur vision partielle en proposant cinq axes/dimensions de la performance publique : dimension organisationnelle, dimension humaine, dimension financière, dimension territoriale, et dimension de services publics. Les trois premières dimensions sont communes à tous types d'organisations et elles sont développées selon une vision endogène et causent les deux dernières dimensions qui se rapportent au secteur public et qui sont développées selon une vision exogène de l'organisation.

Dans ce sillage et au sens de (David carassus, et al., 2010), la performance publique locale se caractérise par :

1. la recherche de la justice sociale, de l'intérêt général, et de régulation de l'activité économique via une offre de services publics qui permet de satisfaire les besoins des citoyens/citoyennes, des parties prenantes et de l'environnement local, soutenue par une communication transparente, accessible et fiable, avec tous les acteurs autour des moyens véhiculés et des actions réalisées. Ces caractéristiques forment la dimension « territoriale » ou « politico-environnementale » ;
2. L'adéquation de la qualité/quantité des services publics fournie par la collectivité aux exigences des usagers : c'est la dimension « services publics » ;
3. l'adéquation de la culture, la structure de la collectivité, les ressources financières, humaines, et techniques à l'offre de services publics engagée. C'est la dimension « organisationnelle ou « processus interne » ;
4. Le développement, la motivation et l'engagement du personnel envers la stratégie : c'est la dimension « humaine » ;

5. Le contrôle des dépenses engagées de façon appropriée, conforme et économe et par l'amélioration des recettes et la conformité des textes réglementaires : c'est la dimension « financière » ou « économique-légale ».

Ces caractéristiques de la performance publique locale constituent les objectifs et les indicateurs qui sont alloués à chaque dimension et qui doivent interpréter la stratégie politique des collectivités territoriales.

Nous allons se référer de la définition de la performance publique locale développée par (Carassus, et al., 2011, 2015). La définition qui met l'accent sur les caractéristiques et les dimensions de la performance des collectivités territoriales, et selon laquelle, les auteurs affirment que la performance correspond à la capacité de ces organisations à « *maitriser leurs ressources humaines, financières et organisationnelles afin de produire une offre de services publics adaptée en qualité et en quantité, répondant aux besoins de leurs parties prenantes et générant des effets positifs sur leur territoire.* »

D'après cette définition, la performance publique est qualifiée par cinq dimensions déterminantes qui vont former le design de notre tableau de bord local qui sont respectivement : dimension services publics, dimension territoriale, dimension organisationnelle, dimension humaine, et dimension financière. Nous allons se baser sur cette définition et sur la grille de caractérisation des différents modèles de gestion de la performance publique locale proposée par (Christophe. M, et al., 2015) ; (David.C, et al., 2011); (Damien Gardey, et al., 2011), et les travaux de (Max Moullin, 2017) et (ALAIN Fernandez, 2022) et les autres travaux présentés pour proposer un modèle de BSC partenarial de gestion de la performance publique adéquat avec les spécificités des collectivités territoriales.

Figure N°5: Balanced Scorecard Public Local (BSCPL)



Source : Inspiré et adapté par nous-même

Conclusion

Dans le cadre de cet article, nous avons opté pour le choix du tableau de bord prospectif en tant que méthode de pilotage de la performance dans un contexte public local. Dans ce cadre, nous avons réalisé une revue de littérature autour du sujet couronnée en fin par la proposition d'un tableau de bord public local respectant les dimensions de la performance des collectivités territoriales. Notre choix de cet outil se justifie par le fait que l'objectif du Balanced Scorecard est de soutenir les organisations à déployer et piloter une stratégie plus adaptée et homogène. Il constitue pour tout gestionnaire un sujet récurrent d'utilité incontestée, il est considéré également comme un instrument décisif de pilotage pour toute organisation dont le secteur public local n'y échappe pas. Dans ce sens, (Christophe Ruprich Robert, 2021), affirme que les managers cherchent, à travers le déploiement du tableau de bord, la visualisation des éléments essentiels du pilotage de l'organisation dont ils ont la charge et la responsabilité de manière simple et plus rapide. Il s'agit en effet de signaux d'alerte concernant les évolutions en cours ou d'anticipation des évolutions postérieures pour leur inciter de procéder à des analyses qui nourrissent le processus de prise de décision. Cela se permet grâce à des indicateurs de gestion et de performance, qui vont permettre de suivre les réalisations des ressources et des plans d'actions et le cas échéant et en cas d'évolutions défavorables, de corriger les écarts par rapport aux prévisions via l'établissement des leviers d'action éventuels.

Le tableau de bord prospectif qu'on vient de proposer permet d'un côté de soutenir le pilotage des actions des collectivités territoriales en incitant le débat de gestion dès la définition des finalités stratégiques jusqu'à l'identification des objectifs au niveau opérationnel et au dernier stade les résultats, d'un autre côté il permet aux décideurs de se concentrer sur l'essentiel et le plus important en rationalisant la masse d'information ; ce qui permet finalement de rendre la décision plus collaborative. Tout ça doit être fait selon une démarche méthodologique produisant un système qui réagit au plus près des préoccupations de la collectivité territoriale. Récemment, on parle d'un autre modèle désigné « Sustainability Balanced Scorecard », ce modèle théorique ne permet pas de mesurer la performance de manière globale, néanmoins il élargit le pilotage économique pour prendre en compte des dimensions sociétales en vue d'équilibrer entre les objectifs de la totalité des acteurs des collectivités qui, à défaut de la hiérarchie, compliquent la prise de décision. (Capron & Quairel, 2005), cité dans (Christophe Maurel, 2011).

A titre d'implication managériale, cette recherche contribue à l'adaptation de l'offre de performance. En effet, le modèle proposé va permettre aux managers locaux de savoir se procurer d'une expertise spécifique et de développer des compétences au lieu de se baser sur des offres des bureaux d'étude et des consultants qui sont disposés à « dire et faire n'importe quoi » sans que cela corresponde aux spécificités de l'organisation en question. Certes, mais cela peut être freiné par la réticence des acteurs administratifs et le défaut de contribution des acteurs politiques dans la démarche de mesure de performance ce qui peut freiner l'évolution et l'usage du tableau de bord public local et par conséquent leurs effets et impacts.

L'introduction des pratiques managériales innovantes tel que le BSC, présume de donner le temps d'acculturation à ces nouveaux styles de management pour assurer leur acceptation et leur mise en exécution. Et dans ce sillage et à titre de prolongement, nous allons mettre ce tableau de bord prospectif à l'épreuve de l'expérimentation empirique lors d'une étude de cas portant sur des collectivités territoriales qui rempliront les conditions de notre recherche et qui serait l'objet de notre prochain article.

BIBLIOGRAPHIE

Alain Fernandez, 2013, « Les nouveaux tableaux de bord pour les managers » 6^{ème} édition Eyrolles. piloter.org.

Alain Fernandez, 2019, « Balanced Scorecard ou tableau de bord prospectif », Piloter.org, « performance, management, décision ».

Alain Fernandez, 2022, « Carte stratégique : les Strategy Maps Balanced Scorecard », Piloter.org, « Innovation, management, décision » Mise à jour le 19 aout 2022.

Alain Fernandez, 2022, « Le navigateur Skandia », Piloter.Org. Performance, Management, Décision

Alexis Savkín, 2022, « Apprendre de la carte stratégique et du tableau de bord de Tesco », in BSC Designer, 16 Février, 2022.

CAPRON M. et QUAIREL-LANOIZELEE F., (2005), Evaluer les stratégies de développement durable des entreprises : l'utopie mobilisatrice de la performance globale, Journée Développement Durable- AIMS, Aix-En-Provence, 1-22.

Cécile ADELIN, 2021 « le tableau de bord prospectif outil de pilotage de la performance publique ». WWW.powerslide.io/blog/

Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », Politiques et management public, Vol 28/4 | 2011 Varia

Christophe Ruprich Robert, 2021, « Outils de pilotage : indicateurs et tableaux de bord », la gazette des communes, 29/03/2021.

Crozier M., (1997), La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique, in Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de M. Crozier, Seli Arslan, pp 33-56.

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Christophe Maurel, 2011. « La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales ». Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Jun 2011, Versailles, France.

Dominique Bureau, Michel Mougeot, Nicolas Studer, 2010, « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », Revue française des affaires sociales 1-2, pages 89 à 104.

Donaldson & Preston, (1995), «The stakeholders theory of corporation: Concepts, Evidence and Implications», *Academy of Management Review*, vol. 20, N°1, pp. 65-91. Cite dans (Manel BENZERAFA, 2007, «L'universalité L'universalité d'un outil de gestion en question: Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat », thèse de doctorat page 105.

Fitzgerald L., Johnston R., Brignall T. J., Sivestro R., Voss, C., 1991, «Performance Measurement in Service Businesses», London, CIMA.

Freeman R. (1984), «Strategic management : à stakeholder approach», Boston, Pitman.Cite dans : Marie-Annick Montalan, Béatrice Vincent, 2013, « Un modèle d'évaluation de la performance multidimensionnelle d'une organisation hospitalière transversale », *Management et Avenir* 2013/3(N°61), Pages 190 à 207.

Donaldson & Preston, 1995, «The stakeholders theory of corporation: Concepts, Evidence and Implications», *Academy of Management Review*, vol. 20, N°1, pp. 65-91, 1995

Gibert P. (2003), « Evaluation des politiques publiques », Cours du DESS Contrôle de gestion, Université Paris X, janvier 2003

- Hairout, W. (2021). « Les systèmes de mesure de la performance organisationnelle comme levier de la performance des établissements publics marocains». *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(5), 552-566.
- Huteau, S. (2006). « Le management public territorial », *Le guide du manager (Vol. 2)* : Editions du Papyrus.
- Jean-Noël Chauvey, 2005, « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des Départements français ». *Comptabilité et Connaissances*, France. Pp.CD-Rom.
- KAPLAN R., NORTON D. (2000), « having trouble with your strategy ». Then map it, *Harvard Business Review*, Vol. 78, Iss. 5, pp. 167-176.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P. (2001), «Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management », Part I, *Accounting Horizons*, Vol. 15, No. 1, pp. 87-104.
- Kaplan R.-S., Norton D.-P. (2007), «Le tableau de bord prospectif», Eyrolles, (5ème édition, traduit de l'américain « The Balanced Scorecard », Harvard Business School, 1996).
- Kaplan, R.S. (2009), «Risk management and the strategy execution system », *Balanced Scorecard Report*, Vol. 11 No. 6, pp. 1-6.
- Kaplan, R.S. and Norton, D. (1996), *the Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Publishing, and Boston, MA.
- Marie-Annick Montalan, Béatrice Vincent, 2013, « Un modèle d'évaluation de la performance multidimensionnelle d'une organisation hospitalière transversale », *Management et Avenir* 2013/3(N°61), Pages 190 à 207.
- Moullin, Max, (2017) "Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 66 Issue: 4, pp.442-458,
- MOULLIN M. (2006), « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », *Perspectives on Performance*, Vol. 5, n°1.
- MOULLIN M., (2004), « Using the public sector scorecard in health and social care », publication de la Faculty of Organisation and Management, Sheffield Hallam University, UK, 2004, pp 1-9.
- Moullin, M. (2004), "Eight essentials of performance measurement", *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol. 17 No. 3, pp. 110-112.
- Moullin, M. (2006), «The design of an alternative balanced scorecard framework for public and voluntary organizations », *Perspectives on Performance*, Vol. 5 No. 1, pp. 10-12
- Niven, P.R. (2003), «Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Non-Profit Agencies», John Wiley and Sons, Hoboken, NJ Cite dans Max Moullin, (2017) "Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 66 Issue: 4, pp.442-458,
- OUMA H. & DAGOU DWH. (2019) « Le Public sector Scorecard peut-il être soluble dans les collectivités territoriales : Une analyse des variances et invariances entre la Côte d'Ivoire et le Niger », *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit* « Numéro 8 : Mars 2019 / Volume 3 : numéro 4 » p : 739- 764
- Ring S. P, Perry J.L., (1985), «Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints», *Academy of Management Review*, Vol 10, N°2.
- Robert S. Kaplan et David Norton, (1992), «the Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance», *Harvard Business Review*.