



HAL
open science

Le nouveau modèle de développement et le contrôle de gestion public au Maroc

Mohammed Eddaou, Mohammed Hafiane

► **To cite this version:**

Mohammed Eddaou, Mohammed Hafiane. Le nouveau modèle de développement et le contrôle de gestion public au Maroc. 2022. hal-03588830

HAL Id: hal-03588830

<https://hal.science/hal-03588830>

Preprint submitted on 25 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le nouveau modèle de développement et le contrôle de gestion public au Maroc

Mohammed EDDAOU¹, Mohammed Amine HAFIANE²

¹Enseignant-chercheur, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Mohammed Premier, Oujda, Maroc, mohammed.eddaou@ump.ac.ma

²Enseignant-chercheur, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Mohammed Premier, Oujda, Maroc, a.hafiane@ump.ac.ma

Résumé :

La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD) mis en place, en novembre 2019 par le chef de l'État Marocain a constaté dans son rapport une faiblesse, parmi les quatre principaux nœuds qui bloquent la dynamique de processus de développement. Il s'agit d'une faiblesse au niveau de la coordination sur les sujets transverses, au niveau social (la pauvreté, la scolarisation, l'électrification et désenclavement du monde rural, la réduction de l'habitat insalubre ..), et au niveau économique (le flou fiscal, le secteur informel ...). Ce qui remet en question la vision verticale de l'organisation administrative au Maroc basée sur une structure fonctionnelle et une faible coordination interministérielle. Par conséquent, ce nouveau modèle de développement fait un appel implicite à une vision horizontale de cette organisation mettant ainsi la satisfaction des usagers au sommet des principes d'action communs.

Notre article essayera de répondre à la question suivante :

Quelle relation entre le contrôle de gestion public et le nouveau modèle de développement au Maroc ?

Nous essayerons au cours de ce travail, d'apporter une analyse critique du paradigme d'efficacité apporté par la nouvelle loi organique des finances de 2015, et par la suite, proposer les principes de la nouvelle vision horizontale de l'organisation administrative au Maroc, ainsi que le contrôle de gestion associé à cette vision, et en enfin, proposer les nouvelles défis de l'audit public dans le cadre de nouveau modèle.

Mots clés : Nouveau modèle de développement, vision verticale de l'organisation, vision horizontale de l'organisation, contrôle de gestion public, audit public

Abstract:

The Special Commission on the Development Model (CSMD) set up in November 2019 by the Moroccan Head of State noted in its report a weakness, among the four main nodes that block the dynamics of the development process. This is a weakness at the level of coordination on cross-cutting issues, at the social level (poverty, schooling, electrification and opening up of the rural world, reduction of unhealthy housing ...), and at the economic level (the tax blur, the informal sector ...). This calls into question the vertical vision of the administrative organisation in Morocco based on a functional structure and weak inter-ministerial coordination. Consequently, this new development model implicitly calls for a horizontal vision of this organisation, putting user satisfaction at the top of the common principles of action.

Our paper will try to answer the following question:

What is the relationship between public management control and the new development model in Morocco?

We will try in the course of this work, to bring a criticism of the paradigm of efficiency brought by the new organic law of finances of 2015, and thereafter, to propose the principles of the new horizontal vision of the administrative organization in Morocco, as well as the management control associated with this vision, and finally, to propose the new challenges of the public audit within the framework of the new model.

Keywords : New development model, vertical view of the organisation, horizontal view of the organisation, public management control, public audit

1.Introduction

La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD) mis en place, en novembre 2019 par le chef de l'Etat Marocain a constaté dans son rapport une faiblesse, parmi les quatre principaux nœuds qui bloquent la dynamique de processus de développement. Il s'agit d'une faiblesse au niveau de la coordination sur les sujets transverses, au niveau social (la pauvreté, la scolarisation, l'électrification et désenclavement du monde rural, la réduction de l'habitat insalubre ..), et au niveau économique (le flou fiscal, secteur informel ...). Ce qui remet en question la vision verticale de l'organisation administrative au Maroc basée sur une structure fonctionnelle et une faible coordination interministérielle concernant (CSMD, 2021). Par conséquent, ce nouveau modèle de développement fait un appel implicite à une vision horizontale de cette organisation mettant ainsi la satisfaction des usagers au sommet des principes d'action communs.

Notre article essaierai de répondre à la question suivante :

Quelle relation entre la crise de la vision verticale de l'organisation administrative et le contrôle de gestion public au Maroc ?

Pour apporter un éclairage théorique à notre problématique de recherche, nous nous sommes posé la question de recherche suivante :

De quelle manière les limites de la vision verticale de l'organisation administrative influencent-elles le contrôle de gestion public ?

Notre article est structuré en trois titres. Dans un premier titre, nous essayerons de répondre à notre question de recherche et de concevoir notre modèle d'analyse.

Dans un deuxième titre, nous chercherons à supposer l'influence de la vision verticale de l'organisation administrative au Maroc sur le contrôle de gestion public et sur l'audit public.

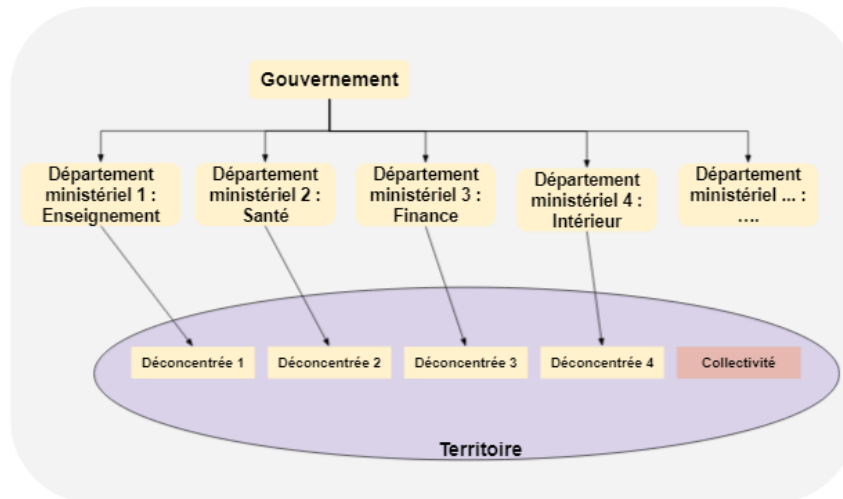
Et dernier et troisième titre, nous avancerons notre apport théorique et méthodologique et exploratoire de notre recherche.

2.La vision verticale de l'organisation administrative et le contrôle de gestion public

Selon un raisonnement analogique, nous essayerons de formuler des hypothèses sur l'organisation administrative des états en recourant aux sciences de gestion formées sur la base de l'étude des personnes privées. L'utilisation de cette analogie est justifiée par le fait que des états ont opté pour un management public orienté résultat.

Dans ce cadre de nouveau management public basé sur un paradigme d'efficacité, et en fonction du régime politique, les objectifs des parties prenantes d'un État contribuent à la formulation de sa stratégie. Par conséquent, Il serait obligé de choisir la configuration de l'organisation administrative qui va permettre la mise place de la stratégie suivie (De Rongé, 2013).

Figure 1: La vision verticale de l'organisation administrative et le territoire

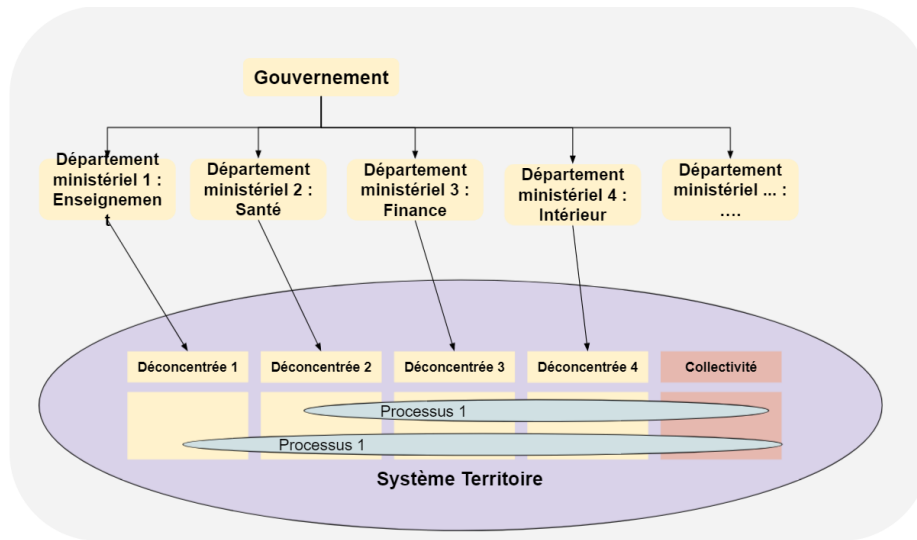


Source : Etabli par nos soins¹

Dans un contexte de faible liberté politique et civil, une vision verticale de l'organisation administrative de l'État, en tant qu'ensemble de fonctions orientées production, permettrait la fourniture insuffisante des services publics standardisés, sans prendre en considération les disparités régionales et les besoins diversifiés et croissant des régions. La forte centralisation de la prise de décision et la faible coordination inter-entités déconcentrées et décentralisées rendraient difficile la satisfaction des besoins des citoyens et des entreprises en services publics nécessitant la prise de décisions transversales, cohérentes et pertinentes sur un territoire donné (Soparnot, 2009).

Figure 2: La vision horizontale de l'organisation administrative et le territoire

¹ sur la base de l'ouvrage de De Rongé (2013) et de l'article de Moine (2006)



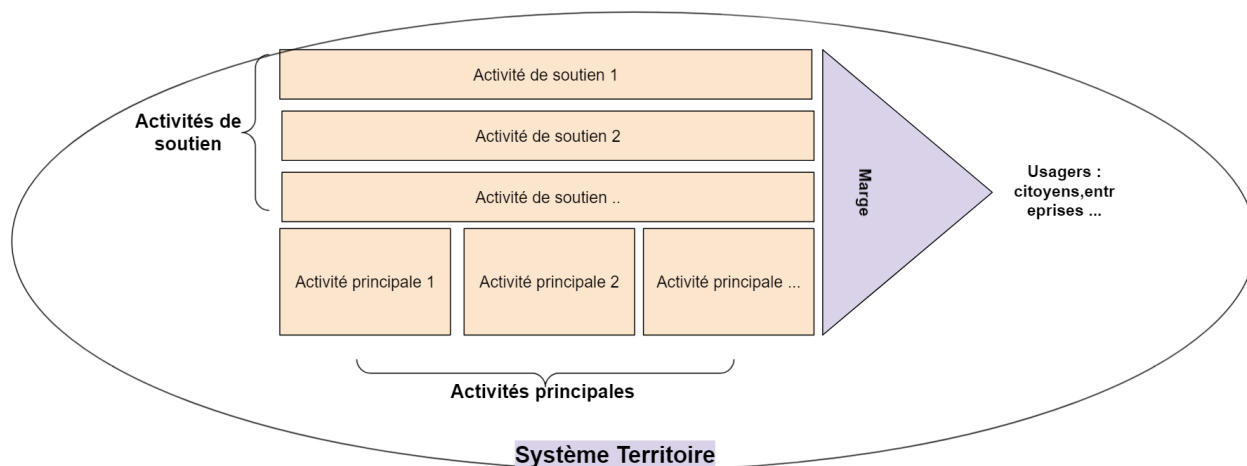
Source : Etabli par nos soins²

Dans un autre contexte de forte liberté politique et civil, une vision horizontale de l'organisation administrative de l'État, en tant qu'ensemble de processus orientés usagers, permettrait la fourniture suffisante des services publics prenant en considération les disparités territoriales. La coordination inter-entités déconcentrées et décentralisées rendrait facile la satisfaction des besoins transverses des citoyens et des entreprises en services publics dans le cadre d'un système territorial (Moine, 2006) et (De Rongé, 2013).

Dans ce sens, la relation d'agence qui lie le principal (Le parlement ou le conseil communal) et l'agent (le gouvernement ou les élus locaux) exigerait non seulement une communication sur le niveau d'efficience (Charreaux, 2004), mais elle exigerait davantage une communication sur la création de la valeur aux usagers.

² sur la base de l'ouvrage de De Rongé (2013) et de l'article de Moine (2006)

Figure 3: La création de la valeur aux usagers sur un système territoire

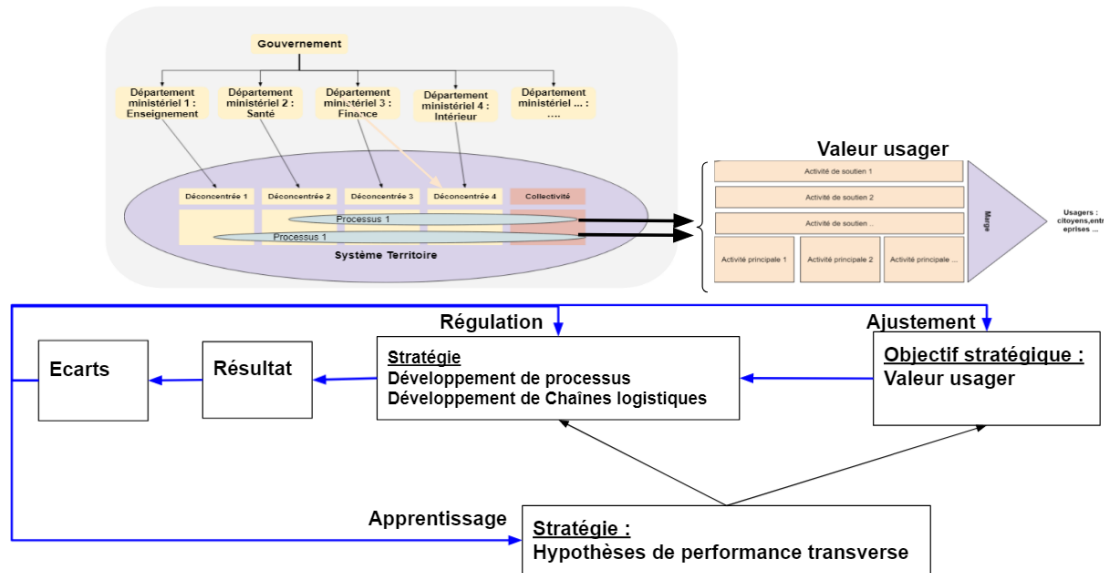


Source : Etabli par nos soins³

Dans cette logique transversale et horizontale, la fixation des normes de coût, la gestion budgétaire et l'analyse des écarts au sein d'un État s'appliqueraient sur les activités appartenant aux différents processus participant à la création de la valeur pour les citoyens et les entreprises.

³ sur la base de l'ouvrage de Orsoni et al. (2013)

Figure 4: L'apprentissage collectif et la création de la valeur aux usagers sur un système territoire

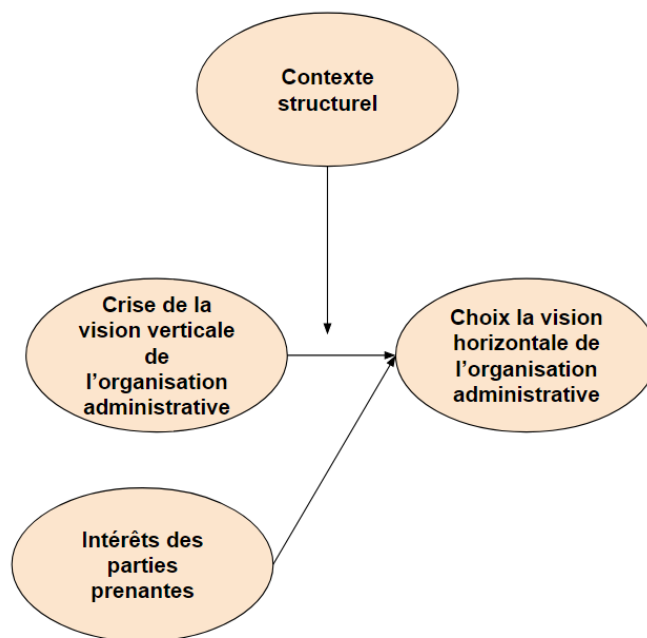


Source : Etabli par nos soins⁴

Et dans le cadre d'un apprentissage collectif (Argyris et Schön, 1997), la détection et la correction des erreurs par les commissions conjointes viserait non seulement l'amélioration de l'efficacité, mais chercherait davantage une amélioration de la qualité de la valeur créée aux usagers, par le développement des processus et des chaînes logistiques. Le développement de ces chaînes logistiques est justifié par le fait que les services publics peuvent être fournis par une personne privée sous le contrôle obligatoire de la personne publique (EDDAOU et HAFIANE, 2021).

⁴ sur la base de l'ouvrage de Giraud et al. (2004)

Figure 5: Les conditions intervenantes et les conditions d'adoption de la vision horizontale

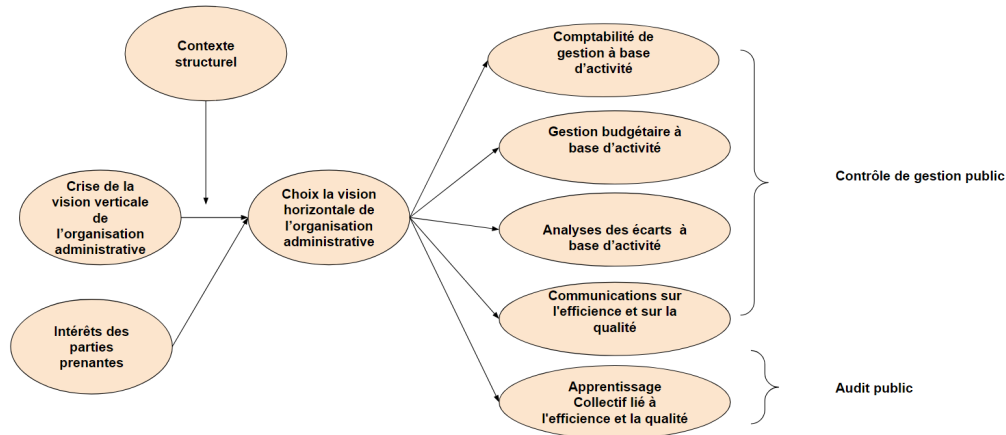


Source : Etabli par nos soins⁵

Le passage d'une vision verticale a une vision horizontale de l'organisation administrative serait modéré par le contexte structurel (le statut économique) du pays, et la condition de l'adoption d'une vision horizontale est liée aux intérêts des parties prenantes (voir annexe 1 et annexe 2).

⁵ sur la base de l'annexe 1 et l'annexe 2

Figure 6: Le modèle d'analyse théorique



Source : Etabli par nos soins⁶

Par conséquent, une vision verticale de l'organisation administrative d'un État en crise céderait la place à une vision horizontale orientée création de la valeur pour les usagers. Cette nouvelle vision préconisait une modélisation des coûts, une gestion budgétaire et une analyse des écarts à base d'activités dans la gestion publique.

Et dans le cadre des relations d'agence, elle exigerait en plus des communications sur le niveau d'efficacité des différentes composantes de l'Etat, d'autres communications sur la qualité de la valeur créée aux usagers.

Et selon un logique d'apprentissage collectif, les commissions conjointes, dans cette nouvelle vision, viseraient à la fois une amélioration de l'efficacité et de la qualité de la valeur créée aux usagers.

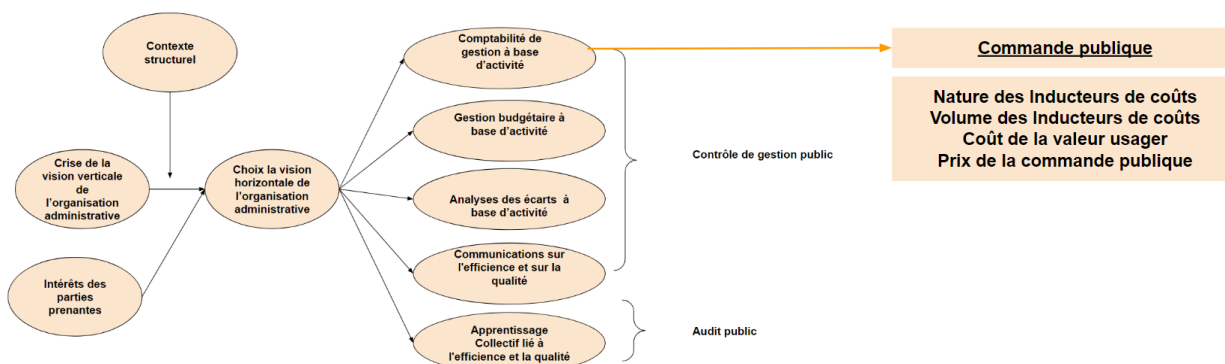
Et en dernier lieu, le passage d'une vision verticale de l'organisation administrative vers une vision horizontale de cette dernière serait lié au contexte structurel du pays, et la convergence des intérêts des parties prenantes au niveau national et à l'échelle internationale.

3.La crise de la vision verticale de l'organisation administrative et le contrôle de gestion public au Maroc

Sur la base de notre modèle d'analyse, la crise de la vision verticale de l'organisation administrative au Maroc amorcerait des réflexions et des mesures sur l'adoption d'une vision horizontale de l'organisation administrative.

⁶ sur la base de notre cadre théorique

Figure 7: La vision horizontale de l'organisation administrative au Maroc et la commande publique

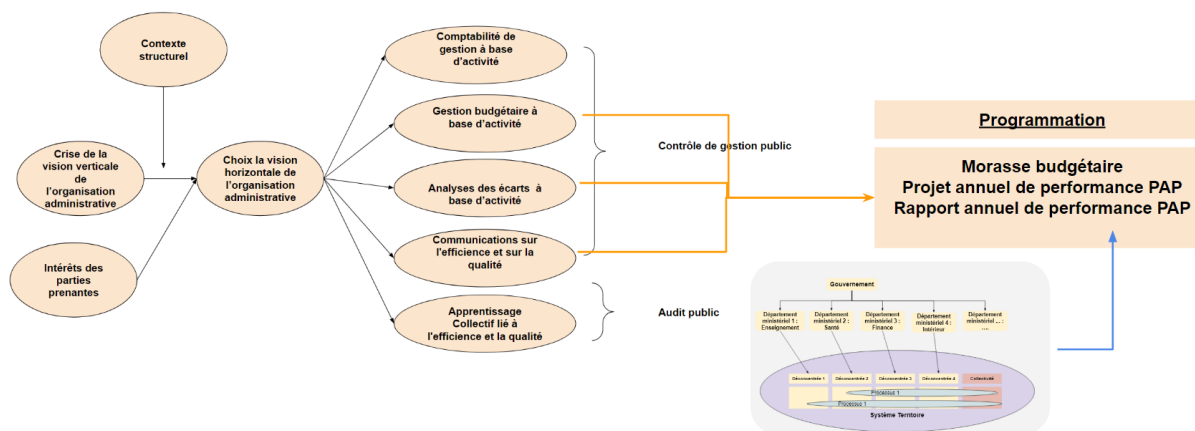


Source : Etabli par nos soins

L'adoption de cette vision suppose une formation transverse de la commande publique. Par conséquent, le lancement d'un marché public supposerait une coordination entre les différentes entités déconcentrées et décentralisées qui partagent l'objectif de création de valeur usager. Par exemple, pour contribuer à l'employabilité biographique projective et différentielle des enfants du monde rural (Eddaou, 2015, Mai), une école primaire pourrait offrir aux enfants un transport scolaire. Cette fonction au sein de l'école exigerait par exemple un activité d'entretien du moyen de transport. Si la distance induit une certaine quantité de travail au niveau d'entretien. On pourra donc retenir le km parcourus comme inducteur de coût de l'activité entretien. Ce qui va nous permettre d'expliquer le mieux possible la consommation de charges par cette activité. Et de cette façon on pourrait mesurer et estimer le coût de la valeur usager au niveau du territoire, et par conséquent, estimer le prix de la commande publique.

Si cette employabilité fait appel à des activités appartenant aux différentes entités déconcentrées et décentralisées, alors, on aurait besoin de connaître les inducteurs de coût de ces différentes activités afin de mesurer et estimer le coût de cette valeur usager.

Figure 8: La vision horizontale de l'organisation administrative au Maroc et la programmation triennale



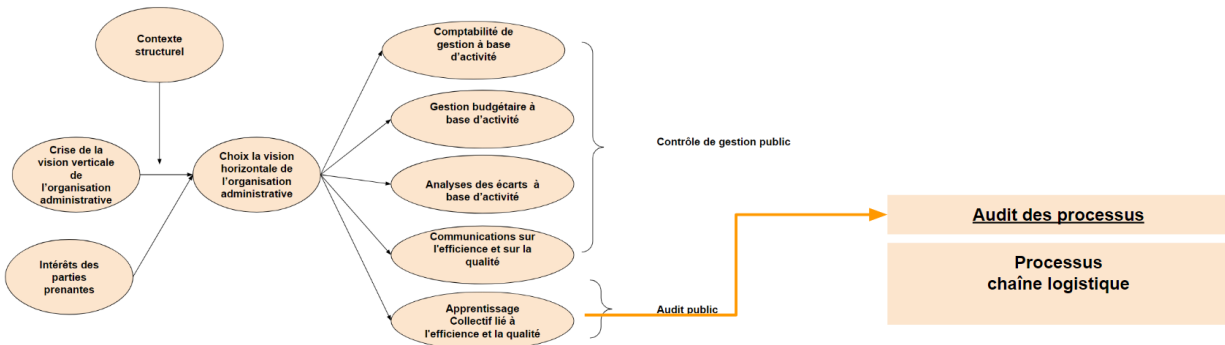
Source : Etabli par nos soins⁷

L'adoption de cette vision exige aussi une mise à jour de la loi organique des finances. Le paradigme d'efficience apporté par la nouvelle loi organique des finances de 2015, doit céder la place au paradigme de création de la valeur usager (MEF, 2015). Par conséquent, Il faut tenir une comptabilité destinée à analyser non plus les coûts des différents projets engagés dans le cadre des programmes selon une organisation administrative en tant qu' ensemble de départements ministériels, mais à analyser les coûts des inducteurs des différents projets engagés dans le cadre des programmes selon une organisation administrative en tant qu' ensemble de processus faisant participer différents départements ministériel et collectivités territoriales.

Et dans le cadre d'une relation d'agence, les départements ministériels devraient préparer des projets transverses de performances et des rapports transverses de performance impliquant les différentes entités déconcentrées et décentralisées qui partageraient la création de la valeur usager.

⁷ sur la base de notre modèle d'analyse, de la loi MEF (2015) et du guide du MEF (2019)

Figure 9: La vision horizontale de l'organisation administrative au Maroc et l'audit public

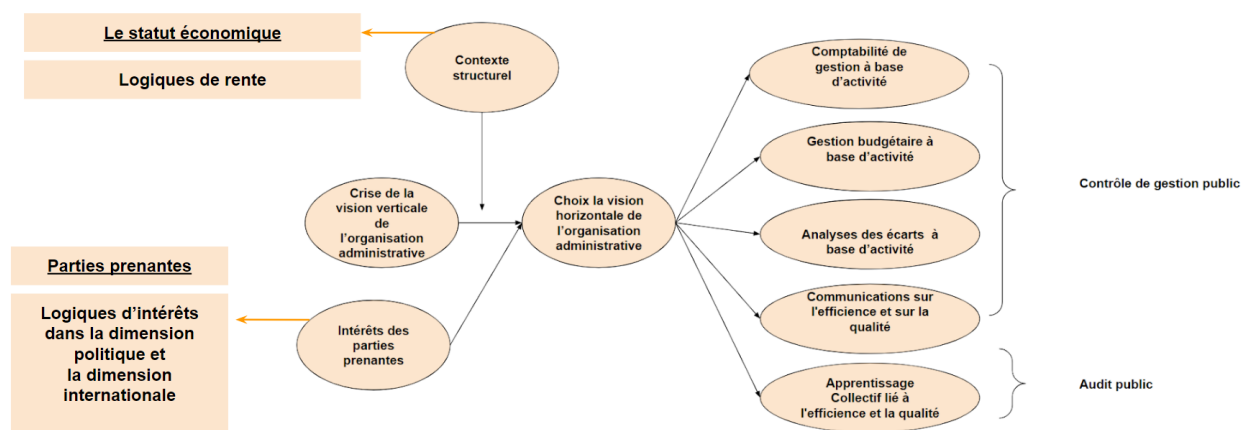


Source : Etabli par nos soins⁸

L'adoption de cette vision représenterait un défi aux institutions de responsabilité horizontale (Cours des comptes, IGAT, IGF,..). Le contenu de la planification de l'audit, la cartographie des risques, la qualification des auditeurs, les nombre des audités, les missions d'audit et leurs déroulement seraient adaptés à ce nouveau mode de gestion. Pour que la cour des comptes arrive à rassurer le parlement de la qualité de la valeur créée aux usagers, elle serait amenée à planifier des missions d'audit touchant les différentes entités déconcentrées et décentralisées participant à la création de cette valeur usager. Cela impliquerait des besoins énormes en ressources humaines, financières et organisationnelles.

⁸ sur la base de notre modèle d'analyse

Figure 10: logiques de rente et d'intérêts au Maroc



Source : Etabli par nos soins⁹

Une suppression progressive des logiques de rente permettrait la transition vers une vision horizontale de l'organisation administrative (CSMD, 2021). L'adoption de cette vision serait aussi la conséquence de la convergence des intérêts des composantes de la dimension politique, à savoir les partis politiques par le biais du parlement et du gouvernement, et du chef d'état par l'intermédiaire du conseil des ministres. Et dans une dimension internationale, l'adoption de cette vision serait le résultat des rapports de force entre les États selon une approche réaliste et néoréaliste des relations internationales, et le résultat de l'engagement des organismes de coopération selon une libérale des relations internationales.

4. Conclusion

Parmi les faiblesses, suscitées par le nouveau modèle de développement, qui bloquent la dynamique de processus de développement au Maroc, est la coordination sur les sujets transverses au niveau social et économique. Dans ce sens, nous nous sommes posé la problématique suivante : Quelle relation entre la crise de la vision verticale de l'organisation administrative et le contrôle de gestion public au Maroc ?.

La revue de littérature nous a permis de concevoir un modèle d'analyse où il y a, d'une part, un lien entre la crise de la vision verticale de l'organisation administrative et l'adoption d'une vision horizontale de cette organisation, et d'autre part, un lien entre cette vision horizontale de l'organisation administrative et l'adoption d'une comptabilité de gestion public à

⁹ sur la base du rapport général du CSMD (2021)

base d'activité, d'une gestion budgétaire public à base d'activité, et d'un audit public à base d'activité.

Pour formuler des prédictions sur la relation entre la crise de la vision verticale de l'organisation administrative et le contrôle de gestion public au Maroc, nous avons eu recours à une analyse des rapports et des textes réglementaires.

Sur la base de cette analyse des documents, nous estimons un impact significatif de la crise de la vision verticale de l'organisation administrative au Maroc sur la formulation de la commande publique, sur la programmation triennale et la communication destinée au principal (Parlement ou conseil communal), et sur l'audit public.

En ce qui concerne la commande publique, cette dernière se baserait sur les besoins en inducteurs de coûts des différentes activités formant un processus et appartenant aux différentes entités déconcentrées et décentralisées.

S'agissant de la programmation triennale et la communication destinée au principal apportés par la loi organique des finances, elles seront basées sur des programmes transverses. La budgétisation, la constatation et l'analyse des écarts seront déterminées à l'aide d'une comptabilité de gestion publique à base d'activité.

En ce qui concerne l'audit public, le contenu de la planification de l'audit, la cartographie des risques, la qualification des auditeurs, les nombre des audités, les missions d'audit et leurs déroulement seraient adaptés à cette nouvelle vision horizontale de l'organisation administrative.

Enfin, le passage d'une vision verticale de l'organisation administrative vers une vision horizontale de cette dernière serait lié à la suppression progressive des logiques de rente, et la convergence des intérêts des composantes de la dimension politique et internationale.

Du côté des limites de la recherche, un manque de littérature lié au management public dans le cadre d'une vision horizontale de l'organisation, nous a poussé à mobiliser une littérature liée au management privé, à l'aide d'un raisonnement analogique, nous avons pu construire notre modèle d'analyse.

Comme perspectives de la recherche, et dans le cadre de notre axe de recherche "Contrôle de gestion et décision", Nous proposons dans un premier temps, une étude rétrospective dans le but de vérifier notre modèle d'analyse dans un échantillon de pays qui ont vécu cette transition organisationnelle. Nous proposons dans un deuxième temps, une étude prospective à l'aide de la méthode MICMAC (Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliqués à un Classement) et la

méthode Mactor (matrice des alliances, conflits, tactiques et objectifs) afin confronter les prédictions basées sur un comportement linéaire des acteurs et les relations basées sur les stratégies futures des acteurs.

Annexes

Annexe 1

Personne ressource : Responsable filière sciences de gestion

Méthode de collecte : Discussions au cours d'un colloque (Eddaou et Hafiane,2021, Nov)

Discours 1:

“

La condition intervenante entre la crise de la vision verticale de l'organisation administrative et l'adoption d'une vision horizontale est le contexte structurel (le statut économique)

”

Annexe 2

Personne ressource : Responsable filière sciences de gestion

Méthode de collecte : Discussions au cours d'un colloque (Eddaou et Hafiane,2021, Nov)

Discours 2:

“

J'ai appris par la pratique que la condition de l'adoption d'une vision horizontale serait liée aux intérêts des parties prenantes

”

Bibliographie

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1997). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley Publishing Company: Boston.
- De Rongé, Y. (2013). *Comptabilité de gestion* (3e éd., Vol. 1). De Boeck.
- Charreaux, G. (2004). *Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux*. Repéré le 17-11-2021 à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00143258/>
- Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD).(2021). *Le nouveau modèle de développement, libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous, rapport général*. Repéré le 17-11-2021 à <https://csmd.ma/fr/rapport>
- Eddaou, M et Hafiane, M.A. (2021, Nov). *Le contrôle de gestion public et le Nouveau Modèle de Développement au Maroc, communication présentée au Congrès International Sous le thème : « Le Nouveau Modèle de Développement : Un Nouveau défi pour une relance socio-économique au Maroc »*, Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales , Oujda.
- EDDAOU, M., & HAFIANE, M. A. (2021). *Qualité du système d'information de l'administration fiscale, e-administration fiscale et stabilité de la dette publique au Maroc. Alternatives Managériales Economiques*, 3(4), 238-257.
- Eddaou, M. (2015, Mai). *La gouvernance relationnelle des établissements publics locaux d'enseignement au Maroc, quels impacts sur la construction territoriale de l'employabilité biographique, projective et différentielle des individus*. In colloque international sur l'enseignement supérieur au Maroc Sous le thème Adéquation entre les offres de formation universitaire et le marché de l'emploi.
- Giraud, F., Saulpic, O., Naulleau, G., Delmond, M. H., & Bescos, P. L. (2004). *Contrôle de Gestion et Pilotage de la Performance*, édition Gualino : Paris.
- Ministère de l'économie et des finances (MEF). (2019). *Guide de la programmation budgétaire triennale*. Repéré le 19-11-2021 à https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2019/guide_pbt_version_28_fevrier_2019_vf.pdf

- Ministère de l'économie et des finances (MEF). (2015). Dahir nO 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique nO 130-13 relative à la loi de finances. Repéré le 19-11-2021 à file:///D:/PES/recherche/Ch%C3%B4mage/Litt%C3%A9rature/loi_organique_130-30_fr18.pdf
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *LEspace géographique*, 35(2), 115-132.
- Orsoni, J., Kalika, M., & Helfer, J. P. (2013). *Management stratégique*. Vuibert : Paris.
- Soparnot, R. (2009). *Management des entreprises: Stratégie. Structure. Organisation*. Dunod.