

La nécessité du contrôle interne et la mise en place du nouveau management public dans les collectivités territoriales en Algérie.

The need for internal control and the implementation of new public management in local authorities in Algeria.

Nessrine OUGHARI. /Université de Chlef,n.oughari@univ-chlef.dz

Dr.Hadj Kouider GOURINE , Université de Chlef,h.gourine@univ-chlef.dz

Date de réception:16/11/2018; Date d'acceptation: 03/05/2019 Date de publication: 01./06/2019.

Résumé

La gestion des collectivités territoriales occupe une grande importance dans la gestion de finances publiques, afin de répondre aux nouvelles exigences de la société, c'est une mission soumise à l'obligation de résultats dans le fonctionnement et la bonne gestion des ressources pour créer la valeur ajoutée. En effet, Le contrôle interne fait partie des fondamentaux d'une bonne gestion, cette notion est cependant, encore aujourd'hui, peu répandue ou mal maîtrisée par les collectivités territoriale en Algérie. En termes de résultat, nous avons élaboré des entretiens semi-directifs au niveau des collectivités territoriales de Mostaganem, ces derniers montrent le manque du dispositif du contrôle interne au sein de ces établissements. De plus les spécificités des collectivités territoriales constituent des freins à l'application du nouveau management public.

Les mots clé: Le nouveau management public, Collectivités territoriales, Contrôle interne, Efficience Cartographie des risques.

summary

The management of local authorities occupies a great importance in the management of public finances, in order to meet the new requirements of the society, it is a mission subjected to the obligation of results in the operation and the good management of the resources to create the value added. Indeed, internal control is part of the fundamentals of good management, this notion is however, still today, little widespread or poorly mastered by local authorities in Algeria. In

terms of results, we have developed semi-structured interviews. Directive at the level of the local authorities of Mostaganem, the latter show the lack of the internal control system within these institutions. In addition, the specificities of local authorities are obstacles to the application of the new public management.

Key words: New Public Management, Territorial Communities, Internal Control, Efficiency Risk Mapping.

Auteur correspondant : **Hadj Kouider GOURINE**, n.oughari@univ-chlef.dz

Introduction

Le management public se doit être adapté à la conjoncture et aux multiples évolutions sociales afin que l'Etat soit efficace et fournisse un service public adapté aux attentes des citoyens. Le nouveau management public fait partie de ses adaptations du management public au contexte économique.

Dans les années 1980, divers événements rendent impératif une nouvelle réforme de la gestion publique, ce dans divers pays du monde tels que, entre autres, le Royaume-Uni, la Nouvelle Zélande, le Japon, le Canada et la France. Cependant, les événements à l'origine d'une telle modernisation restent multiples et spécifiques à chaque pays. C'est pour cela que la définition du NPM ne peut être la même pour chaque pays dans lequel il a été appliqué. De plus, l'urgence et la diversité de ces événements ont eu une influence sur la rapidité de mise en place du NPM dans ces différents pays

Les objectifs de performance, de planification stratégique, d'écoute des usagers, du management participatif et les enjeux de développement sont des défis qui confrontent le management des établissements publics algériens. Aussi, la mise en place du dispositif du contrôle interne afin d'assurer la bonne gouvernance des collectivités territoriales.

Au delà, cet article s'interroge plus fondamentalement sur la contribution du contrôle interne pour assurer la bonne gouvernance et mieux gérer les collectivités territoriales. **L'application du nouveau management public, et la mise en place d'un dispositif du contrôle interne, sont-ils adaptés aux collectivités territoriales en Algérie ?** ». L'objectif principal de notre recherche, est de trouver des

solutions appropriées aux différents problèmes, qui se posent dans les établissements publics algériens. Cette recherche porte plus particulièrement sur les objectifs suivants :

- Améliorer la qualité des services publics.
- Vulgariser les principes du nouveau management public.
- Sensibiliser les gouvernants à la question de gestion des risques, et au contrôle des couts

Nous avons structuré notre recherche autour de deux parties, une partie théorique et une partie empirique.

I. Partie théorique

Dans cette partie, nous avons traité la notion du nouveau management public, les concepts du contrôle interne, et la cartographie des risques.

1. Le nouveau management public

Avant de parler sur le nouveau management public, il est important de passer par le management public, avec ses concepts et caractéristiques afin de comprendre ce passage nécessaire dans la gestion des établissements publiques.

1.1. Les concepts du management public

Très peu de définitions du management public sont données dans la littérature en gestion

1.1.1. Définition

Laufer décrit deux courants opposés pour définir le management public. Un premier courant considère que le management public est le management des organisations appartenant au secteur public, la notion de public accolé à celle de management correspondant au statut juridique des organisations. Le second courant de pensée considère que le critère juridique doit céder la place à des critères issus des sciences humaines (Romain, 1985 p 28).

Le premier courant montre le management public comme un management appliqué aux organisations du secteur public. Ce courant de pensée admet alors que les organisations publiques ne sont pas des organisations comme les autres et qu'il faut leur appliquer un management spécifique.

Le deuxième courant évite le statut juridique de l'organisation, pour s'attacher à définir le management comme une science administrative.

Selon Chevallier, cette deuxième approche tend « à découvrir et mettre en œuvre les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces d'organisation, en vue d'accomplir, dans les conditions optimales, une tâche donnée »(Romain, 1985 p 29).

Dans les deux approches que nous venons d'évoquer, le management public équivaut au management des organisations du service public.

1.1. 2. Les caractéristiques du management public

Crozier (1985, 1987) avait mis en évidence trois caractéristiques du management public tel qu'il est pratiqué dans les organisations publiques (michel, 1985 p 11-12):

- leur activité étant généralement fondée sur l'institution juridique du monopole d'une fonction, les administrations publiques sont protégées de leur environnement.

- fournissant essentiellement à la société des services complexes, gérant des relations humaines beaucoup plus que des biens matériels, leurs difficultés d'adaptation sont ressenties de façon plus grave, particulièrement par les administrés, ce qui provoque, dans un premier temps, un besoin de protection que la situation de monopole rend possible.

- l'explosion des communications ainsi que le passage d'une société de production à une société de services, bouleversent l'équilibre des protections traditionnelles. Par conséquent, les administrations et les gouvernements rêvent de ce fait de méthodes scientifiques qui permettraient de fonder un nouvel équilibre, et de le justifier.

Les définitions données de management public reposent sur les fonctions de la gestion, ce qui présente un caractère réductionniste mettant davantage l'accent sur les techniques gestionnaires plus que sur les processus.

Le management pratiqué dans les organisations publiques consiste à s'appuyer le principe de contingence structurelle conduisant à rejeter les perspectives uniques, et standards, et à s'adapter à la diversité des situations.

Savall et Zardet définissent le principe de « contingence générique » comme un « cadre épistémologique admettant la présence de spécificités dans le fonctionnement des organisations, mais posant l'existence de régularités et d'invariants qui constituent des règles génériques dotées d'un noyau dur de connaissances, présentant une

certaine stabilité et une certaine universalité» (Henri & Véronique, 1995 p 495).

1.2. Les concepts du nouveau management public

Apparu dans les années 1980, le nouveau management public est un mouvement de pensée portant sur un aspect du pilotage des organisations publiques. Gérer l'État comme une entreprise est désormais le mot d'ordre de ce nouveau mode de management public.

1.2.1. Définition

Il n'existe pas de définition unique du Nouveau Management Public (NMP), mais le point commun des réformes regroupées sous ce terme est le passage d'une logique « traditionnelle » de l'administration publique, à une nouvelle logique de management fondée sur les méthodes employées dans le secteur privé (Damaj, 2013 p 249).

Selon Pollitt, « beaucoup d'auteurs offrent des définitions, mais peu d'entre elles sont identiques », ajoutant plus récemment que le NMP change constamment d'apparences pour se fondre dans les contextes locaux et qu'« une telle capacité d'adaptation est possible parce que le NMP n'est pas un ensemble cohérent d'idées et d'outils »(Damaj, 2013 p 249).

Pour Bèzes « le NMP est constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues des savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglosaxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique).

Le nouveau management public est un mode de management public qui emprunte des méthodes et outils issus du secteur privé, basés sur la recherche de la performance et de résultats .Les notions qui sous-tendent l'emprunt de tels outils sont celles de flexibilité, d'efficacité, d'efficience et d'évaluation (Pupion & Chappoz, 2015 p 1-2).

1.2.2. Les principes managériaux du NMP

Face aux crises multiples dont souffraient de nombreux pays, la satisfaction des usagers devenait de plus en plus irréalisable, surtout dans le secteur public qui est décrit comme inefficace, bureaucratique, rigide, coûteux, autocentré sur son auto entretien et peu sensible à

l'innovation. Depuis les années 80, soucieux de rationaliser le fonctionnement des organisations publiques, la plupart des gouvernements a peu à peu commencé à introduire dans la sphère publique « le nouveau management public », reposant sur une idéologie fondatrice centrale: « il s'agit de viser une amélioration des performances du secteur public en important des techniques de management que l'on retrouve dans les entités économiques du secteur privé » (Chevalier 1984)⁴ .

Pour Christopher Hood, auteur ayant largement présenté et analysé en détail les principes généraux de cette nouvelle façon de manager les organisations publiques, les principes qui fondent le NMP consistent à (christopher, 1995 pp 93-109.):

- Désagréger des organisations publiques en unités « entrepreneuriales » : en décomposant les grandes organisations publiques en unités gérées séparément, pour chaque produit ou service offert, chacune de ces unités s'apparentant alors à un « centre de coûts », avec une grande autonomie de gestion et d'action ;
- Favoriser une plus grande compétition au sein de l'organisation publique, comme avec le privé : en mettant en concurrence les organisations publiques, et privées, sur la fourniture de certains services, et en introduisant la concurrence entre les organisations publiques elles-mêmes. Cette concurrence aide à améliorer la qualité générale des services rendus à budget donné, ou encore d'en réduire le coût à qualité de service inchangée, ce qui renvoie à la notion de « quasi-marchés » internes au secteur public ;
- Mobiliser des méthodes de management éprouvées dans le secteur privé ;
- Mettre en place un management de terrain, direct et pragmatique : en contrôlant les organisations à partir de la mesure d'objectifs de production ;
- Rechercher méthodiquement les moindres coûts : en condamnant les dépenses excessives, et en cherchant les solutions les moins onéreuses aux cahiers des charges donnés ;
- Décentraliser le pouvoir : en accroissant la liberté en matière de gestion budgétaire, tout en désignant des personnes clairement redevables de l'utilisation des fonds publics et en les impliquant dans le contrôle étroit de leur usage ;

-Accorder une importance accrue aux standards de mesure de la performance : en définissant des normes explicites et mesurables en matière de performance publique, de façon à ce que chaque service rendu puisse être évalué quantitativement, et/ou qualitativement, par rapport à une norme-référentielle minimale.

1.2.3. Les objectifs du nouveau management public

Les organisations publiques sont incitées à travailler sur elles-mêmes afin d'atteindre des objectifs d'accroissement des performances. Nous pensons ici à la mise en place de dispositifs. Tels que les restructurations organisationnelles, le développement des politiques de gestion des ressources humaines, le recours à des techniques de management telles que : la gestion des compétences, la gestion par projet, la direction par objectifs, le développement du contrôle de gestion interne, la mise en place d'un système de comptabilité analytique, la gestion prévisionnelle des ressources, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), le développement d'un marketing public, le « business processreengineering », etc.

L'une des réponses apportées par les managers aux dysfonctionnements bureaucratiques des organisations publiques (coût, rigidité, impersonnalité) est de développer un nouveau référentiel gestionnaire pour le secteur public. Il s'agit du nouveau management public.

Nous résumons les objectifs du nouveau management public en quatre grandes catégories

- Un premier objectif renvoie à l'amélioration de l'efficacité de l'action des entités publiques. Il s'agit de viser la qualité dans la réalisation des missions, et de tenter de déterminer dans quelle mesure les services publics atteignent leurs objectifs de manière effective dans des délais raisonnables, et avec un taux d'erreur très faible : c'est-à-dire viser essentiellement la bonne qualité du produit fini (Francois, 2002 p 239);
- Un second objectif concerne l'efficience. Il s'agit de s'intéresser aux moyens mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs : c'est-à-dire optimiser la quantité de ressources consommées afin d'accomplir les missions et de chercher les moyens pour réaliser des économies

d'échelle. Bref, ce qui est visé, dans ce cas, c'est la qualité des processus de production, la maximisation de l'utilisation des ressources, leur rentabilité et leur productivité (Damaj, 2013 p 260);

- Troisième objectif : l'ouverture et l'accessibilité. D'une part, le service public est supposé être à l'écoute des usagers afin d'identifier les besoins et de répondre aux demandes au plus près des attentes. Mais l'ouverture peut aller encore plus loin, selon certains principes de la nouvelle gouvernance. Il s'agit de faire participer le citoyen/usager à une série d'instances décisionnelles en matière d'action publique. D'autre part, la question de l'accessibilité devient centrale également. Il s'agit de garantir à la fois un accès physique aux services publics, en adaptant les heures d'ouverture aux périodes horaires les plus populaires pour les usagers, et de renforcer l'intelligibilité de l'action administrative pour l'utilisateur. Une attente de simplification des procédures et nomenclatures administratives est, en effet, adressée à tout le secteur.

1.2.4. Les avantages et les limites dans l'application du nouveau management public

Nous présentons ici une synthèse des principaux avantages et limites relatifs à l'application de la nouvelle gestion public.

- Les avantages du nouveau management public

Premièrement, son application a un grand avantage en termes de finances publiques. Selon Alain-Gérard Cohen, elle permet de rationaliser les dépenses publiques suite à l'introduction d'un système financier de contrôle et de gestion dans les organisations publiques. Cette rationalisation fut à l'origine d'une nouvelle et d'une meilleure affectation des recettes publiques (Alain-Gérard, 2012).

Deuxièmement, elle permet l'utilisation des moyens et outils, qui permettent de suivre le déroulement des programmes de gestion, et donc de connaître, le plus rapidement possible, les écarts entre les réalisations et les objectifs, de les expliquer et de proposer des correctifs.

Troisièmement, elle prend en compte la gestion de la motivation des agents publics, dans la mesure où il met en avant l'initiative individuelle et la flexibilité, ce qui crée de l'incertitude pour des fonctionnaires recrutés dans les services publics qui valorisaient des

aspects tels que le respect des procédures, la continuité du service public, l'égalité de traitement des usagers.

Autrement dit, il repose sur des règles, sur des procédures et sur des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Selon Yvon Pesqueux « Le New Public Management va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation ».

Quatrièmement, elle augmente l'autonomie donnée aux managers. Anne AMAR et Ludovic BERTHIER parlent d'une « meilleure implication des managers », due autant à ce regain de pouvoir qu'à la reconnaissance du travail qui en découle. Cette autonomie participe grandement à la motivation des acteurs des organisations publiques. Ainsi, Anne Amar et Ludovic Berthier (2007) précisent, que l'application des principes du nouveau management public répond aux attentes des fonctionnaires en termes d'intérêt du travail, d'évolutions technologiques et de leur situation au sein des administrations (Anne & Ludovic, 2007 p 7).

Enfin, pour les usagers, l'application des pratiques du nouveau management public participe sans conteste à l'amélioration de la qualité des services publics. De ce fait, les économies de coût, ainsi que les nouvelles affectations des recettes publiques semblent avoir permis la mise en place de nouveaux services (mise en place de mesures suite à la loi sur l'égalité des chances).

•Les limites du nouveau management public

Selon Olivier Keramidias. Au sein des entreprises, les notions de service public ou de justice sont souvent (Olivier, 2005 p) considérées comme des freins à la productivité. Cette constatation pose alors une première limite : que deviennent les objectifs des organisations publiques : rendre un service de qualité, promouvoir la justice sociale et favoriser l'équité entre les usagers ou l'efficacité, l'efficience et la productivité ?

Partant du principe de la performance, considéré par les organisations privées, une organisation est efficace si le besoin du client est satisfait, car cette satisfaction engendre des ressources. L'application de ce principe aux organisations publiques assimile l'utilisateur à un consommateur. Ainsi, une notion, qui est au centre du management des organisations privées vient en contradiction avec les

prérogatives des organisations publiques. D'où un deuxième risque de confusion lié aux principes du nouveau management public : s'il est facile de satisfaire les besoins d'un segment ciblé de consommateurs sur un marché, il est beaucoup plus difficile de satisfaire l'ensemble des besoins des citoyens/usagers d'un pays. Ce qui signifie qu'il est difficile, pour les organisations publiques, d'être efficaces, et de satisfaire l'ensemble des besoins de tous les citoyens/usagers.

Une troisième limite liée aux principes qui définissent le nouveau management public est la notion de mesure de la performance. La performance des organisations publiques est difficilement quantifiée, suite aux mesures inexactes de leurs niveaux de productivités, de leurs degrés d'efficacité et de leur efficience, en raison de la difficulté de mesure de la qualité du service public.

Par ailleurs, le secteur privé n'est pas toujours plus efficace que le secteur public. Certaines politiques sont plus à même d'être traitées par le secteur public notamment lorsqu'elles revêtent une dimension temporelle de long terme ou bien une dimension sociale. De plus, les méthodes de management du secteur privé ne sont pas parfaites. En effet, elles ne paraissent pas irréprochables et infaillibles comme l'ont montré les nombreux scandales financiers de ces dernières années (Enron, Worldcom, Xerox, Tyco, Parmalat, Refco, etc.) ou encore les catastrophes ferroviaires en Grande-Bretagne (notamment celle de Paddington en 1999, 31 morts et 250 blessés) accompagnant la privatisation du réseau ferré.

Enfin, l'évaluation dont l'importance est grande dans le nouveau management public ne permet pas toujours de déboucher sur une amélioration des politiques menées. En effet, la mesure de la performance est difficile dans le secteur public en raison de la multiplicité des objectifs et des acteurs. Si auparavant on se posait la question « pourquoi évaluer ? », notamment en France où la seule évaluation jugée pertinente s'est longtemps cantonnée aux choix des citoyens via les élections, on se pose désormais la question « comment évaluer ? » afin d'éclairer les décisions des gestionnaires. L'obsession de l'évaluation est toujours présente mais l'intitulé de la question s'est modifié. Saisir le degré de performance d'une politique ou d'un fonctionnaire reste délicat.

2. le contrôle interne dans le secteur public

Le contrôle interne dans les organismes du secteur public doit se comprendre dans le cadre de leurs caractéristiques spécifiques. C'est-à-dire en prenant en compte le caractère social ou politique de certains de leurs objectifs, le fait qu'ils aient recours aux fonds publics, l'incidence du cycle budgétaire, la complexité de l'évaluation de leur performance (qui nécessite un équilibre entre, d'une part, des valeurs traditionnelles, telles que la légalité, l'intégrité et la transparence, et, d'autre part, des valeurs plus modernes du management, telles que l'efficacité et l'efficacité), et la traduction de l'éventail de ces contraintes en termes de responsabilité publique

2.1. Définition

Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- Exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ;
- Respect des obligations de rendre compte (publiques, 2016) ;
- Conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Le contrôle interne est un outil essentiel pour les dirigeants. Il doit être dynamique et vivre avec le cycle de vie normal d'une organisation. Si le contrôle interne est établi d'une façon statique, les contrôles ajoutés ont une valeur ajoutée de plus en plus faible (Nesrine 2017 p 41).

Selon une définition internationale. Le contrôle interne est défini par l'INTOSAI (2004) (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Comme, «Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants : exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces; respect des obligations de rendre compte ; conformité aux lois et réglementations en vigueur;

protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages ».

2.2. Les objectifs généraux sont les suivants :

- Exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces Les opérations effectuées par l'organisation doivent être ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces. Elles doivent être cohérentes par rapport à sa mission.

Ordonné, c'est-à-dire d'une manière bien organisée ou méthodique.

- Respect des obligations de rendre compte.

Rendre compte correspond à l'exigence que les organismes de service public et les personnes qui les composent rendent compte et répondent de leurs décisions et de leurs actes, en ce compris leur gestion des fonds publics qui leur sont confiés, leur loyauté et tous les aspects de leur performance.

- Conformité aux lois et réglementations en vigueur

Les organisations sont tenues d'observer un grand nombre de lois et de réglementations. Dans les organisations publiques, des lois et des réglementations régissent les recettes et les dépenses publiques, et en déterminent les modalités. Dans cette perspective, on devra tenir compte par exemple, de la loi budgétaire, des traités internationaux, des lois sur la bonne administration, du droit et des normes comptables, du droit de l'environnement, des textes qui gouvernent les droits fondamentaux et les libertés publiques, de la législation relative à l'impôt sur les revenus et les lois réprimant la fraude et la corruption.

- Protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages dus au gaspillage, vaux abus, à la mauvaise gestion, aux erreurs, à la fraude et aux irrégularités. Quoique le quatrième objectif général puisse être considéré comme une sous-catégorie du premier (opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces). Il y a lieu de souligner l'importance de la protection des ressources dans le secteur public, et ce en raison du fait que, de manière générale, ces ressources proviennent de fonds publics et que leur utilisation dans l'intérêt public requiert une attention particulière. En outre, la comptabilité budgétaire sur base de caisse, toujours largement répandue dans le secteur public, n'offre pas d'assurance suffisante quant à l'acquisition, à l'utilisation et à l'affectation des actifs. En conséquence, les organisations du secteur public ne disposent pas

toujours d'un inventaire actualisé et exhaustif de leurs actifs, ce qui les rend plus vulnérables. Dès lors, des contrôles doivent être intégrés dans chacune des activités se rapportant à la gestion des ressources de l'organisation, de leur acquisition jusqu'à leur utilisation ultime. Tables, du droit de l'environnement, des textes qui gouvernent les droits fondamentaux et les libertés publiques, de la législation relative à l'impôt sur les revenus et les lois réprimant la fraude et la corruption (Ardouin, 2012 P 233).

2.3. Limites du contrôle interne

Le contrôle interne ne peut, à lui seul, garantir la réalisation des objectifs généraux définis plus haut.

Un système de contrôle interne efficace, aussi bien conçu et appliqué soit-il, ne peut fournir à la direction qu'une assurance raisonnable — et non absolue — quant à la réalisation des objectifs d'une organisation ou à sa pérennité. Le contrôle interne peut fournir des informations au management pour son évaluation du degré de réalisation des objectifs qui lui sont fixés mais non transformer un mauvais manager en un bon manager. Au demeurant, le management n'a aucun contrôle sur les changements qui pourraient intervenir dans la politique ou les programmes du gouvernement, ou dans le contexte démographique ou économique de son action. De tels changements peuvent imposer aux managers de revoir les contrôles et d'ajuster le niveau de risque acceptable.

Le propre d'un système de contrôle interne efficace réduit la probabilité de ne pas atteindre les objectifs. Il n'en élimine pas pour autant le risque toujours présent que le contrôle interne soit mal conçu ou ne fonctionne pas comme prévu.

En effet, dans la mesure où le contrôle interne repose sur le facteur humain, il est susceptible de pâtir d'erreurs de conception, de jugement ou d'interprétation, de malentendus, de négligence, de la fatigue ou de la distraction, voire de manœuvres telles que collusion, abus ou transgression.

Une autre limite tient au fait que la conception d'un système de contrôle interne doit tenir compte de contraintes financières. Les bénéfices tirés des contrôles doivent, par conséquent, être évalués par rapport à leur coût. La volonté de faire fonctionner un système de contrôle interne qui éliminerait tout risque de perte n'est pas réaliste et

sa mise en œuvre serait probablement plus coûteuse que ne le justifierait le bénéfice qui en découlerait dans les faits. Pour déterminer si un contrôle particulier doit être mis en place, on doit prendre en compte non seulement la probabilité de survenance du risque correspondant et son incidence potentielle sur l'organisation mais aussi les coûts afférents à la mise en place de ce nouveau contrôle.

3.La cartographie des risques

La cartographie des risques est également, un outil de référence dans le domaine du management des risques ayant comme objectifs généraux d'anticiper, évaluer, visualiser, et contribuer à (interne, 2013 p 10) :

- Améliorer la robustesse de la stratégie et de l'image durable de la société ;
- le potentiel technique, financier et humain consacré à la maîtrise des risques
- Réduire les vulnérabilités en identifiant et anticipant les risques majeurs et en évaluant leur niveau de traitement ;
- Contribuer à identifier les compétences, les fonctions et les processus critiques ;
- Exploiter les opportunités (processus, produits).

La cartographie des risques permet d'identifier les enjeux associés au système de contrôle interne.

Celui-ci ne s'arrête en aucune manière au traditionnel contrôle financier et au contrôle administratif a priori et systématique (Ardouin, 2012 , P 233).

II.Partie empirique

Dans cette partie, nous avons élaboré des entretiens semi-directifs au niveau de deux établissements publics à Mostaganem (Algérie). Ces derniers sont la WILAYA et la DAIRA de Mostaganem. Et ce à titre exploratoire, en vue d'étoffer la recherche par des interviews auprès d'autres établissements publics.

1. Elaboration des entretiens semi-directifs

Nous avons composé notre panier d'acteurs-informateurs sur le critère de la pluralité et de la combinaison, en associant différents niveaux hiérarchiques (cadre, et personnel de base), et différents métiers (GRH, service personnel, service de comptabilité...), pour nous assurer de la bonne qualité des informations recueillies.

Dans l'établissement A, nous avons effectuée trois entretiens auprès des personnels de base, et trois entretiens auprès des différent niveaux hiérarchiques de service personnel, ressources humaines, la gestion du personnel communal.

Dans l'établissement B, nous avons mené six entretiens auprès de six chefs de départements (chef de l'animation locale de l'informatique, des marchés et des programmes, chef du budget et patrimoine, chef du budget de la wilaya), notons que nous n'avons pas l'autorisation de faire des entretiens auprès des directeurs de l'établissement B.

Les entretiens individuels (d'une heure) furent pour l'encadrement, et collectifs (d'une heure et demi) pour les groupes de personnels et d'utilisateurs. Nous avons interviewé une ou plusieurs personnes. A chaque entretien, nous avons informé la ou les personnes interrogées des précautions prises dans le cadre de la réalisation du diagnostic en termes de confidentialité, les entretiens furent semi-directifs, les personnes s'exprimant librement sur des thèmes définis à l'avance.

Tableau -1 : présentation des entretiens

Catégories	Type d'entretien	Durée de l'entretien
Encadrement	Semi-directif	1h
Personnel de base	Semi-directif	1h30

Source : présenté par la doctorante en se fondant sur le guide d'entretien semi-directif

Afin de faciliter l'interprétation du diagnostic, nous avons attribué à chaque phrase-témoin un code identifiant l'origine de la phrase selon deux variables : identification de l'établissement, identification du type de population.

Tableau -2 : identificateurs

A	Etablissement A Daira
B	Etablissement B Wilaya
E	Encadrement
P	Personnel de base

Source : présenté par la doctorante en se fondant sur le guide d'entretien semi-directif

1.1. les hypothèses

L'application du nouveau management public au sein des collectivités territoriales a un grand avantage en termes de finances publiques.

Le contrôle interne suivi par une cartographie des risques contribue à améliorer la robustesse de la stratégie et de l'image durable des collectivités territoriales en Algérie.

Les décideurs publics sont sensibles à la question de gestion des risques, mais il n'y a pas une véritable stratégie pour faire face à ces risques.

2. Analyse des résultats

Nous présentons les résultats issus du retraitement des informations de la base expérimentale, accompagnés des résultats issus de nos enquêtes auprès des établissements A et B.

2.1. Le nouveau management public L'application du nouveau management public est-elle adaptée aux collectivités territoriales en Algérie ?

«Les collectivités territoriales sont restées comme une administration manquante de management, de stratégies et de capacités d'anticipations »(A, E) ;
 « L'établissement souffre de certain problème au niveau de ressource humaine, le manque des compétences, l'insuffisance de formation » (B, E) ;
 «Parmi les problèmes des collectivités locales, l'absence de coordination et de communication entre les différents services au niveau local» (A, E) ;
 « L'application du nouveau management public au sein des collectivités territoriales permet de d'assuré une bonne gestion »(B, E).

2.2. Le contrôle interne : Comment est appréhendé le contrôle interne dans les établissements publics algériens ?

« Le contrôle interne est un dispositif qui existe au sein de l'établissement, mais, on trouve le non-respect des procédures réglementaires» (A, E) ;
 « Le rôle de Wali est d'animer, coordonner les activités des services composants, veiller au fonctionnement de l'ensemble des services, donc il joue le rôle d'un contrôleur interne» (B, P) ;
 « Le contrôle dans les collectivités territoriales concerne le contrôle de la dépense et de la recette » (B, E) ;
 « Le système de contrôle interne a pour objet d'assurer la réalisation des objectifs, mais au niveau de la Wilaya, il n'est pas efficace » (B, E)

2.3. La cartographie des risques : Avez-vous élaboré une cartographie des risques ?

« Le développement du contrôle interne s'appuie sur la cartographie des risques, ce concept reste ambiguë dans les établissements publics en Algérie » (A, E) ;

« Le portefeuille des risques gérés par la Wilaya couvre les aspects suivants :

-Risques globaux / environnementaux : catastrophes naturelles ;

-Risques liés au non-respect des instructions budgétaires ;

-Risques liés à la sécurité des personnes. » (B, E) ;

« C'est quoi la cartographies des risques ? » (A, P) ;

« La cartographie des risques reste encore informelle.» (A, E) ;

3. Expertise des hypothèses

D'après les résultats des entretiens semi-directifs, on va examiner les hypothèses citées.

3.1. Le nouveau management public

La lecture des phrases- témoins concernant le nouveau management public nous a amené à conclure que son application dans les collectivités territoriales algériennes permet de résoudre certains dysfonctionnements, au niveau des programmes de gestion, mais surtout aussi au niveau de la gestion des ressources humaines, et la réalisation des objectifs. Mais les spécificités de ces collectivités territoriales constituent des freins à l'application du nouveau management public.

En générale, la mise en place de la nouvelle gestion administrative a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives.

Tout d'abord, car les fonctionnaires perçoivent des risques sur leur rémunération, sur leur reconnaissance (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadapté, hausse des cadence, réduction d'effectifs, etc...).

D'une manière générale, au sein des collectivités territoriales algériennes, les moyens financiers sont limités, la formation des fonctionnaires est insuffisante, des phénomènes de corruptions existent et les principes du management participatif n'apparaissent pas grandement perfectibles Ainsi, elles catalysent certaines faiblesses en matière de gestion, de prestation de services publics et de nouvelles

technologies. Ces freins rendent alors plus complexe l'application du nouveau management public.

3.2. Le contrôle interne

Le contrôle interne est un dispositif universel et transversal, il concerne l'ensemble des processus et implique plusieurs acteurs, au niveau stratégique et opérationnel au sein des établissements publics.

L'entretien semi-directif montre une absence de la transversalité au sein des directions des collectivités. Les procédures du contrôle interne existantes au sein de la structure ne sont pas formalisées et sont très segmentées. Certains services sont plus ou moins avancés dans les procédures, c'est le cas de la Wilaya de Mostaganem qui a mis en place les procédures sur la qualité des informations données aux agents et sur la confidentialité. Au niveau de la paie. Les procédures de la sécurité sont également mise en place. Ces différentes procédures déployées au sein de chaque direction sont faites de manière isolées et par les agents de chaque service.

En somme, la fiable acculturation de contrôle interne et le manque d'une organisation fonctionnelle pour séparer les tâches sont des faiblesses pour les collectivités territoriales en Algérie, il convient donc de faire des préconisations pour renforcer ce dispositif, afin qu'il soit plus efficace et efficient.

3.3. La cartographie des risques

Il convient d'abord de définir la notion du risque et, de préciser ceux aux quels l'établissement peut être confronté.

« le risque est un événement ou une situation de nature endogène à une organisation publique qui peut empêcher la réalisation de ses missions, porter atteinte à son patrimoine ou son image et mettre en cause la sécurité des personnes. »

Selon les personnes interviewées, les dispositifs de gestion des risques ont pour utilité essentielle de s'assurer de la mise en œuvre des décisions de politiques publiques efficace et efficiente, illustrant ainsi la préoccupation des décideurs publics de maîtriser les processus qui sous-tendent le déploiement de leurs missions.

Mais, il n'ya pas une véritable prise de conscience dans la gestion des risques. Les agents ou personnels des établissements publics sont peu ou pas sensibilisés à ce problème posé.

Conclusion

Notre champ de recherche est les collectivités territoriales. On observe dans le domaine des sciences de gestion, depuis les 30 dernières années, un développement des perspectives de recherche qui structurent pas à pas une théorie de la gestion publique en lien avec le courant du nouveau management public.

Pour introduire la notion de performance dans le secteur public, une démarche qualité implique donc un nouveau management public qui fédère tous les acteurs sur les objectifs clairs et communs.

Le nouveau management public est un mouvement de pensée portant sur un aspect du pilotage des organisations publiques, gères l'état comme une entreprise est désormais le mot d'ordre de ce nouveau mode de management public, l'absence en Algérie nous a encouragés à étudier la possibilité de son application dans les organisations publiques algériennes.

En effet, le contrôle interne est un dispositif indispensable dans les établissements publics en Algérie, afin de donner une assurance raisonnable aux objectifs tracés.

Notre problématique de recherche était la suivante : **« L'application du nouveau management public, et la mise en place d'un dispositif du contrôle interne, sont-ils adaptés aux collectivités territoriales en Algérie? »**

En réponse à notre problématique, nous présentons les résultats obtenus suivants :

Le contrôle interne va permettre de fiabiliser l'information à travers la maitrises des risques, de rendre homogène les pratiques et améliorer la gouvernance des collectivités territoriales en Algérie.

La mise en place du nouveau management public dans les collectivités territoriales en Algérie permet de résoudre certains dysfonctionnements, au niveau de programme de gestion, mais les spécificités des établissements publics en Algérie constituent de freins à son application.

En fin, nous proposons deux perspectives. La première perspective consiste à poursuivre ce travail en réalisant des études quantitatives sur des échantillons plus vastes, afin de vérifier et d'approfondir certaines questions sur la mise en place du nouveau management public dans les

établissements publics algériens. La deuxième perspective consiste à rebondir sur de nouvelles problématiques, tels que :

- la transformation des organisations publiques algériennes et la mise en œuvre du nouveau management public.
- la contribution de l'audit interne à la bonne gouvernance du secteur public.

Bibliographie :

Livres :

- Alain-Gérard, C. (2012). *La Nouvelle Gestion Publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques*. PARIS: Gualino - lextenso.
- Ardouin, E. (2012). *Le Management public des territoires*. France: éditions de L'aube.
- Francois, K. (2002). *La Qualité : Essai sur l'évolution des pratiques de management*. Paris: Éditions Vuibert.
- Henri, S., & Véronique, Z. (1995). *Recherche en Science de gestion : approche qualimétrique (Vol. 1)*. Etats-unis: Economica.

Article du Journal :

- Anne, A., & Ludovic, B. (2007). *Le nouveau management public : avantages et limites*. *Revue du RECEMAP* , 5, 1-14.
- Chevalier, L. (1984). *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française*. *Revue Française d'Administration Publique* (24), 679-720.
- Christohper, H. (1995). *The 'New Public Management' in the 1980's: variations on a theme*. *Accounting, Organization and Society* , 20 (2), 93-109.
- Institut francais de l'audit , et du contrôle interne. (2013). *De la cartographie des risques au plan d'audit* . *Revue IFACI*, (12), 1-72.
- michel, C. (1985). *Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement*. *Revue Politiques et Management Public* , 3 (1), 9-23.
- Pupion, P.-C., & Chappoz, Y. (2015). *L'outil de gestion au service du NPM* . *Gestion et management public* , 4 (1), 1-2.
- Romain, L. (1985). *Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes*. *Revue politiques et management public* , 3 (1), 25-48.

Thèse :

- DAMAJ, K. (2013). La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usages. (thèse de Doctorat). école doctorale abbé grégoire du conservatoire national des arts et métiers, Français
- Nesrine, O. (2017). L'audit interne des établissements publics À la lumière du nouveau management public. Mostaganem: Université Abdelhamid Ibn Badis Mostaganem.
- KERAMIDAS , O. (2005). Les trajectoires de l'équité : les stratégies de gestion de l'équité dans les organisations publiques (thèse de Doctorat). Université Aix Marseille III.

Sites web :

-L'Organisation internationale , des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. (2016, November 22). Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public. Retrieved May 23, 2018, from : <http://www.issai.org/data/files/62/32/21/29/94C8851068C19585BA5818A8/issai-5520-f-appendix.pdf>

Annexes

Guide d'entretien semi-directif Sur l'application du nouveau management public et la mise en place du contrôle interne dans les collectivités territoriales a Mostaganem

Introduction

- ❖ Présentation de l'intervieweur (personne qui mène l'entretien semi-directif).
- ❖ Préciser les objectifs de l'entretien semi-directif :
Etude qualitative destinée à recueillir les avis de cadres et personnels de la wilaya et la Daira de Mostaganem sur la mise en place du contrôle interne : apports et limites du nouveau management public par apport management public, difficultés rencontrées dans la gestion, et les défaillances du management public.
- ❖ Rassurer l'interlocuteur sur le respect du principe de l'anonymat : le nom de l'interviewé et le nom de l'entreprise ne seront pas donnés : choix d'un pseudonyme pour l'entreprise (sauf avec son accord).

Caractéristiques de la personne interrogée

Demander à la personne interrogée des données socioprofessionnelles : tranche âge, statut professionnel, fonction occupée, formation, expérience professionnelle dans l'établissement étudiée.

Présentation des thèmes qui seront abordés pendant l'entretien (3 parties : 1. 2. et 3.).

1. L'application du nouveau management public

- ❖ Etude des caractéristiques des collectivités territoriales.
- ❖ Définir les différents niveaux hiérarchiques.
- ❖ Etude de la relation entre les cadres et les personnels de l'établissement.

2. La nécessité du contrôle interne

- ❖ Suivis de l'exécution d'opérations ordonnées.
- ❖ Evaluer la conformité aux lois et réglementation.

3. Elaboration de cartographie des risques

- ❖ Identifier les risques globaux
- ❖ Evaluation des risques
- ❖ L'impact des risques sur les objectifs définis.