

**L'efficacité du système d'exécution des dépenses publiques :  
une approche constructiviste.**

**Najat Zatla<sup>1</sup>**

**Houari Arrache<sup>2</sup>**

**Université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed**

**Résumé:**

L'objectif de cette étude est de construire le concept d'efficacité dans le cadre de l'étude du système d'exécution des dépenses publiques dans une organisation territoriale, la wilaya et partant, et d'en extraire le sens du « gaspillage » qui semble le caractériser. À partir d'une étude de cas et en mobilisant la méthode systémique qualitative relationnelle, nous tenterons de démontrer le poids de la règle dans la définition de l'efficacité et dans les stratégies qui permettent de l'atteindre.

Abstract: The objective of this study is to construct the concept of effectiveness in the context of the study of public expenditure execution system in a territorial organization, the Wilaya of Oran and hence to extract the meaning of 'waste' that seems to characterize it. From a case study and mobilizing the relational systemic qualitative method, we try to show the importance of the rule in the definition of effectiveness and the strategies that allow to reach it.

**ملخص :**

تهدف هذه الدراسة إلى البناء مفهوم الفعالية في إطار دراسة تنفيذ الميزانية كما هي ممارسة منظر فالتصرفين الإداريين لجماعة محلية: ولاية وهران؛ من أجل استخراج معنى «التبذير» الناتج عن مثل هذه الممارسة. انطلاقاً من دراسة حالة وعن طريق قياس استعمال طريقة النظام النوعي متعدد الروابط، محاولين البرهنة مدناً أهمية القانونف يتحدد التبذير كاستراتيجية من أجل وصولاً للفاعلية

---

1 - Maitresse de Conférence à la faculté des Sciences Economiques, Sciences de Gestion et Sciences Commerciales, Université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed.

2 - Doctorant à la faculté des Sciences Economiques, Sciences de Gestion et Sciences Commerciales, Université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed.

Mots clés : efficacité - système- exécution des dépenses publiques - comptabilité public -gaspillage - constructivisme

Keywords: effectiveness - System- execution of public expenditure- public accounting - waste- Constructivism

الكلمة الرئيسية : فعالية- نظام - تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية - المحاسبة العمومية - تبذير- أبستمولوجيا بنائي.

*Introduction* : Depuis l'année 2000 et jusqu' en 2012, la forte augmentation des prix du pétrole<sup>1</sup> a permis au gouvernement algérien de réaliser des recettes pétrolières colossales, lui permettant de multiplier par sept le montant du budget de l'État, qui va passer de 1080 milliards de DA en 2000 à 7656 milliards de DA en 2014. Une part importante de ces ressources financières est consacrée au financement de plans quinquennaux ambitieux pour rattraper le retard en infrastructures et relancer la croissance. Ainsi le PSRE (programme spécial de relance économique) 2000-2004 soutenu par le PCSC (programme complémentaire de soutien à la croissance) 2005-2009 et le programme quinquennal 2010-2014 ont mobilisé conjointement un budget évalué à 38.714 milliards de DA.

Diverses études<sup>2</sup> ont été lancées pour évaluer la mise en œuvre de ces plans quinquennaux. L'une d'elle, menée en 2007, intitulée « A la recherche d'un investissement public de qualité » (López-Cálix, 2007) et pilotée par les experts de la Banque mondiale, a relevé notamment la baisse continue du taux moyen d'exécution du budget de l'Etat. Celui-ci est en effet passé de 107 % pour la période

---

1 Au cours de la période le prix du pétrole, en augmentation constante, est passé de 18\$ en 1999 à 143.2\$ en 2012

2 Parmi ces études nous pouvons citer en particulier les rapports du Fonds monétaire international No. 05/52

(Mai 2006) et N° 11/39 (Mars 2011) ainsi que le « Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance (Novembre 2008), la note de dialogue 2011-2012 (mai 2011) et le rapport combiné d'achèvement de la note de dialogue 2011-2012 et de revue de la performance du portefeuille-pays (novembre 2012,) réalisés par Banque africaine de développement

1998-2000, à 90 % pour la période 2005-2007 (López-Cálix, 2007, p. x) . En 2010 il s'établit à 87.3% (voir tableau 1). Pour les auteurs cette chute a deux causes principales :

- la première réside dans l'augmentation des recettes d'hydrocarbures qui ont dopé le budget de l'État avec des sommes gigantesques sous forme de dépenses budgétisées ;
- La deuxième serait liée à la faiblesse des capacités d'absorption due au manque de moyens techniques et de ressources humaines qualifiées.

Ces deux éléments ont conduit conjointement à une mauvaise maîtrise des dépenses et à un grand gaspillage dans l'usage des ressources publiques. « La capacité des ministères et institutions de mener à bien des études de qualité, de lancer de nouveaux projets et d'exécuter des dépenses beaucoup plus importantes va augmenter, quoique moins rapidement qu'il n'est nécessaire pour absorber un accroissement aussi important des investissements prévus au budget. Aussi, le gouvernement ne doit-il pas essayer de faire pression pour accélérer l'exécution des projets sans tenir compte des capacités réelles. Au contraire, les tentatives menées dans ce sens n'entraîneront qu'un gaspillage et une utilisation inconsidérée des ressources ». (López-Cálix, 2007, p. 65)

Tableau n°1 : Taux d'exécution des dépenses publiques

année	1999	2002 - 2004	2005-2007	2010
taux	107 %	92 %	90 %	87.3 %

Source : Rapport de la Banque Mondiale.

Les études qui traitent de l'exécution des dépenses publiques adoptent généralement une démarche macro-organisationnelle positiviste et de ce fait traitent de l'efficacité à travers le prisme du système, de l'organisation ou de l'institution. Nous tenterons dans cette étude de l'aborder sous un autre angle, celui des acteurs,

en l'occurrence ici, de l'administrateur en charge de l'exécution du budget.

L'ensemble des études<sup>1</sup> qui ont traité de l'exécution des dépenses publiques en Algérie, étendent à l'administrateur le jugement porté sur l'organisation à laquelle il appartient sans pour autant interroger ses pratiques et les raisons qui les fondent.

Nous développerons dans ce texte l'hypothèse suivante : « le gaspillage » qui est perçu, dans le cadre d'analyses exogènes comme une manifestation de l'inefficacité « est en fait une stratégie d'acteur qui permet à l'administrateur d'atteindre à la fois l'objectif fixé par le système et celui, personnel, de son maintien dans l'organisation.

Comprendre la logique qui sous-tend le comportement des acteurs, passe par la compréhension de leur interprétation du « gaspillage ». Nous avons donc privilégié une démarche qualitative phénoménologique, afin d'extraire le(s) sens que les acteurs donnent eux-mêmes à leurs actions (Mucchielli, 1983).

*Méthodologie de la recherche :*

Pour mener cette recherche nous avons opté pour l'étude de cas (Rispaïl, 2002) et choisi pour champ d'observation le service du budget et du patrimoine de la direction de l'administration locale (DAL) de la wilaya d'Oran<sup>2</sup>. Notre travail de terrain a duré deux ans. Cette durée a été dictée par la nécessité d'observer au moins deux phases consécutives de préparation, d'adoption au niveau local, d'approbation ministérielle puis d'exécution, du budget primaire et du budget supplémentaire.

La recherche s'est déroulée en trois phases. La première a consisté en une immersion totale dans l'organisation par le biais de l'observation participante. Cette étape a permis d'observer les comportements des administrateurs en charge de l'exécution du budget, de mener des discussions approfondies avec eux et de réunir la

---

1 Op.cit p.2

2 Nous avons focalisé notre recherche sur l'exécution sur les dépenses de fonctionnement.

documentation relative aux règlements intérieurs et aux procédures d'exécution du budget. Au cours de la deuxième étape, nous avons utilisé la méthode systémique qualitative relationnelle SQR (Mucchielli, 2008) , afin de décrire le système d'exécution des dépenses tout en effectuant un aller-retour entre l'exploration théorique et les données empiriques récoltées sur le terrain. Enfin la troisième phase a été consacrée à la formulation d'un modèle explicatif de l'efficacité du point de vue des administrateurs et du rôle que joue pour eux « le gaspillage » dans la recherche de l'efficacité telle qu'ils l'appréhendent.

Afin de « construire » le concept d'efficacité tel que perçu par les administrateurs (section 2) et de comprendre la logique qui le sous-tend (section 3), il faut en premier lieu décrypter le système d'exécution des dépenses publiques.

## **1. le système d'exécution des dépenses publiques**

Pour analyser le système d'exécution des dépenses publiques tel que nous l'avons observé dans la wilaya d'Oran nous utiliserons le modèle du mathématicien Luc De Brabandere (De Brabandere, 1998).

Pour lui tout système est fondé sur quatre piliers : l'espace, le temps, les causalités et les perceptions de l'environnement

### **1.1 L'espace**

Dans notre étude de cas, l'espace se définit de manière géographique et administrative.

- C'est une zone géographique définie par des limites territoriales, peuplée par une population dotée d'une culture, d'une langue, et d'un patrimoine historique. Cette population est représentée à la fois par l'Assemblée Populaire de Wilaya et par le wali, qui représente le gouvernement et l'administration centrale de chaque ministère. Cette représentation fait de lui un agent multi espace de niveau à la fois régional et national.

- C'est un espace administratif réservé à la direction de l'administration locale (DAL) au sein de l'immeuble de la wilaya dont le plus important des services est celui du budget et patrimoine qui est le cœur du système d'exécution des dépenses publiques de la wilaya.

C'est deux espaces font que le budget n'est exécuté que dans le territoire de la wilaya d'Oran et uniquement par le biais du service du budget et patrimoine.

## **1.2 Le temps**

Le temps peut être décomposé en trois phases. La première, est celle des engagements des dépenses de fonctionnement avec un délai d'exécution fixé au 31 décembre de l'année N<sup>1</sup>. La deuxième phase, est celle du mandatement et de liquidation des dépenses de fonctionnements qui se font jusqu'au 15 Mars N+1. La troisième, est celle des paiements des dépenses de fonctionnement qui sont effectués par le directeur du Trésor public jusqu'au 31/03/N+1.

## **1.3 La causalité**

La causalité exprime la relation entre l'action-effet, l'objectif-résultat et la cause-conséquence.

Au cours de recherche nous avons pu mettre en évidence six possibilités de causalités

- *Première causalité (C1) : Non-respect de la règle = Rejet de l'opération. Cette causalité surgit lorsque les règles de forme de l'exécution de la dépense n'ont pas été respectées et donnent lieu à deux genres de rejet, l'un a priori et l'autre à postériori. L'a priori se fait par le contrôleur financier qui va refuser d'accorder le visa lançant la phase d'exécution de la dépense. Pour chaque opération de*

<sup>1</sup> Sachant que cette date est en contradiction avec une autre date fixée par l'article 16 et 17 du décret exécutif N° 92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées qui fixe la date 10 décembre comme dernier délai pour les dépenses de fonctionnement et le 20 décembre pour les actes relatifs à la gestion de la carrière des fonctionnaires, états de salaires des personnels vacataires et journaliers.

rejet à priori, le contrôleur financier reçoit une indemnité. Le rejet à postériori, se fait par le directeur du Trésor public et affecte essentiellement la phase de **paiement de la dépense.**

- *Deuxième causalité (C2): Non consommation totale des crédits = Sanction financière.* **Cette causalité prend la forme d'une sanction négative implicite qui se cache dans l'article 34 de la loi de finance<sup>1</sup>. Elle sanctionne l'administrateur de l'institution ou de l'établissement public qui ne consomme pas la totalité des crédits de paiement des dépenses de fonctionnement de l'année en cours,** avant les délais qui sont fixés par la loi. Ainsi le reste de ces crédits qui demeure acquis au profit de ces administrations et ces institutions, ne pourra être réutilisé **qu'à des conditions prévues par la loi. Premièrement il doit être (re) budgétisé.** Deuxièmement il ne peut être affecté qu'aux dépenses de personnel **pour le budget primitif N+1. Il en découle deux autres conséquences jugées comme négatives par l'administrateur. La première est que dans le budget primitif N+1 accordé par l'administration centrale sera diminué de la somme non consommée en budget N. La seconde est que les subventions des dépenses de fonctionnement pour le budget N+1 seront elles aussi revues à la baisse au motif que l'ordonnateur a surestimé le budget de l'année N.**
- *Troisième causalité (C3): « Non-respect de délais = rejet de l'opération + sanction financière ».* **Cette troisième causalité est constatée dès lors que l'administrateur n'a pu exécuter le budget dans les délais fixé par la loi. De ce fait les opérations budgétaires seront rejetées par le contrôleur financier et le directeur du Trésor public. D'autre part les subventions qui lui seront allouées par l'administration centrale connaîtront une revue à la baisse comme sanction financière.**
- *Quatrième causalité (C4): « Recettes supplémentaire = créations des dépenses supplémentaires ».* **Cette causalité résulte du principe d'équilibre budgétaire**

<sup>1</sup> Art. 34. bis modifié par l'article 2 du décret législatif n° 93-18 de la 29/12/1993 portant loi de finances pour 1994 modifiant la loi 84-17 du 07/07/1984 relative aux lois de finances pour 1984.

et du principe du résultat nul, que l'administrateur doit préserver coûte que coûte depuis le vote du budget jusqu'à son exécution totale. Ainsi lorsque l'administrateur se trouve face à des recettes supplémentaires, il doit les équilibrer par la création des dépenses supplémentaires de telle sorte que l'équilibre soit maintenu.

- *Cinquième causalité (C5)* : « Evènement inédit = procédure de gestion inédite ». Cette causalité est générée à chaque fois qu'un facteur de changement socio-politique soit au niveau local soit au niveau national impose une intervention de grande ampleur de l'État<sup>1</sup>. Cette action requiert des dépenses exceptionnelles, qui exercent une forte pression sur l'administrateur lors de l'exécution du budget. Il doit s'adapter aux procédures de gestion inédites que lui fournit la tutelle sous forme d'instruction et de notes internes.
- *Sixième Causalité (C6)* : « Innovation = Rejet du système ». L'innovation et l'initiative sont interdites dans le modèle d'organisation bureaucratique, lequel se base sur le contrôle de comportement (Ouchi, 1977; Ouchi & Maguire, 1975) par le biais des règlements et des procédures (Fiol, 1991). Ces derniers permettent de mieux standardiser les actions (Merchant 1982, 1985) et sont utilisés comme moyen d'évaluation et de contrôle (Anthony, 1965, 1993) permanent par les supérieurs hiérarchiques pour juger si l'administrateur respecte les tâches qui lui sont confiées. La créativité selon Luc de Brabandere (De Brabandere, 1998) suppose l'imagination d'une nouvelle idée, d'une nouvelle solution, d'un nouveau modèle hors cadre. Or le cadre dans l'administration est fixé par la loi et les règlements. Toute initiative hors cadre est considérée comme une infraction

---

1 Par exemple, après les mouvements sociaux de 2011, le gouvernement a pris une série de mesures dont l'augmentation des salaires des fonctionnaires et le lancement d'une grande campagne de recrutement des jeunes aux niveaux des wilayas et des daïrates. Pour faire face à ces dépenses hors programmation le Trésor public a donné autorisation à toutes les administrations de payer toutes les dépenses de personnels et de fonctionnement à découvert et de clôturer les comptes administratifs en septembre 2012.

aux règles et aux procédures, provoquant l'exclusion de l'administrateur de l'organisation.

#### **1.4 La perception de l'environnement**

La perception de l'environnement constitue le quatrième et dernier pilier de tout système (De Brabandere, 1998). Durant notre immersion nous avons pu observer que l'administrateur qui s'occupe de l'exécution du budget, est « déconnecté » de l'environnement externe, dans la mesure où il n'est pas tenu de porter un jugement sur la réalisation physique des dépenses à exécuter. Pour lui le service fait prend exclusivement la forme d'un document de justification légale pour procéder au paiement d'une facture. Par ailleurs, la Wilaya ainsi que l'État, étant construits juridiquement dans l'abstrait (Pareto, 1982, p. 13), l'administrateur n'a, en aucun cas, de contact physique avec eux. Sa seule interaction se fait à l'aide d'une organisation bureaucratique fondée sur la règle (Gibert, 1980). L'administrateur n'est concerné ni par le principe d'imputabilité (Patry, 1994), ni par la bonne gouvernance. Il ne rend des comptes<sup>1</sup> qu'à l'organisation et à ses collègues. Le système d'exécution des dépenses publiques n'est qu'un mécanisme producteur d'opérations budgétaires dans lequel tous les acteurs du système interagissent de façon impersonnelle (Gibert, 1980), du fait que leurs identités sont remplacées par le statut que leur offre le droit de la fonction publique.

Ce qui nous mène à chercher la façon dont cette personnalité est remplacée et mécanisée à l'intérieur du système. Pour cela il nous faut comprendre la logique qui sous-tend le système d'exécution des dépenses publiques.

#### **2. La logique d'exécution des dépenses publiques**

Pour comprendre la construction de l'efficacité par l'agent « administrateur » il faut saisir la logique qui fonde l'exécution des dépenses publiques.

---

1 « Selon Hodgets il y a quatre typé d'imputabilité : 1) l'imputabilité verticale, de nature hiérarchique et organisationnelle ; 2) l'imputabilité externe envers le public ; 3) l'imputabilité latérale envers ses pairs ; 4) l'imputabilité interne à l'égard de ses propres valeurs » (Patry, 1994, p. 302).

## 2.1 La logique d'exécution

Selon Elie During (During 2000) dans la nature humaine, il existe deux types de logique d'exécution. La première est la logique empirique radicale matérialiste, où le chef ne fixe que l'objectif à atteindre à ses exécutants. Il leur laisse le choix de la manière et des moyens pour atteindre cet objectif car il les considère comme étant les mieux placés pour cela.

La deuxième logique est la *logique de l'idéalisme platonicien*. Dans celle-ci le chef fixe à la fois l'objectif et la manière de l'atteindre, transformant l'exécutant en une pièce composante<sup>1</sup> d'une machine dont la seule tâche est d'exécuter l'ordre. Cette logique qui caractérise le système d'exécution des dépenses publiques observé, est une forme de « machine de gestion » (Girin, 1981) qui est construite sur la base de l'idéologie de l'élite gouvernementale (Pareto, 1917). Cette machine lui permet de contrôler et maîtriser à la fois l'organisation et l'administrateur (Ouchi, 1977; Ouchi & Maguire, 1975) pour atteindre son but .

## 2.2 La logique d'efficacité

Le concept de l'efficacité a pris plusieurs sens durant l'histoire du développement du management. Il est apparu en premier lieu comme un principe<sup>2</sup> (Le Texier, 2014), puis c'est développé chez l'école classique de l'organisation comme une méthode (Emerson, 1909; Taylor, 1903), une fonction (Emerson, 1909)<sup>3</sup>, un système de management (Emerson, 1912). Chez l'école néo-classique des organisations, il

---

1 Jaques Girin démontre dans « Machine de gestion » que les cadres d'entreprise créent un instrument de gestion. Cet instrument est utilisé par les agents d'exécution qui deviennent eux même des composants de ce système, ce qui fait que leur survie dépend de la survie de cet instrument de gestion. Ils feront par conséquent tout leur possible pour qu'il existe le plus longtemps. (Girin, 1981)

2 Selon Le Texier la révolution industrielle aux Etas Unis au début du 20<sup>ème</sup> siècle a fait de « l'efficacité ..... un principe central de la rationalité managériale » (Le Texier, 2014, p. 6).

3 Harrington Emerson est le père de l'efficacité au 20ème siècle. Il propose la méthode de recherche de l'efficacité en même temps que Taylor son organisation scientifique du travail (OST). Il crée une fonction qui s'appelle « ingénieur d'efficacité » et fonde les douze principes scientifiques qui permettent de mettre en œuvre des procédures qui rendent l'organisation efficace

est devenu une culture<sup>1</sup>(Drucker, 1954)), un moyen de contrôle<sup>2</sup> et d'évaluation (Drucker, 1964) et enfin une tâche qui doit être assurée par les cadres pour produire de l' « efficacité dans l'organisation » (Drucker, 1967). Cette évolution nous montre qu'il n'existe pas un modèle stable de l'efficacité qu'il soit théorique ou empirique. Dans une étude menée sur dix-sept modèles d'efficacité, Richard Steers(Steers, 1975) a démontré que l'efficacité organisationnelle est pleine d'ambiguïté et qu'il n'existe pas une unanimité sur sa définition. Il a noté par ailleurs que tous ces modèles se basaient sur une vision macro-organisationnelle et ne donnaient pas suffisamment d'importance ni à la relation dynamique entre l'acteur et l'efficacité organisationnelle, ni aux différentes logiques philosophiques et psychologiques qui fondent l'efficacité.

**Ces logiques ont fait l'objet d'un certain nombre de travaux (Jullien, 1997; Jullien 2009; Pieret, 2011).** Selon Jullien il existe deux logiques d'efficacité. La première est **une logique de but.** Elle caractérise la société occidentale où le chef définit un but (objectif), élabore un modèle (plan-stratégie) et lui alloue des moyens (financier-humain) afin qu'il soit exécuté par ces « soldats » au moment opportun dans le but **de créer une nouvelle réalité (produit-marché-nouvelle opportunité).** **La réussite du modèle dépend des qualités du chef qui doit posséder le sens de la prise de risque et de l'initiative.** Son rôle est de « gagner des batailles difficiles »(Pieret, 2011).

La deuxième logique de l'efficacité est dénommée **logique du résultat (Jullien, 1997).** Dans cette logique le but n'est pas de créer une nouvelle réalité, mais d'exploiter le potentiel qu'offre la réalité (Pieret, 2011). Ainsi, le chef va être proche et attentif à son environnement. **Il détecte le changement qui commence à apparaître à l'horizon. Il lui prépare tous les facteurs et les conditions de son apparition sans intervenir directement. Son rôle est d'accompagner la transformation et non pas de modifier la réalité.** Quand le changement atteint son degré maximal, il exploite

---

1 Réf. pour la gestion par objectifs, Drucker « Management by Objectives and Self Control »

2 Réf. pour la gestion par résultats, Drucker, « Managing for results ».

le potentiel que lui offre cette transformation avec le minimum d'effort. Le rôle du chef dans cette logique du résultat est de gagner une bataille facile (Jullien, 1997).

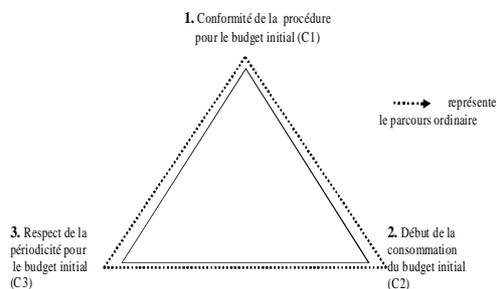
Dans notre étude de cas, nous avons pu observer que c'est la logique du but qui fonde le système d'exécution des dépenses publiques. L'élite gouvernementale (Pareto, 1917) fixe des objectifs d'intérêt public (but). Elle élabore une politique publique (modèle). Elle alloue les moyens financiers (budget), humains et des outils de gestion (instrument de gestion tel que la comptabilité publique) ainsi qu'un modèle organisationnel adéquat (l'organisation bureaucratique), pour que ce modèle crée une nouvelle réalité (le but) sociale et politique. Dans ce modèle, l'administrateur n'est qu'un moyen pour l'élite gouvernementale et une pièce de rechange (Girin, 1981) dans le système d'exécution des dépenses publiques.

### 3. Le système d'exécution des dépenses publiques : le modèle

À partir des résultats de l'observation nous pouvons proposer la modélisation suivante de la recherche de l'efficacité dans le système d'exécution des dépenses publiques étudié.

Nous partons du parcours ordinaire suivi dans l'exécution du budget ordinaire : l'administrateur vérifie la régularité de la dépense conformément aux règles (C1)<sup>1</sup>, puis il exécute, mandate et liquide tous les dépenses de fonctionnement (C2) avant les dates fixées par la loi (C3) de l'année en cours.

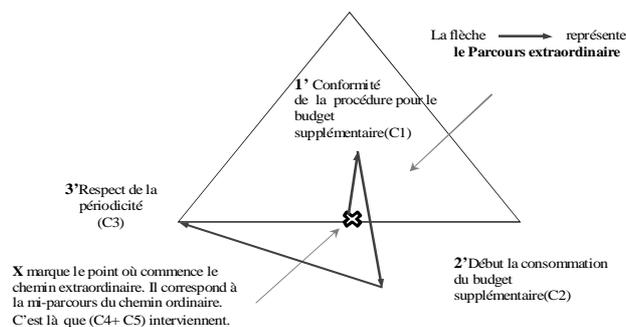
Figure 1 L'efficacité dans le parcours ordinaire



1 Voir les six causalités citées précédemment dans le décryptage du système

Or ce que l'on constate réellement c'est que la phase entre (C2) et (C3) est régulièrement perturbée par des recettes supplémentaires. Certaines sont votées dans le cadre du budget supplémentaire (C4). D'autres opérations budgétaires hors budget primitif sont allouées lors d'opérations d'exceptionnelles (C5). Elles viennent perturber l'exécution du budget primitif et l'administrateur aura davantage d'opérations budgétaires à exécuter au cours de la même année. C'est ce que nous appelons le parcours extraordinaire.

Figure 2 L'Efficacité dans le parcours extraordinaire



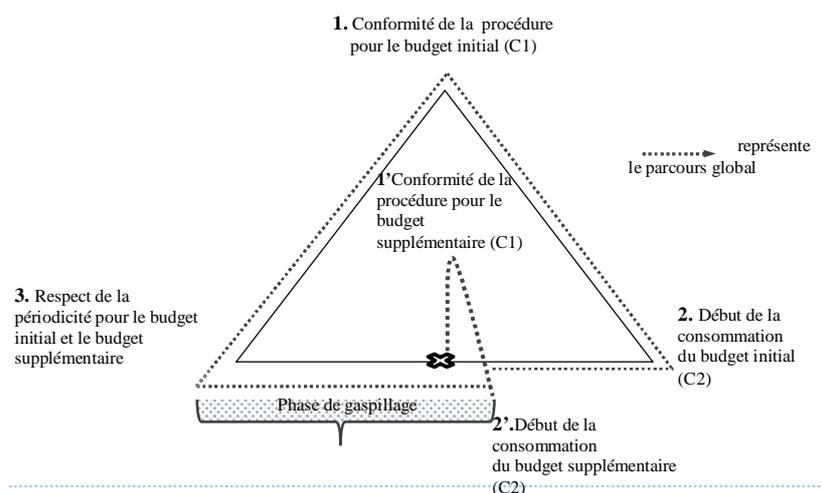
Au cours des phases de l'exécution, l'administrateur fait face uniquement aux contraintes juridiques. Pour lui l'efficacité n'est pas liée à une logique économique mais à ce qu'il considère comme l'application des règles<sup>1</sup>(Devaux, 2002; Gibert, 1980). Or dans cette conception il y a bien recherche d'une efficacité explicite, qui est celle du le maintien de l'équilibre budgétaire.

A l'obligation de réaliser l'équilibre budgétaire s'ajoute l'obligation d'absorption du budget sous pression de la hiérarchie qui refuse toute diminution de son futur budget. Pour elle, moins d'argent signifie moins de marge de manœuvre et moins

1 « Pendant nombreuse d'années, et aujourd'hui encore, les pouvoirs publics ont privilégié la régularité à l'efficacité, réduisant ainsi la marge de manœuvre des ordonnateurs. » Devaux, E. (2002) « Finances publiques ». P.230

d'autonomie. Pour elle l'argent est un instrument de liberté<sup>1</sup>(Hayek, 1946). Elle impose à l'administrateur d'exécuter le budget le plus tôt possible pour respecter la périodicité (voir causalité C3). Dans cette position l'administrateur va avoir pour finalité de consommer dans un laps de temps déterminé l'ensemble des crédits. Il va, par conséquent, mettre en œuvre une stratégie de gaspillage qui lui permettra à la fois de respecter la règle (Devaux, 2002; Gibert, 1980), de respecter l'ordre de sa hiérarchie et de poursuivre son objectif personnel de maintien dans l'organisation.

Figure 3 La recherche de l'efficacité par le gaspillage



## Conclusion

Comme nous venons d'essayer de le démontrer, l'efficacité telle que « construite » par l'administrateur signifie *l'application des règles*. Elle ne renvoie ni à la bonne gestion ni à l'utilisation efficace des ressources comme il est admis dans la théorie traditionnelle de l'organisation. Dès lors qu'il est soumis à l'épreuve de la loi, l'administrateur n'agit qu'à partir d'elle (Berry, Moisdon, & Rivelin, 1979

<sup>1</sup> « Si nous luttons pour avoir de l'argent c'est parce qu'il nous offre les possibilités les plus variées pour jouir des résultats de nos efforts..... Il serait beaucoup plus juste de dire que l'argent est un des plus magnifiques instruments de liberté que l'homme n'ait jamais inventé ». Hayek, F. A. (1946), « La route de la servitude », P. 69.

). Le gaspillage n'est qu'une stratégie qui lui permet d'atteindre l'objectif fixé par le système et satisfaire les exigences de la hiérarchie qui est réticente envers toute diminution de dotation budgétaire par l'État. Pour celle-ci, le surplus gaspillé est une marge de manœuvre financière (Cyert & March, 1963) qui lui permet d'atteindre ses objectifs et de réduire les contraintes liées à l'environnement. Pour l'administrateur, la stratégie du gaspillage est une auto régulation (Reynaud, 1988) qui vise à réduire les effets du pouvoir exercé par sa hiérarchie. C'est dans le même temps, l'exploitation d'une faille du système qui, dans les textes et lois qui le composent, ne mentionne jamais l'efficacité (ni à contrario le gaspillage<sup>1</sup>) comme indicateur de gestion (voir tableau n°2). C'est ce que Crozier (Crozier 1977) appelle la zone d'incertitude. L'agent élabore une règle clandestine pour atteindre à la fois son but et celui de l'organisation.

### **Bibliographie :**

- Anthony, R. N. (1965). Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Boston: Division of research, graduate school of business administration: Harvard university.**
- Anthony, R. N. (1993). La fonction contrôle de gestion Paris: Publi-Union.**
- Berry, M., Moisdon, J. C., & Rivelin, C. (1979). Qu'est-ce que la recherche en gestion? Revue Informatique et Gestion (septembre-octobre).**
- Crozier, M. (1977). L'Acteur et le système : Les contraintes de l'action collective Broché Paris Seuil.**
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm. New Jersey: Prentice Hall.**
- De Brabandere, L. (1998). Le management des idées. Paris Dunod.**
- Devaux, E. (2002). Finances publiques. Paris Béal**
- Drucker, P. F. (1954). The Practice of Management. New York: Harpers and Brothers.**
- Drucker, P. F. (1964). Managing for Results New York: Harper & Row.**
- Drucker, P. F. (1967). The effective executive (Vol. 967). New York: Harper & Row.**

---

Dans les textes qui régissent les finances publiques et la comptabilité publique l'expression « efficacité économique » n'est mentionnée que deux fois dans l'article 6 de l'ordonnance n° 95-20 du 17 Juillet 1995 relative à la Cour des comptes. Cette mention ne concerne pas l'administrateur mais le magistrat de la Cour des Comptes. On peut s'interroger sur quelle base peut être évaluée l'efficacité de l'administrateur si l'efficacité si celle-ci n'est pas mentionnée pas dans les textes juridiques relatifs à l'exécution des dépenses publiques. S'agissant du « gaspillage » le terme n'est pas mentionné du tout.

- During , E. (2000).** Logique d'exécution **Cage/Gould. Critique, 639-640(Aout-Septembre ).**
- Emerson, H. (1909).** Efficiency as a basis for operation and wages. New york The Engineering magazine.
- Emerson, H. (1912).** The Twelve Principles of Efficiency. **New York: Engineering Magazine.**
- Fiol, M. (1991).** La convergence des buts dans l'entreprise. Thèse d'Etat Université de Paris-Dauphine, Paris
- Gibert, P. (1980).** Le controle de gestion dans les organisation publiques (Vol. 1). Paris: Les éditions d'organisations
- Girin, J. (1981).** Les machine de gestion Paris: Edition de l'école polytechnique
- Hayek, F. A. (1946).** La route de la servitude (**G. BLUMBBRG, Trans. 5 ed.**). **PARIS: QUADRIGE- PUF.**
- Jullien, F. (1997).** Traité de l'efficacité. Paris **Grasset**
- Jullien , F. (2009).** Les transformations silencieuses. Paris **Grasset**
- Le Texier, T. (2014).** Le management, art de l'efficacité et non du profit : étude du champ lexical du terme management dans la littérature anglophone depuis la fin du XVIIIe siècle. **Économie et Société 48(1), 5-34.**
- López-Cálix, J. R. (2007).** Une Revue des dépenses publiques : A la recherche d'un investissement public de qualité **ALGERIE: Banque mondiale <http://siteresources.worldbank.org/INTALGERIAINFRENCH/Rsources/ALGERIA.PER.French.VolumeI.pdf>.**
- Merchant , K. A. (1982).** The control function of management. **Stowan Management Review 23(4), 43-55.**
- Merchant , K. A. (1985).** Control in Buisness Organisations Londres: **Harpercollins College Div.**
- Mucchielli, A. (1983).** l'analyse phénoménologique et structurale en sciences humaines. Paris **PUF.**
- Mucchielli, A. (2008).** Manuel pour le diagnostic systémique des relations humaines **JePublie (Ed.)**
- Ouchi, W. G. (1977).** The Relationship between organisatizational Structure and **Organizational Control. Administrative Science Quarterly 22(1), 95-113.**
- Ouchi, W. G., & Maguire, M. A. (1975).** Organizational control:two functions. **Administrative Science Quarterly, 20(4), 559-569.**
- Pareto, V. (1917).** Traité de sociologie générale (Vol. T. XII ). Genève: **Droz.**
- Pareto, V. (1982).** Oeuvres complètes: Premier cours d'économie politique appliquée. Genève **Librairie Droz.**
- Patry, M. (1994).** L'imputabilité des administrateurs publics In **R. Parenteau (Ed.), Management public :Comprendre et gérer les institutions de l'État (pp. 622).** Québec: **Presse**

de l'université de Québec.

Pieret, D. (2011). Efficacité et efficience selon François Jullien. *Dissensus*, N° 4(avril 2011), 70-79.

Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, 29(1), 5-18.

Rispail, H. M. (2002). La méthode des cas : application à la recherche en gestion. Bruxelles: De Boeck Université.

Steers, M. R. (1975). Problems in measurement of organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 546-558. doi: 10.2307/2392022

Taylor, F. (1903). *Shop Management*. New York: Harper.