



Contents lists available at ScienceDirect

ScienceDirect

journal homepage: www.elsevier.com/locate/rgo

New Public Management et usage des outils de contrôle de gestion dans l'administration de l'éducation de Dubaï

Bouchra FNINOUE^a



^aContrôleuse de gestion, Gouvernement de Dubaï, Doctorante en sciences de gestion, Université de Nantes, France.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 28 March 14

Received in revised form 15 May 14

Accepted 20 May 14

Mots Clés:

Outils de gestion ;

Appropriation ;

Usage ;

Administration de Dubaï ;

KHDA.

RÉSUMÉ

L'équipe politico-administrative de l'émirat de Dubaï a conçu des outils de gestion inspirés du secteur privé pour améliorer la performance des administrations dubaïotes. Cependant, dans la pratique ces outils et dispositifs de gestion ne sont pas toujours utilisés comme le souhaite le gouvernement concepteur. Cet article aborde la question de l'usage et de l'appropriation des outils de contrôle de gestion dans l'une des administrations dubaïotes : l'administration publique de l'éducation KHDA.

Dans le cadre d'une étude longitudinale basée sur une recherche observation, nous avons rencontré les managers de terrains et les contrôleurs de gestion de KHDA pour connaître leurs représentations et leur ressenti vis-à-vis des outils de gestion conçus par le gouvernement de Dubaï. Nous avons collecté un ensemble de *verbatim* qui nous ont permis de mettre en évidence la résistance et la non adhésion de certains acteurs à la démarche de modernisation lancée par l'équipe politico-administrative dubaïote. Les résultats de cette recherche montrent que la mise en place du NPM dans l'administration publique de l'éducation de Dubaï connaît des difficultés d'appropriation d'autant plus que cette administration est caractérisée par une grande diversité culturelle.

©2014 Holy Spirit University of Kaslik. Hosting by Elsevier B.V. All rights reserved.

Introduction

Depuis les années 1990, beaucoup de pays se sont engagés dans un mouvement de réforme de leur sphère publique. Ces réformes, rassemblées sous le terme de *New Public Management* (NPM), sont mises en œuvre à travers une panoplie d'outils et dispositifs de gestion inspirés du secteur privé. L'objectif est d'améliorer le mode de fonctionnement et la performance des organisations publiques. Cependant, en pratique, ces outils ne sont pas toujours mis en application ou sont détournés de leur usage initialement prévu (Boiral 2004 ; Lozeau 2004). Cette situation s'explique en partie par le fait que ces réformes se sont focalisées sur

l'adoption de nouveaux outils, mais a négligé leur appropriation par les acteurs. En effet, ces réformes ont remis en cause les savoirs et les habitudes des acteurs et les ont amenés à modifier voire à refuser les outils de gestion. L'appropriation par les acteurs s'avère donc primordiale dans le processus d'instrumentation de l'action publique.

Au lieu d'étudier classiquement le NPM et son appropriation dans un grand pays, nous avons opté de présenter le NPM et les difficultés de sa mise en œuvre dans une cité-Etat emblématique du monde arabe contemporain : Dubaï. L'article offre une ouverture internationale sur l'expérience arabe et apporte de ce fait une contribution originale à la réflexion actuelle sur le NPM.

Caractérisée par sa petite taille, son aspect multiculturel et sa gestion influencée par celle des multinationales, l'administration de Dubaï a mis

* Corresponding author. Tel.: +9710503819489.

E-mail address: bouchra.fninou@khda.gov.ae; b.fninou@hotmail.fr

Peer review under responsibility of Holy Spirit University of Kaslik.



Hosting by Elsevier

2214-4234/\$ – see front matter © 2014 Holy Spirit University of Kaslik. Hosting by Elsevier B.V. All rights reserved.

en place de nouveaux outils de gestion pour améliorer l'efficacité et l'efficience de ses politiques publiques et pour perfectionner la qualité des services rendus aux usagers (Fninou et Meyssonier 2013). Ces réformes visent à conduire l'administration de Dubaï comme une entreprise en y développant l'autonomie de gestion, la culture du résultat et en mettant en œuvre un Système de Pilotage de la Performance Publique (SPPP) cohérent et global. Pourtant, un constat s'impose : les pratiques des administrations exécutantes sont parfois éloignées des objectifs ambitieux du gouvernement central. L'objectif de cet article est de comprendre cette utilisation des outils de contrôle de gestion à travers l'étude du cas de l'administration de l'éducation de Dubaï, *KHDA (Knowledge and Human Development Authority)*. Pour ce faire, nous nous placerons dans une perspective appropriative, selon la définition de Grimand (2006) : « Lire les outils de gestion dans une perspective appropriative, c'est prendre acte de leur rationalité interactive, c'est s'intéresser à la rencontre de l'acteur et de l'outil, dans le contexte d'une organisation singulière. »

Nous proposons donc de présenter la question de recherche et le cadre conceptuel des outils de gestion et leur appropriation par les acteurs (1). Nous allons ensuite présenter notre terrain et la méthodologie de recherche (2). Après avoir étudié les outils et dispositifs de contrôle de gestion mis en œuvre à *KHDA* (3), nous analyserons les usages qu'on en fait et les facteurs explicatifs de ces usages (4).

1. La question de l'usage des outils de contrôle de gestion dans un contexte de New Public Management

La question de l'usage des outils de gestion et plus particulièrement de leur appropriation par les acteurs a donné lieu à de nombreux travaux de recherche dans les organisations privées et publiques (Crozier et Friedberg 1977 ; Demeestère 2002 ; Alcouffe et al. 2003 ; Vaujany et Grimand 2004 ; Bartoli 2005 ; De Vaujany 2005 ; Grimand 2006). Ces travaux ont essayé de comprendre l'écart entre l'usage prévu (usage décrit par le concepteur dans les manuels et destiné à l'ensemble de l'organisation) et l'usage en situation (usage individuel effectivement constaté). L'objet de notre recherche est donc de comprendre la réalité des usages et le processus d'appropriation du NPM dans une administration publique. Notre question de recherche est la suivante :

Comment les fonctionnaires s'approprient et utilisent les outils de gestion et quels sont les différents éléments pouvant expliquer les écarts éventuels entre l'usage prévu des outils et les pratiques réelles ?

1.1. L'appropriation des outils de gestion : un état de l'art

David (1996) définit l'outil de gestion comme « tout dispositif formalisé permettant l'action organisée ». Moisdon (1997) l'assimile à « tout schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion ». Hatchuel et Weil (1992) ont montré que les outils de gestion, qu'ils nomment techniques managériales, sont constitués de trois éléments en interaction : un substrat technique, à savoir l'abstraction qui permet à l'outil de fonctionner ; une philosophie gestionnaire, qui donne à l'outil sa signification ; une vision simplifiée des relations organisationnelles, qui permet d'entrevoir les principaux acteurs et leurs rôles autour de l'instrument. Ces définitions mettent l'accent sur le lien des outils de gestion avec l'action et amènent à ne plus les considérer comme des « boîtes noires ». Les outils de gestion ne sont pas rationnels par nature.

Ils n'ont de sens que s'ils sont inscrits dans l'activité humaine. L'appropriation est donc nécessaire à chaque introduction d'un nouvel outil. Le concept d'appropriation est défini comme l'action de « rendre propre à un usage ». Selon Grimand (2007), l'appropriation est « un processus interprétatif, de négociation et de construction du sens à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent, réinventent les modèles de l'action collective ». De Vaujany (2005) propose trois perspectives sur la question de l'appropriation : dans une perspective rationnelle, l'outil de gestion est un vecteur de rationalisation ; dans une perspective socio-politique, l'outil de gestion est un outil de valorisation, de rhétorique ou d'influence ; dans une perspective psycho-cognitive, c'est un support d'apprentissage, un objet affectif ou un objet de traitement de l'information. Selon le même auteur tout outil de gestion présente une certaine flexibilité instrumentale et interprétative et cette flexibilité est la condition même du processus d'appropriation. Il convient donc de prendre en considération les interprétations et les micro-stratégies des acteurs face aux objets (De Certeau 1990 ; Lorino 2002).

Selon Breton et Proulx (2002), trois conditions doivent être réunies pour qu'il y ait appropriation : un minimum de maîtrise cognitive de l'objet, une intégration sociale significative de l'usage de l'objet dans la quotidienneté de l'individu et la possibilité de faire émerger de la création chez l'utilisateur. L'appropriation fait donc référence à la mise en usage, aux pratiques, au quotidien des acteurs de terrain. Sur le plan individuel, elle est un processus cognitif et comportemental qui correspond à des modifications de connaissances et de comportements induites par l'apprentissage. L'utilisateur, de par ses capacités créatrices et ses usages imprévus, contribue à améliorer les outils. L'appropriation est un processus individuel et social de construction progressive de l'outil qui s'inscrit dans le temps comme le souligne Hussenot (2005) : « ce phénomène est évolutif et est l'aboutissement d'un processus social et individuel de changement des pratiques de travail ». Il n'y a donc pas deux phases complètement déconnectées dans le cycle de vie de l'outil à savoir la conception puis l'adoption et l'usage, comme le présentaient les théories de la diffusion (Rogers 1995) et celles de l'adoption (Davis 1989). Mais nous retenons ici que l'outil est potentiellement modifiable tout au long de son existence ce qui relativise la proposition d'une phase de stabilisation quasi définitive des usages. Selon Davis (1989), deux facteurs expliquent l'acceptation et l'adoption d'une technologie : la perception de l'utilité et la perception de la facilité d'utilisation. Pour Rogers (1995), les caractéristiques d'une innovation perçues par les membres d'un système social déterminent le niveau d'adoption. Il énumère cinq caractéristiques propres à l'innovation : l'avantage relatif, la compatibilité, la complexité, la possibilité de la tester et enfin l'observabilité.

Akrich (2006) propose une typologie des usages des objets techniques selon le degré de modification de l'objet d'une part et selon le degré de modification par rapport à l'usage prescrit d'autre part. Elle a mis en évidence quatre types d'usages : l'application, le déplacement, l'adaptation et le détournement. L'application consiste à utiliser l'objet de la manière prévue par le concepteur, l'objet n'est pas modifié. Le déplacement consiste à modifier le spectre des usages prévus, l'objet n'est pas modifié. L'adaptation consiste à introduire quelques modifications dans le dispositif qui permettent de l'ajuster aux caractéristiques de l'utilisateur ou de son environnement sans pour autant toucher à sa fonction première. Le détournement c'est lorsque l'utilisateur se sert du dispositif pour un propos qui n'a rien à voir avec le scénario prévu au départ par le concepteur. D'autres recherches sont venues compléter la typologie des usages d'Akrich en introduisant le cas du rejet qui consiste à une non utilisation de l'outil.

1.2. Le cas spécifique de l'appropriation des outils de gestion dans les organisations publiques

Sous l'impulsion du NPM, les organisations publiques ont introduit un arsenal important d'outils et de dispositifs de gestion inspirés du management privé. Ce processus d'instrumentation de l'action publique a rencontré des freins et des blocages stratégiques, structurels, culturels et comportementaux (Bartoli 2005). Les freins stratégiques sont liés à une logique institutionnelle ne favorisant pas l'innovation et aux polémiques sur la légitimité des réformes publiques. Les freins structurels sont liés à la lourdeur bureaucratique, au système d'autorité défavorisant l'initiative des acteurs et aux contraintes juridiques. Les freins culturels font référence aux valeurs portées par les organisations publiques telles que la crainte du risque, la résistance aux innovations venues d'ailleurs ou encore la tradition de la « permanence » et de la routine. Enfin, les freins comportementaux revêtent une importance particulière et sont l'objet de nombreuses recherches. Crozier et Friedberg (1977) reconnaissent le rôle central des acteurs dans toutes les organisations et notamment dans l'organisation publique. Ils indiquent que malgré les apparences de pouvoir, les actions engagées par le sommet de l'organisation publique sont confrontées à la résistance générale des catégories subordonnées. L'attentisme, la démotivation, la frustration, l'absence de stimulation individuelle poussent les acteurs à rejeter, à freiner voire à ne pas utiliser les outils de contrôle de gestion. Ici, l'appropriation est un acte de création de sens pour les salariés. Il importe donc de s'intéresser aux influences sociales et cognitives des outils de gestion et non pas seulement à leurs fonctionnalités techniques. L'outil de gestion est une entité mixte selon Grimand (2006). Dès lors, il semble essentiel d'intégrer les interprétations et les représentations des acteurs au sein des processus d'implantation des outils de contrôle de gestion (Lorino 2005) d'autant plus que les organisations publiques sont caractérisées par la coexistence d'individus et de groupes aux intérêts et origines différents. Les acteurs publics ont des attentes multiples et divergentes par rapport aux outils de gestion mis en place. Dès lors, ils développent des représentations sociales différentes et souvent difficiles à concilier. Certains construisent des représentations positives favorisant l'usage des outils et d'autres développent des représentations négatives qui peuvent entraîner un non usage ou un usage déviant. Drevet (2008) insiste donc sur la nécessaire confrontation des représentations des acteurs afin d'obtenir un consensus. Selon l'auteur, « l'interaction entre l'outil de contrôle de gestion et les représentations des acteurs est un facteur de succès des processus d'instrumentation ».

Jean-Claude Abric (1987) définit le concept de représentation comme « un ensemble organisé d'opinions, d'attitudes, de croyances et d'informations se référant à un objet ou une situation ». Jodelet (2003) l'assimile à « une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social ». L'étude des représentations sociales des fonctionnaires et contractuels permet donc de comprendre les enjeux humains autorisant ou contrariant l'usage des outils de gestion dans le secteur public.

2. Terrain et démarche de la recherche

L'administration de la cité-Etat de Dubaï est notre terrain de recherche. Dans un article précédent, nous avons effectué une étude sur la structuration globale du système de pilotage de la cité-Etat de Dubaï et nous avons identifié les outils de gestion utilisés (Fninou et Meyssonier 2013).

Dans le présent article nous allons étudier la question de la mise en usage concrète de ces outils dans l'une des administrations dubaïotes : l'administration de l'éducation *KHDA (Knowledge and Human Development Authority)*.

Encadré 1 : Présentation du gouvernement de Dubaï

Dubaï fait partie de la fédération qui regroupe 7 Emirats : Dubaï, Abu Dhabi, Ajman, Fujairah, Ras al-Khaimah, Sharjah et Umm al-Qaiwain. La cité-Etat, dirigée par la famille Maktoum, conserve l'autonomie de gestion de ses ressources et possède son propre gouvernement. La relation entre le gouvernement local et le gouvernement fédéral est définie par la Constitution. Le gouvernement de Dubaï est composé du conseil exécutif et de plus de 30 administrations (police de Dubaï, municipalité de Dubaï, autorité des routes et transport, autorité d'électricité et de l'eau de Dubaï, autorité de la santé de Dubaï, autorité de l'éducation et du développement humain, autorité d'aviation civile de Dubaï, direction générale des affaires de résidence des étrangers, département du développement économique, département des Finances, etc.). Le conseil exécutif a été créé en 2003 sous les instructions du Sheikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum pour définir le plan stratégique de l'émirat et pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions. En 2005, le conseil exécutif a mis en place 5 comités sectoriels qui veillent à la bonne application du plan stratégique de Dubaï : le comité de développement économique ; le comité de développement social ; le comité de l'infrastructure et l'environnement ; le comité de la sécurité et la justice et enfin le comité de la santé. Ces comités se composent des directeurs des administrations et ont pour objectif de revoir les programmes et les initiatives visant le développement du secteur public de l'émirat (Rapport du conseil exécutif 2010). Les administrations dubaïotes rendent compte à différentes entités. Pour ce qui est juridique, elles rendent compte à l'autorité judiciaire de Dubaï ; pour ce qui est financier, elles rendent compte au département des Finances (*DOF*) ; pour les ressources humaines, elles rendent compte au département des ressources humaines ; pour ce qui est stratégique, elles rendent compte au conseil exécutif. Ces administrations emploient plus de 80 000 fonctionnaires (50 000 expatriés et 30 000 nationaux), avec plus des 3/4 d'employés hommes (Rapport du centre de statistiques de Dubaï 2012). Les directeurs des administrations sont des citoyens émiratis nommés par décret. Le système de gouvernance et de prise de décision de l'émirat est particulier. Les décisions importantes sont prises par la famille royale en concertation avec le leadership émirati dans le cadre d'un système traditionnel de « *Majlis* ».

2.1. Le système de pilotage de la performance publique de Dubaï

La gestion publique de la cité-Etat de Dubaï est marquée par son aspect managérial inspiré du modèle anglo-saxon (Fninou et Meyssonier 2013). Les manifestations de ce « managérialisme » revêtent différentes formes :

- L'élaboration d'objectifs et d'indicateurs de performance : chaque administration a une mission et des objectifs stratégiques avec un but ultime de faire de Dubaï « le numéro 1 dans le monde ». Le suivi des objectifs stratégiques de ces administrations est fait par le biais d'un ensemble d'indicateurs développant ainsi une culture du résultat et l'« *accountability* ». *Labalanced scorecard* est aussi utilisée par la majorité des administrations.
- Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats : l'administration de Dubaï a réformé sa gestion budgétaire en mettant en

place le budget de programme en 2009 qui articule les objectifs stratégiques et les moyens financiers (Rapport de *DOF* 2009).

- Compétition interne et *benchmarking* externe : la démarche d'excellence occupe une place importante dans l'administration de Dubaï. En effet, toutes les administrations dubaïotes participent au prix d'excellence *DGEP* (*Dubai Government Excellence Program*) depuis 1997. Une compétition positive s'est ainsi instaurée entre les administrations avec un partage des meilleures pratiques (El Kahlout, 2010). Ces administrations recourent aussi au *benchmarking* pour comparer leurs processus, pratiques et résultats avec d'autres organisations locales et internationales.
- La multiplication des audits et des démarches de certification : les audits internes et externes (contrôle financier du département d'audit financier (*FAD*), contrôle d'excellence de *DGEP*) sont très présents dans les administrations de Dubaï. Ces audits ont pour but de contrôler la performance des administrations et d'améliorer leur gestion. Les démarches de qualité sont aussi développées au sein des administrations de Dubaï et la majorité sont certifiées ISO.
- L'introduction des systèmes d'incitation liés aux performances individuelles : l'administration de Dubaï a mis en place en 2008 un dispositif d'intéressement des employés appelé *IPA* (*Individual Performance Agreement*). Ce dispositif consiste à l'évaluation et la récompense de la performance individuelle. L'évaluation des employés se fait sur la base de l'atteinte des objectifs (70%) et sur les compétences professionnelles (30%). Le système d'incitation est basé sur le mérite.

Tableau 1 : Les composantes du SPPP de Dubaï

Outils et dispositifs	Caractéristiques
Objectifs stratégiques et indicateurs de performance	<ul style="list-style-type: none"> • Administration de mission • Objectifs stratégiques formalisés liés au plan stratégique de Dubaï • Indicateurs stratégiques et opérationnels • Culture du résultat et responsabilisation des services (<i>accountability</i>) • Utilisation du <i>Balanced Scorecard</i>
Budgets de programmes	<ul style="list-style-type: none"> • Budget par objectifs • Budget Pluriannuel (<i>MTEF</i>) • Budget fondé sur les indicateurs (<i>outputs, outcomes</i>) • Budget flexible
<i>Benchmarking</i> externe et émulation interne	<ul style="list-style-type: none"> • Comparaisons avec des directions similaires locales et internationales (publiques et privées). • Compétition interne entre administrations à travers la participation annuelle au <i>DGEP</i> • Partage des <i>best practices</i> et <i>benchlearning</i>
Certifications et audits	<ul style="list-style-type: none"> • Audit interne obligatoire • Audit externe financier (<i>FAD</i>) obligatoire • Audit externe de qualité et certification <i>ISO</i> renouvelables chaque 3 ans • Audit du <i>DGEP</i> obligatoire
Systèmes d'incitation liés à la performance	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'évaluation individuelle et d'incitations • Initiatives internes pour rendre hommage aux employés performants (certificats de reconnaissance, prix, cérémonies, lettres de remerciement ...) • Prix d'excellence <i>DGEP</i> pour les employés performants

2.2. Le contexte de l'étude à KHDA

L'étude de l'usage et l'appropriation des outils de gestion au sein de *KHDA* nous paraissent intéressantes pour plusieurs raisons. Cette administration est structurée depuis longtemps. Elle s'est inscrite dans un processus de modernisation et a introduit de nouveaux outils de gestion inspirés du secteur privé depuis quelques années. Le processus d'appropriation est donc déjà entamé. L'administration est aussi marquée par la présence d'une multitude d'acteurs aux cultures, expériences et niveaux de formation différents. Les interprétations accordées à l'outil seront sans doute différentes.

KHDA emploie 312 fonctionnaires dont 65% expatriés et 35% nationaux distribués dans les fonctions de support (RH, finance, SI, etc.) et le cœur de métier de l'administration (*DSIB, RPC, DSA, UCA, WDNP, TAMKEEN, NIVE*). Les fonctionnaires expatriés sont issus du monde arabe, de l'Europe, de l'Amérique et en grande partie de l'Asie. Cette diversité culturelle (35 nationalités) est rendue nécessaire par la nature de l'activité de *KHDA* qui régleme plus de 153 écoles privées offrant plus de 15 programmes (américain, anglais, arabe, canadien, français, indien, pakistanais, philippin, russe, etc.). Ce multiculturalisme est source de créativité et aide parfois à améliorer la résolution des problèmes, mais il peut aussi être source d'interprétations diverses et critiques vis-à-vis des outils de gestion ce qui va en influencer l'usage en situation comme en attestent les travaux d'Hofstede (1983) ou d'Iribarne (1989).

Encadré 2 : Le système éducatif à Dubaï

Dubaï dispose de plus de 153 écoles privées avec plus de 225 000 étudiants (Rapport *KHDA* 2013). Ces écoles accueillent 89 % de la population de Dubaï alors que le système scolaire public (88 écoles) s'adresse uniquement aux étudiants émiratis (dont 57% fréquentent les écoles publiques, le reste étant inscrit dans le système privé). A Dubaï, il y a aussi 52 établissements d'enseignement supérieur offrant une large gamme de programmes (diplômes professionnels, licence, master et doctorat). Ces établissements sont des campus d'universités internationales et accueillent actuellement plus de 48 000 étudiants de plus de 60 pays différents. Dubaï est également une destination importante pour les formations professionnelles avec plus de 250 instituts de formation agréés offrant un large éventail de cours en langues étrangères, en informatique, en ingénierie, en finance, etc. L'administration de l'éducation de Dubaï (*KHDA*) a été créée en 2006 pour améliorer la qualité de l'éducation et le développement humain à Dubaï. Elle régleme, donne des autorisations d'exercice, inspecte et contrôle la qualité des écoles, des établissements d'enseignement supérieur et des instituts de formation professionnelle. L'administration est organisée en programmes : *DSIB* s'occupe de l'inspection des écoles, *RPC* octroie les permis pour les institutions d'enseignement, *DSA* se charge du développement des écoles, *UCA* s'occupe de la qualité de l'enseignement supérieur à travers *UQAIB* le comité international qui assure la qualité de l'enseignement au sein des universités, *WDNP* place les émiratis sur le marché du travail, *NIVE* est un institut de formation professionnelle et *TAMKEEN* s'occupe de la formation et du placement professionnels des personnes ayant des difficultés visuelles. Depuis 2010, *KHDA* s'occupe uniquement du secteur éducatif privé. Le secteur éducatif public étant régulé par le ministère fédéral de l'éducation.

2.3. Les modalités de l'étude

Notre méthodologie de recherche est une démarche qualitative inductive. C'est une étude exploratoire de terrain. Le choix de cette méthode est dû à la relative rareté des recherches empiriques étudiant la question de l'usage des outils de contrôle de gestion. Nous avons collecté les données de notre recherche à travers 3 sources : la documentation sur l'administration de Dubaï en général et sur *KHDA* en particulier, l'observation participante sur la durée en tant que fonctionnaire de *KHDA* et enfin des entretiens semi-directifs avec les managers de terrains et les contrôleurs de gestion de *KHDA*. Nous avons réalisé les entretiens auprès de sept managers de terrain et trois contrôleurs de gestion. Le choix de ces cadres est justifié par le fait qu'ils ont une bonne connaissance des outils de gestion mis en place dans l'administration. Ce sont des cadres ayant une longue expérience à *KHDA* et ils utilisent les outils de contrôle de gestion dans leur travail quotidien. Les entretiens ont été effectués entre septembre et novembre 2013 et ont duré une heure en moyenne. Ils étaient menés de manière individuelle en arabe, en anglais ou en français. Ces entretiens consistaient à identifier le degré d'appropriation, l'usage réel et le ressenti positif ou négatif des répondants vis-à-vis des outils de contrôle de gestion (cf. le guide d'entretien en annexe). Au cours de ces entretiens, nous avons recueilli des *verbatim* afin de faire émerger des éléments au regard de notre question de recherche.

Tableau 2 : Les modalités de réalisation des entretiens

Personne rencontrée	Position	Entrée à KHDA	Formation	Nationalité	Langue	Durée	Période
Mme J. AL.	Directeur des inspections (DSIB)	2006	Licence en gestion	Emirati	Anglais	1 h	Sept. 2013
Dr. W.F.	Directeur de l'Enseignement Supérieur (UCA)	2006	Doctorat en sciences politiques	Américain	Anglais	1 h	Oct. 2013
Mr M. D.	Directeur de la réglementation (RPC)	2006	Diplôme en communication de masse	Emirati	Arabe	1 h	Nov. 2013
Mr A. A.	Directeur audit interne et contrôle	2009	Licence en gestion	Emirati	Anglais	1 h	Sept. 2013
Mme F. A.	Directeur de l'Enseignement Secondaire (DSA)	2006	Diplôme en éducation	Emirati	Arabe	1 h	Oct. 2013
Mr G. P.	Directeur financier	2007	Master en Gestion	Italien	Français	2 h	Sept. 2013
Mr K. A.	Responsable	2009	Licence	Emirati	Anglais	2 h	Sept.

	le de l'excellence				s		2013
Mr E. A.	Directeur de WDNP	2006	Licence en gestion	Emirati	Anglais	2 h	Sept. 2013
Mr A. A.	Directeur de Tamkeen	2006	Non communiqué	Emirati	Arabe	2 h	Sept. 2013
Mme A. B.	Directrice de la conformité	2006	Licence	Emirati	Arabe	1 h	Oct. 2013

3. Présentation des dispositifs de contrôle de gestion déployés à KHDA

Nous allons étudier la mise en œuvre de ces outils de pilotage de la performance dans une administration et voir la réaction des acteurs de terrain.

3.1. La déclinaison du SPPP au niveau de KHDA

La gestion par la performance à *KHDA* a exigé la définition d'une stratégie, stratégie qui découle du plan stratégique de l'émirat de Dubaï. L'administration soutient le secteur du développement social et sa stratégie repose sur trois priorités principales : la qualité de l'éducation, l'accès à l'éducation et l'engagement de la communauté dans l'éducation. Les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels, plans d'action et indicateurs de résultat. Pour ce faire, *KHDA* utilise un *balanced scorecard* ou une « *strategy map* » par cycle d'éducation (crèches, écoles, enseignement supérieur et formation continue). Chaque année, les responsables de programmes définissent leur plan opérationnel en collaboration avec la direction « stratégie et excellence ». Ce plan contient des objectifs, des indicateurs « *KPI's* » et des cibles. Les indicateurs liés aux objectifs stratégiques (taux de scolarisation, taux de réussite des élèves, la moyenne internationale des résultats scolaires *TIMSS* et *PISA*, taux d'abandon des étudiants émiratis, pourcentage des universités certifiées par *UQAIB*, taux de chômage des citoyens émiratis etc.) sont rapportés en interne et au conseil exécutif chaque semestre et les indicateurs liés aux objectifs opérationnels sont rapportés mensuellement, trimestriellement et parfois annuellement. Les responsables de programmes disposent d'une autonomie de gestion et une grande liberté d'action. En contrepartie, ils doivent rendre compte de leurs résultats à l'égard de leur hiérarchie. La revue de la performance de *KHDA* et la prise de décisions se font par le conseil administratif et dans le cadre de forums, *panels* et comités. Les décisions sont prises de manière collective. C'est ce qu'on appelle le « *Governance Model* ». Les questions stratégiques sont examinées lors du forum de la stratégie (*SF*), tandis que les questions opérationnelles y compris la performance des différents comités et *panels* sont examinées dans le Forum de Développement Institutionnel (*IDF*). Les questions liées aux ressources humaines sont gérées par « *People Panel* ». Les questions d'éducation sont gérées par le comité éducationnel et le comité de permis. *KHDA* a aussi réformé sa gestion budgétaire en optant pour le budget de programme qui lie les ressources aux résultats dans un but d'accroître l'efficacité et l'efficacité des actions prises. Chaque année, les responsables des programmes définissent leurs besoins en fonds (nouveaux projets,

recrutement de nouveaux employés etc.) et les communiquent au département financier qui fait la consolidation des budgets de tous les programmes. Les responsables des programmes en collaboration avec la direction de la stratégie et de l'excellence doivent définir aussi leurs *outputs*, leurs *outcomes* et les indicateurs correspondants.

La gestion par la performance passe aussi par l'évaluation et la récompense des employés performants. Le système d'évaluation et d'incitation au sein de *KHDA* ou encore l'*IPA* suppose la définition des objectifs individuels au début de chaque année. La revue des réalisations est faite deux fois par an en juin et en décembre. A l'issue de cette évaluation, une notation de un à quatre est octroyée à l'employé. Les employés ayant reçu la notation trois (15% des employés) et quatre (5% des employés) sont considérés comme des employés performants ayant excédé les attentes. Ils seront promus et leur salaire sera augmenté. Les autres employés ayant reçu la note deux et qui constituent la majorité des employés (75%) ne verront pas leur situation changer. Ces pourcentages qu'on appelle « *bell-curve* » ou encore notation forcée sont imposés par le gouvernement.

La reconnaissance et la valorisation des performances se font également à travers le *DGEP*. Le prix récompense l'excellence organisationnelle et l'excellence des employés. Chaque année, *KHDA* participe à certaines catégories du prix. Le *DGEP* repose sur le modèle européen EFQM qui comporte 9 critères (leadership, politique et stratégie, personnel, partenariats et ressources, processus, résultats/clients, résultats/personnel, résultats performances clés, résultats collectivité). A *KHDA*, chaque critère est géré par une équipe constituée d'un chef et d'un champion, par exemple le critère leadership est géré par le Directeur général, le critère politique et stratégie est géré par le chef de la stratégie et l'excellence etc. Le département de la performance et de l'excellence s'occupe de la préparation au *DGEP* (collecte des données, soumission de la demande de nomination, formation des employés, entretiens avec les évaluateurs, communication des résultats du rapport des évaluateurs). La participation au *DGEP* a favorisé la formalisation de toutes les procédures et les processus au sein de *KHDA*. *KHDA* est certifié *ISO* et cette certification est renouvelée chaque 3 ans par des auditeurs externes en collaboration avec le département audit interne et contrôle. En outre, *KHDA* est auditée chaque année par *FAD* (*Financial Audit Department*) et cet audit couvre la finance, les ressources, les technologies de l'information, etc.

Par ailleurs, la gestion de clients occupe une place importante au sein de *KHDA*. En effet, la direction de gestion de la clientèle utilise une panoplie d'outils pour mieux servir les usagers comme les enquêtes de satisfaction des clients, le *call center*, les réunions avec les parents, les étudiants et les intervenants éducatifs "*focus groups*", les systèmes de plaintes et de *feedback*. *KHDA* participe aussi à des activités communautaires comme l'événement « *what works* » qui permet le partage des bonnes pratiques dans le domaine éducatif.

3.2. L'appropriation des outils de gestion par les acteurs

Après avoir présenté les outils et dispositifs de gestion mis en œuvre à *KHDA*, nous proposons d'étudier ce que deviennent ces outils de gestion dans les mains des acteurs qui les utilisent (De Vaujany 2005). Nous allons donc exposer la logique et les interprétations des responsables des programmes et des contrôleurs de gestion vis-à-vis de ces outils.

Dans une perspective rationnelle ou instrumentale, l'outil est appréhendé comme un vecteur de rationalisation de l'action. Il permet d'améliorer la performance et d'accroître l'efficacité du travail comme l'atteste la majorité des cadres administratifs : « *La culture de résultats nous a vraiment aidé à améliorer notre performance.* » (Mr M. D. Directeur de la réglementation

et de la commission des permis) ; « *L'IPA est un très bon moyen de communication. C'est un bon moyen pour améliorer la performance et la satisfaction de l'employé.* » (Mr G. P. Directeur financier) ; « *Le programme DGEP nous a aidé à clarifier nos objectifs et à collecter les informations sur l'atteinte de ces objectifs.* » (Dr. W. F. Directeur exécutif de l'Enseignement Supérieur). Dans une perspective socio-politique, l'outil peut servir aux jeux des acteurs en interne et permet de s'afficher vis-à-vis du grand public (le cas de la certification *ISO*). Dans ce cas l'outil est instauré comme une médaille ou un label qu'il faut afficher comme le mentionne un cadre : « *Personnellement je considère le certificat ISO comme du show' est-à-dire que l'administration X a le certificat Y.* » (Mr A. A. Directeur de *Tamkeen*). Cet aspect est très critiqué par certains managers qui estiment que l'outil n'apporte pas une valeur ajoutée et ne permet pas de faire face aux dysfonctionnements de l'organisation. Dans une perspective cognitive, l'outil est considéré comme un support d'apprentissage permettant aux acteurs de s'interroger sur leurs pratiques et de les faire évoluer dans le temps. Les répondants annoncent qu'ils sont inscrits dans un processus d'amélioration continue et qu'ils apprennent de leurs erreurs. Ils reconnaissent aussi qu'ils ont trouvé des difficultés à comprendre certains outils car ils n'ont pas reçu assez de formation. C'est le cas par exemple du budget de programme qui n'est pas compris par tout le personnel comme le souligne un manager de terrain : « *C'est la première fois que j'entends parler du budget de programme. C'est une nouvelle terminologie pour moi.* » (Mr A. A. Directeur de *Tamkeen*). Dans une perspective symbolique, les répondants ont exprimé des émotions et des sentiments vis-à-vis des outils. Ces sentiments sont parfois positifs : certains outils sont très appréciés par certains managers : « *DGEP est devenue une partie de notre ADN. La culture de l'excellence est toujours présente pour nous. Notre préparation n'est pas uniquement pour participer au DGEP, mais ça fait partie de notre travail de tous les jours.* » (Mr K. A. Responsable de l'excellence). Mais parfois, ces sentiments sont négatifs : la culture du résultat par exemple suscite chez certains individus des émotions comme la peur et le stress car elle les expose et elle a un impact sur leur évaluation individuelle comme en témoigne un cadre expatrié : « *La culture du résultat a des conséquences, ça peut entraîner du stress. En tant que manager, ta performance individuelle est le fruit de la performance de ton département. Ton évaluation dépend de ça.* » (Mr G. P. Directeur financier).

Les répondants ont également exprimé leur déception vis-à-vis de l'aspect injuste et rigide de certains outils : « *Je trouve que le système IPA est injuste à cause de la « bell-curve » imposée par le gouvernement de Dubaï.* » (Mme J. AL. Directeur des inspections) : « *DGEP est un outil très important. Mais parfois l'évaluation n'est pas juste. Les évaluateurs ont un cadre de travail prédéterminé et veulent qu'on s'aligne à tout prix. Ils sont trop rigides.* » (Mme A. B. Directeur de la Commission de conformité et de résolution).

Les propos des cadres rencontrés indiquent aussi que certains outils ne sont pas totalement adaptés à l'administration. Ces cadres annoncent que la comparaison au privé n'est pas pertinente et que certains outils ne doivent pas être transférés à leur organisation. La transférabilité des outils de gestion du secteur privé vers le secteur public (Meyssonier 1997) n'est pas forcément nécessaire pour eux : « *La qualité est obligatoire dans le secteur privé car il y a beaucoup de concurrence. Ce qui n'est pas le cas dans le secteur public.* » (Mr E. A. Directeur de *WDNP*). Nos entretiens avec les managers de terrains et les contrôleurs de gestion ont révélé des perceptions à la fois positives et négatives sur les outils de gestion. Ces derniers sont appréhendés dans différentes logiques : rationnelles, politiques, cognitives et aussi émotionnelles. Les cadres rencontrés sont tous convaincus de

l'utilité de ces outils et désirent les mettre en place. Toutefois, ils reconnaissent avoir rencontré des difficultés dans la mise en usage de certains outils (*IPA*, Budget de programme) et sont critiques sur les effets d'autres outils (certification *ISO*).

4. Analyse des usages

Il s'agit maintenant de mesurer l'écart entre les préconisations et les usages réels et d'en comprendre les raisons.

4.1. Un usage plus ou moins important et plus ou moins conforme des outils

Le *DGEP* est très apprécié à *KHDA*. Il est vu comme un outil d'amélioration de la performance individuelle et organisationnelle. Les répondants ont confirmé qu'ils sont familiers avec l'outil car ils y participent chaque année ou encore chaque deux ans pour certaines catégories. Il faut souligner que la participation au *DGEP* est obligatoire pour certaines catégories du prix et facultative pour d'autres. Les cadres confirment leur adhésion aux principes du *DGEP*. L'excellence est devenue un objectif dans leur culture et l'outil fait partie de leur travail de tous les jours ce qui est conforme aux attentes et prescriptions du gouvernement. Il y a donc une application des principes du *DGEP*.

Les indicateurs sont très utilisés à *KHDA* et sont considérés comme des sonnettes d'alarme en cas de non-atteinte des objectifs. Chaque semestre, les responsables des programmes reportent les indicateurs stratégiques, issus du plan stratégique de Dubaï, au comité social du conseil exécutif. Ces indicateurs sont plus ou moins imposés par ce comité pour mesurer l'état de santé de l'éducation et du développement humain à Dubaï. Dès lors, les managers de terrains les rapportent à temps en respectant les normes de présentation prescrites par le comité. Les indicateurs opérationnels, issus de la stratégie de *KHDA*, sont aussi présentés et discutés en interne d'une manière régulière dans le cadre de forums (*IDF*, *SF*, *people panel*, etc.). Les cadres interrogés ont indiqué que ces indicateurs font partie de leur *IPA* et servent à évaluer leurs performances d'où un usage conforme aux aspirations du management.

Les audits internes et externes sont obligatoires dans toutes les administrations dubaïotes ce qui a facilité leur mise en usage à *KHDA*. Les utilisateurs adhèrent massivement aux principes de l'outil et les appliquent conformément aux réglementations du gouvernement.

Dans le cas de l'*IPA*, l'imposition de la « *bell-curve* » rend le processus plus difficile à respecter et incite les managers à adapter l'outil à leurs besoins. Certains managers se sont mis d'accord avec leur *team* pour que l'octroi de la note 3 soit à tour de rôle. L'organisation de meetings par ces managers, pour discuter la performance de l'employé, n'est qu'une formalité puisqu'ils connaissent déjà les notations à octroyer. Ces managers ont attribué à l'outil des fonctions différentes de celles prescrites par le gouvernement. Au lieu de l'utiliser pour récompenser la performance individuelle des employés méritants, il sert pour ajuster les salaires des employés qui ne sont pas forcément performants. On se retrouve alors dans un cas de déplacement et d'une adaptation de l'outil comme le souligne De Certeau (1990), les acteurs ajustent, recréent et parfois réinventent et bricolent la technologie voire la trahissent pour l'adapter à leurs besoins.

Le budget de programme ou le budget axé sur les résultats n'est pas bien déployé à *KHDA*. L'administration ne fait pas encore le lien entre les ressources financières reçues (*inputs*) et les résultats de performance

(*outputs et outcomes*). L'exécution du budget est présentée par ligne de dépenses et la mesure des *outputs* (produits, livrables) et des *outcomes* (impacts, effets) est laissée de côté. On peut dire que *KHDA* utilise toujours le budget traditionnel qui est basé sur les moyens au lieu des résultats. Il y a donc une application partielle des principes de l'outil.

La démarche qualité *ISO* est aussi peu mobilisée à *KHDA*. L'outil est jugé peu utile par la majorité des répondants car il est basé sur le respect formel des processus que sur les faits. L'outil n'est pas inscrit dans les habitudes et les réflexes de travail des managers. Parfois les processus changent, mais cela n'est pas reflété dans les documents *ISO*.

Pour résumer, le budget de programme et la démarche *ISO* sont peu utilisés à *KHDA*. L'*IPA* est très utilisé, mais parfois il est déplacé de son usage prévu par certains managers. En général, l'usage des outils de gestion au sein de *KHDA* est variable et plus ou moins conforme aux prescriptions du gouvernement de Dubaï.

4.2. Les raisons des écarts entre l'objectif et la réalité de l'usage des instruments de gestion

Il ressort de notre étude qu'il n'y a pas un rejet de l'instrumentation conçue par l'administration centrale de Dubaï. Les cadres rencontrés sont convaincus de la nécessité des outils de gestion qui contribuent à l'amélioration de la performance de l'organisation. Toutefois, en observant les pratiques de ces acteurs, on se rend compte que certains outils sont peu utilisés et d'autres sont déplacés de leur usage initialement prévu.

Le budget de programme n'est pas utilisé pleinement (absence de mesure des *outputs* et des *outcomes*) car d'une part l'outil n'est pas compris par tout le personnel : « *Si tu prends le budget de programme par exemple, les gens ne savent pas ce qu'on attend d'eux. Il y a un manque de connaissance, un manque de formation.* » (Mr A. A. Directeur Audit interne et contrôle). D'autre part, certains aspects de l'activité de *KHDA*, en majorité qualitative, sont complexes à évaluer : « *Les objectifs de KHDA comme l'accès, l'engagement et la qualité sont difficiles à mesurer.* » (Dr. W. F. Directeur exécutif de l'Enseignement Supérieur).

La démarche *ISO* est peu mobilisée à *KHDA* car l'outil est jugé complexe, peu utile et sa mise en œuvre est vue contraignante car elle demande une grosse charge de travail : « *Si tu regardes les documents ISO, des fois tu ne comprends rien. Il y en a des documents qui sont bien faits et d'autres qui sont creux.* » (Mr G. P. Directeur financier) ; « *La démarche ISO demande une mobilisation de toute l'organisation dans une période limitée. Lorsqu'on prépare la certification ISO, il y a toujours du stress et de la pression. Ça demande beaucoup de préparation et de coordination.* » (Mr A. A. Directeur Audit interne et contrôle).

L'*IPA* est jugé peu adapté aux besoins de l'organisation. La majorité des répondants estiment que l'outil n'est pas fait pour une organisation publique : « *À mon avis, nous utilisons le mauvais outil. C'est un bon outil pour une entreprise, mais pas pour un organisme gouvernemental.* » (Mr E. A. Directeur de WDNP) ; « *Nous ne sommes pas une entreprise à but lucratif pour imposer une bell-curve. Pour les entreprises la bell-curve marche bien parce qu'elles ont un système pour payer les bonus. Elles sont obligées de connaître les meilleurs et les mauvais.* » (Mr A. A. Directeur Audit interne et contrôle).

On retiendra ici que les caractéristiques intrinsèques perçues de l'outil ont un impact sur l'usage qui en est fait. Les acteurs n'utilisent pas ou peu l'outil s'ils le jugent difficile, inutile, pas nécessaire ou peu adapté pour répondre à leurs besoins. Les caractéristiques extrinsèques de l'outil ou encore la manière de mise en œuvre perçue par les acteurs expliquent aussi les usages en situation. Il faut souligner que les cadres publiques n'ont pas

participé à la conception des outils de gestion, mais étaient obligés de les utiliser pour des raisons coercitives (Scott 1995). Ils souhaitaient plus de concertation puisque c'est eux qui allaient devoir utiliser les outils. Par ailleurs, les propos des répondants montrent qu'il n'y a pas de suivi et d'accompagnement de la part des concepteurs. Certains managers déplorent l'absence d'interaction et de *feed-back* de la part du gouvernement central. Ce manque de retour amène les cadres à douter de l'utilité de l'outil : « Nous n'avons jamais reçu une question ou une remarque sur les rapports qu'on envoie à DOF. ». (Mr G. P. Directeur financier).

Les caractéristiques individuelles des utilisateurs peuvent aussi expliquer les usages constatés surtout dans un contexte marqué par une grande diversité culturelle : « Il faut considérer la spécificité de la société de Dubaï et de KHDA qui n'est pas homogène. Il y a beaucoup de courants culturels, beaucoup de religions, beaucoup de nationalités et des niveaux de formation différents. Il y a un grand gap dans ces cultures. Les indiens ne sont pas comme les européens ou les américains. Les arabes aussi ont une culture différente. Cette non homogénéité influence bien sur la manière de reporter un indicateur, la manière d'évaluer la performance de ses employés, la manière de définir ses besoins financiers, etc. ». (F. A. Directeur exécutif de l'Enseignement Secondaire).

Les responsables des programmes sont en majorité des Emiratis ayant des niveaux de formation et des niveaux d'expériences assez élevés. Ils ont une logique managériale et une vision plus globale de l'organisation. Ils comprennent mieux les enjeux et les fonctions des outils et sont très désireux de les mettre en place. Ils sont très impliqués dans la démarche de modernisation de l'administration. Les contrôleurs de gestion sont en majorité des expatriés n'ayant pas une grande expérience dans le secteur public et semblent avoir des connaissances plus restreintes de ces outils. Leur niveau d'engagement vis-à-vis de l'organisation est relativement faible. Certains d'entre eux ressentent une menace de perdre leur travail et cela semble avoir un impact sur leur manière d'utiliser l'outil : « C'est très difficile pour nous d'avoir un quelconque engagement car si tu perds ton boulot, on te vire du pays. » (Mr G. P. Directeur financier).

Tableau 3 : les types d'usage des outils de gestion à KHDA

Outils	Niveau d'usage	Type d'usage
Indicateurs	Fort	Application
DGEP	Fort	Application
Budget de programme	Faible	Application partielle
IPA	Fort	Application déformée
Benchmarking	Fort	Application
Audits	Fort	Application
Démarche ISO	Faible	Application

Conclusion

Le NPM apporte beaucoup d'avantages aux administrations. Il permet de moderniser l'action publique tout en introduisant en son sein des techniques de gestion et des réformes managériales. Beaucoup d'outils et dispositifs de gestion du privé sont alors transposables au public comme le montre l'expérience de l'administration dubaïote. Nous avons vu que la culture du résultat utilisant les objectifs et les indicateurs de performance ainsi que les

systèmes de prix-récompenses à travers le prix DGEP sont très développés et beaucoup appréciés par les acteurs de l'administration. Toutefois, d'autres outils posent problème et sont détournés de leur objectif comme le système d'évaluation de la performance individuelle (IPA) et la notation forcée qui ne sont pas forcément adaptés à l'administration de Dubaï. Il convient donc de faire les adaptations nécessaires et d'accompagner les acteurs afin qu'ils s'approprient les réformes et que les résistances soient minimisées.

Nous avons étudié la problématique d'appropriation des outils du NPM dans une seule administration qui est KHDA. Donc on ne peut pas généraliser les résultats obtenus sur toutes les administrations dubaïotes.

Il serait donc intéressant de poursuivre la recherche dans d'autres administrations afin de connaître les représentations des autres acteurs. Ceci dans le but de maîtriser ces représentations et de les rendre conformes aux orientations désirées par le gouvernement de Dubaï.

ANNEXES

Annexe A: Guide d'entretien

Le guide d'entretien que nous avons utilisé dans notre recherche est le suivant :

- Description des processus métiers et des rapports aux usagers tels qu'ils sont perçus par les managers de terrains.
- Description synthétique des modes de pilotage de la performance tels qu'ils sont perçus par les managers de terrain et contrôleurs de gestion.
- Evaluation ouverte du système de pilotage mis en place par KHDA.
- Les outils de pilotage (indicateurs de performance, budgets de programme, DGEP, IPA, démarche ISO etc.) tels qu'ils sont perçus par les managers de terrain et contrôleurs de gestion.
- Perception du système de pilotage mis en place au niveau du gouvernement de Dubaï.

En voici les questions :

- Pouvez-vous décrire votre travail ? Quel est le rôle de votre département ? Quel est votre rapport avec les usagers ?
- Quels sont les outils de gestion que vous utilisez dans votre travail ? dans quel contexte vous utilisez ces outils ?
- Que pensez-vous de ces outils (indicateurs de performance, budgets de programme, DGEP, IPA, démarche ISO etc.) ? Quel est votre degré de satisfaction personnelle par rapport à l'outil et pourquoi ?
- Pouvez-vous décrire le système de management mis en place à KHDA ? Et comment cela se passe concrètement ?
- Quels sont les points qui fonctionnent bien et quels sont les points faibles et les pistes d'amélioration à votre avis ?
- Que pensez-vous du système de management mis en œuvre dans l'administration de Dubaï ?

Annexe B: les dispositifs de contrôle de gestion découlant du SPPP global mis en œuvre à KHDA

Outils	Usage prévu	Usage réel	Acteurs concernés	Points forts	Points faibles
Indicateurs de performance	Mesurer la performance Rendre compte Responsabilisation des managers	Mesurer la performance Rendre compte Responsabilisation des managers	Direction de la stratégie et de l'excellence Responsables des programmes <i>Shared services</i> managers (IT, Finance, Achats, Marketing, etc.)	La culture du résultat répandue et partie intégrante du travail des managers Personnel motivé	La culture du résultat génère du stress Certains indicateurs ne sont pas pertinents Certaines activités ne sont pas mesurées
Budgets de programmes	Budget qui met l'accent sur les résultats attendus des programmes plutôt que sur les ressources	Les dépenses sont contrôlées La performance (<i>Outputs</i> et <i>Outcomes</i>) n'est pas évaluée	Département Finance <i>Shared services</i> managers Responsables des programmes	Bonne allocation des ressources	Pas de lien entre budget et performance Outil mal compris par les acteurs
<i>Benchmarking</i>	Comparer les processus, les pratiques, les initiatives et les résultats avec des organisations locales et internationales Comparaison avec les meilleures pratiques.	Analyses comparatives avec des entités publiques et privées surtout locales	Direction des ressources humaines Direction de la stratégie et de l'excellence Direction des partenariats, de la recherche et du développement et autres directions	Développement des systèmes et des approches	Comparaison avec les meilleures pratiques dans certains domaines (RH par exemple) pas encore utilisée Manque de comparaisons avec des organisations opérant dans l'éducation
<i>DGEP</i>	Reconnaissance et valorisation des performances individuelles et organisationnelles Partage des meilleures pratiques et promotion des démarches qualité Développement de l'esprit d'initiative	Reconnaissance et valorisation des performances individuelles et organisationnelles Auto-évaluation et amélioration continues	Direction de la stratégie et de l'excellence Responsables des critères (<i>criteria management team</i>) Responsables des programmes	Aspect récurrent du dispositif aide à améliorer la performance individuelle et organisationnelle Changement de mentalité et adhésion à la culture d'excellence	Processus contraignant Charge de travail élevée Evaluation injuste
Audit interne Audit externe financier (<i>FAD</i>) Audit de qualité	Contrôler la performance et améliorer la gestion	Contrôler la performance et améliorer la gestion	Direction audit interne et contrôle ; Direction de la stratégie et de l'excellence Responsables des critères - <i>Shared services</i> managers - Responsables des programmes	Identification des risques et amélioration de la performance	Gestion du risque pas très active
Démarche qualité et Certification <i>ISO</i>	Formaliser les procédures et clarifier « qui fait quoi et pourquoi » Identifier les risques et travailler sur leur amélioration	Utilisation de beaucoup de paperasse Parfois les processus ne sont pas actualisés	Direction Audit interne et contrôle <i>Shared services</i> managers Responsables des programmes	Formaliser les processus et organiser le travail Amélioration continue Améliorer l'image de l'organisation	Processus contraignant et l'accent est mis plus sur les processus que sur les faits L'outil n'est pas inscrit dans les habitudes et les réflexes de travail des managers
<i>IPA</i>	Evaluation et récompense de la performance individuelle	Evaluation et récompense de la performance individuelle Une seule revue de performance au lieu de deux revues par an	Département des RH et tous les managers	Alignement des objectifs individuels et organisationnels Résultats du personnel mesurés régulièrement	L'outil est ressenti comme injuste à cause de la « <i>bell-curve</i> » Le processus n'est pas respecté L'évaluation est subjective L'outil n'est pas automatisé

REFERENCES

- Abrie, J. C. (1987). *Coopération, compétition et représentations sociales*. Del val : Cousset-Fribourg.
- Akrich, M. (2006). *La description des objets techniques*.
- Akrich, M., Callon, M., et Latour, B. Sociologie de la traduction : textes fondateurs. Paris, Presses de l'Ecole des Mines.
- Alcouffe, S., Berland, N., et Levant, Y. (2003). Les facteurs de diffusion des innovations managériales en comptabilité et contrôle de gestion : une étude comparative. *Comptabilité- Contrôle-Audit* (spécial).
- Bartoli, A. (2005). *Le management dans les organisations publiques* (2^{ème} éd.). Dunod.
- Boiral, O. (2004). *Mettre en œuvre ISO 14001 : de la quête de légitimité à l'émergence d'un mythe rationnel*. Communication présentée à la 13^{ème} conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine.
- Breton, P., et Proulx, S. (2002). *L'explosion de la communication à l'aube du XXI^{ème} siècle*. La Découverte.
- Crozier, M., et Friedberg, E. (1977). *Le phénomène bureaucratique*. Le Seuil.
- D'Iribarne, Ph. (1989). *La logique de l'honneur*. Editions du Seuil, collection Points essais.
- David, A. (1996). Structure et dynamique des innovations managériales. *Cahier de Recherche du CSG* 12.
- Davis, F. (1989). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. *MIS Quarterly*. 13 (3) : 319-340.
- De Certeau, M. (1990). *L'invention du quotidien*. Arts de faire, Gallimard.
- De Vaujany, F.X. (2005). *De la conception à l'usage Vers un management des outils de gestion*. EMS, Management et Société.
- De Vaujany, F.X., et Grimand, A. (2004). *From actionnability to appropriability: a new perspective for managerial research?* (Papier de recherche Préactis 12).
- Demeestere, R. (2005). *Le contrôle de gestion dans le secteur public*. LGDJ. Systèmes, Finances Publiques.
- Dreveton, B. (2008) Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion. *Comptabilité Contrôle Audit* 14 (2), 125-154.
- El Kahlout, Z. (2010). Dubai Government Excellence Program: A Success Story. *Middle East Quality Association* 1 (3).
- Emirat Al Youm. (2008, Juin). *L'adoption d'un système de gestion de la performance pour les employés du gouvernement de Dubaï*. (Article en arabe).
- Fninou, B., et Meyssonier, F. (2013). Un système de pilotage de la performance publique à dominante managériale : analyse de l'expérience de Dubaï. *Politiques et Management Public* 30 (2), 241-259.
- Government of Dubai. (2009). Department of Finance. *Program budgeting*.
- Government of Dubai. (2010). The General Secretariat of the Executive Council. *Strategy Execution Guide of Dubai Government*.
- Government of Dubai. (2011). Executive Council. *Highlights Dubai Strategic Plan 2015*.
- Government of Dubai (2012). Dubai Statistics Center. *Dubai statistical yearbook 2012*.
- Government of Dubai. (2013). Knowledge and Human Development Authority. *Private Schools Landscape in Dubai 2012-2013*.
- Grimand, A. (2006). L'appropriation des outils de gestion : vers de nouvelles perspectives théoriques ? *Publications de l'Université de Saint-Etienne*, Saint-Etienne.
- Hatchuel, A., et Weil, B. (1992). *L'Expert et le Système*. Economica, Paris.
- Hofstede, G. (1987). Relativité culturelle des pratiques et théories de l'organisation. *Revue française de Gestion* 64.
- Hussenot, A. (2005). Appropriation d'une solution TIC de gestion pédagogique chez les enseignants : un processus social itératif. *Journée Préactis*.
- Jodelet, D. (2003). Représentations sociales : un domaine en expansion. Dans *Les représentations sociales. Sociologie d'aujourd'hui*, (7^{ème} éd., p.47-78) PUF.
- Lorino, P. (2002). Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion. *Essec Research Center*.
- Lorino, P. (2005). Contrôle de gestion est mise en intrigue de l'action collective. *Revue Française de gestion* 159, 189-211.
- Lozeau, D. (2004). *La démarche qualité : de l'enlèvement d'une technique à l'enracinement d'un archétype*. Communication présentée à la 13^{ème} conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine.
- Meyssonier, F. (1997). Nature et outils du management public. Dans Le Duff (dir.), *Le maire entrepreneur ?*. Presses Universitaires de Pau.
- Moison, J. C. (1997). *Du Mode d'existence des outils de gestion : les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*. Seli Arsan, Paris.
- Rogers, E.M. (1995). Diffusion of Innovations (4^{ème} éd.). *The Free Press, New York*.