

L'instrument de gestion au service de la performance publique : quel apport des indicateurs adoptés dans le cadre de la LOLF au Maroc ?

The management instrument at the service of public sector performance : what contribution can be expected from the indicators adopted under the organic budget law in Morocco ?

FOUZI Loubna

Titulaire du Diplôme National d'expert-comptable

Doctorante ès Sciences de Gestion

Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Sciences de gestion

FSJES - Université Mohamed V Agdal

Pays : Maroc

Date de soumission : 26/08/2020

Date d'acceptation : 30/09/2020

Pour citer cet article :

FOUZI. L (2020) « L'instrument de gestion au service de la performance publique : quel apport des indicateurs adoptés dans le cadre de la LOLF au Maroc ? », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 4 : numéro 3 » pp : 324-345.

Résumé

L'amélioration de la performance publique est une problématique qui préoccupe depuis des décennies, tant sur le plan théorique que sur le plan empirique, les chercheurs et les décideurs à travers le monde. Le secteur public a dans ce sens, connu un important mouvement de réformes administratives successives visant à transformer les organisations publiques non seulement au niveau de leurs structures d'organisation, mais aussi dans leur mode de gestion. L'analyse de l'action publique et des processus de changement opérés dans la sphère publique, indique que l'Etat s'est appuyé fortement sur les instruments pour réformer l'administration. La mise en place de la gestion par les résultats pour laquelle ont opté de nombreux Etats, parmi lesquels figure le Maroc avec la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances (LOLF), nécessite une instrumentation importante, en vue d'assurer la cohérence entre la mission, la stratégie, les objectifs de résultats et les ressources. La LOLF repose ainsi sur une programmation triennale, avec pour chaque programme des objectifs et des indicateurs. Quatre années après l'entrée en vigueur progressive de la LOLF, nous pouvons d'ores et déjà faire une étude de cas d'un échantillon de 38 indicateurs retenus dans les projets de performance de 2020.

Mots clés : performance publique ; instruments de gestion ; LOLF ; GPR ; indicateurs de performance.

Abstract

Improving public sector performance has been an issue that has preoccupied, both theoretically and empirically, researchers and decision-makers around the world for decades. In this sense, the public sector has experienced a significant movement of successive administrative reforms that intended to transform public organizations not only at the level of their organizational structures, but also in their mode of management. Analysis of public action and the processes of change taking place in the public sphere indicates that the state has relied heavily on instruments to reform the administration. The implementation of results-based management for which many States have opted, among which is Morocco with organic law No. 130-13 relating to the organic budget law (LOLF), requires significant instrumentation, in order to ensure consistency between the mission, strategy, results objectives and resources. The LOLF is therefore based on a three-year program, with objectives and indicators for each program. Four years after the gradual entry into force of the LOLF, we can already make a case study of a sample of 38 indicators used in the performance projects of 2020.

Keywords : public sector performance ; management instruments ; organic budget law ; management-by-results ; performance indicators .

Introduction

L'amélioration de la performance publique est une problématique qui préoccupe depuis des décennies, tant sur le plan théorique que sur le plan empirique, les chercheurs et les décideurs à travers le monde. L'imputabilité, l'optimisation des ressources et la qualité des services publics (Mazouz & Rochet, 2005), sont en effet des enjeux importants, dans un contexte caractérisé par la rareté des ressources et les attentes multiples et diverses des citoyens et des entreprises face à l'Etat et à ses services (Giauque & Emery, 2008). Compte-tenu des multiples défis que doivent relever les organismes publics, les pouvoirs publics ont effectué un important mouvement de réformes et adopté successivement divers modèles dans le cadre de leur recherche de la bonne gouvernance. L'analyse de l'action publique et des processus de changement opérés dans le secteur public, révèle que **l'Etat s'est appuyé fortement sur les instruments pour réformer l'administration (Lascombes & Le Gales, 2004)**. A cet effet, il convient de s'interroger sur l'apport d'une catégorie particulière d'instruments de gestion, à savoir les indicateurs mis en place dans le cadre de la LOLF, à l'amélioration de la performance publique au Maroc. Les indicateurs présents dans les projets de performance permettent-ils de mesurer efficacement les différentes dimensions de la performance des institutions publiques considérées, et constituent-ils de ce fait un levier de la bonne gouvernance publique ? Pour répondre à cette problématique, nous essaierons tout d'abord de mettre en lumière le socle conceptuel et les soubassements contextuels sur lesquels ont été construits les instruments de gestion dans la sphère publique. Puis, nous nous intéresserons au processus de mise en place des dispositions de la LOLF au Maroc et plus particulièrement des projets de performance, avant d'analyser un échantillon de 38 indicateurs retenus dans les projets de performance de 2020.

1. La question polymorphe de performance publique

Bourguignon (1997), reprise par de nombreux auteurs, considère que la performance peut être définie comme : « la réalisation des objectifs organisationnels, quelles que soient la nature et la variété de ces objectifs. Cette réalisation peut se comprendre au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action) ». D'après Solle (2008), « la performance publique doit être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions répondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats ». La performance publique est une « question polymorphe » (Chappoz & Pupion, 2013) : « **La performance est multidimensionnelle**, à l'image des buts organisationnels ; elle est subjective et dépend des référents choisis (buts, cibles) »

(Bourguignon, 1997). De manière générale, la performance publique se distingue de la performance privée par « la complexité des services publics et l'imprécision des objectifs » (Bureau et al., 2010), ainsi que par la coexistence au niveau de certains établissements publics « de missions commerciales et de service public répondant à des finalités, des enjeux entièrement différents » (Charpentier & Grandjean, 1998). La mesure du résultat est directe au niveau des entreprises privées, qui ne peuvent survivre durablement en l'absence de performance économique. Elle n'est pas systématique au niveau des organisations publiques, qui échappent à la sanction économique étant donné que les services publics ne sont généralement pas commercialisés, (Charpentier & Grandjean, 1998).

Les difficultés particulières de l'évaluation de la performance dans la sphère publique ont été largement relevées au niveau de la littérature. La majorité des auteurs s'accordent sur la nécessité d'explicitier en amont des objectifs de l'action publique pour pouvoir évaluer la performance. Or dans les organisations publiques, il existe « des critères exogènes » de départ à priori figés qui peuvent être fixés à priori, mais aussi des « critères endogènes » qui apparaissent en cours d'activité. De plus, il est généralement difficile d' « isoler » les moyens alloués à un objectif public, étant donné que les règles de la comptabilité publique ne sont pas généralement adaptées à l'évaluation d'un programme ou d'un projet (Bartoli, 2015). Par ailleurs, dans de nombreux secteurs d'activité publics, il est délicat de juger le produit, mais encore moins le résultat, ainsi que l'impact sur la société de l'activité publique. En effet, le service public en lui-même est difficile à évaluer en raison de l'importance de la dimension qualité, de l'absence souvent de référence marchande directe et du fait que certains services publics consistent souvent en des services d'intermédiation (Bureau et al., 2010).

Le concept de performance est toujours employé dans une situation d'évaluation, que ce soit de façon implicite (pilotage de la performance, gestion de la performance) ou explicite (évaluation de la performance) (Bessire, 1992). L'examen de la performance publique nous conduit donc finalement à nous interroger sur **la méthodologie de l'évaluation** (Bessire, 1992). Compte-tenu de la complexité croissante des organisations et de leur environnement, il a fallu au fur et à mesure élargir la notion de performance (Jacquet, 2012). C'est la raison pour laquelle il existe plusieurs perspectives d'analyse de la performance publique, sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour la construction d'indicateurs :

1.1. Approche contrôle de gestion de la performance publique

D'après Charpentier et Grandjean (1998), les organismes publics ont connu une évolution au niveau de leur modèle de gestion. Au départ, la seule dimension d'**autorisation de dépense**

importait, « la mission de la gestion publique était uniquement de rendre compte de l'utilisation des ressources telles qu'elles étaient autorisées par un acte budgétaire ». Puis un modèle budgétaire à deux dimensions **recettes et dépenses** autour de l'équilibre budgétaire, est entré en vigueur dans les organisations publiques. Par la suite, avec l'approche contrôle de gestion, **la dimension fondamentale de l'activité** s'est ajoutée aux deux dimensions précédentes. Cette dimension supplémentaire permet un raisonnement dynamique où **le niveau d'activité de service public** doit être rapproché avec les recettes et les dépenses. De plus, pour pouvoir évaluer l'activité, l'organisme public doit pouvoir « l'explicitier et ... la rendre mesurable afin de pouvoir connaître ses résultats » (Charpentier & Grandjean, 1998).

1.2. Les dimensions « macro » et « micro » de la performance publique

La particularité des organisations publiques réside dans le fait que l'action publique vise à apporter des améliorations à la fois au niveau micro-économique et au niveau macro-économique. Evaluer la performance publique suppose d'élargir les frontières du champ examiné, puisqu'il faudra non seulement apprécier les réalisations de l'entité publique considérée, mais également mesurer l'impact socio-économique actuel et potentiel sur la société de son plan d'actions. De plus, l'évaluation de l'action publique nécessite de distinguer **les variables exogènes, des variables endogènes** sur lesquels peut agir l'organisme public (Bureau et al., 2010). Une approche globale de la performance doit ainsi prendre en compte **plusieurs niveaux d'analyse**, notamment les dimensions macro et micro (Charpentier & Grandjean, 1998 ; Bartoli, 2015) :

- la dimension « macro » qui consiste à mesurer l'effet sur la société des actions publiques (outcomes),
- la dimension « micro » qui s'intéresse aux indicateurs d'activité de l'organisme public considéré (outputs), mais également aux « relations objectifs/moyens/résultats » dans une logique de contrôle de gestion (Bartoli, 2015).

1.3. Les trois types d'effet des actions publiques

Il est essentiel d'**examiner les conséquences des actions publiques** sur les besoins individuels et collectifs des citoyens, et ne pas se contenter de s'assurer de la conformité à la réglementation et aux procédures (Greffé, 1999). Selon Greffé (1999), l'évaluation de la performance publique est complexe et difficile vu que **trois types de bénéfices** découlent généralement des actions publiques :

- directs : ce sont les effets directement engendrés par les actions publiques dans un milieu donné,

- indirects : les effets indirects engendrés par les actions publiques en amont en en aval de ce même milieu, sachant qu'il n'est pas aisé de calculer le pourcentage de ces bénéfices pouvant être ramené à l'existence du service public considéré,

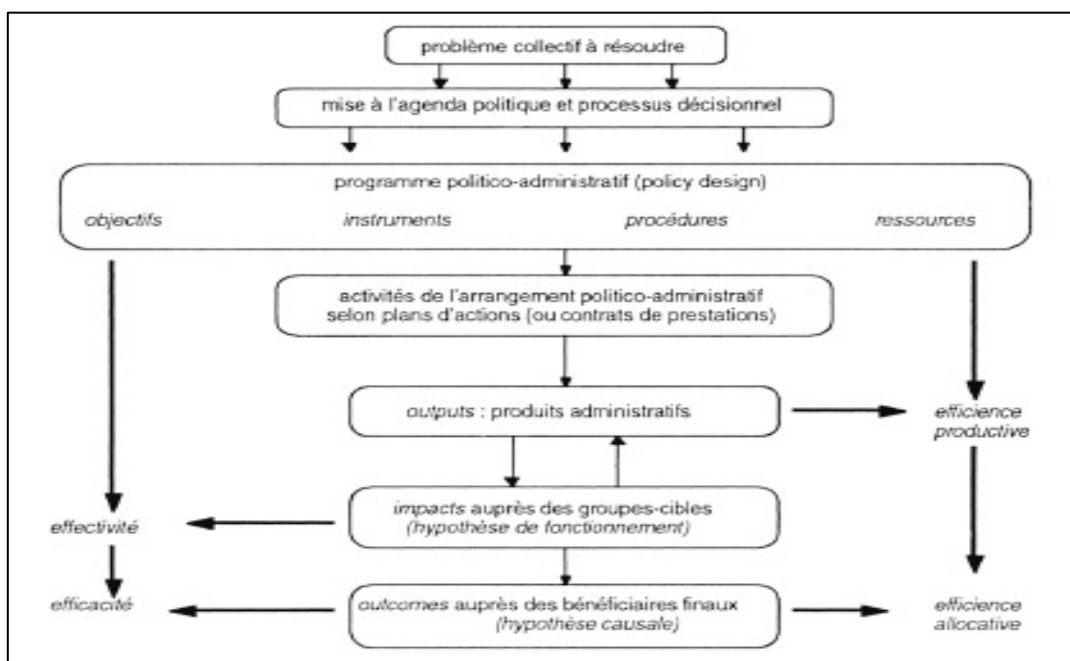
- induits : les effets induits par les actions publiques, dont l'évaluation est complexe car il est difficile de déterminer si les effets présumés sont liés au fait générateur.

La performance publique s'inscrivant dans une logique systémique, l'objectif principal de recherche de l'intérêt général suppose d'analyser « les engrenages » provoqués par les actions publique. La performance dans un domaine particulier ne doit pas provoquer des effets pervers dans un autre domaine (Bartoli, 2015).

1.4. Modèle (IOO) et (EEE) de Knoepfel et Varone

Knoepfel et Varone (1999) ont adapté les modèles (IOO) et (EEE) au secteur public et ont proposé un modèle d'appréciation des produits et des effets de l'action publique « qui identifie les objets (outputs, impacts, outcomes) et les critères (effectivité, efficacité, efficience allocative et productive) à évaluer ». Leur modèle fait ainsi le lien entre les éléments constitutifs d'une politique publique (objectifs, instruments, procédures et ressources), les critères d'évaluation de la performance publique (l'effectivité, l'efficacité, l'efficience allocative et l'efficience productive) et les produits et les effets de l'action publique : les outputs (produits administratifs), les impacts auprès des groupes cibles, et les outcomes (les résultats auprès des bénéficiaires finaux).

Figure N° 1 : Objectifs et critères pour la mesure de la performance publique



Source : (Knoepfel & Varone, 1999)

1.5. Approche globale de la performance publique de Bartoli

Pour Bartoli (2015), il existe cinq grandes familles d'évaluation de la performance publique :

- l'approche à partir **des objectifs** officiels : il s'agit de mesurer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés ;
- l'approche à partir **des moyens** mis en œuvre : il s'agit de vérifier que les moyens engagés ont été utilisés de manière optimale ;
- l'approche par **les effets** : il s'agit de mesurer les effets des actions publiques sur les besoins fondamentaux de la population ;
- l'approche par **les processus** : il s'agit d'évaluer la performance globale du processus politique, « ses glissements, ... ses négociations, ... ses errements » ;
- l'approche **systémique** : il s'agit d'analyser la performance d'une politique publique d'un point de vue systémique, en prenant en compte la pluralité des solutions, ainsi que la multiplicité des effets.

2. Les outils de gestion, levier d'amélioration de la performance publique

L'amélioration de la performance des organismes publics est une problématique qui préoccupe tant sur le plan théorique que sur le plan empirique, les auteurs et les décideurs à travers le monde. Compte-tenu du contexte difficile et complexe auquel sont confrontés les Etats, et des nombreux défis que doivent relever les organismes publics, de nombreuses réformes sur fond de recherche de la performance ont été mises en place au niveau de la sphère publique.

L'amélioration des modes de gouvernance et de la performance publique est le moteur des réformes successives effectuées au niveau du secteur public au cours des dernières décennies. Dès les années 1980, les pays de l'OCDE ont connu « un mouvement de réforme des appareils de gouvernance dans la sphère publique » (Mazouz & Leclerc, 2008). A partir des années 1990, de nombreux pays ont opéré des réformes, en vue d'instaurer une gestion visant la performance, au lieu du modèle classique basé exclusivement sur la stricte régularité et sur une gestion budgétaire axée sur les moyens.

2.1. Niveaux d'analyse de la transformation de la gouvernance publique

Depuis l'avènement du management public, tous sont d'avis que la performance publique passe par l'amélioration de la gestion, et plus particulièrement du mode de fonctionnement, des processus de gestion et **des instruments existants au niveau des organismes publics**. Les réformes administratives successives ont voulu transformer les organisations publiques tant au niveau de leurs structures d'organisation, que de leur mode de gestion. Mais les

trajectoires adoptées en matière de systèmes nationaux de gouvernance publique diffèrent d'un pays à l'autre, de même que les pratiques en matière de management et d'instrumentation de gestion (Hudon & Mazouz, 2014). Mazouz et al. (2015) situent ainsi « les phénomènes liés à la transformation de la gouvernance publique à quatre niveaux d'analyse distincts » :

- Au niveau des institutions : Ce niveau a trait aux valeurs, aux règles et aux normes qui guident l'action publique ;
- Au niveau des organisations : Ce niveau concerne les structures d'organisation publiques, qui connaissent des transformations majeures en vue d'améliorer la performance des services rendus ;
- Au niveau du cadre officiel de gestion : Il s'agit des règles et des normes qui encadrent les activités des gestionnaires publics, telles que la LOLF en France, la LAP au Québec ou le GPRA aux USA ;
- Au niveau des outils et instruments de gestion : Il s'agit des nouveaux instruments managériaux utilisés par les gestionnaires publics pour réaliser leurs activités, et mesurer et évaluer les résultats obtenus.

2.2. Perspective de gestion par les résultats

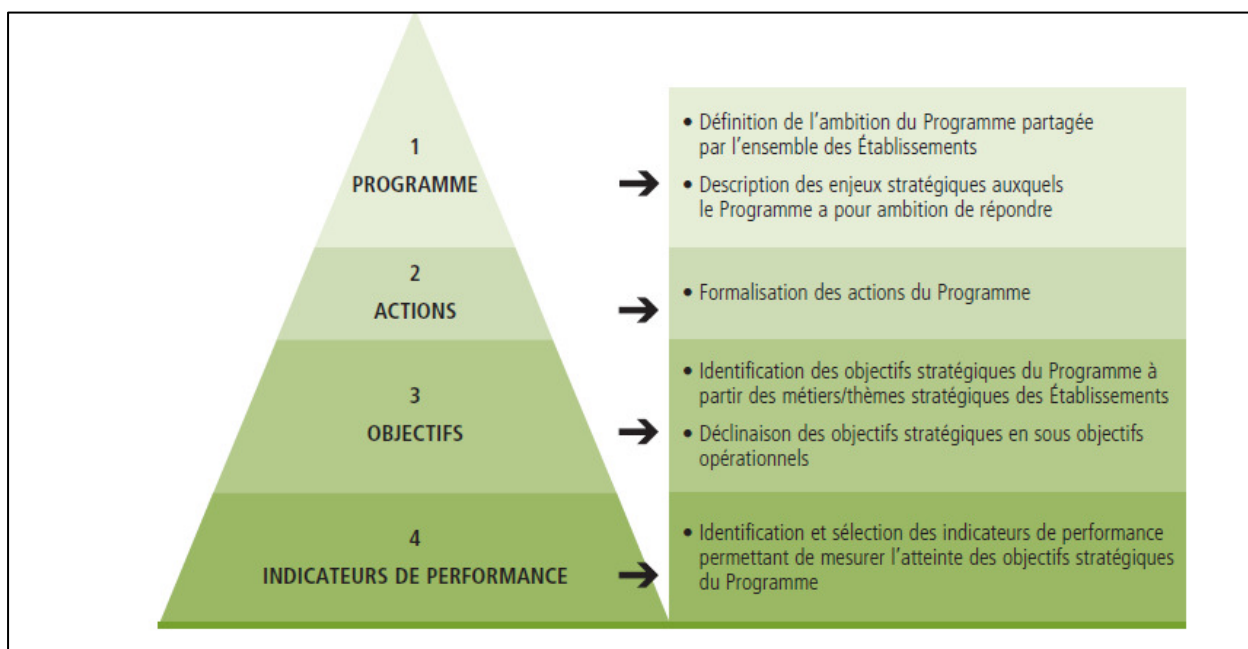
Le mouvement de réformes le plus récent dans la sphère publique s'inscrit dans le cadre de la GPR (Gestion par les résultats). Avec l'approche GPR, les Etats ont voulu changer en profondeur la logique de fonctionnement de la sphère publique. L'objectif étant de remplacer **la gestion budgétaire classique axée sur les moyens**, par **une gestion budgétaire axée sur les résultats**, appuyés dans ce sens par des concepts parallèles, tels que **le contrôle de gestion** et la **contractualisation des relations avec l'Etat**. Le pilotage des différentes actions publiques requiert de ne pas considérer seulement la démarche spécifique en tant que telle, mais de prendre en compte son insertion dans un plan plus global (Bartoli, 2015). Les instruments de pilotage de l'action publique doivent s'intégrer dans un « fit global : mission, vision, stratégies, cibles de résultats et ressources » (Mazouz & Leclerc, 2008). « **Le facteur clé retenu est la cohérence** » (Blonde1, 2011). L'organisation publique doit tout autant mener une réflexion sur sa stratégie, que sur « les modalités et outils de leurs déclinaisons opérationnelles » (Maazouz, 2014). Le dispositif à mettre en place doit comprendre un ensemble d'instruments complémentaires et intégrés, couvrant à la fois les processus stratégiques et les processus opérationnels qui en découlent, sachant qu'il existe une relation

dynamique entre la stratégie, les actions et la mesure de la performance (Cauvin & Neunreuther, 2009).

Les Etats-Unis avec le Government Performance and Results Act (GPRA), le Québec avec la Loi sur l'Administration publique (LAP) et la France avec la Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF) sont les seuls Etats de l'OCDE à avoir instauré un dispositif institutionnel de gestion par les résultats « par voie législative et d'une telle ampleur » (Rochet, 2008). La mise en place de la GPR par ces états a apporté des changements importants au niveau du cycle de gestion constitué des trois phases principales de **planification stratégique**, de **planification budgétaire** (programmation et budget) et de **reddition des comptes** (mesure de la performance par rapport aux objectifs fixés et communication des résultats).

Les pays qui ont opté pour la gestion par les résultats ont généralement adopté une organisation budgétaire par programmes à l'échelle des administrations et des organismes publics (plusieurs niveaux d'analyse avec consolidation au niveau des ministères), agencés entre eux de manière cohérente autour des objectifs stratégiques, avec des projets/actions, des objectifs et des indicateurs de performance :

Figure N° 2 : Le processus de construction du système de pilotage du programme



Source : (Rochet, 2005)

2.3. La LOLF au Maroc

Conscients de l'importance des instruments de gestion pour l'amélioration de l'efficacité organisationnelle et de la bonne gouvernance, les pouvoirs publics marocains ont cherché à

inciter les organismes publics à se doter d'une instrumentation de gestion moderne. C'est ainsi que la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat, a conditionné l'éligibilité des établissements publics au contrôle d'accompagnement (contrôle à posteriori) en substitution au contrôle préalable, à la mise en œuvre effective d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne comportant un certain nombre d'instruments de gestion. Par ailleurs, la LOLF a apporté des changements importants qui se situent à la fois au niveau du cadre institutionnel, mais également au niveau des instruments de gestion à mettre en place.

La Loi organique n°130-13 relative à la loi de finances promulguée par le Dahir n°1-15-62 du 02 juin 2015, s'inscrit dans le sillage des réformes budgétaires opérées dans de nombreux pays, dans une perspective de gestion par les résultats. A l'instar des Etats-Unis ou de la France, la LOLF au Maroc repose sur une programmation budgétaire pluriannuelle, avec pour chaque programme des objectifs, des moyens et des indicateurs.

La note de présentation du projet de Loi organique relative à la loi de finances stipule que les changements apportés par la LOLF concernent trois axes principaux : « le renforcement de la performance de la gestion publique, le renforcement des principes et règles financiers et l'approfondissement de la transparence des finances publiques, l'accroissement du contrôle parlementaire sur les finances publiques ». En termes d'instrumentation de gestion, la LOLF a apporté à notre sens, cinq changements principaux pour les institutions publiques:

- Programmation triennale : Selon la LOLF, la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire actualisée chaque année compte-tenu de la conjoncture économique, financière et sociale du pays.

A cet effet, **les départements ministériels, institutions, et établissements et entreprises publics** bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat communiquent pour information aux commissions parlementaires concernées leur programmation pluriannuelle en même temps que leurs projets de budgets annuels.

- Budget selon une nouvelle nomenclature budgétaire : Le budget de tous **les organismes publics** s'articule autour de programmes eux-mêmes déclinés en projets ou actions :

- Le programme est « un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auxquels sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualités liées aux réalisations » (article 39 de la LOLF). A cet égard, les ministères et de manière générale tous les organismes publics doivent

déterminer en liaison avec la Direction du Budget relevant du Ministère des finances, la liste des programmes sur la base des missions qui leur sont confiées dans leurs textes de création, et des documents formalisant leur stratégie (Guide méthodologique du suivi de la performance).

Il doit y avoir une cohérence d'ensemble entre les programmes définis par les organismes publics, qui doivent également être en adéquation avec les stratégies sectorielles, sachant que l'articulation par programme arrêtée au niveau national doit se retrouver aux niveaux provinciaux et régionaux.

- Le projet ou l'action est « un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis » (article 40 de la LOLF). Le projet ou l'action est « décliné en lignes budgétaires qui renseignent sur la nature économique des dépenses afférentes aux activités et opérations entreprises » (article 41 de la LOLF).

- Trois comptabilités complémentaires : L'Etat doit tenir une comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses, une comptabilité générale de l'ensemble des opérations, et le cas échéant « une comptabilité destinée à analyser les coûts des différents projets engagés dans le cadre des programmes ».

- Projet annuel de performance : Le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance sont des documents clés complémentaires du suivi de la performance. Le projet de performance est présenté par **chaque département ministériel ou institution** aux commissions parlementaires concernées, en accompagnement des projets de budgets annuels. Ce document présente pour chaque programme la stratégie de manière synthétique (dans une perspective pluriannuelle), les objectifs et les indicateurs, ainsi que les moyens à déployer.

- Rapport annuel de performance : Le projet de loi de règlement de la loi des finances qui constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au titre d'une année budgétaire, et le compte de résultat de l'année est accompagné notamment du rapport annuel de performance, qui constitue la synthèse consolidée des rapports annuels de performance des ministères et des institutions.

3. Les objectifs et les indicateurs de la LOLF au Maroc

Avant d'analyser un échantillon d'indicateurs retenus dans les projets de performance de 2020, nous pouvons d'ores et déjà émettre un certain nombre d'observations générales concernant le processus d'adoption de la LOLF et de mise en place des projets de performance.

3.1. Progressivité dans la mise en place de la LOLF

L'article 69 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances a prévu une mise en œuvre progressive des dispositions de la LOLF comme cela est illustré au niveau du schéma suivant :

Figure N° 3 : Calendrier de mise en œuvre de la LOLF



Source : extraits du site (www.finances.gov.ma)

Les établissements publics et autres organismes publics pour leur part, conformément aux dispositions de la circulaire du chef du gouvernement n°05/2018 du 22 mars 2018 relative à la programmation budgétaire triennale 2019-2021, n'ont été tenus d'appliquer les dispositions de la LOLF qu'à partir de l'année budgétaire 2019. L'arrêté du ministre de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration n° 679-20 du 18 jourmada II 1441 (13 février 2020) a par ailleurs fixé la liste des établissements et entreprises publics bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat et devant soumettre leur programmation budgétaire pluriannuelle aux commissions parlementaires concernées.

3.2. Champs d'application des projets de performance

La loi organique n°130-13 prévoit que les projets annuels de performance soient établis par chaque « département ministériel » et « institution » sans définir l'étendue de ce terme. Vu que la disposition de la LOLF relative aux projets de performance ne s'applique pas aux établissements publics, entreprises publiques et autres organismes publics, il est fort probable que ces derniers soient appelés seulement à communiquer les informations les concernant à

leurs ministères de tutelle administrative respectifs, lesquels se chargeront de la consolidation des données dans leur rapport de performance.

A noter que pour cadrer le processus d'élaboration des projets de performance, le chef du gouvernement a émis la Circulaire n° 17/2019 en date du 2 octobre 2019 relative aux projets de performance présentés aux commissions parlementaires sectorielles concernées, par laquelle il est demandé aux départements ministériels de faire cacheter leurs projets de performance par les services concernés de la Direction du Budget avant de les soumettre aux commissions parlementaires précitées.

3.3. Evolution des indicateurs de performance

Bien que la disposition portant sur le dépôt des projets de performance au niveau des commissions parlementaires concernées, en accompagnement des projets de budgets ministériels ne soit entrée en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2018, de nombreux départements ministériels et institutions ont commencé l'exercice des projets de performance avant la date butoir prévue par la loi. Notre examen des projets de performance figurant sur le site du Ministère de l'économie et des finances, nous a permis de reconstituer le processus de mise en place des projets de performance comme suit :

Tableau N° 1 : Nombre de projets de performance émis par exercice budgétaire

Exercice budgétaire*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de projets de performance	2	9	14	9	33	33	38

* exercice budgétaire objet du rapport de performance

Source : Moi-même à partir des données figurant sur le site (www.finances.gov.ma)

Il ressort de cette analyse que ce processus a été laborieux, puisque certains départements ministériels/ institutions ont élaboré leur premier rapport de performance dans le cadre du projet de loi de finances 2016 pour ne reprendre l'exercice que pour le projet de loi de finances 2018. Nous avons également constaté que les départements ministériels/ institutions ont été confrontés à la difficulté du choix des indicateurs pour évaluer les actions publiques. Une majeure partie des indicateurs de départ figurant dans les rapports de performance des exercices budgétaires de 2014 à 2017 a été révisée, voire changée.

3.4. Examen des indicateurs de performance de l'échantillon sélectionné

Nous avons constitué un échantillon de 38 indicateurs (un par département ministériel /

institution) choisis mécaniquement¹ au niveau des projets de performance de 2020 (Cf Annexe).

Nos principales observations concernant cet échantillon d'indicateurs choisis aléatoirement sont les suivantes :

❖ Plusieurs niveaux d'analyse de la performance publique :

La loi organique n°130-13 prévoit de définir pour chaque programme « des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'**efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations** ».

En France, le Guide de la performance (édition d'avril 2020) établi par la Direction du budget préconise d'utiliser trois catégories d'indicateurs correspondant à trois points de vue sur l'action publique à savoir les indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen), les indicateurs de qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et les indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable). Ce Guide recommande aussi de supprimer autant que possible les indicateurs de moyens, les indicateurs d'affectation de crédits et les indicateurs d'activité.

Au vu de ce qui précède, nous avons opté pour la classification suivante des indicateurs de performance figurant au niveau de notre échantillon :

Tableau N° 2 : Classification des indicateurs de performance de notre échantillon

Niveau d'analyse	Nombre d'indicateurs
Processus internes :	6
Processus externes :	32
- Indicateurs d'efficacité socio-économique	7
- Indicateurs de qualité de service	9
- Indicateurs d'efficience	9
- Indicateurs d'activité	7

❖ Des indicateurs concernant les processus internes, non reliés à la qualité du service public :

Nous constatons que 6 indicateurs se rapportent aux processus internes des départements ministériels ou institutions.

Les indicateurs n°7 « Taux de disponibilité du système d'information » et n°29 « Taux de renforcement de l'infrastructure informatique de l'administration centrale » s'intéressent au

¹ Nous avons classé les projets de performance de 2020 par ordre alphabétique et retenu le premier indicateur du premier rapport de performance, le deuxième indicateur du second projet de performance, et ainsi de suite.

niveau d'informatisation des processus administratifs, mais ne permettent pas d'évaluer le niveau d'automatisation et de dématérialisation des activités administratives. Les indicateurs n°20 « Taux d'encadrement administratif », n°24 « Nombre moyen de jours de formation », n°30 « Taux d'accès des femmes aux postes de responsabilité » et n°34 « Moyenne des jours de formation annuelle pour chaque fonctionnaire » qui visent l'amélioration du fonctionnement interne, semblent plus destinés aux institutions elles-mêmes qu'aux parlementaires. A notre avis les indicateurs ayant trait aux processus internes devraient être revus dans un sens où ils permettraient de faire plus le lien avec l'amélioration de la qualité du service public.

❖ Des indicateurs d'activité avec une connotation fortement quantitative :

La majorité des indicateurs ont été adoptés dans une perspective de contrôle de gestion (efficacité, effectivité, efficience), mais 7 indicateurs ont un caractère fortement quantitatif et traduisent seulement l'activité des départements ministériels/institutions concernés. Il s'agit des indicateurs n°1 « Nombre d'actions de sensibilisation organisées », n°5 « Nombre de séries statistiques publiées sous forme de cartes thématique », n°10 « Nombre d'outils de veille et d'ingénierie territoriale élaborés et/ou réalisés », n°12 « Nombre de publications de presse pour le maintien du pluralisme », n°15 « Nombre des partenaires de la société civile encadrés », n°23 « Nombre de salariés formés ventilés selon la taille de l'entreprise (TPE/PME/PMI) » et n°28 « Nombre de crèches et de garderies créées ». Ces indicateurs devraient à notre avis être complétés selon le cas par une évaluation de l'impact après des groupes cibles ou par des résultats auprès des bénéficiaires finaux (outcomes), ou être remplacés par des ratios permettant de faire le lien avec le contexte.

❖ La dimension "macro" des politiques publiques est la moins présente :

De manière générale, les indicateurs constitutifs de notre échantillon couvrent plusieurs niveaux d'analyse : outputs (produits administratifs), impacts (auprès des groupes cibles) et outcomes (résultats auprès des bénéficiaires finaux). Néanmoins, les indicateurs se situant à un niveau macro et concernant les outcomes sont peu nombreux. Nous avons ainsi relevé seulement 7 indicateurs d'efficacité socio-économiques à savoir n°4 « Taux d'accès des détenus à l'enseignement », n°13 « Taux de documents (fournis par les bibliothèques publiques) pour 1.000 habitants », n°16 « Taux de réussite des prévisions pour les autres secteurs (agriculture, transports terrestre, eau énergie, etc.) », n°18 « Taux d'abandon collégial », n°19 « Taux de couverture nationale en cartographie géoscientifique », n°21 « Taux de décharges réhabilitées » et n°26 « Volume des exportations industrielles ».

Certains indicateurs socio-économiques comme le « Taux d'abandon collégial » ou le « Volume des exportations industrielles » se rapportent à des phénomènes complexes résultant à la fois des « effets induits » par les actions combinées de plusieurs opérateurs publics, et d'un ensemble de facteurs externes et internes dont certains sont difficilement maîtrisables. Il est donc difficile d'en rendre responsables (comme dans ces cas) uniquement les Départements ministériels en charge de l'Education nationale et de l'Industrie, d'autant plus que les liens avec des faits générateurs ne peuvent pas être toujours clairement établis.

Conclusion

A travers la loi organique n° 130-13 (LOLF), le Maroc a cherché à institutionnaliser **l'obligation de rendre compte des résultats** conformément aux principes de transparence et de reddition des comptes. Pour la mise en œuvre de la LOLF, le législateur marocain a opté pour une démarche progressive sur cinq ans de 2016 à 2020 selon un calendrier prédéterminé, pour permettre aux gestionnaires publics l'appropriation de ce nouveau cadre officiel de gestion. Lors de la mise en place des dispositions de la LOLF les départements ministériels/institutions ont été appelés à arrêter **un ensemble équilibré d'indicateurs de performance** visant le suivi du progrès pour chaque objectif du programme. Mais le choix des indicateurs de performance figurant au niveau des projets de performance s'est avéré laborieux, sachant que plusieurs départements ministériels/institutions ont commencé l'exercice des projets de performance avant la date butoir prévue par la loi.

L'utilisation des indicateurs de performance dans la sphère publique au Maroc a un apport positif indéniable dans le sens où il a introduit une nouvelle manière de travailler. Nous avons voulu à travers cet article nous interroger sur la valeur ajoutée apportée par les indicateurs retenus au niveau des projets de performance de 2020. L'objectif premier des projets de performance étant de permettre le suivi des actions publiques dans le temps, et la comparaison des réalisations par rapport aux objectifs cibles fixés, il est important que pour chaque programme les objectifs et **les indicateurs adoptés couvrent les différentes perspectives d'analyse de la performance publique**. Notre analyse, bien que partielle des indicateurs de performance adoptés dans le cadre de la LOLF au Maroc, nous a permis de faire ressortir **des pistes d'amélioration**, ainsi qu'un certain nombre de **dimensions à privilégier** dans le cadre du processus d'amélioration des indicateurs de performance présents au niveau des projets de performance. Le présent travail, pour le cas échéant, être complété par d'autres recherches

portant sur les indicateurs non présents dans notre échantillon, et par un benchmarking avec les indicateurs choisis par les organismes publics d'autres pays appliquant la GPR.

BIBLIOGRAPHIE

Bartoli, A. (2015). Management dans les organisations publiques (4^{ème} édition) Dunod, p. 151, 145, 150, 149

Bessire, D (1999). Définir la performance. Revue de la Comptabilité - Contrôle - Audit 1999/2 (Tome 5), p. 127-150, 128, 144

Bourguignon, A (1997). Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance. Revue Comptabilité - Contrôle - Audit 1997/1 (Tome 3), p. 89-101, 91

Bureau, D. & Mougeot, M. & Studer, N (2010). Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique. Revue française des affaires sociales 2010/1, p. 89-104, 97, 98, 95

Cauvin, E & Neunreuther, B. (2009). La contribution du contrôle de gestion au management de la valeur. Revue française de gestion 2009/6 (n° 196), p. 177-190, 185

Chappoz, Y. & Pupion P-C. (2013). La quête de la performance. Revue Gestion et Management Public (2013/1 Volume 1/n°3), p.1- 2

Charpentier, M. & Grandjean, P. (1998). Secteur public et contrôle de gestion - Pratiques, enjeux et limites. Editions d'organisation, Collection service public, p. 62 & 64, 37- 41, 79 & 80

Giauque, D & Emery, Y. (2008). Repenser la gestion publique Bilan et perspectives en Suisse. Presses polytechniques et universitaires romandes, p.37

Greffé, X. (1999) Gestion publique. Les éditions Dalloz

Hudon, P-A. & Mazouz, B. (2014). Le management public entre tensions de gouvernance publique et obligation de résultats : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. Revue Gestion et management public 2014/4, Volume 3 / n°2, p. 7-22, 18

Jacquet, S. (2012). Management de la performance : des concepts aux outils. Centre de Ressources en Économie Gestion (CREG ac-versailles) du 18 juillet 2012, p.1

Knoepfel, P. & Varone, F. (1999). Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs. Revue Politiques et Management Publics, Volume 17, n°2, juin 1999, p.132

Sous la direction de Lascoumes, P. & Le galès, P. (2004). Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po, p. 163

Mazouz, B. & Leclerc, J. (2008). La gestion intégrée par résultats. Presses de l'Université du Québec, p. 142, 17

Mazouz, B. & Rochet, C. (2005). De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises. Télescope Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 3 automne 2005- Dossier La gestion par résultats dans le secteur public, p. 70

Mazouz, B. & Sponem, S. & Rousseau, A. (2015). Le gestionnaire public en question. La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. Revue française de gestion 2015/5 N° 250, p. 89-104, 99

Rochet, C. (2008). Chapitre 4- LOLF et changement de paradigme dans les Etudes coordonnées par Huron, D. & Spindler, J. Le management public en mutation. Éditeur L'Harmattan

Rochet, C. (2005). Comment lier innovation dans les organisations et dans les institutions ? Le cas de la LOLF en France. Télescope Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n° 3 automne 2005. Dossier La gestion par résultats dans le secteur public, p. 90

Solle, G. (2008). Chapitre 6 - Performance des organisations non-marchandes et reconnaissance des approches managériales ; un paradoxe ? Le cas des universités dans les Etudes coordonnées par Huron, D. & Spindler, J. Le management public en mutation. Éditeur L'Harmattan, p. 147

Loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes promulguée par le dahir n°1-03-195 du 11 novembre 2003 telle que complétée et modifiée

Loi organique n°130-13 relative à la loi de finances (LOLF) promulguée par le Dahir n°1-15-62 du 02 juin 2015

Circulaire du chef du gouvernement n°05/2018 du 22 mars 2018 relative à la programmation budgétaire triennale 2019-2021

Circulaire n° 17/2019 en date du 2 octobre 2019 relative aux projets de performance présentés aux commissions parlementaires sectorielles concernées par laquelle il est demandé aux départements ministériels de faire cacheter leurs projets de performance par les services

concernés de la Direction du Budget avant de les soumettre aux commissions parlementaires précitées

Site du Ministère de l'économie et des finances du Maroc : www.finances.gov.ma

Guide de la performance (Edition d'avril 2020) - Direction du budget - France

Annexe : Liste des indicateurs sélectionnés

N°	Département ministériel / Institution	Objectif	Indicateur
1	Chef du gouvernement	Promouvoir la culture de la protection de la vie privée, des données personnelles et du droit d'accès à l'information et développer un éco système au niveau national et international	Nombre d'actions de sensibilisation organisées
2	Conseil économique, social et environnemental	Rehausser la qualité des productions du CESE et renforcer l'applicabilité de ses recommandations	Pourcentage de rapports et avis votés à l'unanimité par rapport au nombre total des rapports et avis adoptés par l'assemblée générale
3	Conseil supérieur du pouvoir judiciaire	Moraliser la justice et renforcer son intégrité	Taux de juridictions objet de diagnostic judiciaire
4	Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	Préparer de manière équitable les détenus hommes et femmes à la réinsertion	Taux d'accès des détenus à l'enseignement
5	Haut-commissariat au plan	Développer la diffusion des données statistiques spatialisées	Nombre de séries statistiques publiées sous forme de cartes thématiques
6	Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération	Améliorations des conditions matérielles et sociales de la famille de la résistance et de l'armée de libération	Taux des dossiers de couverture médicale remboursés
7	Affaires générales et gouvernance	Moderniser les outils de gestion	Taux de disponibilité du système d'information
8	Affaires étrangères et coopération africaine	Assurer un service consulaire de qualité et garantir les droits sociaux des marocains du monde	Nombre moyen de documents délivrés par agent/jour

9	Agriculture	Orienter la formation des cadres supérieurs en fonction des besoins des professionnels	Taux d'insertion des lauréats des établissements d'enseignement supérieur
10	Aménagement du territoire national et urbanisme	Renforcer les instances de gouvernance de l'aménagement du territoire et les instruments de veille et d'ingénierie territoriale	Nombre d'outils de veille et d'ingénierie territoriale élaborés et/ou réalisés
11	Artisanat et économie sociale	Former et renforcer les capacités des acteurs du secteur	Taux de couverture (Nombre d'inscrits/capacité d'accueil)
12	Communication	Doter les partenaires du secteur et les partenaires institutionnels de ressources pour la réalisation de leurs activités liées à la politique publique du ministère et de diversité de la presse écrite	Nombre de publications de presse pour le maintien du pluralisme
13	Culture	Elargir le réseau de lecture publique des habitants	Taux de documents (fournis par les bibliothèques publiques) pour 1.000 habitants
14	Développement rural, eaux et forêts	Créer des conditions favorables pour l'exécution des programmes métiers	Ratio d'efficience bureautique
15	Droits de l'homme	Renforcer les capacités des associations de la société civile en matière d'interaction avec le système international des droits de l'homme	Nombre des partenaires de la société civile encadrés
16	Eau	Améliorer l'assistance aux différents secteurs socio-économiques	Taux de réussite des prévisions pour les autres secteurs (agriculture, transports terrestre, eau énergie, etc.)
17	Economie et finances	Améliorer la qualité de service et promouvoir le civisme fiscal	Pourcentage des réclamations traitées dans les 30 jours de leur dépôt
18	Education nationale	Scolariser le maximum d'élèves au collège selon des niveaux de compétence attendus	Taux d'abandon collégial
19	Energie et mines	Augmenter le taux de couverture nationale en cartographie géoscientifique	Taux de couverture nationale en cartographie géoscientifique
20	Enseignement supérieur et recherche	Améliorer la gestion des Ressources pédagogiques Humaines	Taux d'encadrement administratif

	scientifique		
21	Environnement	Préserver l'environnement	Taux de décharges réhabilitées
22	Equipement, transport et logistique	Exécution des jugements	Taux d'exécution des arriérés des jugements
23	Formation professionnelle	Assurer le rapprochement entre le besoin en compétences et l'offre de formation en tenant compte de l'aspect genre	Nombre de salariés formés ventilés selon la taille de l'entreprise (TPE/PME/PMI)
24	Habitat et politique de la ville	Renforcer et développer les compétences des Ressources Humaines	Nombre moyen de jours de formation
25	Habous et affaires islamiques	Amélioration de la situation sanitaire des préposées religieux et leur ayant droit	Pourcentage des épouses et veuves des préposés religieux bénéficiant de l'assurance maladie
26	Industrie, commerce, économie verte et numérique	Réduire le déficit de la balance commerciale	Volume des exportations industrielles
27	Intérieur	Equiper et renforcer les unités des forces auxiliaires de la zone sud en moyens de télécommunication et matériels d'intendance et de maintien de l'ordre	Taux d'équipement en matériel d'intervention
28	Jeunesse et sports	Faciliter l'accès des enfants au milieu préscolaire	Nombre de crèches et de garderies créées
29	Justice	Améliorer la qualité des bâtiments, des équipements et de l'infrastructure informatique	Taux de renforcement de l'infrastructure informatique de l'administration centrale
30	Marocains résidant à l'étranger	Moderniser l'administration	Taux d'accès des femmes aux postes de responsabilité
31	Solidarité, développement social, égalité et famille	Initier et coordonner la politique gouvernementale visant l'équité et l'égalité, au niveau national et territorial et veiller à sa mise en œuvre	Taux de réalisation des cibles du Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Egalité et du Développement Social, programmées au niveau du Plan ICRAM 2, 2017-2021

32	Pêche maritime	Mettre à la disposition du secteur de la pêche un personnel qualifié en tenant compte l'approche genre	Taux d'insertion des lauréats (hommes-femmes) 6 mois après l'obtention du diplôme
33	Réforme de l'administration et de la fonction publique	Améliorer, élargir et diversifier les services publics rendus	Taux de réalisation de sites pilotes conformément au cadre référentiel d'accueil
34	Relations avec le parlement	Améliorer la gestion des ressources	Moyenne des jours de formation annuelle pour chaque fonctionnaire
35	Santé	Renforcer les capacités de détection et de riposte de tous les acteurs de la santé publique (femmes/hommes) contre les urgences de santé publique	Le délai moyen entre la détection et la riposte
36	Tourisme et transport aérien	Mettre en œuvre les axes du contrat RH 2014-2020	Part des stagiaires inscrites
37	Travail et insertion professionnelle	Mettre en conformité l'arsenal juridique national avec les normes internationales du travail	Taux de suivi de l'approbation des projets de lois et textes réglementaires relatifs au travail et de réponse aux projets et suggestions de lois
38	Secrétariat général du gouvernement	Veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires se rapportant à l'exercice des professions réglementées et à l'organisation des ordres professionnels les concernant	Délai moyen de délivrance des autorisations d'exercice des professions réglementées